

УДК 338.436.33

Ю. І. Головня,
ст. викладач кафедри міжнародної економіки,
Київський національний торговельно-економічний університет

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ АПК

Поданий огляд сучасного стану системи управління АПК регіону, необхідність і шляхи її вдосконалення на основі розподілу функцій державного регулювання і господарського управління.

In the article the review of a present state of the management system of the region AIC, necessity and ways of its improvement on the basis of division of functions of state regulation and an economic management is given.

ВСТУП

Аналіз сучасного стану системи управління дозволяє констатувати, що в регіональному агропромисловому комплексі як об'єкті управління відбулися істотні зміни. По-перше, істотно деформувалася організаційна структура АПК. Сформована в дореформений період інтегрована система (сільське, лісове, рибне та водне господарство, агросервісне обслуговування, сільське будівництво та інші галузі господарства) втратила свою цілісність. По-друге, відбулася неузгодженість економічних інтересів не тільки за межами, а й усередині АПК. Мова йде, перш за все, про інтереси сільських товаровиробників, з одного боку, і переробників їх продукції і агросервісних структур, з іншого. Під час приватизації в багатьох випадках контрольний пакет акцій перейшов до переробних і агросервісних підприємств, які диктують сільськогосподарським товаровиробникам свої умови. По-третє, відбувається прискорене роздержавлення ряду великих структур, продукцію та послуги яких потребують регіональні ринки.

ОГЛЯД ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Механізм управління розвитком агропромислового виробництва на всіх його рівнях досліджувався в багатьох наукових працях і практичних напрацюваннях вітчизняних вчених-економістів у сфері агропромислового виробництва. До числа таких можна віднести: В.Г. Андрійчука, Г.В. Балабанова, П.І. Гайдуцького, В.М. Геєця, М.В. Гладія, Б.М. Данилишина, О.І. Дація, М.І. Долішного, М.Х. Корецького, О.В. Крисального, І.І. Лукінова, М.Й. Малика, П.Т. Саблука, В.В. Юрчишина та інших. Але багато питань цієї проблеми, пов'язаних з визначенням суті, функцій, завдань та регіональних особливостей управління агропромисловим виробництвом в сучасних умовах реформування аграрного сектора, вимагають подальшого більш глибокого дослідження.

Аналізу сучасного стану системи управління АПК присвячені наукові праці економістів-аграрників. Основний висновок, який роблять дослідники, зводиться до того, що до початку 1990-х років почався процес втрати керованості

АПК [1; 2; 7; 8]. Цим багато в чому пояснюються кризові явища в агропромисловому виробництві. Органи державного управління суттєво послабили свій вплив, в результаті чого мають місце негативні тенденції.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Для посилення ролі держави в регулюванні економічних процесів необхідно виділення АПК в єдиний об'єкт управління. Нині основними причинами слабкої керованості економічними процесами в АПК є:

- усунення держави від функцій регулювання, особливо від впливу на міжгалузеві відносини та еквівалентність обміну між сільським господарством і промисловістю;
- неадекватність фактично сформованої системи управління вимогам ринкової економіки та регіональної специфіки;

- відсутність етапності у здійсненні перетворень в аграрному секторі, недооцінка соціальних факторів.

Як відомо, основна мета АПК — виробництво з найменшими витратами кінцевої продукції в обсязі та асортименті, необхідному для задоволення потреб населення регіону.

Відповідно до цього основними функціями державного управління АПК як на державному, так і на регіональному рівні є: реалізація спільних принципів проведеної аграрної політики; прогнозування та вироблення загальної стратегії розвитку АПК; регулювання виробництва і збуту сільськогосподарської продукції; створення необхідного ресурсного потенціалу; забезпечення відповідної фінансової підтримки товаровиробників; зовнішньоекономічна діяльність. До числа інших функцій відносяться:

- Індикативне планування.
- Розробка і реалізація спеціальних програм розвитку комплексу.
- Координація наукових досліджень в системі АПК, підготовка та підвищення кваліфікації фахівців.
- Організація і координація діяльності державних служб органів управління.
- Економічне регулювання виробничих і соціальних

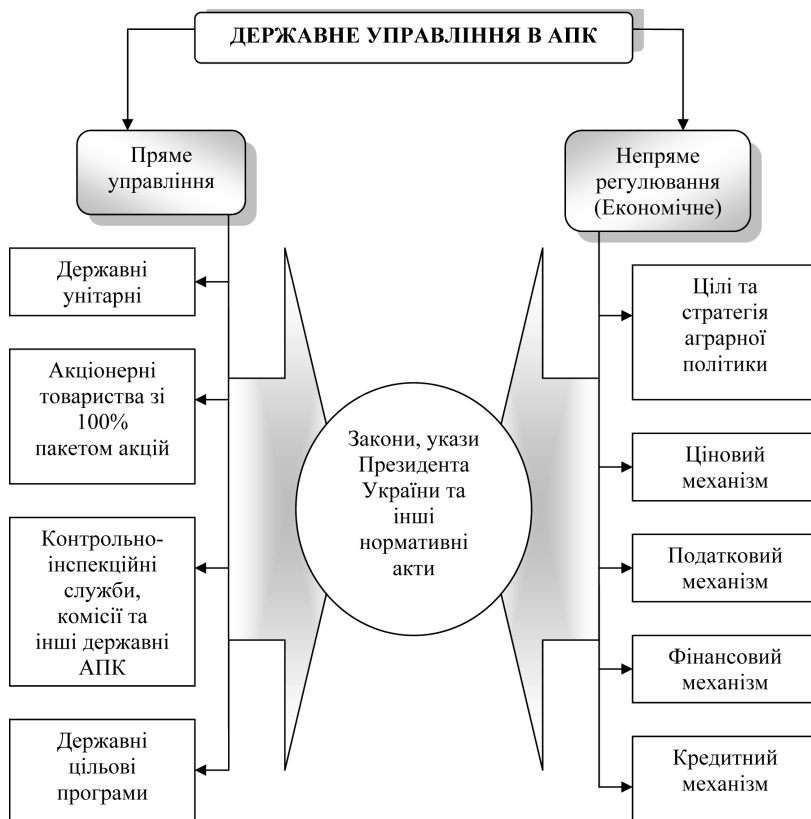


Рис. 1. Система державного управління в АПК

процесів через ціни, кредитно-фінансовий механізм, податки, мито.

- Підтримка нових форм індивідуального і колективного господарства, сільськогосподарських кооперативів.
- Залучення іноземних інвестицій для здійснення регіональних програм.;
- Проведення земельної реформи та раціоналізація землеустрою, створення земельного кадастру.
- Регулювання процесів екології, санепідгляду.
- Здійснення інформаційно-консультативної діяльності й аудиту в АПК.

На регіональному рівні ці функції мають своє продовження, але в умовах розподілу повноважень центру і регіонів України вони набувають відносно самостійного значення, "коректуючи" загальну систему державного управління АПК з урахуванням місцевих умов та особливостей.

Функції на регіональному рівні зосереджуються в одному управлінському обласному органі й далі реалізуються в управліннях сільського господарства районних АПК. Причому більшість принципів управлінських рішень здійснюється через постанови голів обласних та районних адміністрацій.

У системі управління на регіональному рівні відбувається більш предметне розмежування функцій державного і господарського управління, причому органи останнього відрізняються великим різноманіттям. Особливо це стосується різного роду асоціацій, спілок, акціонерних товариств, що створюються на добровільних засадах з ініціативи самих товаровиробників. Відповідні управлінські структури виконують функції як галузевої, так і міжгалузевої взаємодії господарюючих суб'єктів.

У регіональній системі управління АПК відбувається конкретизація цільових програм розвитку галузевого і міжгалузевого характеру, у формуванні та реалізації яких зазвичай поєднуються функції господарського та державного управління, господарської ініціативи, державного ре-

гулювання та підтримки за рахунок фінансових ресурсів регіону.

Особливо значення у зв'язку з цим набуває розробка і реалізація регіональних моделей реформування і функціонування АПК з адекватною управлінською системою. До числа таких моделей можна віднести області з тими чи іншими підходами до реформування сільського господарства, застосування нових рішень у регулюванні й стимулюванні виробництва, різного роду інтегровані аграрні компанії, корпорації, фінансово-промислові групи, позабюджетні фонди.

У кожній області розробляються системи ведення агропромислового виробництва, які включають організаційно-економічні, технологічні, технічні, екологічні та соціальні заходи.

Вся система управління регіональним АПК підпорядковується відповідним органам державної влади і в принципових питаннях її елементи не повинні суперечити законодавству.

У своїх роботах вчені розмежують поняття "державне управління" і "державне регулювання" [7]. Управління як економічна категорія може виступати у двох формах: пряме і непряме (рис. 1). Пряме не може виходити за рамки державної власності. Непряме державне управління укладається в поняття "державне регулювання"

і передбачає вплив на соціально-економічні процеси економічними методами.

Однак у ринкових умовах вже у перехідний період починає діяти принцип господарського та державного управління. У міру розвитку ринку повинен посилюватися пріоритет господарсько-економічного управління, зрозуміло, у поєднанні з економічними методами державного. При цьому відмінності між поняттями "державне регулювання" і "державне управління" практично нівелюються, якщо останнє здійснюється переважно економічними методами.

Цілі, принципи та функції державного регулювання докладно викладаються в багатьох програмних документах, які розробляються з метою активізації державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України. Досить часто застосовується поняття "механізм державного регулювання" як при вирішенні проблем розвитку галузі взагалі, так і при розв'язанні окремих питань. Так, у Концепції комплексної програми аграрного та сільського розвитку України, яка розроблена відповідно до положень Програми уряду "Назустріч людям", відзначається, що основними напрямками виконання Програми є запровадження дієвих механізмів державного (у т.ч. бюджетного) регулювання в агропромисловому виробництві через створення механізмів державної підтримки аграрного виробника, окремих галузей сільгоспвиробництва та розвитку територій [5].

У загальнодержавній Комплексній програмі підтримки та розвитку українського села "Добробут через аграрний розвиток" на 2005—2010 рр. відзначається, що основними цілями Програми є визначення стратегічних галузевих пріоритетів за рахунок збалансованого використання ринкових та державних механізмів регулювання [4].

Крім цього, у Програмі розвитку фермерства в Україні на 2005—2015 рр. ставиться завдання розробити механізм державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення [6].

Академік НАН України М.І. Долішній наголошував, що такі важливі проблеми, як обґрунтування та визначення ролі держави в регулюванні агропромислового виробництва стоять передусім перед аграрною наукою. Держава повинна бути стимулятором, який регулює розвиток АПК. На самоплив розвиток такої галузі пускати не можна. Землевласник повинен відчувати постійну турботу, постійне розуміння з боку держави цього важливого, найбільш болючого завдання, яке є в нашій країні.

Друге — це розроблення концепції аграрної регіональної політики, вироблення соціально-економічних механізмів її реалізації.

Третє — це аналіз структурної збалансованості регіонального агропромислового виробництва. Цей сектор повинен бути збалансований, як у кожній країні.

Четверте — це формування сучасної моделі управління агропромисловим виробництвом. Ми повинні мати цивілізовану структурну модель управління аграрним сектором економіки, обґрунтування завдань та функціональних засад систем управління регіональним комплексом [1].

На регіональному рівні потрібне практичне розділення функцій державного регулювання на адміністративні та економічні (рис. 2).

Як показує аналіз структур управління регіональним АПК, особлива увага повинна бути звернена на необхідність посилення використання економічних методів і важелів для кращої координації роботи органів державного і господарського управління. Поряд зі збереженням існуючих у той час спеціалізованих органів управління сільським господарством та галузями переробної промисловості доцільно створити нові управлінські формування, що охоплюють діяльність селянських (фермерських) господарств, підприємств і ринкових структур, маркетингу.

Необхідна загальна орієнтація системи керування на більш ефективне господарювання та вирішення соціальних проблем. Важливо створити єдину систему державного і господарського управління регіональним агропромисловим комплексом з повним циклом виробництва, переробки і реалізації продукції.

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

У зв'язку з цим одна із задач управління в регіоні й тим більше безпосередньо в господарюючих суб'єктах полягає в активізації підприємливості шляхом залучення до управління самих суб'єктів, особливо, якщо мова йде про великі сільськогосподарські підприємства. У індивідуальному приватному підприємстві така активізація зумовлена самою природою господарства: фермер одночас-

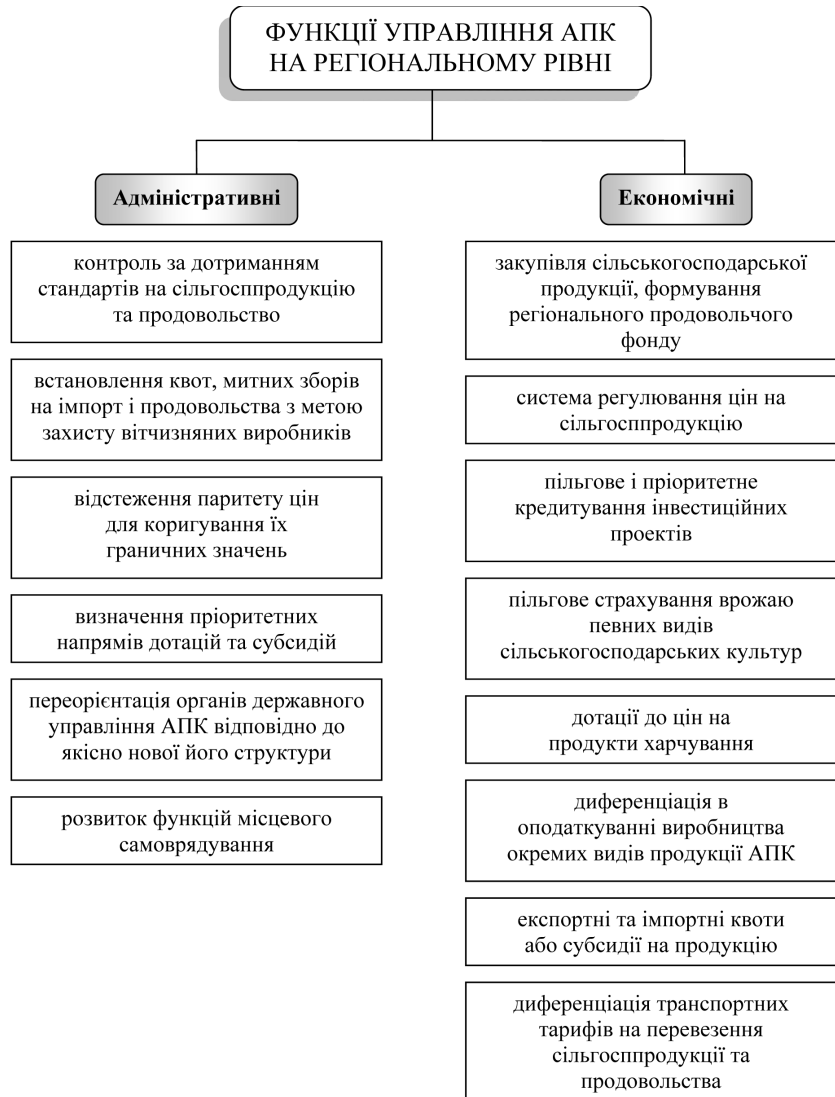


Рис. 2. Склад функцій державного управління АПК на регіональному рівні

но і виробник, і управлінець, що дозволяє повною мірою реалізувати економічну свободу з метою досягнення найбільш виробничих результатів, але за інших рівних умов.

В аграрному секторі особливо важливо реалізувати принцип функціонального управління. Функціональна організація відрізняється більшою ефективністю в порівнянні з лінійною. "Функціональна адміністрація полягає в такому розподілі робіт з управління, щоб кожен службовець, від помічника директора до нижчих посад, виконував можливо меншу кількість функцій" [8].

Однією з принципових особливостей підходу до управління є зміна психології керівника і працівника. Якщо у лінійному типі адміністрування керівник вимагав виконати роботу, а робітник виконував її для керівництва, то при функціональному підході робітник працює для себе, а керівник допомагає йому. У даному випадку кожен несе тільки одну функцію, якої він навчений, за яку відповідає.

Цілою низкою перетворень вдалося домогтися введення до функціональної структури основних органів управління сільським господарством у провідних країнах Заходу. В Україні ж функціональний принцип організації управління АПК ще не достатньою мірою береться до уваги. Все це вимагає перегляду існуючої системи та структури управління регіональним АПК та побудови її за функціональним і програмно-цільовим принципами, які при

взаємодії відповідають адаптивному підходу до управління.

Проведений структурний аналіз взаємин окремого агропідприємства з відділами керуючої структури свідчить про значну недосконалість взаємин. Причини цього криються у багаторічному протиставленні управління як тільки контролюючої структури і конкретного підприємства, яке психологічно не готове співпрацювати з керівними органами, не бачить в них помічників. Завдання перебудови менталітету як управлінців, так і керівників агропідприємств також є актуальними в даний період.

Аналізуючи практику державного і господарського управління АПК на регіональному та районному рівнях, доводиться констатувати, що саме через недосконалість економічного механізму, цінового диспаритету, перекосів у кредитно-фінансовій і податковій системах спостерігається підміна органами цього управління функцій господарського управління та самоврядування. Головам відповідних адміністрацій доводиться приймати безліч постанов, у яких або переважають розпорядчі методи, або певною мірою поєднуються адміністративні та економічні методи, тобто вимушено поєднуються функції господарського та державного управління, часто при явному переважанні останнього.

Враховуючи, що інфраструктура поставок матеріально-технічних ресурсів для села, закупівель і розподілу сільськогосподарської продукції значною мірою була зруйнована під час реформування АПК, а бюджетна підтримка повинна бути максимально ефективною і контрольованою з боку державних органів регіону, необхідний відповідний механізм координації і управління цією діяльністю.

При цьому потрібно комплексно вирішити два завдання. По-перше, формування самостійно господарюючого суб'єкта, який несе повну фінансову і юридичну відповідальність за свою діяльність, здатного використовувати переваги великооптового покупця і продавця; по-друге, забезпечення реальних можливостей регулювання з боку органів державної влади регіону його постачальницько-збутової і тарифно-цінової політики у відповідності з потребами розвитку регіонального агропромислового комплексу.

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи аналіз сучасного стану управлінської системи АПК на регіональному рівні, можна зробити висновки про необхідність подальшого вдосконалення управління комплексом, зміни та уточнення функцій як регіонального, так і державного управління з урахуванням законів ринкової економіки. Міністерство аграрної політики України, регіональні органи управління АПК, здійснюючи функції управління поточними економічними процесами, повинні стати центрами розробки стратегії розвитку АПК і адекватного цій стратегії господарського механізму. Це означає, що основним у діяльності системи управління регіонального АПК повинен стати аналіз умов і результатів господарської діяльності підприємств АПК, функціонування аграрних ринків, реальної і потенційної ситуації в продовольчому господарстві України і на світових ринках, виходячи з інтересів вітчизняних товаровиробників АПК, їх інформаційного забезпечення.

При цьому в процесі створення ефективної системи державного управління АПК можна виділити три вузлові проблеми.

Перша проблема — визначення і чітке розмежування функцій державного управління на всіх рівнях, включаючи безпосередніх товаровиробників з урахуванням їх організаційно-правового статусу (державні підприємства,

кооперативи, акціонерні суспільства, селянські (фермерські) господарства).

Друга проблема — створення системи господарського управління у вигляді переважно асоціацій і галузевих союзів сільськогосподарських товаровиробників.

Третя проблема — раціональне поєднання всіх видів управління АПК: державного, господарського і місцевого. Створюючи сучасну систему управління агропромисловим виробництвом, особливу увагу слід приділити специфіці, закономірностям і тенденціям розвитку галузі. Першорядне завдання реформування аграрної сфери полягає у відновленні керованості і, перш за все, у вдосконаленні організаційно-економічного механізму державного регулювання регіонального АПК на базі адаптивного підходу.

При цьому важливою умовою є посилення вертикалі державного управління в АПК, зокрема щодо здійсненню контрольних функцій, реалізації регіональних цільових програм, інформаційного забезпечення ринків сільськогосподарської продукції сировини і продовольства, розвитку матеріально-технічної бази.

Відповідно до вищевикладеного серед найближчих завдань перетворення системи управління агропромисловим комплексом визначальне значення має формування державних органів управління, здатних вирішувати задачі щодо виведення АПК з кризового стану. Структура органів управління АПК на державному і регіональному рівнях, їх функції, повноваження і відповідальність повинні бути переглянуті з урахуванням дотримання таких основних принципів:

- вертикальна підпорядкованість органів управління з питань, що входять до компетенції держави;
- обслуговуючий характер діяльності;
- наявність необхідних для виконання поставлених завдань фінансових ресурсів;
- чітка соціальна спрямованість цілей і завдань;
- недопущення паралелізму і дублювання функцій іншими органами;
- забезпечення висококваліфікованими кадрами й ін.;
- відповідність цілям і завданням діяльності;
- охоптя всіх рівнів АПК;

Крім того, для створення нових органів управління, здатних здійснювати адаптивні функції, доцільно створити новий відділ ринкового аналізу і цінового моніторингу, обов'язки якого полягають не тільки в наданні ринкової інформації, а більшою мірою — в прогнозуванні розвитку ринкової ситуації на основі наявних даних.

Література:

1. Долішний М.І. Топіха В.І., Булюк В.В., Романова В.А. Ринок продовольства України в аспектах СОТ. — Миколаїв: МДАУ, 2006. — 221 с.
2. Добрынин В. А. Государственное регулирование агропромышленного производства. — М.: МСХА, 2000.
3. Загальнодержавна Комплексна програма підтримки та розвитку українського села "Добробут через аграрний розвиток" на 2005—2010 pp.: darukraine.com.ua.
4. Концепція комплексної програми аграрного та сільського розвитку України: www.agrichamber.org.ua
5. Концепція програми розвитку фермерства в Україні на 2005—2015 pp.: www.coop.in.ua
6. Управление агропромышленным комплексом: учебное пособие (Серия "Экономика и управление") / Под ред. В. В. Кузнецова. — М.: ИКЦ "МарТ"; Ростов н/Д: Издательский центр "МарТ", 2003. — 416 с.
7. Ушачев И. Г. Формирование региональных систем управления в АПК. — М.: Экономика и информатика, 1999. *Стаття надійшла до редакції 26.04.2010 р.*