

УДК 338.26:338.432

Т. М. ЛОЗИНСЬКА, О. П. ГОЛОБОРОДЬКО

СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ АГРАРНОГО РИНКУ

Відображено теоретико-методологічні засади стратегічного управління як виду діяльності державних органів влади. Обґрунтовано стратегічні напрями розвитку аграрного ринку в контексті глобалізаційних викликів та з урахуванням членства України в СОТ. Окреслено ключові проблеми формування стратегії державного управління розвитком аграрного ринку.

Ключові слова: стратегія, аграрний ринок, державне управління, розвиток, багатомірність.

In the article teoretiko-methodological principles of strategic management as the type public authorities' activity are represented. Strategic directions of agrarian market development in the context of globalized calls and taking into Ukraine's membership in WTO are grounded. Key problems of strategies' forming in administration agrarian market development are outlined.

Key words: strategy, agrarian market, state administration, development, multidimensionality.

У науковій літературі для всіх сфер суспільного життя для пояснення певних змін досить часто використовується термін “розвиток”. В історичному проміжку часу зміст цієї категорії зазнав суттєвої трансформації: якщо в XVIII ст. економічний розвиток отожднювався з економічним зростанням, в основі якого лежали кількісні зміни, то в XX ст. розвиток розглядається переважно через призму якісних зрушень у структурі об’єкта чи динаміці процесу.

Очевидно, що кількісні зміни об’єкта, процесу чи явища можуть мати як позитивні, так і негативні наслідки. Переважна більшість учених асоціює розвиток із прогресивними змінами, такими, що позитивно сприймаються соціумом. Тож розвиток аграрного ринку являє собою постійний процес появи його якісно нових станів, має певну спрямованість і ґрунтується на певних закономірностях, а набуття нової якості частіше за все має незворотний характер.

У дослідженнях учених-економістів XVIII-XIX ст. від А. Сміта до К. Маркса підкреслювалася, що ключовим чинником економічного розвитку є науково-технічний прогрес. Проте значна група дослідників у кін. XIX – на поч. XX ст. (Т. Верлен, Дж. Коммонс, Д. Норт, Ф. Лука, К. Фримен) дійшли висновку про необхідність урахування більш широкого кола інституцій, що забезпечують розвиток.

Державне управління належить до інституцій, які визнаються важливими детермінантами розвитку з огляду на здатність держави визначати стратегічно значущі напрями змін. При цьому слід врахувати, що розроблення державним органом влади стратегії розвитку будь-якого об’єкта управління, зокрема аграрного

ринку, передбачає також і розроблення стратегії власне державного управління.

Розмежування сутності характеристик стратегії розвитку і стратегії управління (державного) розвитком у вітчизняній науковій літературі є не досить чітким, що становить певну методологічну проблему і обумовлює доцільність проведення досліджень у цьому напрямі.

Починаючи з кінці 1990-х рр., коли стає зрозуміло, що перетворенням в економічній сфері необхідно надати більш чіткого спрямування, в Україні з'являється досить багато наукових робіт, присвячених дослідженню проблем розвитку аграрного ринку і державного управління в аграрній сфері. Найбільш помітним стали праці таких авторів, як В. Андрійчук, М. Гладій, С. Дем'яненко, М. Латинін, С. Майстро, П. Макаренко, П. Саблук, В. Юрчишин [3; 4; 6; 8; 10; 11; 13; 16]. Практично всі науковці вказують на те, що до сьогоденішнього часу не розроблено чіткої стратегії розвитку аграрного ринку, що на розвиток останнього впливає безліч факторів, серед яких вказується і якість державного управління, зокрема стратегічного.

Тобто існують наукові розробки на рівні визнання проблеми, проте питання щодо визначення стратегії державного управління розвитком аграрного ринку все ще залишається відкритим, попри спроби знайти підходи стосовно окреслення механізмів державного управління, обґрунтування напрямків стратегічного управління тощо.

Метою даної роботи є уточнення сутнісної характеристики стратегії державного управління розвитком аграрного ринку, ідентифікація її основних елементів і принципів.

Оскільки досить часто події, що відбуваються у вітчизняному аграрному ринку, мають наслідки, які привертають увагу органів державної влади з метою їх подолання, можна з високим ступенем ймовірності припустити, що зміна станів аграрного ринку відбувається поза логікою стратегії державного управління. А якщо говорити відверто, то стратегія державного управління була відсутня взагалі попри всі намагання ствердити протилежне, інакше при роздержавленні та приватизації майна і землі сільськогосподарських підприємств повинні були бути розроблені превентивні заходи щодо запобігання парцеляції земельних масивів, яка передбачалася багатьма вченими; при формуванні земельного ринку – встановлене повне право власності на землю з розробленням повноважень і компетенцій органів державної влади у сфері земельних відносин; при організації фермерських господарств – забезпечена державна підтримка кооперативної діяльності тощо.

Але, поряд із констатацією факту про відсутність стратегії державного управління розвитком аграрного ринку варто пояснити, в чому сутність цього поняття. Узагальнюючи численні визначення категорії “стратегії”, можна стверджувати, що її зміст полягає у визначенні суб’єктом управління найбільш принципів шляхів і способів досягнення намічених цілей, виходячи із обґрунтованих пріоритетів і аналізу положення об’єкта управління. У цьому зв’язку важливим є правове забезпечення організаційно-функціональної основи розроблення стратегії (це дозволяє відповісти на питання: хто має займатися прийняттям стратегії, і які повноваження повинні бути у розробників стратегії;

визначення пріоритетних проблем і цілей (що неможливо забезпечити без залучення громадськості) і об'єктивний аналіз стану аграрного ринку. З нашої точки зору, наведені складові є основними детермінантами стратегії управління, оскільки, скажімо, визначення місії суб'єкта управління залежить від його правового статусу і повноважень, які визнаються на стадії, що передують розробленню стратегії (до речі, місія суб'єкта управління може бути формалізована, а стратегія управління – відсутня), а завдання і показники оцінювання наслідків реалізації стратегії, безумовно, витікають із намічених цілей.

Окреслення стратегій, так само як і розроблення стратегічних планів, не мають сенсу поза межами стратегічного управління, яке являє собою безперервний процес узгодження можливостей об'єкта управління (аграрного ринку) з довгостроковими цілями, що враховують зміни внутрішніх і зовнішніх умов функціонування об'єкта управління і коригуються відповідно до цих змін. Розробка і навіть успішна реалізація окремих стратегічних заходів в аграрній сфері України (як-то: приватизація сільськогосподарських земель чи технологічне переоснащення харчової промисловості і збільшення питомої ваги експорту переробленої харчової продукції) не змогли забезпечити позитивної динаміки розвитку аграрного ринку саме тому, що ці заходи були окремими, не пов'язаними в загальне ціле, інколи суперечливими, а тому їх втілення в життя не надавало імпульсу для розвитку, натомість конфліктність інтересів суб'єктів господарювання чинила опір позитивним змінам.

Існуючу відокремленість можна подолати лише на основі формування стратегічного бачення, яке повинно стати консолідуючим фундаментом для нації. Погодимось з С. Голобоковим, який вбачає пряму залежність між стратегічним баченням і результатами управління [5].

Між тим, відсутність чіткої стратегії державного управління розвитком аграрного ринку позбавляє виробників сільськогосподарської продукції зрозумілих орієнтирів для планування власної діяльності, як це передбачено Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [1].

Лише в Державній програмі економічного та соціального розвитку України на 2010 р. передбачено реформування системи державного управління агропромисловим комплексом, оптимізацію державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників і розроблення довгострокової стратегії розвитку аграрного сектора [2]. Але щодо виконання цього завдання не було сформульовано ні цілей, ні очікуваних результатів, що свідчить, швидше, про певне розуміння проблеми та наміри її розв'язати, ніж про конкретні дії. Звичайно, якість макроекономічного планування (а рівень стратегічного планування саме макроекономічний) обумовлюється методологічними програмами, які не вдалося подолати навіть у країнах з тривалими ринковими традиціями. Їх сутність зводиться до того, що державне планування в будь-якій формі в ринковому господарстві повинно відрізнитися від централізованого планування господарської діяльності, держава повинна залишити за економічними суб'єктами право прийняття господарських рішень і, разом із

цим, зробити так, щоб ці рішення узгоджувалися із загальною стратегією розвитку галузі. У цьому зв'язку Г. Вільгеродт у роботі “Планування в ринковому господарстві” зазначає: “Державне планування сукупного народногосподарського процесу значною мірою блукає в сутінках, якщо передбачається, що вона є дещо більшим, ніж звичайний моніторинг господарської діяльності чи статистика, і якщо воно повинно відрізнятись від централізованого управління господарствам відомих типів” [15, с. 281].

Можливо, виправданням тому, що прийняття стратегічних рішень на державному рівні підходять з надмірною обережністю є той факт, що при допущенні планових прорахунків на мікрорівні збитки несе окреме підприємство або власник, а від макроекономічних прорахунків страждає вся економіка.

Значною мірою реалізація управлінських стратегій являє собою соціальний експеримент з непередбачуваними наслідками, а отже, не кожен керівник може взяти на себе відповідальність за отримані результати. І саме тому на стадії розроблення стратегій до цього процесу має залучатися значна кількість спеціалістів і представників громадськості, а ухваленню стратегії має перебувати експертиза і їх всестороннє обговорення. Незважаючи на нібито існуюче розуміння очевидності публічного обговорення стратегічних планів, усе ж необхідно підкреслили, що в ринкових умовах прийняття участі громадськості у плануванні є не лише надзвичайно бажаним, але й дуже проблематичним.

Причиною цього є розбіжність між приватними і державними інтересами, а також між приватними інтересами різних груп населення, яка в соціально розшарованому суспільстві лише поглиблюється. Тому ми не схилиємося до думки тих дослідників, хто вважає, що стратегія сприяє консолідації інтересів, вона, радше, дозволяє узгодити дії стосовно досягнення певної цілі.

Але при тому, що відносно цілей розвитку аграрного ринку (конкурентоспроможність, ефективність, стабільність, продовольча безпека) не виникає суттєвих суперечок, постійно точиться полеміка щодо концепції, покладеної в основу діяльності, спрямованої на досягнення цих цілей. Мова йде про концепцію державної підтримки аграрного сектора економіки. Загалом, світова аграрна політика зорієнтована на зменшення обсягів бюджетного фінансування аграрних підприємств, але деіндустріалізація вітчизняного сільського господарства, незадовільний фінансовий стан підприємств галузі і висока соціальна значущість продовольчого забезпечення є підставою для висновку про необхідність не лише збереження розмірів бюджетного фінансування, а й його збільшення. У цьому зв'язку варто зазначити, що обсяг фінансування сільськогосподарських товаровиробників в Україні набагато менший, ніж у розвинених країнах світу, що також є аргументом на користь державної підтримки.

Разом із цим необхідно визнати, що зростання бюджетного фінансування галузі мало впливає на її ефективність.

Попри збільшення фінансової підтримки сільського господарства з 2003 по 2008 рр. у 12,4 рази [7], динаміка кількісних показників зростання аграрної сфери економіки має лише спадні тенденції. Щоб переконатися в цьому, варто лише переглянути статистичні збірники із сільського господарства. Не важко зрозуміти, що збільшення фінансових ресурсів, без розроблення чіткої стратегії розвитку

аграрного ринку не забезпечить бажаних результатів. Крім того, відсутність стратегії посилює фактор суб'єктивізму в розподілі і використанні бюджетних коштів. Н. Соловйова, зокрема вказує, що фінансові схеми в аграрній сфері “успішно функціонують у створеному корупційному середовищі “непрозорого” розбазарювання бюджетних коштів у рамках закупівельних інтервенцій, нових національних, проектів, а також “конкурсно-конфіденційного” розподілу допомоги і дотацій” [14, с. 20].

Тобто, концептуальні орієнтири розвитку аграрного ринку, які хоча й у загальному вигляді набули оформлення в програмних документах уряду, вимагають не лише окреслення стратегії розвитку об'єкта управління, а й змін у державному управлінні, що передбачає формування стратегії діяльності суб'єкта управління аграрним ринком.

Процес формування стратегії управління розвитком аграрного ринку повинен розпочинатися з визначення цілей функціонування того органу державної влади, на який покладено виконання сукупності функцій стосовно забезпечення позитивних змін стану тієї чи іншої складової аграрного ринку. При цьому суб'єкт управління у своїй діяльності, забезпечуючи досягнення цілей розвитку об'єкта управління, повинен постійно узгоджувати між собою цілі існування самої інституції, які можна розподілити на чотири групи (рисунок) [9; 12].

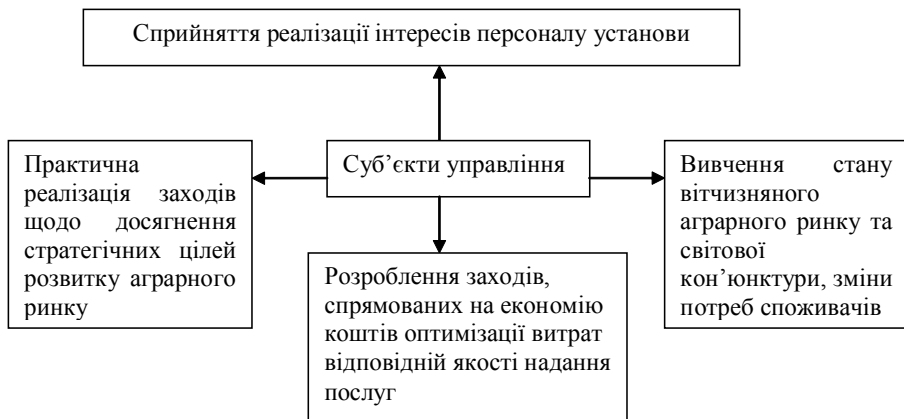


Рисунок. Стратегічні цілі діяльності суб'єкта управління розвитком аграрного ринку.

Перш за все, суб'єкт (суб'єкти) управління аграрним ринком повинні забезпечити розроблення та реалізацію конкретних заходів у межах прийнятої стратегії його розвитку, для чого, власне, і створюється відповідна інституція.

Для цього необхідно мати достовірну інформацію про стан ринку, що викликає потребу в постійному його моніторингу. Це є другою метою стратегії суб'єкта управління. З нею тісно пов'язана третя мета – дотримання оптимального співвідношення “ціна-якість” у процесі надання управлінських послуг. Четвертою

метою є ефективне управління персоналом установи.

Зростання ваги продовольчої проблеми у світі вимагає сфокусування діяльності галузевих органів на продовольчій безпеці.

Переименування профільного міністерства (з Міністерства аграрної політики на Міністерство аграрної політики та продовольства) свідчить про розуміння можливостей, що відкриваються перед Україною у продовольчій сфері, але для їх реалізації лише зміни назви установи замало. Має бути змінена організаційно-функціональна структура міністерства, оскільки йому необхідно вирішувати одночасно декілька важливих стратегій завдань: забезпечувати нарощування обсягів виробництва продовольства на основі інноваційно-інвестиційного розвитку галузі, у тому числі й з використанням технологій органічного землеробства; організувати тотальний контроль за якістю сільськогосподарської сировини та продуктами її переробки, без чого неможливо збільшити експорт продовольства; сприяти енерго- і ресурсозбереженню в сільському господарстві, оскільки надмірна затратність виробництва знижує конкурентноспроможність продуктів галузі; подолати соціальний занепад сільської місцевості і надати поштовх до її розвитку.

У зв'язку з цим державі повинно бути надано право першочергового викупу сільськогосподарських земель з метою надання їх у довгострокову оренду для виробництва необхідної продукції на певних умовах. У першу чергу йдеться про будівництво сучасних автоматизованих тваринницьких комплексів. У складі Міністерства аграрної політики та продовольства доцільно створити Агенцію з якості продовольства, яка має узгодити роботу медиків, ветеринарів, екологів щодо недопущення на ринок неякісної й шкідливої продукції, а також продукції, вживання якої пов'язано із потенційними ризиками, зокрема генетично модифікованої. Окремий підрозділ міністерства повинен займатися сільським розвитком, насамперед створенням робочих місць у сільській місцевості.

Ситуація на світовому продовольчому ринку, яка визначається дефіцитом продуктів харчування і, відповідно, швидким зростанням цін, змушує відмовитися від орієнтації на концепцію порівняльних переваг і зосередитися на вирішенні завдань самозабезпечення продовольством. З нашої точки зору, лише такий комплексний підхід щодо формування управління розвитком аграрного ринку дасть змогу Україні уникнути продовольчої кризи і гарантувати продовольчу безпеку.

Література:

1. Про державне програмування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/Laws/main.-cgi>.

2. Державна програма економічного та соціального розвитку України на 2010 р. : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2395-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 137-138. – 28-29 липня.

3. Андрійчук В. Г. Сучасна аграрна політика: проблемні аспекти / В. Г. Андрійчук, М. В. Зубець, В. В. Юрчишин. – К. : Аграрна Наука, 2005. – 140 с.

4. *Гладій М. В.* Використання виробничо-ресурсного потенціалу аграрного сектору економіки України (питання теорії монографії практики) : [монографія] / М. В. Гладій. – Львів, 1998. – 294 с.

5. *Голобоков С.* Каково ведение будущего страны, таков и результат / С. Голобоков // Зеркало недели. – 2006. – № 33. – С. 6. – 2 сент.

6. *Дем'яненко С. І.* Концепція аграрної політики України: кризи та відновлення / С. І. Дем'яненко. – К. : Вид-во КНЕУ, 2007. – 320 с.

7. Конкурентоспроможність економіки України: місце України в основних світових рейтингах, 2008. – Режим доступу : <http://me.kmu.gov.ua>

8. *Латинін М. А.* Аграрний сектор економіки України: Механізм державного регулювання : [монографія] / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.

9. *Латинін М. А.* Стратегічне планування : [навч. посіб.] / М. А. Латинін, Т. М. Лозинська. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 104 с.

10. *Макаренко П. М.* Модель аграрної економіки : [монографія] / П. М. Макаренко. – К. : ННУ ІАЕ, 2005. – 682 с.

11. *Майстро С. В.* Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання : [монографія] / С. В. Майстро. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009 – 240 с.

12. *Мельник А. Ф.* Державне управління : [підруч.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

13. *Саблук П. Т.* Становлення аграрної політики в Україні / П. Т. Саблук // Економіка АПК. – 2006. – № 1. – С. 3–7.

14. *Соловійова Н.* Формування системи державного планування розвитку сільського господарства України / Н. Соловійова // Економіка України. – 2010. – № 8. – С. 11–20.

15. Теория хозяйственного порядка: “Фрайбургская школа” и немецкий неолберализм : [пер. с нем.] / сост. предисл. и общ. ред. В. Гутника. – М. : ЗАО “Издательство” Экономика”, 2002. – 482 с. – (Серия “Экономическое наследие”).

16. *Юрчишин В. В.* Розбудова системного державного управління сільським господарством / В. В. Юрчишин // Економіка АПК. – 2005. – № 6. – С. 6–17.

Надійшла до редколегії 19.01.2011 р.