

ВЗАЄМОДІЯ І РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АПК НА ДЕРЖАВНОМУ І РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Досліджено процес взаємодії та розмежування функцій державного регулювання АПК на державно-му і регіональному рівнях. Встановлена необхідність удосконалення за рахунок чіткої державної політики, поєднання галузевого і територіального управління й застосування його змішаного режиму.

Process of interaction and differentiation of functions of state regulation of agrarian and industrial complex at the state and regional levels is investigated. Necessity of improvement at the expense of an accurate state policy, a combination branch and territorial administration and application of its mixed mode is established.

Ключові слова: державне регулювання, аграрне виробництво, ринкові відносини, стимулювання розвитку, органи управління, конкурентоспроможність, система управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню конкретних напрямів державного регулювання аграрного виробництва в період його реформування, структурної перебудови та вдосконалення системи управління АПК присвячені роботи економістів-аграрників В. Андрійчука [1], В. Бойка, М. Вітківського, П. Гайдучького, С. Дем'яненка, М. Долішнього, Й. За-вадського, М. Гладія, В. Зіновчука, М. Калінчика, В. Криворучка, О. Крисального, А. Лісєцького, Ю. Лупенка, М. Маліка, В. Месель-Веселяка [3], А. Молдаван, Т. Мостенської, О. Онищенко, М. Орлатого, Б. Пасхавера, Г. Підлісєцького, І. Прокопи, В. Пуліма, М. Пугачова, В. Рябоконя, П. Саблука [3], В. Ситника, В. Трегубчука, М. Федорова [3], А. Шепотько, О. Шестопаля, О. Шпи́чака, М. Хвесика [4] та інших.

У літературних джерелах недостатньо висвітленими залишаються питання по врегулюванню функцій державного управління АПК на різних рівнях влади.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення шляхів удосконалення взаємодії функцій державного регулювання АПК на державно-му і регіональному рівнях.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Роз'єднання функцій державного і господарського управління призводить на практиці до розмежування колишньої однонаправленої ("зверху вниз") і адміністративної за характером вертикалі ухвалення управлінських рішень. Між тією системою, що зберегла багато в чому колишній централізований характер ухвалення макроекономічних рішень з розвитку АПК на рівні міністерств і відомств, і блоком ухвалення рішень на рівні господарських одиниць виникає розрив. Вирішення міністерств тепер трансформуються на рівні підприємств не директивним, а непрямим шляхом через заходи, які відповідають певним умовам цінового, кредитового, податкового й іншого економічного регулювання. З іншого боку, з'явився зворотний зв'язок — прагнення до оптимізації управлінських рішень "знизу", через посередницькі структури, які почали помітно впливати на ухвалення макроекономічних рішень. В той же час практичні рішення в рамках міністерств і їх регіональних органів залишаються жорстко централізованими.

РЕЗУЛЬТАТИ

У період трансформаційних зрушень в економіці країни посилення диспропорцій на регіональному рівні є об'єктивним процесом, що зумовлений низкою факторів і таким, що відбувається завжди. Саме тому в державній регіональній політиці країни особливий акцент робиться на підтримці точок зростання, а не на вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів, оскільки обмежені в умовах системної кризи бюджетні можливості держави можуть спричинити лише "вирівнювання всіх у бідності".

Об'єктивна необхідність змін, проведених у державному управлінні регіональним розвитком, зумовлена кардинальними змінами в інституціональній структурі економіки України — виробництво двох третин товарів і послуг у половині регіонів забезпечується недержавним сектором економіки, одночасно зникли важелі прямого втручання влади у діяльність економічних суб'єктів. Пряма бюджетна підтримка всіх регіонів є неможливою, а джерела зростання слід шукати на регіональному та місцевому рівнях, спираючись на територіальні громади, їх об'єднання, інститут місцевого самоврядування, підприємницькі структури. Держава ж повинна створювати для них сприятливі умови розвитку. Отже, регіони, територіальні громади повинні перетворюватися з об'єктів на суб'єктів розвитку.

Процес регіоналізації в Україні повинен спрямовуватися на створення основи для економічного зростання регіонів, що базується на мобілізації власних економічних, перш за все людських, ресурсів і мереж всередині та поза межами регіону, міжрегіональних, місцевих зв'язках, вдосконаленні інфраструктури, що підвищує економічний потенціал. Економічне відродження регіонів може відбутися лише в результаті концентрації зусиль представників бізнесу, управлінської еліти місцевого самоврядування та громадського сектора, і воно не має зводитися лише до зростання рівня автономності регіону від держави. Основною метою цього процесу є активізація "соціального капіталу". Більше того, процес регіоналізації не повинен послаблювати базові територіальні громади.

Як відомо, механізм управління аграрного сектора в ході численних перетворень останнім часом виявився зовсім зруйнованим. Втрата керованості, характерна в цілому для всього народного господарства України, особливо негативно відбилася і на стані аграрного комплексу, який є найбільш складною економічною системою. Складність її полягає в тому, що її функціонування відбувається під впливом закономірностей не лише економічного, але також соціального, біологічного характеру, інших чинників, які визначають специфіку і унікальність аграрного виробництва.

Як свідчать світова та вітчизняна практика, однією з головних умов ефективного розвитку агропромислового комплексу є державна підтримка цих галузей народного господарства. Успіх аграрних перетворень, що проводяться в економіці, прямо залежить від ставлення до них держави, дієвості і ефективності її аграрної політики. Держава може або реально підтримувати і сприяти перетворенням, або проводити таку економічну і фінансово-кредитну політику, яка приведе до збитковості цієї галузі. Таким чином, без державної підтримки аграрному сектору не обійтися.

Академік НАН України М.І. Долішній наголошував, що перед аграрною наукою, передусім, стоять такі важливі проблеми, як обґрунтування та визначення ролі держави в регулюванні агропромислового виробництва. Сьогодні, згідно

із Законом України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р." від 18 жовтня 2005 р., № 2982-IV, державна аграрна політика спрямована на досягнення таких стратегічних цілей, як гарантування продовольчої безпеки держави, перетворення аграрного сектора на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки держави, комплексний розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі.

Особливого значення набуває конкретизація відповідних положень з виходом на регіональний рівень, де безпосередньо вирішуються проблеми стабілізації і розвитку АПК, зокрема через формування що відповідає новим умовам системи управління. Те ж саме відноситься і до системи ведення агропромислового виробництва, найважливішим елементом якої є управління. При цьому цілком очевидно, що система ведення агропромислового виробництва в кожному регіоні відрізняється, незважаючи на те, що є загальні Методичні рекомендації, відповідно до яких в регіональних системах розробляється організаційно-економічний механізм. Як елементи такого механізму (або засобів регіонального регулювання АПК) виділяються:

- виробничо-господарська підприємницька діяльність держави в якості регіональних органів управління;
- бюджетне субсидування і кредитування;
- державні замовлення, податкова політика;
- правове регулювання і адміністративний контроль.

Якщо прийняти це визначення за робоче (очевидно, що потребує уточнення і доповнення), то метою управлінської діяльності в регіональному АПК є розробка і реалізація економічних, організаційних і правових заходів, спрямованих на вирішення проблем соціально-економічного розвитку. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити ряд завдань, серед яких:

- розробка комплексу економічних, організаційних і правових заходів у сфері вдосконалення земельних відносин в регіональному АПК;
- реорганізація сільськогосподарських підприємств і розвитку багатокладної економіки сільськогосподарського виробництва;
- вдосконалення форм державного регулювання агропромислового комплексу, включаючи методи бюджетного субсидування, кредитування, місцевого оподаткування, інше;
- стимулювання вертикальної кооперації в АПК;
- інформатизація управління агропромисловим виробництвом;
- соціальний розвиток села.

Зіставляючи ці документи, неважко виявити єдиноподібність роботи з перетворення методів господарювання і управління та елементи дублювання, концептуальної неузгодженості окремих положень відповідних документів. Було б правильнішим розглядати системи ведення агропромислового виробництва в регіонах, особливо в частині господарського механізму, системи управління і державного регулювання саме як конкретизацію здійснення цілей і завдань стабілізації і розвитку АПК на регіональному рівні і тим самим виключити можливий паралелізм у відповідних наукових розробках, практичних рішеннях і заходах в цій галузі, а також неузгодженості в методичних підходах до тих же аспектів проблеми.

Посилення державного управління стає новою тенденцією у розвитку аграрного сектора економіки, тому що воно дає можливість усунути недоліки господарювання в умовах ринкової економіки за допомогою нової політики оподаткування, ціноутворення, кредитування. Саме використання на практиці таких важливих інструментів, як регулювання цін та валютного курсу, грошово-кредитна політика НБУ, інвестиційна політика, фіскальна політика, державні замовлення (контракти), стає найдоцільнішим в процесі ринкової трансформації економіки України взагалі і, зокрема, її аграрного сектору.

До функцій державних органів управління входить забезпечення розвитку науково-технічного прогресу, переведення аграрного виробництва на інноваційну модель, яка нині набуває визначального характеру в конкурентному виробництві продукції як на внутрішньому державному, так і на міждержавному ринках.

Одночасно з цим не слід скидати з рахунків той факт, що управління здійснюється в умовах ринкових відносин. Сьогодні основним у діяльності керівних органів стає безпосередній вплив на суб'єкти власності, а створення для них умов господарювання, координація дій, що пов'язані з

розвитком маркетингових, інвестиційних, інноваційних процесів. У більш розвинених країнах багато функцій управління аграрним сектором відповідні міністерства делегують органам місцевого самоврядування, громадським організаціям. Таке делегування повноважень допомагає дотримуватися баланс між інтересами як окремих товаровиробників, так і галузей АПК і держави в цілому.

У регіонах України нині функціонує вже більше тридцяти професійних громадських організацій, які сприяють впровадженню ринкових відносин у сільському господарстві, створюють умови для розвитку підприємництва, здійснюють захист інтересів суб'єктів аграрного ринку. Що стосується органів місцевого самоврядування, то їх основним завданням є: підвищення потенціалу місцевих органів влади і неурядових громадських організацій у вирішенні проблем, пов'язаних з інтересами суб'єктів господарювання; налагодження партнерських зв'язків між працівниками аграрного сектора, представниками влади, неурядовими громадськими організаціями.

На регіональному рівні управління аграрного сектора здійснюється органами, які мають назви департаментів, управлінь, комітетів сільського господарства тощо.

Так, за результатами аналізу соціально-економічної та суспільно-політичної ситуації в Запорізькій області, питань, які найбільш турбують людей, діагностики проблем, що стримують регіональний розвиток, а також визначення можливих шляхів їх вирішення, послідовності кроків і підходів до їх розв'язання, подолання негативних тенденцій соціально-економічного розвитку, на виконання Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року, актуалізованої з урахуванням ключових завдань Програми економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" рішенням обласної ради від 08.09.2010 № 8, робочою групою розроблено пріоритетні напрями роботи Запорізької обласної державної адміністрації на 2011 рік [5]. Однією з важливіших на сучасному етапі є стратегічна мета оптимізації діяльності обласної та районних державних адміністрацій, сертифікація системи управління, розвиток інтелектуального та кадрового потенціалу (рис.1).

Виконання у зв'язку з цим, оперативної мети впровадження та сертифікації системи управління якістю в облдержадміністрації повинно дати такі результати:

- врахування в діяльності облдержадміністрації потреб населення області в певних послугах;
- забезпечення належної якості публічних послуг облдержадміністрації
- запровадження чіткої регламентації діяльності посадових осіб облдержадміністрації;
- підвищення рівня прозорості прийняття управлінських рішень в облдержадміністрації;
- підвищення результативності та ефективності державного управління на рівні облдержадміністрації, за рахунок зменшення необґрунтованих витрат коштів та часу на дублювання функцій;
- підготовка кваліфікованих спеціалістів та методичних матеріалів у облдержадміністрації для подальшого використання у процесі запровадження системи менеджменту якості в райдержадміністраціях області;
- отримання до 01.01.2012 Запорізькою облдержадміністрацією міжнародного сертифікату, на відповідність системи менеджменту якості стандарту ISO 9001:2008, що буде сприяти інвестиційній привабливості регіону.

Основними завданнями регіональних управлінь є безпосередньо реалізація державної політики в галузях агропромислового виробництва, організація впровадження науково-технічних розробок, розроблення проектів соціально-економічного розвитку відповідної території та місцевого бюджету, забезпечення державної підтримки підприємства, складання місцевих балансів щодо забезпечення сільської місцевості ресурсами, впровадження антимонопольного регулювання та розвитку конкуренції (рис. 2).

Визначена стратегічна мета підвищення ефективності використання аграрного потенціалу області в забезпеченні населення продуктами харчування зосереджує в собі оперативні цілі, виконання яких надає певних результатів.

Моніторинг та контроль виконання поставлених цілей проводиться за допомогою сформованого координаційного центру, координатору проекту при участі Голови обласної державної адміністрації, до яких зводиться вся інформація, що потрапляє до аналітичних центрів з обробки оперативної інформації.



Рис. 1. Цілі щодо оптимізації діяльності державних адміністрацій та результати їх виконання

Треба зауважити, що на території окремих адміністративних одиниць (областей) відрізняються природні умови, що обов'язково треба враховувати при територіальному розміщенні виробничої діяльності. Отже, для управління розвитком конкурентоспроможної ринкової системи господарювання районування також має дуже важливе значення. За цих умов управління агропромисловою діяльністю має бути спрямоване на чітке розмежування повноважень між державними органами управління аграрним сектором, органами регіонального управління розвитком агропромислового виробництва та органами місцевого управління.

Стратегія розвитку агропромислового комплексу повинна враховувати регіональні особливості України. Традиційно існуюча регіональна аграрна спеціалізація України не є досконалою, оскільки ще за союзних часів сільськогосподарські товаровиробники виробляли не те, що необхідно було ринку і відповідало місцевим ґрунтово-кліматичним умовам, а те, що замовляла держава. Тому необхідне вдосконалення розміщення аграрного виробництва, з урахуванням кон'юнктури аграрного ринку як внутрішнього, так і світового.

Продовжитись подальша концентрації економічної діяльності в більш аграрнорозвинених регіонах України, насамперед, у тих, які спеціалізуються на вирощуванні експорторієнтованих культур (зернові, соняшник), а саме: Придніпровський (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області) та Причорноморський (Одеська, Миколаївська, Херсонська області, АР Крим) економічні райони. Ці регіони в середньому за період 1990 — 2009 рр. забезпечували відповідно 17,4 та 21 % загальнодержавного виробництва зерна, а також 35,1 та 22,7 % виробництва соняшнику [6].

Для скорочення регіональної нерівності необхідні значні ресурси, оскільки вона зумовлена об'єктивними й довгостроково дієвими факторами. Існує кілька інстру-

ментів такої політики. Розходження в економічному розвитку можуть бути зменшені шляхом міжрегіонального перерозподілу доходу — така політика активно проводиться в країні. Другий шлях — стимулювання розвитку відсталих регіонів, засноване на реалізації їхніх порівняльних переваг — цей інструмент поки що використовується недостатньо. Третій — переміщення населення, що вже відбувається природним шляхом у вигляді трудової міграції з одних регіонів країни до інших. Тільки оптимальне сполучення цих інструментів регіональної політики держави допоможе пом'якшити регіональну нерівність розвитку аграрного сектора України та приведе до подальшого розвитку сільських територій.

Державна стратегія розвитку сільських територій повинна ґрунтуватися на комплексному підході, що припускає зосередження в регіональних центрах сільгоспвиробників, сервісних організацій, що переробляють підприємства, установ охорони здоров'я, початкового й середнього професійного утворення, побутового обслуговування, культури, торгівлі з метою створення однакових умов життя селян і їхніх закріплень у сільській місцевості.

Проблему розвитку сільських територій неможливо вирішити без децентралізації державних управлінських функцій на користь місцевого самоврядування, надання територіальним громадам реального самоврядування і фінансового забезпечення. Із цією метою необхідно забезпечити:

- розробку збалансованих програм соціально-економічного розвитку певних сільських територій відповідно до їх територіальних, природних, виробничих, демографічних особливостей;

- формування місцевих бюджетів під розроблені програми соціально-економічного розвитку і джерел їхнього фінансування;

- створення й ефективне керування розмежуванням функцій, повноважень і меж цих повноважень) соціальною інфраструктурою і комунальною власністю, організація їх ефективного матеріально-технічного й фінансового забезпечення;

- прийняття й реалізацію рішень про створення, ліквідацію (за необхідності), реорганізації й перепрофілювання об'єктів як виробничої, так і соціальної інфраструктури на селі.

Як бачимо, розвиток громадського професійного управління і регіонального самоврядування не послаблює центральні органи управління, а, навпаки, дозволяє зосередитись на виконанні владних повноважень і звільняє їх від невластивих функцій, а крім того, ставить в рамки правової поведінки.

У міру розвитку ринку на рівні регіонального АПК, вдосконалення і зміцнення державного управління важливо повною мірою реалізувати функції господарського управління, його орієнтацію на ухвалення рішень, які сприяли б раціоналізації використання наявних ресурсів, враховуючи їх загальну обмеженість, особливо в умовах теперішнього перехідного періоду. Вирішальне значення тут має економічна свобода, заповзятливість при жорстко корегуючій ролі держави, що у свою чергу вимагає іншого економічного мислення.

Стосуючись цього принципового питання досліджуваної проблеми, треба відзначити, що країна, де велика частина населення існує виключно на платню і пенсії, і всього чекає від держави, звичайно, інакше думає, інакше міркує, інакше вчиться, інакше пише і вірить, ніж країна, де приватна заповзятливість, торгівля і промисловість розвиваються "на волі". Одне із завдань управління в регіоні і тим більше безпосередньо в господарюючих суб'єктах — активізувати цю заповзятливість. Найважливішим засобом такої активізації є залучення до управління самих цих суб'єктів, особ-

ливо, якщо мова йде про крупні колективні господарства. У індивідуальному приватному підприємстві така активізація зумовлена самою природою господарства: фермер одночасно і виробник, і управлінець, що дозволяє повною мірою реалізувати економічну свободу для досягнення найбільших виробничих результатів, зрозуміло, за інших рівних умов.

З цього виходить, що на регіональному рівні управління АПК в умовах посилення функцій господарського управління підвищується роль згадуваних вище демократичних недержавних або державно-кооперативних виробничих ланок (асоціацій, об'єднань і т. п.) і відповідних управлінських структур.

На районному рівні ці функції розширюються і в господарюючих суб'єктах (виключаючи державні підприємства) повинні ставати домінуючими або винятковими. На ділі цього, проте, поки не відбувається, особливо якщо мати на увазі систему управління АПК району, де, як і на обласному рівні, суттєву роль грають адміністративні методи, характерні для колишньої планової економіки.

Було б неправильним взагалі відкидати планові початки в управлінській діяльності, тим більше в умовах переходу до ринку. Проте мова повинна йти про економічні методи планового управління господарським розвитком на ринковій основі. Це відноситься не тільки до управлінських рішень в сфері цін, кредитно-фінансової системи, відповідно припускаючи інші функції управлінської діяльності на всіх ієрархічних рівнях агропромислового комплексу, включаючи районний рівень. Тіж самі методи необхідно застосовувати в регулюванні виробництва і реалізації продукції.

На практиці формування нової управлінської системи регіональних АПК проходить боліше, суперечливо, часто стихійно або, навпаки, під адміністративним натиском, що, перш за все, пов'язано з недосконалістю господарського механізму і державного регулювання розвитку АПК. Це створює величезні небезпечки для всього процесу соціально-економічного розвитку становить, коли нові управлінські структури розвиваються повільно, натрапляючи на перешкоди, що не дозволяють швидко налагодити ефективне використання виробничих ресурсів в сільському господарстві.

Тим часом в умовах економічної реформи ринкової орієнтації об'єктивно змінюється характер, принципи взаємин між місцевими органами управління АПК і безпосередньо виробничими структурними ланками. З урахуванням цього виділяються два організаційні аспекти управління АПК територіальний і галузевий. Найважливіше значення має їх раціональне поєднання. Одна з найбільш складних проблем забезпечення цього поєднання — подальший розвиток міжгалузевих зв'язків, кооперації і нових форм агропромислової інтеграції, місцевого самоврядування. На рівні району вона вирішується через адміністрацію і управління сільським господарством.

Важливим інструментом державного управління і регулювання в аграрному секторі в перехідний період повинно стати замовлення на закупівлю сільськогосподарської продукції і сировини. Очевидно, що проведення цих закупівель мало б здійснюватися в рамках господарського управління без "нагадування" про організацію закупівель місцевими організаціями. Оскільки економічний механізм АПК не забезпечує реалізації норм цього закону на місцях, доводиться видавати постанови, дублюючи суть закону і "встановлювати" нереальні показники, які часто свідомо не здійснимі із-за декларативності авансування закупівель, унаслідок реального попиту на ринку. Теж саме можна відзначити по товарному кредиту, лізингу і т.п.

На мікрорівні АПК повинні отримати найширший розвиток самоуправлінські початки, договірні відносини на рівноправній основі. Аналізуючи практику державного і господарського управління АПК на регіональному і районному рівнях, доводиться констатувати, що саме із-за недосконалості економічного механізму, цінового диспаритету, пере-

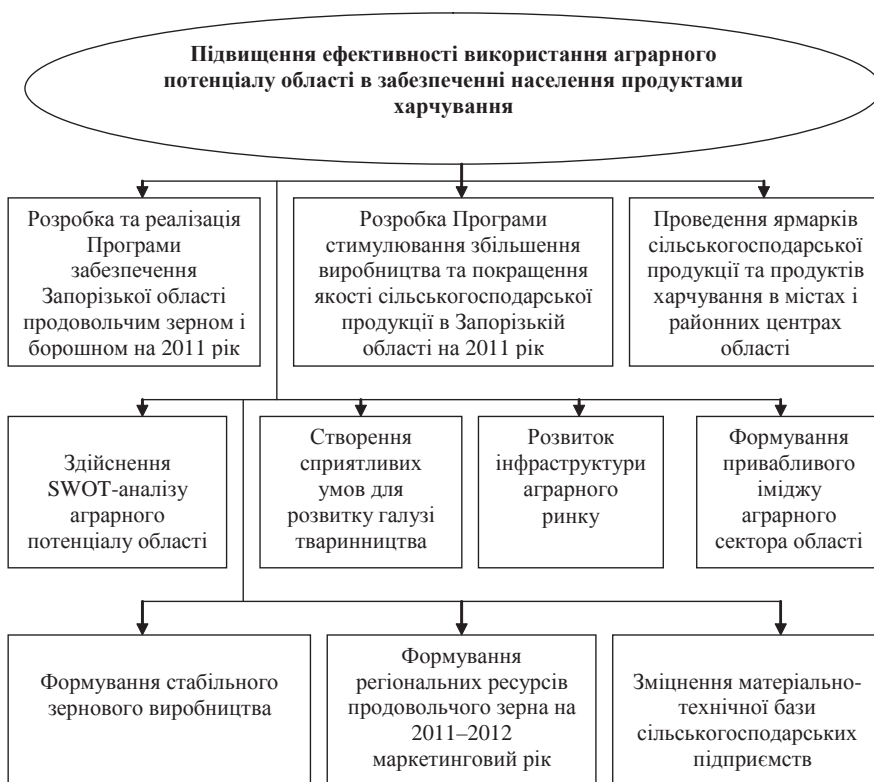


Рис. 2. Постановка цілей Запорізькою обласною державною адміністрацією стосовно питань розвитку агропродовольчого сектора

косів у кредитно-фінансовій і податковій системах спостерігається підміна органами цього управління функції господарського управління і самоврядування. Підрозділам відповідних адміністрацій доводиться приймати безліч постанов, в яких або переважають розпорядливі, або тією чи іншою мірою поєднуються адміністративні і економічні методи, тобто вимушено співпадають функції господарського і державного управління (часто при явній перевазі останнього).

ВИСНОВКИ

Аналіз сучасних тенденцій в управлінні аграрного сектора дає змогу визначити, що удосконалення можливе тільки за рахунок чіткої державної політики, поєднання галузевого і територіального управління, посилення ролі місцевого самоврядування і громадських організацій, а також застосування змішаного режиму управління.

Важливим інструментом державного управління і регулювання в аграрному секторі в перехідний період повинна стати організація закупівель сільськогосподарської продукції, товарного кредиту, лізингу і т.п. в рамках господарського управління без видання постанов, дублюючих суть законів.

На мікрорівні АПК повинні отримати найширший розвиток самоуправлінські початки, договірні відносини на рівноправній основі, щоб уникнути підміни органами державного управління функцій господарського управління і самоврядування.

Література:

1. Андрійчук В.Г. Економіка аграрних підприємств / В.Г. Андрійчук: підручник. — 2-ге вид., доп. і перероб. — К.: КНЕУ, 2003. — С. 397—423.
2. Державна цільова програма сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року // Економіка АПК. — 2010. — № 7. — С. 3—15.
3. Саблук П.Т., Месель-Веселяк В.Я., Федоров М.М. Аграрна реформа в Україні (здобутки, проблеми і шляхи їх вирішення) // Економіка АПК. — 2009. — № 12. — с. 1—13.
4. Хвесик М.А. Оцінка регіональних особливостей локалізації основних показників розвитку продуктивних сил України / М.А. Хвесик // Економіка АПК. — 2010. — № 6. — С. 17—30.
5. Офіційний сайт Запорізької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. — Режим доступу до стор.: <http://www.zoda.gov.ua/>.

Стаття надійшла до редакції 23.05.2011 р.