УДК 354:338.2:636(477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-13

О. В. Лаврук
кандидат економічних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ТВАРИННИЦТВІ

У статті обґрунтовано теоретико-методологічні засади формування державної політики, її змісту, інструментів, функцій та управлінських механізмів її реалізації у тваринництві. З огляду на критичний стан розвитку тваринництва така актуальна проблема повинна розглядатися не тільки державою, але й усіма владними структурами задля розроблення концепції створення комплексної, довгострокової та прийнятної державної політики. Стверджено, що сформована державна політика повинна бути перш за все спрямована на довгострокове та беззбиткове функціонування галузі тваринництва всіх регіонів задля гарантування продовольчої безпеки країни. Визначено основні завдання, пріоритетні напрями й методи їх вирішення та інституціональні чинники, що впливають на формування та реалізацію державної політики. Зазначено, що у середовищі державної політики ухвалюється цілий комплекс завдань, їхніх державно-політичних рішень, розробляється необхідний інструментарій, формуються елементи механізму їхньої реалізації у тваринництві. Вважається, що у процесі формування державної політики доцільно забезпечити структурування наявних проблем щодо вжиття заходів влади задля вибору ефективних варіантів та альтернатив реалізації політики у галузі тваринництва. Зазначено, що сформована державна політика повинна сприяти формуванню відносин з виробниками та споживачами тваринницької продукції на принципах партнерства, взаєморозуміння та дотримання ділових стосунків відповідно до економічних інтересів цієї сфери діяльності. Наголошено на тому, що процес розроблення та здійснення державної політики повинен відбуватися за послідовними та взаємопов'язаними етапами. Запропоновано визначати основні особливості державної політики, які полягають у створенні належних умов для беззбиткового функціонування тваринництва. У перспективі заходи державної політики повинні спрямовуватися на характер виробничої діяльності у тваринництві та наявність генетичного потенціалу тварин задля збільшення обсягів виробництва якісної тваринницької продукції. Запропоновано покращувати процес формування й реалізації державної політики задля забезпечення ефективного розвитку тваринництва.

Ключові слова: *державні органи, державна політика, тваринництво, формування, реалізація, державно-політичні рішення.*

Постановка проблеми. Складна політична й економічна ситуація та реформаційні зміни практично в усіх сферах суспільної діяльності України негативно відображаються на відродженні та розвитку галузі тваринництва й підвищенні рівня ефективності його основних підгалузей. Спостерігаються скорочення розмірів виробництва, нераціональне використання генетичного потенціалу тварин, зниження обсягів виробництва окремих видів тваринницької продукції і, відповідно, рівня забезпечення населення висококалорійними продуктами тваринного походження.

Ці актуальні й важливі питання залишаються не розв'язаними з низки організаційно-економічних причин, таких як незначний рівень забезпечення виробничими ресурсами; відсутність модернізації основних виробничих процесів, що ускладнює впровадження інноваційних технологій; порушення процесу відтворення (незадовільний стан селекційної роботи) породного складу й структури генетичного потенціалу тварин, зниження їхньої продуктивності, що загострює питання збільшення обсягів тваринницької продукції. Безсумнівно, зараз держава зовсім мало допомоги надає такому напряму аграрної діяльності, тому наявність належної державної політики країни не привела б до такого плачевного стану галузі тваринництва.

Водночас у нинішніх умовах перед державою постає необхідність оперативного реагування на прояви цих негативних та небажаних

© Лаврук О. В., 2019

явищ, забезпечення розроблення державної політики та її науково-практичного інструментарію задля обґрунтування та прийняття державно-управлінських рішень щодо досягнення ефективного розвитку галузі тваринництва. Нині сформована державна політика стосовно розвитку тваринництва повинна бути перш за все спрямована на довгострокове й беззбиткове функціонування тваринницьких підприємств усіх регіонів задля гарантування продовольчої безпеки країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні питання ролі держави та державної політики у становленні економічної системи та розвитку її конкурентного середовища вивчали закордонні науковці, такі як Дж. Андерсон, М. Браун, Е. Вайнінґ, М. Говлет, В. Данн, М. Мескон, Л. Пал, М. Рамеш.

Вагомий внесок в обґрунтування державної політики, аналізу її стратегії та середовища, особливостей розроблення, інструментів впровадження й здійснення органами державної влади в різних сферах суспільної діяльності зробили у своїх наукових працях такі вітчизняні вчені, як В. Андріяш, В. Бакуменко, О. Валевський, О. Кілієвич, В. Ребкало, Є. Романенко, І. Розпутенко, В. Тертичка.

Незважаючи на низку проведених науковцями досліджень державної політики у сферах суспільної діяльності, виникає потреба розширення їхньої галузі (концептуальні засади аналізу критеріїв, процедур і прийняття рішень формування політики, механізм вибору владних інструментів її упровадження), оскільки вони потребують поглиблення й доповнення з урахуванням нових проблем господарювання та динамічних змін у такій життєво важливій галузі, як тваринництво.

Мета статті. Метою статті є обґрунтування теоретичних засад і концептуальних підходів до аргументації проблеми формування й реалізації державної політики у галузі тваринництва.

Виклад основного матеріалу. Сучасний кризовий стан сільського господарства України потребує втручання держави у розроблення заходів державної політики (формуються й реалізуються в складних внутрішніх та зовнішніх економічних і соціально-політичних умовах) та їхнього цільового спрямування на подолання складних і руйнівних процесів у виробничо-господарській діяльності, яка забезпечує збільшення обсягів продукції рослинництва й тваринництва.

Відповідно, сприяння прискореному розвитку галузі тваринництва є необхідною умовою досягнення високого рівня продовольчої безпеки країни та забезпечення населення високопоживними продуктами харчування. Водночас варто зазначити, що за досліджуваний період (1990–2018 рр.) кількість поголів'я великої рогатої худоби зменшилась на 86,5%, корів – на 77,1%, свиней – на 69%, вівець і кіз – на 84,9%, що вплинуло на обсяги виробництва тваринницької продукції. Зокрема, виробництво м'ясної продукції зменшилось на 46%, молочної – на 58,9%, яєць – на 0,9% [1, с. 13].

Натомість державі дуже важливо гарантувати забезпечення попиту населення на м'ясо-молочну продукцію задля стабілізації ринкової кон'юнктури. Інакше держава не одержить необхідного обсягу важливих продуктів споживання власного виробництва, що порушить вимоги національної безпеки продовольчого забезпечення, підвищить ризикованість, пов'язану з нестачею продовольчих ресурсів [2, с. 26].

У цій ситуації доцільно сформувати ефективні варіанти вибору альтернативних параметрів державної політики в інтерпретації цілеспрямованих державних політико-адміністративних заходів, управлінських інструментів (нормативно-правові підстави державно-управлінських дій) та ресурсів (адміністративні, матеріальні, фінансові, інформаційні, людські та політичні можливості) для своєчасного прийняття державних рішень щодо подальшого розвитку тваринництва.

Нині у середовищі державної політики повинні не тільки прийматись державно-політичні рішення, що спрямовуються на розв'язання соціально-економічних проблем, але й розроблятись науково-стратегічні програми (відповідно до цілей та поставлених завдань), а також визначатись інструменти їхньої реалізації у галузі тваринництва задля забезпечення його високого рівня привабливості та стійкого розвитку (рис. 1).

Отже, державна політика повинна своєчасно виявляти різні проблеми (особливо складні й суперечливі) розвитку тваринництва, здійснювати деталізацію, встановлювати причини виникнення та визначати можливі шляхи їхнього розв'язання. Вкрай важливим аспектом є те, що держава повинна регулювати економічні процеси, забезпечувати реалізацію соціально-економічних та правових функцій, а сформована державна політика має сприяти формуванню

відносин з виробниками тваринницької продукції на принципах партнерства, взаєморозуміння та дотримання ділових стосунків відповідно до економічних інтересів цієї сфери діяльності.

Слід зазначити, що нині актуалізуються дослідження стосовно вироблення та здійснення цілеспрямованої та ефективної державної політики, котра дає можливість своєчасно реагувати на зміни не тільки у суспільстві, але й у такій сфері його виробничої діяльності, як тваринницька. Наявність низки виробничих проблем, що віддзеркалюють постійну появу людських потреб і можливість держави та суспільства їх задовольняти, та результати проведення їхнього аналізу визначають необхідність формування державної політики та її спрямування на прискорення розвитку тваринництва. Така проблема вивчається суб'єктами політики з використанням механізму формування політичного порядку денного (розгляд, обговорення, прийняття рішення, виконання практичних дій для отримання конкретних результатів).

Державна політика має конкретне соціальне й універсальне спрямування та характерні особливості, тому її формування, що включає низку етапів, чинників, умов посильного вкладу у діяльність суб'єктів політики й груп впливу на процес вибору стратегічних цілей та їхнє відображення у законодавчих і програмних матеріалах, зумовлюється низкою різних чинників, котрі віддзеркалюють різноманітні аспекти державно-політичного процесу.

У період формування й реалізації державної політики у галузі тваринництва береться до уваги та враховується низка нормативно-правових актів установчого змісту та програмних документів (Державна підтримка галузі тваринництва та Підтримка утримання молодняка великої рогатої худоби), постанов Кабінету Міністрів («Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва»), Законів України («Про молоко та молочні продукти», «Про племінну справу у тваринництві», «Про ветеринарну медицину»). Тут задекларовано досягнення цілей відповідно до основних принципів ефективної державної політики, значення яких полягає у:

Рис. 1. Структурні елементи основних складових державної політики у розвитку тваринництва

Джерело: розроблено автором

– відповідності положенням Конституції та законам України;

– погодженні цілей, завдань, заходів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади під час формування та реалізації державної політики;

– розширенні у державній політиці можливостей надання доступу різним суб'єктам господарювання до ресурсів державної фінансової підтримки розвитку тваринництва;

– забезпеченні вільного доступу громадянського суспільства до інформації, що визначає процес формування й реалізації державної політики у тваринництві;

– взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій та програм розвитку тваринництва на державному й регіональному рівнях;

– забезпеченні ефективного використання енергетичних, матеріальних та виробничих ресурсів, особливо генетичного потенціалу тварин.

Вважаємо, що в процесі формування державної політики необхідно забезпечити розроблення аналітичних схем структурування наявних проблем з обов'язковим виокремленням найбільш важливих з них, використання різних норм, процедур, алгоритмів та наукових підходів до створення моделей оптимізації прийняття державних рішень щодо вжиття політико-адміністративних заходів влади задля вибору ефективних варіантів та альтернатив здійснення політики у галузі тваринництва. При цьому значна увага приділяється прийняттю рішень, встановленню повноважень та поділу влади, а також положенням, котрі передбачають порядок формування, обговорення, прийняття й здійснення державної політики інститутами державної влади та державного управління [3].

Встановлено, що важливу роль у формуванні державної політики та здійсненні її цілеспрямованого впливу на суспільство відіграють органи державної влади, оскільки вони разом із законодавчими органами ініціюють та вносять вагомі пропозиції щодо методів, засобів, пріоритетів та напрямів здійснення державної політики в різних сферах суспільного життя. Щоразу державна політика розробляється (враховуються різні проблеми, обставини (процес збереження влади окремих владних груп у державі) та умови функціонування конкретної сфери діяльності) вищими органами державної влади.

Однак у цьому процесі також беруть участь такі суб'єкти політики, як політичні партії, дослідницькі центри, університети, громадянське суспільство, діячі бізнесу й науки. В основі формування державної політики перебувають першочергові інтереси суспільства відповідно до сформованих протягом певного періоду політичного розвитку держави стратегічних потреб і цілей, що знайшли підтримку елітних груп і політичних лідерів. Важливо, щоби політика була динамічною, послідовною, вчасно сформованою та ефективною, не нав'язувалася суспільству та не суперечила інтересам і потребам громадян.

Слід зазначити, що нині не варто применшувати важливість громадянського суспільства (фізичні, юридичні особи й різні форми їхнього об'єднання), котре має широкі можливості участі (за умовами реалізації демократичної форми управління) в процесах відродження й розвитку тваринництва в регіонах країни, поки спостерігається активний розвиток інститутів громадянського суспільства, котрі здебільшого впливають на законодавчі процеси інститутів державної влади за рахунок активної участі громадськості у формуванні та реалізації державної регіональної політики [4]. У цьому разі у прийнятті таких рішень можуть брати участь господарюючі суб'єкти, що зацікавлені в розв'язанні суспільно значущих проблем [5].

Під час розроблення органами державної влади державної політики формуються цілі, завдання, пріоритетні програми й напрями за етапами (є поступальними діями часового виміру):

– формулювання політики (аналізується ситуація щодо визначення важливих суспільних проблем та варіантів їхнього розв'язання, приймаються рішення про можливість розроблення політики);

– формування політики (розробляються, узгоджуються цільові програми, структуруються заходи політики, встановлюються джерела фінансування);

– реалізація й виконання політики (адаптація заходів і програм, проведення контролю та моніторингу);

– оцінювання результативності політики (проводиться аналіз практичних результатів, допущених недоліків, надається загальна оцінка, проводяться виокремлення й усвідомлення нових суспільних проблем) (рис. 2).

Отже, формування державної політики є особливо важливим процесом, оскільки виникає потреба проведення дослідження всіх можливих наслідків від неправильно прийнятих державних рішень, тому необхідно таким чином

організувати діяльність уряду, щоб її результат привів до соціально-економічного зростання економіки України. В контексті зазначеного недосконалість сформованої державної політики негативно впливатиме на соціально-економічну діяльність суб'єктів господарювання у тваринництві, оскільки нині державі дуже важливо забезпечити попит населення на необхідні продукти тваринного походження й не порушити вимоги продовольчої безпеки.

Важливим питанням дослідження державної політики є процес її реалізації (комплекс взаємопов'язаних заходів та форм поведінки), котрий передбачає раціональне використання органами державної влади та інститутами громадянського суспільства наявних у їхньому підпорядкуванні ресурсів задля досягнення поставлених цілей. Отже, формується оптимальний механізм (основними складовими є нормативно-правові, організаційно-управлінські, фінансово-економічні компоненти, система управління персоналом) та визначається система інструментів і методів, які забезпечують (після прийняття відповідного нормативного акта) процес ефективної реалізації політики.

Варто зазначити, що досі в науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення сутності реалізації державної політики, тому це поняття розуміють як зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене в межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети, що полягає у вираженні у зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їх структурних підрозділів та посадових осіб, що здійснюються в процесі виконавчої діяльності та спрямуються на реалізацію функцій управління [6, с. 119].

У цьому разі процес реалізації політики зводиться до сприйняття трьох елементів, зокрема визначення суспільної проблеми, завдань та знарядь їхнього досягнення. Передусім прийняту до уваги проблему (у цьому разі – необхідність виведення з кризового стану й забезпечення розвитку тваринництва) слід пов'язати з цілями державної політики, котрі визначать першочергові завдання й засоби їхнього розв'язання відповідно до вимог законів та нормативно-правових актів.

Дослідження тенденцій реалізації державної політики задля забезпечення інтенсивного розвитку тваринництва дало можливість виявити низку системних питань, що лише частково знаходять своє місце в основі плану пріоритетних дій держави та уряду до 2020 р. [7; 8], а також потребують першочергового перегляду та розв'язання. Нині цей процес потребує підвищення відповідальності центральних органів виконавчої влади (у межах їхньої компетенції) за формування та вжиття заходів державної політики, що відображують стан зовнішньої (фактор національної безпеки) та регіональної

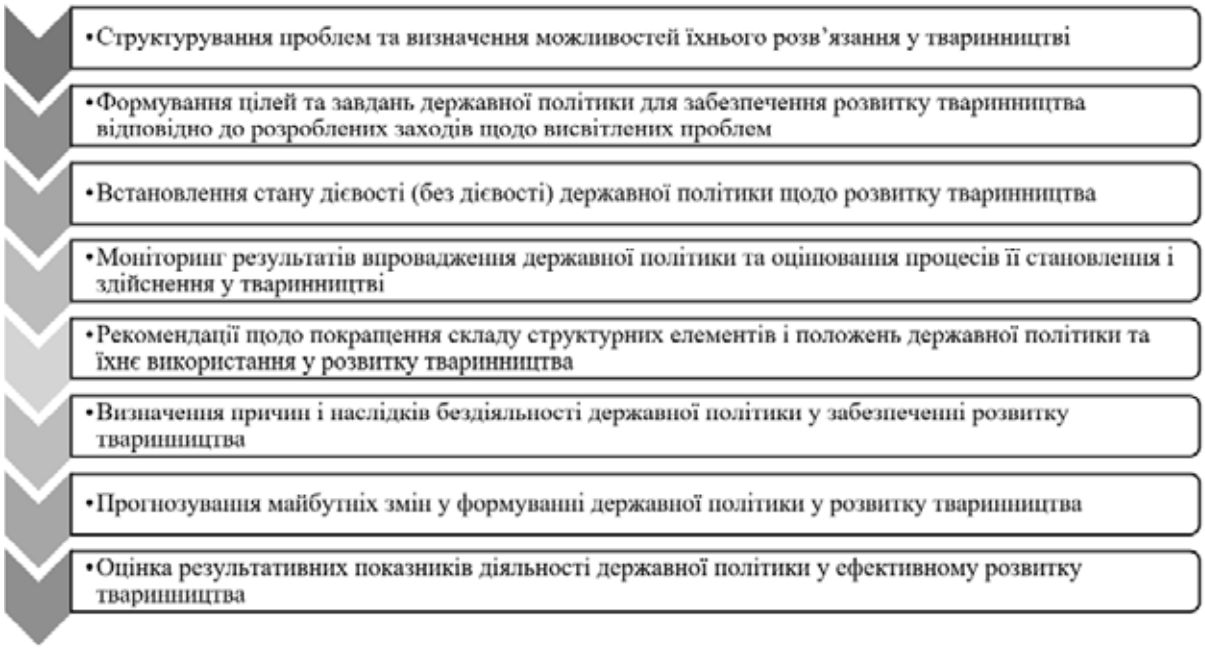

Рис. 2. Етапи формування та реалізації державної політики у галузі тваринництва

Джерело: розробка автора

політики, справедливість соціальної політики, ефективність фінансової та модернізацію виробничої діяльності, незалежність енергетичної безпеки, прискорення економічного розвитку сфер і галузей аграрного виробництва, особливо галузі тваринництва.

Вважаємо, що під час реалізації державної політики у тваринництві важливо враховувати стан ринкових відносин, наявність різних форм власності, рівень інформаційного забезпечення та розвитку людського потенціалу, тому у засобах реалізації державної політики повинні знаходити своє місце ті характеристики, що віддзеркалюють основні її ідеї, котрі зачіпають інтереси працівників тваринництва щодо задоволення їхніх потреб.

Після здійснення процесу реалізації державної політики держава зобов'язана навчити тваринників ефективно господарювати у складних ринкових умовах задля прибуткового виробництва продукції тваринництва. Окрім цього, держава повинна проявити турботливе ставлення до працівників тваринництва, створивши спеціальний фонд соціальних гарантій на випадок подальшого вимушеного скорочення робочих місць в основних підгалузях тваринництва.

При цьому доречним буде перегляд наукових досліджень заходів, методів, дій, що спрямовуються на забезпечення й підтримку ефективного розвитку галузі тваринництва. У цьому концепті не варто применшувати важливість оцінювання практичного аспекту державної політики, якому належить місія розроблення системи відповідних заходів стосовно державного регулювання розвитку тваринництва.

Надалі реалізація державної політики у тваринництві повинна проводитися за умови забезпечення взаємозв'язку між суспільними проблемами та державою. Спочатку держава визначає наявні проблеми, а потім уже розробляє стратегію й порядок їхнього розв'язання, на законодавчому рівні посилює політику, визначає заходи, вжиття яких сприяє розв'язанню проблем, оцінює результати та встановлює напрями подальших дієвих процесів з використанням інструментів регулювання розвитку тваринництва.

Висновки і пропозиції. Дослідження показали, що визначення основних засад і напрямів управлінського впливу владних структур на розвиток тваринництва потребує стратегічного спрямування державної політики з обов'язковим урахуванням перспектив її здійснення й детального аналізу ефективної діяльності суб'єктів владних повноважень щодо реалізації покладених на них завдань у цій стратегічно важливій галузі аграрного виробництва. Власне, цим питанням слід надавати особливого значення під час формування державної політики й розроблення її загальнодержавних програмних документів, де повинні висвітлюватися пріоритетні завдання розвитку тваринництва та характеризуватися результати оцінювання ефективності реалізації державної політики в цій сфері діяльності.

Отже, наступними роками державна політика повинна мати специфічне спрямування на характер виробничої діяльності у тваринництві залежно від сучасних умов господарювання, кількості генетичного потенціалу, числа працюючих, їхнього розподілу за сферами зайнятості, збільшення обсягів виробництва, підвищення конкурентоспроможності тваринницької продукції та забезпечення продовольчої безпеки країни.

Вважаємо, що в подальшому потребує розроблення цілеспрямована модель державної політики, котра мала би змістовні, структурні та функціональні особливості (оптимальну структуру управлінського апарату та професіональних учасників для ухвалення державних рішень, методологічну базу для проведення інституційно-економічних та моніторингових досліджень), а також включала концептуальний механізм її здійснення у галузі тваринництва. У контексті зазначеного державна політика повинна розглядатися значно швидшими темпами порівняно з безперервним процесом розвитку суспільства.

Список використаної літератури:

1. Тваринництво України 2018 : статистичний збірник. Київ : Державна служба статистики України, 2019. 168 с.
2. Місюк М. Ринок продукції скотарства : монографія. Київ : ННЦ «ІАЕ», 2012. 330 с.
3. Конституція України : прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: https://www.president.gov.ua/documents/constitution/
4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ від 24 квітня 2019 р. № 353. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п.
5. Ситник С. Політичні аспекти організації нормотворчості в Україні. Відкриті очі. 2014. URL:

http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2014/11/blog-post.html.
6. Пал Л. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюби. Київ : Основи, 1999. 422 с.
7. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМУ від 17 квітня 2019 р. № 254-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-р.
8. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1089. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2017-п#n2.

Lavruk O. V. Formation and implementation of the state policy in animal husbandry

The theoretical and methodological basis for the formation of public policy, its content, tools, functions and management mechanisms of its implementation in animal husbandry are substantiated. Given the critical state of livestock development, such an urgent problem should be considered not only by the state, but also by all authorities in order to develop the concept of creating a comprehensive, long-term and reasonable public policy. It is argued that the current state policy should be primarily aimed at the long-term and break-even functioning of the livestock industry in all regions in order to guarantee food security of the country. Define the basic objectives, priorities and solutions, and institutional factors that influence the formation and implementation of public policies. It is noted that in the environment of state policy a whole range of tasks is taken, their state-political decisions are made, the necessary tools are developed, the elements of the mechanism for their implementation in animal husbandry are formed. It is believed that in the process of formation of state policy to ensure appropriate structuring of the existing problems in the implementation of the measures of the government to select effective options and alternatives to implement the policy in the field of animal husbandry. It is indicated that the current state policy should contribute to the formation of relations with producers and consumers of livestock products on the principles of partnership, mutual understanding and compliance with business relations in accordance with the economic interests of this sphere of activity. It is noted that the process of development and implementation of public policy should be consistent and interrelated stages. It is proposed to determine the main features of the state policy, which are to create appropriate conditions for the break-even functioning of animal husbandry. In the future, state policy measures should be directed to the nature of production activities in animal husbandry and the presence of the genetic potential of animals in order to increase the production of quality livestock products. Proposals are made to improve the process of formation and implementation of state policy in order to ensure the effective development of animal husbandry.

Key words: *state bodies, state policy, animal husbandry, formation, realization, state-political decisions.*