



ДОРОГОВКАЗИ **щодо діяльності відновленого** **Міністерства аграрної політики та продовольства України**

А. Базові засади ефективного державного управління

Система державного управління в Україні, у тому числі й аграрним сектором, лишається неефективною, розбалансованою та безвідповідальною. Водночас у світі система державного управління вже давно напрацювала базовий інструментарій, який дозволяє успішно розвиватися як окремим галузям, так і національним економікам, суспільству в цілому. В основі такого інструментарію лежать наступні чинники: моніторинг поточної ситуації, визначення стратегічних цілей та орієнтирів і встановлення пріоритетів для поточної діяльності на основі даних моніторингу та у відповідності до визначених стратегічних цілей, формування управлінської документації фахівцями відповідно до усталених стандартів, зв'язок з профільною громадськістю з метою обговорення та уточнення сформованих фахівцями документів..

Іншими словами, перед тим, як вдатися до дій, потрібно зібрати інформацію про поточний стан речей у визначеному напрямку, визначити цілі та окреслити стан справ, який має бути досягнутим. Тільки після цього можна говорити про запровадження конкретних заходів. Які, в свою чергу, мають визначитися на основі аналізу альтернатив з точки зору їх максимальної ефективності для досягнення визначеної цілі.

Контроль за виконанням визначених завдань має супроводжуватися аналізом ефективності вжитих заходів, а самі заходи коригуватися відповідно до даних такого аналізу.

Ці базові засадничі принципи на даному етапі варто реалізуватися в наступних напрямках:

В. Основні напрями формування і реалізації аграрної політики

1) Реформування земельних відносин

Відкриття ринку землі. Основним завданням у сфері земельних відносин на даному етапі є створення умов для відкриття ринку землі. Найпершим завданням в цьому напрямі є завершення попередніх етапів земельної реформи (розпаювання земель, скасування постійного користування тощо), наповнення відповідною державних баз даних (Державний земельний кадастр та Реєстр речових прав), та запровадження фінансових інструментів, які б дозволили тим, хто працює на землі, отримати її у власність на прийнятних умовах (план дій на реалізацію законодавства щодо відкриття ринку землі, розроблений ГС "Аграрний союз України був наданий робочій групі при Держгеокадастрі влітку 2020 року).

Функціонування ринку землі. Функціонування ринку землі має відбуватися відкрито і прозоро через сертифіковані торгові майданчики, які забезпечують добросовісність при укладанні угод купівлі-продажу землі. Фінансове забезпечення операцій з переходу прав власності, користування та промислового обробітку землі має здійснювати Державна іпотечна установа (концепція створення та функціонування такої установи розроблена в ГС Аграрний союз України, обговорювалася у робочій групі, створеній Держгеокадастром).

Як на етапі відкриття, так і при функціонуванні ринку землі має максимально широко використовуватися диджиталізація. Функціонування реєстрів, баз даних, здійснення торгових операцій та їхнє грошово-кредитне обслуговування має здійснюватися у дистанційному режимі.

Стійке господарювання. Також мають бути створені умови для формування цілісних майнових комплексів аграрного виробника, захисту результатів консолідації земель та неподільності промислово значимих земельних масивів, захищені майнові права та активи сільгоспвиробника.



2) Реформування сфери державного управління

Дерегуляція. Держава сьогодні ще не "знайшла себе" в тих координатах, які існують в інших країнах світу. Як і раніше, вона намагається перетягнути на себе невластиві їй функції, стримуючи розвиток відповідних структур публічного права та ринків. Найкращим дороговказом в цьому напрям є досвід інших країн, в першу чергу ЄС, який вже введений в законодавче поле України умовами договору з Світовою організацією торгівлі (СОТ) та Угодою про асоціацію з ЄС. Саме цими документами варто керуватися при визначенні сфери компетентності та функцій держави.

Іншими словами, перед тим, як запровадити те чи інше державне регулювання, потрібно звернутися до норм угод СОТ та про асоціацію з ЄС, провести моніторинг інструментарію вирішення такого питання в законодавстві провідних країн світу та ознайомитися з практикою вирішення відповідного питання на рівні самоорганізації бізнесу та ринків.

Саморегулювання. Дороговкази для розвитку галузевого саморегулювання також вже містяться у угодах СОТ та про асоціацію з ЄС. Формування інфраструктурного рівня (простір між державною та бізнесом) в Україні йде дуже болісно та повільно, в той час як у світі ця сфера заповнена численними організаціями, які діють на принципах саморегулювання, в першу чергу, системою ринкового контролю.

Загал галузевих асоціацій, які вже існують в Україні, кластери, які об'єднували б всіх гравців, долучених до виробництва та споживання окремих видів аграрної та харчової продукції, - це елементи такої саморегулювальної ринкової інфраструктури. Сьогодні він лишається виключно слабким, хоча міг би розвиватися з прискоренням на основі Концепції розвитку галузевих асоціацій та Кластеру добросовісних виробників, розроблених Аналітичним центром Аграрного союзу України. Галузеві асоціації, кластери, кооперативи, інші інституціональні та договірні об'єднання виробників мали б встановлювати правила для добросовісного виробництва аграрної та харчової продукції як на національному рівні, так і на локальному рівні (досвід Німеччини щодо формування інфраструктури забезпечення якості харчових продуктів надається проектом Агроторгівля).

Проведення чіткої державної політики, спрямованої на зміцнення інфраструктурного рівня, розвиток галузевих асоціацій, аналітичних центрів, підтримки формування кластерів та інших тематичних об'єднань сільгоспвиробників спрямо б становленню національної системи управління аграрним сектором України відповідно до кращих практик світу.

Диджиталізація. Сучасний комп'ютерний інструментарій, розвиток якого пришвидшився на тлі карантину COVID, надає можливості для суттєвого покращення державного управління. В Україні вже створена низка державних автоматизованих систем та баз даних (у сфері земельних відносин, реєстрації речових прав, оподаткування, реєстрації потужностей з виробництва харчових продуктів, пестицидів тощо). Прискореними темпами розвиваються також приватні бази даних.

На даному етапі бажано здійснити інвентаризацію наявних ресурсів (як державних, так і приватних, зокрема AgroOnline), сформуванню стратегію їх подальшого розвитку, у тому числі на основі державно-приватного партнерства. Пріоритетними напрямками тут є забезпечення прямих зв'язків між наявними базами даних органів державної влади, вдосконалення баз даних про земельні ресурси, лісове, рибне господарство, в інших сферах, які вже охоплені диджиталізацією.

Розвиток нових напрямів державного управління, у тому числі й діяльності відновленого міністерства, розвиток саморегулювальної інфраструктури аграрного та харчового сектору варто від початку базувати на ІТ інструментах (зокрема на концепції ІТ забезпечення функціонування Кластеру добросовісних виробників, розробленої Аналітичним центром ГС Аграрний союз України).

3) Грошово-кредитна політика

Стан справ у сфері кредитування сільського господарства лишається вкрай незадовільним десятиліттями. Основною проблемою тут є високі ризики надання кредитів (поточних, довгострокових, інвестицій) та неспроможність банків працювати з наявними ризиками. А відтак, основним дороговказом щодо грошово-кредитної політики в аграрному секторі є розвиток інфраструктури управління ризиками.



Елементами такої інфраструктури, зокрема, є страхування (відповідні напрацювання має офіс Міжнародної фінансової корпорації в Україні), хеджування, розвиток саморегульованих інструментів збільшення довіри інвестора до отримувача інвестицій (ГО Аналітичний центр Аграрного союзу України має відповідні напрацювання), формування системи фінансової підтримки експорту (відповідні напрацювання має німецький проект "Агроторгівля").

Іншою проблемою грошово-кредитної сфери є повна розбалансованість національних фінансових ринків, які до сих пір не спромилися напрацювати продукти, яких вимагає аграрний споживач. Ринок переповнений продуктами, які не користуються жодним попитом у споживача. Натомість лишається гострим дефіцит фінансів, який суттєво стримує інноваційний розвиток, розвиток виробництва з доданою вартістю, а інколи навіть веде до руйнування вже налагодженого виробництва за рахунок браку обігових коштів. Отже, балансування попиту та пропозиції на національних фінансових ринках є пріоритетом реалізації аграрної політики. Інструментами вирішення цієї проблеми, зокрема, може стати підтримка імпорту в Україну фінансових продуктів, які представлені на фінансових ринках інших країн світу та заснування Державної іпотечної установи (концепція такої установи та законопроект щодо її заснування напрацьований в ГС "Аграрний союз України" та обговорювався в рамках робочої групи влітку-восени 2020 року).

4) Інновації

Наука. Інноваційний розвиток аграрного сектору сьогодні відбувається, перш за все, за рахунок продуктів та послуг, які імпортуються в Україну. Вітчизняний людський потенціал в цьому процесі бере вкрай незначну участь.

Оптимальним шляхом і відповідним дороговказом тут може бути поглиблення міжнародної співпраці українських вчених та викладачів (в рамках програм ЄС Горизонт та COSME) і переорієнтація системи фінансування аграрної науки та освіти України на співфінансування міжнародних проектів та програм, в яких беруть участь українські вчені, залучення вітчизняного та міжнародного бізнесу до фінансування розробки інноваційних продуктів, у тому числі на основі адекватних фінансових продуктів та інструментів (див. напрям 2).

З іншого боку, деякі українські вчені вже мають напрацювання, які можуть бути безпосередньо застосовані на практиці в аграрному секторі на всіх рівнях – мікроекономічному (підприємства), інфраструктурному (правила безпечності, інші корисні правила для визначених груп), макроекономічному (державне управління) (прикладом тут може слугувати напрацювання доцента Житомирського аграрного університету Олександра Віленчука щодо страхування з державною підтримкою).

Освіта. Карантин COVID суттєво прискорив розвиток дистанційної форми освіти і ці процеси мають надалі поглиблюватися. Світові IT гіганти оперативно розробили інструментарій для підтримки дистанційної освіти і справа тепер за тим, що наповнити цей інструментарій якісними освітніми продуктами із забезпеченням реалізації прав інтелектуальної власності (винести на загальнонаціональний ринок курси, які викладаються в численних аграрних ВНЗ). Прототип ринку дистанційної освіти і його інфраструктури вже створений у вигляді тренінгової мережі для підготовки бізнесу до державних перевірок безпечності продуктів харчування "Компетенція долає корупцію".

Отримання теоретичних знань в дистанційному форматі варто поєднати з їх практичним застосуванням в форматі дуальної освіти (у тому числі на основі німецького досвіду, накопиченого в рамках проекту "Сприяння розвитку професійної освіти в аграрних коледжах України").

Консалтинг. Ринок консалтингових послуг розвивається в Україні з кінця 1990х років, однак до сих пір лишається вкрай розбалансованим. Як і на ринку фінансових продуктів, тут переважає пропозиція продуктів, які не знаходять споживача. Присутність держави, яка намагається компенсувати вартість консалтингових послуг, невиправдані вимоги до надавача дорадчих послуг лише ускладнюють ситуацію.

Держава має переорієнтувати ресурси, які виділяються на підтримку сільськогосподарського дорадництва на підтримку становлення національного ринку дорадчих (консалтингових) послуг (ГО Аналітичний центр Аграрного союзу України підготувала низку фахівців в регіонах та створила інфраструктуру ринку тренінгових та консалтингових послуг у сфері підготовки підприємств до державних перевірок Держпродспоживслужбою безпечності продуктів харчування та виведення харчових продуктів на міжнародні ринки).



Розвиток активів. Інноваційний розвиток економіки починається з розвитку нематеріальних активів кожного конкретного підприємства. Всі необхідні норми для обліку та підтримки оновлення нематеріальних активів підприємства існують в національному законодавстві з нульових років (останній документ - 2007 рік). Однак на практиці сільгосп підприємства не капіталізують навіть право оренди землі, яке є ключовим його нематеріальним активом. Це має наслідком підвищення нестабільності підприємств аграрного сектору.

Реалізація політики інноваційного розвитку в аграрному секторі повинне починатися з формування галузевої облікової політики, спрямованої на нормалізацію обліку нематеріальних активів. Залучення інфраструктурних інститутів до реалізації такої політики матиме наслідком не лише прискорення інноваційного розвитку підприємств, але і підвищення довіри при залученні інвестицій. (ГО Аналітичний центр АСУ" має відповідні напрацювання)

5) Державні фінанси

Оподаткування. Основним дороговказом у сфері вдосконалення фіскальної політики є реалізація принципів справедливості на основі структурування суб'єктів господарювання в сільському господарстві та встановлення режимів, які забезпечують рівнонапруженість оподаткування та рівномірне соціальне навантаження на суб'єктів господарювання різних типів. Іншими напрямками реалізації принципу справедливості є детінізація всіх аспектів діяльності сільгосп підприємства (використання земельних ресурсів, виробництво та продаж продукції тощо), витіснення готівки за рахунок розвитку загальнонаціональних баз даних (див. розділ Диджиталізація, рекомендації щодо обмеження обігу готівки підготовлені ГС Аналітичний центр АСУ влітку 2020 року) та інструментів аналізу даних (певний досвід такої діяльності вже накопичений в Державній фіскальній службі, його потрібно розширювати).

Державні дотації. Ключовим принципом надання державних дотацій має бути заповнення фінансових прогалин, які не можуть бути реалізованими в рамках функціонування грошово-кредитної системи. За рахунок загальної нерозвиненості грошово-кредитної системи в Україні таких прогалин сьогодні занадто багато. Але від підтримки сфер, де має працювати звичайне кредитування (власне кредитування, купівля техніки та обладнання, побудова та реконструкція виробничих приміщень тощо) потрібно переходити до підтримки виробника у непередбачуваних критичних ситуаціях (природні явища), надання допомоги новонародженим утворенням (у тому числі фермерам), підтримки заходів підприємств, спрямованих на захист навколишнього середовища. Такий перехід має відбуватися паралельно до нормалізації ситуації у сфері грошово-кредитної політики. Це довгострокове стратегічне завдання, виконання якого потрібно починати в пілотному режимі вже у 2021 році.

Надання державної фінансової підтримки має бути узгодженим з пріоритетами аграрної політики, спрямовуватися на реалізацію стратегії розвитку аграрного сектору та поєднуватися з розвитком програм кредитування у таких стратегічних напрямках розвитку аграрного сектору як виробництво продукції з доданою вартістю, зростання частки несировинного експорту, виробництво органічної продукції, розвиток кооперації дрібних та середніх виробників, сертифікація аграрної та харчової продукції відповідно до вітчизняних та міжнародних стандартів, розвиток інфраструктури збуту аграрної продукції.

Державно-приватне партнерство. Іншим інструментом реалізації стратегії розвитку аграрного сектору є підтримка проектів в критичних точках зростання, стартапів в рамках державно-приватного партнерства. Особливої уваги заслуговує підтримка розвитку ринкової інфраструктури, розвитком якої має опікуватися саме держава. При цьому держава має забезпечити повернення своїх ресурсів (прикладом тут може бути діяльність Держфонду, який надає кредити фермерам).

6) Розвиток ринків

Вітчизняні ринки. У сфері розвитку ринків аграрної продукції в Україні вже існують великі досягнення. Однак питання покращення якості товарів та розвиток матеріальної інфраструктури ринків аграрної продукції і сировини, особливо для виробників малого та середнього розміру, лишається актуальним дороговказом. На реалізацію цього пріоритету потрібно, перш за все, запустити національну систему забезпечення якості, яка б функціонувала на засадах саморегулювання (див напрям 2, аналіз прогалин в даному напрямі здійснив проект "Агроторгівля"). Також актуальним лишається питання розбудови національної ринкової інфраструктури, яка б оптимальним чином зв'язувала виробника і споживача аграрної і харчової продукції. Перш за все це стосується виробника картоплі, овочів, м'яса.



Держава також має приділяти увагу стабілізації ситуації на вітчизняних ринках продовольства, використовуючи можливості та ресурси Держрезерву та Аграрного фонду.

Міжнародні ринки. Основним завданням у цьому напрямі є розвиток національної експортної інфраструктури, яка б охоплювала всі аспекти підтримки вітчизняного виробника за кордоном – від створення фінансових інструментів (див. напрям 3) до утворення контактних пунктів (офісів) з підтримки експорту у складі посольств України за кордоном та організації торгових місії.

С. Система управління аграрним сектором

Інструментарій державного управління. В основі будь-якого управління (корпоративного, інфраструктурного, державного) лежать нормативні документи. І державне управління, в першу чергу, має базуватися комплексі, чіткій вертикалі документів. В управлінській документації галузі лежить Стратегія розвитку аграрного сектору України – опис стану, який має бути досягнутим в стратегічній перспективі, наприклад, 20-30-50 років. На досягнення стратегічних цілей, реалізацію стратегії формується Програма заходів – опис шляхів досягнення стратегічних цілей. План дій в довгостроковій, середньостроковій (3-5 років) та короткостроковій (1-2 роки) перспективі – це завдання для органів державної влади, публічних організацій інфраструктурного рівня, бізнесу, які мають бути виконаними у визначений термін. Низка згаданих документів логічно завершується Пакетом проектів законодавчо-нормативних актів, які потрібно прийняти на реалізацію стратегії розвитку аграрного сектору у відповідності до Програми та Плану дій.

Для формування управлінської документації потрібно організувати роботу штабу радників у складі 3-5 осіб і надати такому штабу ресурси для залучення вузькопрофільних фахівців та проведення кампанії з уточнення та популяризації змісту державних управлінських документів.

Аналіз даних. Державне управління має виходити з аналізу наявної ситуації (сьогодні воно ґрунтується переважно на умоглядних принципах, у тому числі щодо міжнародного досвіду). Кожен крок виконання плану заходів, реалізації програми заходів, досягнення стратегічних цілей повинна супроводжуватися аналізом ситуації, яка складається. Наступні заходи повинні враховувати таку інформацію і у разі необхідності коригуватися відповідним чином.

В основі державного управління взагалі і аграрним сектором зокрема, має лежати надійна система збору і опрацювання статистичних даних, їх накопичення у складі автоматизованих систем державного управління та у державних реєстрах.

Джерелами отримання інформації для аналізу може бути збір статистичних даних, інформація. Яка надходить під час громадських обговорень, програмних заходів галузевих асоціацій і інших структур громадянського суспільства.

Інфраструктура державного управління. Система державного управління має рівномірно охопити територію України, мати свої підрозділи на рівні всіх адміністративно-територіальних одиниць, визначених Конституцією України. Для цього у складі обласних та районних державних адміністрацій повинні працювати підрозділи по роботі з аграрним сектором, які мають налагодити і підтримувати дієву комунікацію як з міністерством та іншими центральними органами виконавчої влади, так і з спеціалізованими підрозділами виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад (ОТГ).

Наявність спеціалізованих підрозділів в обласних і районних державних адміністраціях має бути затвердженою на рівні законодавчо-нормативних актів (рекомендаційний перелік, який затверджується Кабінетом міністрів згідно статті 5 закону "Про місцеві державні адміністрації"). Наявність спеціалізованих аграрних підрозділів на рівні ОТГ має бути визначена стратегією розвитку аграрного сектору, а їх робота – будуватися відповідно до кращих практик, опрацьованих на інфраструктурному рівні управління (див. напрям 2, Саморегулювання) разом з громадськими організаціями органів місцевого самоврядування.



Спеціальні функції. Для виконання особливо важливих своїх функцій Міністерство може мати у своєму підпорядкуванні інші центральні органи виконавчої влади (Держгеокадастр, Держпродспоживслужба, Держліс, Держрибагентство тощо) та надавати подання до Кабінету Міністрів про заснування інших центральних органів виконавчої влади у разі необхідності. На виконання своїх функцій Міністерство також має установи, організації та підприємства (Держрезерв, Аграрний фонд, ДПЗКУ тощо), може їх реорганізувати та засновувати інші установи, організації та підприємства з огляду на завдання Стратегії, Програми та Плану заходів з розвитку аграрного сектору України.

Завершення ринкової трансформації. Процес приватизація державних підприємств лишається й досі незавершеним, хоча останнім часом й набув прискорення. До сих пір міністерство не визначило не тільки коло підприємств аграрного сектору, які мають залишитися в державній власності, але й принципи формування такого кола.

Дороговказом в цьому напрямі є стратегічні цілі розвитку аграрного сектору та функції міністерства. Саме відповідно до них варто визначати коло підприємств, які не підлягають приватизації. Особлива увага має бути приділена формуванню стратегій розвитку таких підприємств, забезпечена відкритість їх фінансової та управлінської звітності.

Забезпечення розвитку. Для реалізації стратегічних пріоритетів міністерству також варто засновувати кластери, пілотні проекти, стартапи та інші новоутворення в форматі підприємств та організацій з часткою державної власності або у формі проектів, які виконуються за участю фінансів та інших ресурсів держави.

УВАГА!!! Зазначені тут дороговкази не є ні стратегією, ні програмою, ні тим більше планом дій. Вони просто є індикаторами напрямів, каркасом (частиною можливо більш широкого каркасу), які мають бути покладені в основу зазначеної вище системи документів державного управління.

Державне управління буде ефективним, якщо буде базуватися на досягненнях, які вже мають громадські організації аграрного сектору, проекти міжнародної допомоги, підприємства. В даному документі кольором виділені лише декілька з таких напрацювань, яких на практиці може бути набагато більше. Тож штаб радників, зазначений вище, має розпочати свою роботу саме з інвентаризації відповідних напрацювань і пошуку синергії між ними.