

УДК 334.732

В. Ю. БАБАЄВ

## ТЕХНОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ

*Розглянуто суперечності державного регуляторного впливу на розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації. Запропоновано та обґрунтовано технологію державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації.*

**Ключові слова:** сільськогосподарська обслуговуюча кооперація, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, технологія державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації.

*We consider the contradictions of state regulatory impact on the development of agricultural cooperatives. A and substantiates the technology of state regulation of agricultural cooperatives.*

**Key words:** agricultural cooperative, the technology of state regulation of agricultural cooperatives.

Розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації є одним з пріоритетних напрямків державної аграрної політики. Це обумовлено тим, що сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи (СОК) можна розглядати як спосіб економічного самозахисту сільськогосподарських товаровиробників на основі об'єднання їх зусиль і ресурсів з метою зменшення витрат, пов'язаних з провадженням господарської діяльності. Розвиток такої форми кооперативних відносин дозволяє сільськогосподарським товаровиробникам брати участь у формуванні доданої вартості на всіх стадіях перетворення сільськогосподарської продукції у кінцевий продукт і просуванні його до споживача.

На сьогодні в Україні зареєстровано 645 сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, що складає 57,2 % від рівня 2005 р. Така їх кількість і динаміка свідчить про певні проблеми як у сфері формування та функціонування СОК, так і у сфері розробки та реалізації державної політики підтримки і стимулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації.

Провідні вчені економісти С. Бабенко, В. Гончаренко, Ф. Горбонос, В. Зіновчук, О. Крисальний, М. Малік, Л. Молдаван, О. Нечипоренко, Т. Ожелевська, І. Онопрієнко, А. Пантелеймоненко, Г. Черевко, Т. Яворська та ін. неодноразово звертали увагу на питання розвитку теорії кооперації, узагальнення світового досвіду кооперативного руху, кооперативного маркетингу, економічного механізму функціонування кооперативів. Питання правового регулювання взаємовідносин держави і кооперативів

висвітлювалися у працях В. Семчика, В. Федоровича, В. Юрчишина, Н. Титової, М. Мацька, Ю. Шемшученка, В. Уркевича, Я. Гаєцької-Колотило, Т. Проценка та ін. Напрямки та методи державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації розглядали О. Могильний, В. Цимбал та ін. Технології управління розглядали М. Борисенко, І. Кузнєцова, В. Луговий, Н. Мельтюхова, Л. Приходченко, Ю. Сурмін та ін.

Проте потребують подальшого вивчення питання меж і послідовності застосування важелів та інструментів державного регулювання, зокрема у сфері розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації.

Мета статті – запропонувати та обґрунтувати технологію державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації.

Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація в контексті даного дослідження розуміється як сукупність специфічних організацій – сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації передбачає кількісні та якісні зміни в межах цієї сукупності, та характеризується змінами таких показників, як кількість СОК, обсяг наданих обслуговуючими кооперативами послуг, чисельність членів СОК та ін.

Досліджуючи динаміку кількості СОК, слід зазначити, що з 2001 р. до 2004 р. мала місце тенденція збільшення їх кількості (середній щорічний темп зростання становив 128 %), з 2004 до 2008 р. спостерігалась тенденція зменшення їх кількості (у середньому на 18,6 % щорічно), у 2009 р. кількість СОК почала збільшуватись (на 30 % порівняно з 2008 р.) і склала 645 одиниць на кінець року. Найбільшою кількістю таких кооперативів була в 2004 р. – 1127 од., найменшою – в 2008 р. – 469 од.

Відповідно до Державної цільової економічної програми підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 р. планувалося створити в 2010 р. 1000 од. СОК, за період з 2011 р. до 2015 р. – 9372 од. і довести їх кількість у 2015 р. до рівня 10500 од. [1]. Проте, враховуючи наявні тенденції, ці прогнозовані показники є значно перебільшеними.

Інформація щодо кількості СОК оприлюднюється Міністерством аграрної політики на основі оперативних даних, проте інформації щодо обсягів їх діяльності і кількості членів немає у відкритому доступі, що обмежує можливість дослідження розміру та розвитку цього явища.

Необхідно відмітити, що дотепер визначальним чинником розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації в Україні є регуляторний вплив держави (активна державна підтримка розвитку цього виду кооперації у 2009 р. викликала тридцятивідсоткове зростання кількості СОК).

Учені запропонували та обґрунтували такі основні методи державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації, як правові (розробка, прийняття та вдосконалення нормативно-правових актів щодо кооперативних відносин), економічні (надання податкових пільг, державних субсидій, компенсацій, доплат тощо), організаційні (різні форми

навчання зацікавлених осіб, розроблення та реалізація цільових програм та ін.), інформаційні (висвітлення у ЗМІ ідей, суті та переваг таких кооперативів, поширення передового досвіду їхньої організації, проведення щорічного моніторингу їх діяльності та ін.) [2; 10]. У публікаціях вітчизняних учених і авторських дослідженнях розглянуто складові комплексного механізму державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації, проте бракує наукових розробок щодо технології застосування інструментів державного регулювання, які є складовими цього механізму. Як наслідок, практичне застосування запропонованих засобів державного регулювання є нерезультативним і призводить до нових суперечностей.

Прикладами проблем державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації, що обумовлені технологічними аспектами, є такі:

1. Створення нормативно-правової бази щодо регламентації діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів (1997 р. – 2004 р.) не спричинило розвитку цієї форми кооперації. Основними проблемами правового характеру є неузгодженість Законів України “Про сільськогосподарську кооперацію”, “Про кооперацію”, “Про оподаткування прибутку підприємств” та ін. щодо особливостей і характеру діяльності СОК.

2. Застосування організаційних заходів (у 2001 – 2004 рр., 2009 р.) призводило до викривлення основ діяльності СОК, створення “псевдокооперативів”, збирання необ’єктивної і надання недостовірної інформації та ін.

3. Найбільш суттєвими інформаційними заходами державної підтримки розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації є створення на урядовому порталі Міністерства аграрної політики восьми основних електронних сторінок (у розділі “Розвиток сільських територій”), присвячених питанням створення СОК, законодавчого забезпечення їх діяльності, історичному та світовому досвіду діяльності таких кооперативів. Проте ці вказані заходи не спричинили суттєвих змін кількості СОК.

4. У II півріччі 2009 р. було розпочато реалізацію заходів економічного стимулювання діяльності СОК. Відповідно до “Порядку використання у 2009 році коштів Стабілізаційного фонду для державної підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів”, у 2009 р. було виділено кошти на державну фінансову підтримку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів для придбання сільськогосподарської техніки та/або технологічного обладнання. Фінансова підтримка надавалася кооперативу в розмірі 90 % вартості зазначених техніки та/або обладнання за умови попередньої оплати кооперативом постачальнику не менш як 10 % їх вартості [6].

Відповідно до Державної цільової економічної програми підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 р., у 2009 р. із державного бюджету на фінансову підтримку СОК планувалося виділити 90 млн грн, у 2010 р. – 632,7 млн грн, у 2011 р. – 1630 млн грн, у 2012 р. 1300,9 1630 млн грн. Загальний обсяг державної

фінансової підтримки до 2015 р. мав бути 6489 млн грн (при цьому за джерелами фінансування діяльності СОК державна фінансова допомога протягом вказаного періоду мала складати 90 %) [1].

Слід зазначити, що в 2009 р. із запланованих 90 млн грн державної фінансової допомоги СОК, фактично було виділено 38,8 % коштів (35 млн грн), а освоєно 75,7 % виділених коштів.

У 2009 р. за пропозиціями 24 регіональних комісій Мінагрополітики затвердило 7 наказами результати конкурсного відбору 95 сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів і погодило розмір їх державної фінансової підтримки в обсязі 31,7 млн грн (90,6 % від загального обсягу фактично виділених коштів): кошти в обсязі 14,4 млн грн повністю чи частково змогли використати 47 кооперативів у 16 областях. У зв'язку із завершенням бюджетного року Мінагрополітики АР Крим та 13 головними управліннями агропромислового розвитку обласних державних адміністрацій були оформлені в головних управліннях Держказначейства фінансові зобов'язання на суму 12,1 млн грн для оплати техніки для 44 кооперативів [4].

Такі заходи спричинили в 2009 р. зростання кількості СОК на 30 % порівняно з 2008 р. Проте в 2010 р. державна фінансова підтримка СОК не надавалася і на 2011 р. така стаття витрат у державному бюджеті не передбачена. На офіційному урядовому порталі дані щодо кількості СОК у 2010 р. не наводяться, тож оцінити результативність та ефективність реалізації фінансово-економічних заходів державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації немає можливості. Тому залишається відкритим дискусійне питання щодо доцільності надання державної фінансової допомоги СОК.

Наведені проблемні питання можна подолати, обґрунтувавши послідовність використання інструментів державного регулювання, що вимагає розробки технології державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації.

У загальному вигляді під управлінськими технологіями вчені розуміють різновид соціальних технологій або сукупність методів і процесів управління, а також науковий опис способів управлінської діяльності, що спрямовані на досягнення поставлених цілей.

Управлінські технології є важливим елементом механізму управління, засобом переведення вимог об'єктивних законів на мову практики соціального управління та конкретних рішень (правових актів, нормативів, наказів, вказівок, регламентаційних документів), які стимулюють досягнення поставлених цілей [9, с. 168–169].

Управлінські технології розвиваються шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найхарактерніших процедур та операцій. У сучасному державному управлінні, в основному, використовуються програмно-цільові управлінські технології [5, с. 200].

Л. Приходченко визначає технологію державного управління як чітко регламентовану та методологічно структуровану форму реалізації функцій

держави, які приводять до якісних змін об'єкта діяльності, отримання бажаного управлінського продукту, користування яким сприятиме задоволенню потреб населення [11, с. 37].

Під технологією управління інші вчені розуміють цілеспрямовану послідовність дій, яка за допомогою методів і засобів управлінської праці дозволяє за рахунок впливу на предмет праці забезпечити взаємодію суб'єкта і об'єкта державного управління [12].

І. Кузнєцова визначає технологію управління як сукупність формалізованих знань про виконання процесу управління, що містить вимоги щодо кваліфікації управлінського персоналу та опис методів отримання й перетворення вхідної інформації про стан об'єкта управління в управлінські впливи для досягнення поставлених цілей [8].

Технологію управління також можна розуміти як поєднання, послідовність, взаємозв'язок організаційних, інформаційних, розрахунково-обчислюваних та інших операцій і процедур у процесі здійснення управлінських функцій [7, с. 627].

Технологія державного управління може бути відображена такою схемою: визначення мети – розподіл діяльності за етапами – визначення програми послідовних дій та її виконання – аналіз результатів. Технологія передбачає поділ процесу управління на взаємопов'язані процедури та операції, які забезпечують досягнення певного результату, можливість його відтворення [9, с. 160].

Якщо розглядати державне регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації, то визначення мети, вибір методів і засобів державного впливу, опис умов регулювання (принципи) є складовими формування механізму державного регулювання розвитку цього явища, технологія ж як основа такого механізму має показувати спосіб поєднання, умови та послідовність застосування його складових.

Технологію державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації доцільно розглядати як спосіб поєднання та послідовність застосування методів, засобів та інструментів державного впливу на основі визначених принципів державного регулювання, що забезпечуватиме досягнення поставленої мети з можливістю відтворення процесу регулювання.

Для досягнення поставленої мети – створення умов для збільшення кількості СОК та обсягів їх діяльності на середньострокову перспективу – доцільно використовувати технологію державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації, яка наведена на рисунку.

Перша стадія запропонованої технології передбачає введення у програми підготовки висококваліфікованих фахівців для аграрної сфери курсів щодо основ та організації діяльності СОК, обліку та аудиту діяльності СОК, їх оподаткування, кооперативного маркетингу тощо. Навчання менеджерів, економістів, бухгалтерів кооперативного профілю може спричинити якісні зміни в діяльності СОК через 3 – 7 років після започаткування такого навчання.



Рисунок. Технологія державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації

Уже були спроби започаткувати таке навчання. Зокрема, Таврійську державну агротехнічну академію було визначено пілотним навчальним закладом з розроблення програм та з підготовки спеціалістів СОК (у партнерстві з проектом Tasic). До навчального плану спеціальності “Економіка підприємства” було введено спеціалізацію “Економіка сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів”, до плану спеціалізації було додано дисципліни: “Теорія і правові аспекти сільськогосподарської кооперації”, “Організація економічної діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів”, “Маркетинг у кооперативі”, “Бухгалтерський облік і фінансовий менеджмент кооперативу” та ін. [3].

Водночас один пілотний навчальний заклад не в змозі забезпечити 28 585 од. сільських населених пунктів кваліфікованими спеціалістами з обслуговуючої кооперації та створити їхню критичну масу для активізації кооперативного руху. Тому вказані курси доцільно ввести в усіх навчальних закладах аграрного спрямування.

На другій стадії технології потрібно розробити та затвердити програму (перелік питань) та інструментарій (форми статистичної звітності для СОК) державного статистичного спостереження щодо діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

На цій стадії також необхідно розробити та затвердити форми фінансової звітності для СОК з урахуванням специфіки цих організацій.

На третій стадії потрібно організувати проведення моніторингу діяльності створених і функціонуючих СОК. При цьому необхідно використовувати такий комплекс індикаторів: кількість СОК; загальна кількість членів СОК; кількість членів СОК у середньому на один кооператив; частка ринку у визначеному сегменті; товарообіг СОК; товарообіг СОК у середньому на кооператив; кількість зайнятих тощо. Це дозволить результативно відстежувати внутрішні зміни в досліджуваному явищі, його тенденції, реакцію на ринкові та державні регулятори.

На четвертій стадії слід внести зміни до нормативно-правових актів щодо діяльності СОК. Зокрема, для законодавчого визначення неприбуткового статусу СОК доцільно внести поправку до ст. 38 Закону України “Про сільськогосподарську кооперацію” такого змісту: “...майно неподільного фонду не підлягає розподілу між його членами і передається за рішенням ліквідаційної комісії іншій (іншим) кооперативній організації (кооперативним організаціям) або органу державної влади чи місцевого самоврядування, що діють на цій території. При цьому в рішенні повинно бути визначено напрями використання зазначеного майна”.

Потребують узгодження інші нормативно-правові акти щодо діяльності СОК (на сьогодні діяльності таких кооперативів безпосередньо стосуються два Закони України, три Кодекси, п’ять постанов і три розпорядження Кабінету Міністрів України, 10 наказів Міністерства аграрної політики та продовольства України).

Крім того, доцільно законодавчо обмежити участь юридичних осіб і тих фізичних осіб, які не пов’язані з аграрним сектором у сільськогосподарських

підприємствах, що створить умови для становлення селянина-власника і забезпечить отримання державної допомоги саме селянами. Така поправка позитивно вплине на розвиток кооперативної діяльності в аграрному секторі економіки.

П'ята стадія передбачає створення на рівні центральних органів влади електронної системи інформаційного супроводження кооперативної діяльності та наукових досліджень у сфері кооперативних відносин, що дозволить зацікавленим особам вчасно отримувати інформацію та обґрунтовано коригувати управлінські рішення щодо СОК.

На шостій стадії слід передбачити у програмах підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування (які пов'язані з регулюванням розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації) питання щодо особливостей створення та діяльності СОК, державного регулювання їх розвитку.

За результатами експертних опитувань (у 2006 та 2011 рр.) джерелом найбільш негативного впливу на розвиток СОК з боку держави, на думку експертів, є некомпетентність працівників владних установ та організацій (37,5 % респондентів). Причому і сільськогосподарські товаровиробники, і державні службовці мають спільну думку з цього приводу. Тож навчання державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування є важливою умовою розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації.

Сьома та восьма стадії створюють інформаційне підґрунтя для підвищення активності сільськогосподарських товаровиробників щодо кооперативної діяльності.

На дев'ятій стадії державним службовцям (до повноважень яких входять питання щодо СОК) доцільно налагодити консультування депутатів та посадових осіб органів місцевих рад, сільськогосподарських товаровиробників щодо організації діяльності СОК.

Пунктирним блоком на рисунку схематично в загальному вигляді показано послідовність дій депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо регулювання розвитку обслуговуючої кооперації на конкретній території. У цей блок включено фінансову допомогу СОК, що методологічно буде правильним у разі реалізації четвертої стадії запропонованої технології.

Десята та одинадцята стадії стосуються організаційної діяльності посадових осіб місцевих органів державної влади.

На дванадцятій стадії слід передбачити можливість надання сільськогосподарським обслуговуючим кооперативам державної фінансової допомоги на рівних умовах із сільськогосподарськими товаровиробниками. Мається на увазі надання СОК часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки та ін.

Логічним завершенням наведених дій є проведення моніторингу діяльності СОК та активності потенційних їх членів на місцевому рівні та формування пропозицій до стратегії економічного розвитку країни щодо сільськогосподарської обслуговуючої кооперації.



Запропонована технологія державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації описує спосіб функціонування механізму державного регулювання цього явища і послідовність дії інструментів державного впливу. Її реалізація дозволить подолати основні суперечності розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації і підвищить результативність державного регуляторного впливу.

Подальшого розгляду потребують питання розробки та обґрунтування технологій застосування окремих інструментів державного впливу на розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації і технологій регуляторного впливу органів місцевого самоврядування на розвиток цього явища.

#### Література:

1. Про затвердження Державної цільової економічної програми підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 р. № 557. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>

2. *Бабаєв В. Ю.* Механізми державного регулювання розвитку обслуговуючої кооперації на селі / В. Ю. Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – 2006. – № 1 (27). – С. 285–291.

3. *Вороновська О. В.* Досвід викладання курсу “Облік та фінансовий менеджмент сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу” / О. В. Вороновська // Вісник Полтав. держ. с.-г ін-ту. – 2001. – № 5–6. – С. 120–121.

4. Державна підтримка сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. – Режим доступу : [www.minagro.kiev.ua/page/?9875](http://www.minagro.kiev.ua/page/?9875)

5. Державне управління : слов.-довід. / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

6. Деякі акти законодавства у сфері сільськогосподарської обслуговуючої кооперації. – Режим доступу : [www.minagro.kiev.ua/page/?100977](http://www.minagro.kiev.ua/page/?100977)

7. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний та ін. – К. : ВЦ “Академія”, 2002. – Т. 3. – 952 с.

8. *Кузнєцова І.* Визначення сутності дефініції “технологія управління” / І. Кузнєцова // Вісник КНТЕУ. – 2009. – № 1. – С. 55–62.

9. Методологія державного управління : слов.-довід. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.

10. *Могильний О. М.* Регулювання аграрної сфери : [монографія] / О. М. Могильний. – Ужгород : ІВА, 2005. – 400 с.

11. *Приходченко Л.* Технології державного управління: ефективність розроблення та застосування / Л. Приходченко // Вісник державної служби України. – 2009. – № 4. – С. 34–39.

12. Теорія та історія державного управління : [навч. посіб.] / [Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельгюхова та ін.]. – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 288 с.