

Кучерява Каріна Якупівна

*аспірант кафедри управління персоналом та економіки праці
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Кучерявая Карина Якуповна

*аспирант кафедры управления персоналом и экономики труда
Харьковского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

К. У. Kucheriava

*post-graduate student,
Personnel and Labor Economy Department,
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of
the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ЩОДО РОЗВИТКУ ПРОЦЕСІВ КООПЕРАЦІЇ

Анотація. Визначено напрями підтримки розвитку кооперації в аграрному секторі та надано відповідні практичні рекомендації щодо удосконалення аграрної політики держави.

Ключові слова: аграрна політика, аграрний сектор, сільськогосподарська кооперація.

Аннотация. Определены направления поддержки развития кооперации в аграрном секторе и предоставлены соответствующие практические рекомендации по совершенствованию аграрной политики государства.

Ключевые слова: аграрная политика, аграрный сектор, сельскохозяйственная кооперация.

Annotation. The ways to support development of cooperation in agrarian sector have been determined; the relevant practical recommendations to advance state agrarian policy have been provided.

Key words: agrarian policy, agrarian state, agricultural cooperation.

В епоху інтелектуалізації економіки молоді держави зростають в жорстких умовах, що обумовлено необхідністю надолужувати згаяне й визначатися з подальшими перспективами розвитку. В процесі самовизначення й пошуку власної моделі управління взірцем для них стають передові країни світу, котрі змогли забезпечити високі соціально-економічні стандарти життя. Для більшості розвинених країн аграрний сектор свого часу став рушійною силою економіки й забезпечив розвиток несільськогосподарських секторів.

Застосовуючи переваги кооперації, спеціалізації та концентрації виробництва сільськогосподарських виробників, розвинені країни здійснили технологічний прорив на якісно новий рівень виробництва і споживання продовольства [1, с. 301].

Для України, як держави зі значним земельним, природо-біологічним ресурсом, аграрний сектор є

сферою, що формує резерв стійкості для національної економіки. Проте слід зважати, що аграрне зростання має бути не самоціллю, а інструментом забезпечення тримірного розвитку суспільства: соціального, економічного, екологічного.

Не зменшуючи здобутки вітчизняних аграріїв, більшість експертів солідарні в оцінці ситуації ґрунтовно кооперативного руху в аграрній сфері, що склалася на поточний момент — попри висхідну динаміку кількісних параметрів, якісні перетворення не набули системного характеру.

В Україні, протягом останніх років, урядом здійснено низку суттєвих кроків, покликаних забезпечити сприятливі умови для розвитку кооперації в аграрному секторі. Але, попри реалізовані заходи, наразі не сформовано механізмів ефективної взаємодії профільних органів й представників сільськогосподар-

ських кооперативів. Дані міркування приводять до думки, що проблему слід розглядати в дещо іншій площині. Уваги потребують питання ефективності впроваджуваних заходів та їх відповідності організаційним, регіональним, історичним умовам тощо.

Оцінку ситуації щодо процесу кооперації в аграрній сфері і ролі держави в ньому здійснюють як державні управлінці так і науковці та практики. Зроблені ними висновки є співзвучними по багатьох аспектах. Традиційно виділяють: недостатнє бюджетне фінансування, диспаритет цін на промислову та сільськогосподарську продукцію високий ступінь комерціалізації та змова посередників, низька участь держави в регулюванні ринків, нерозвинена інфраструктура аграрного ринку [2].

Проте деякі проблемні аспекти є більш глибокими ніж здаються на перший погляд і сприймаються учасниками кооперативних відносин. Ефективність державного регулювання розвитку кооперації доцільно розглядати у двох аспектах: державна аграрна політика щодо розвитку кооперації в цілому та оцінка діяльності безпосередньо органів управління.

Аналіз проваджуваної аграрної державної політики щодо розвитку процесів кооперації приводить до наступних міркувань.

1. Вихідною проблемою, що блокує подальшу позитивну динаміку розвитку кооперації, є концептуальне визначення на державному рівні сутності сільськогосподарської обслуговуючої кооперації як такої. В правовому полі й надалі визнаються як обслуговуючі, так і виробничі сільськогосподарські кооперативи. Відсутнє чітке розуміння природи кооперативу, важливості дотримання базових кооперативних принципів, що лишає місце для розвитку псевдокооперативів і різного роду зловживань.

2. Інституціональною основою сільського господарства в розвинених країнах є приватна власність на землю. Започаткована в Україні у 1991 р. земельна реформа була спрямована на запровадження ринкових засад у практику земельних відносин, на ліквідацію тривалої монополії державної власності на землю і запровадження приватної власності на сільськогосподарські землі [3, с. 264]. Натомість питання створення ринку землі лишається невирішеним. Брак ринку землі породжує невизначеність, штучний дефіцит капіталу, функціонування неефективних господарств, при цьому має місце перерозподіл землі в інтересах великого агробізнесу. Першими від цього страждають саме дрібні власники й виробники сільськогосподарської продукції. Відтак без врегулювання земельного питання неможливе створення надійного фундаменту для розвитку сільськогосподарської кооперації.

3. Традиційно аграрний ринок вважається одним з найбільш конкурентних в силу специфіки виробни-

цтва. Проте на відміну від розвинених країн, в яких ці ринки розвивалися еволюційно, в основу становлення вітчизняного було закладено інший характер відносин власності.

Законодавча неврегульованість приватизаційних процесів свого часу призвела до того, що в процесі руху благ у суспільному відтворенні, першою була охоплена відносинами приватизації саме фаза переробки. Натомість тривалий час не було врегульовано механізм реалізації права власності первинного виробника. Це заклало основи полярної організації нинішнього аграрного ринку. Слід розуміти, що недостатньо сформувати кооператив. Чимало сучасних кооперативів не спроможні виконувати одну зі своїх головних функцій — запровадження маркетингового принципу ціноутворення шляхом зменшення в ціні аграрної продукції проміжних ланок, що контролюються іншими суб'єктами аграрного бізнесу [4].

Іншими словами, створення обслуговуючого кооперативу не гарантує його учасникам можливості вигідніше купувати/продавати свою продукцію. Хоча для кооперативів, що зорієнтовані на роботу з трудомісткою продукцією, ця проблема стоїть не так гостро. Слід нарешті усвідомити, що надавати усі преференції крупному бізнесу й одночасно успішно створювати розвинену мережу кооперативів не вдасться.

3. Наступний аспект — «квазіпартнерство» між суб'єктами аграрного ринку. В рамках партнерської підтримки в Україні функціонує низка міжнародних організацій, покликаних сприяти й підтримати кооперативний рух на селі. Позитивні ефекти такої діяльності очевидні. Проте поряд з тим сформувалася практика, за якої ініціативу у створенні кооперативів на себе перебирають великі агропромислові утворення. Ризик полягає у тому, що за активною допомогою, перспективою отримання прибутків, створення робочих місць тощо можуть критися кабальні умови договору, які необізнаний селянин не завжди може вчасно розглядіти. Такі дії нівелюють у населення позитивне сприйняття кооперації, що є однією з основних причин негативного ставлення до кооперації у країнах пострадянського простору в цілому.

Опортуністична поведінка ринкових агентів немінуча складова ринку. Але якщо за інших нормальних умов кооператив має захистити або хоча б мінімізувати її наслідки для дрібного товаровиробника, то в даній ситуації кооператив стає інструментом, який працює проти кооперативів. При цьому механізм захисту від такої опортуністичної поведінки по суті відсутній, а наслідки цих проблем — розорення дрібних господарств, занепад сіл в кінцевому рахунку лягають на плечі держави, як гаранту соціального добробуту.

4. Вирішення потребує проблема тінізації фінансових потоків у аграрному секторі в цілому. Слід усвідомлювати, що часто дрібні господарства формальному ринку обирають торгівлю з посередниками. Дана форма взаємодії дозволяє швидко отримувати готівку, надалі працювати без реєстрації (оформлення), а відтак ухилятися від оподаткування. Побудовування системи чіткого фінансового звітування є всезагальною проблемою, що в умовах євроінтеграційних процесів тільки загострюватиметься.

5. Рівень професіоналізації вітчизняних дрібних господарств, одноосібників є значною перешкодою на шляху створення скоординованого ланцюжка поставок, що включав би систему виявлення та відстеження безпеки харчових продуктів, відповідності сертифікатам якості тощо. Навіть прийняті урядом зобов'язання щодо забезпечення якості продовольчих продуктів не спричинили відповідного реального пошквалювання на ниві кооперування. Поширення системи супермаркетів, спеціалізованих продовольчих магазинів, що передбачає співпрацю з формальними виробниками також не стало суттєвим стимулом. Оскільки, з одного боку, стихійні ринки є поширеним явищем, з іншого система відстеження якості харчових продуктів є настільки спотвореною, що навіть супермаркетам та магазинам немає необхідності поставляти якісну продукцію.

Невиправдано мало вивченою є проблема економічної ефективності державної підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Зазвичай така оцінка обмежується даними про об'єм фінансування в цілому та за регіонами, кількість новостворених кооперативів, окремі показники щодо матеріально-технічного забезпечення. Окремі аспекти цього питання висвітлюються у звітах Рахункової палати, проте здійснювана аналітика в рамках профільних органів не є достатньо ґрунтовною.

Для здійснення такої оцінки необхідно, перш за все, забезпечити повний облік і координацію всіх надходжень, спрямованих на підтримку кооперації. Одночасно слід забезпечити прозорість процесу використання виділених коштів. Це сприятиме ефективнішому розподілу бюджетних коштів та швидшому їх надходженню до адресата [5, с. 118]. Доцільним є встановлення конкретних вимог та характеристик в оцінці результативності державної допомоги у будь-якому вигляді.

Необхідним є запровадження практики «технічної оцінки» прийнятих програм, що визначає рівень їх фінансової ефективності, сприяє зменшенню суб'єктивізму при прийнятті рішень. Тобто визначення відношення між вкладом і досягнутими результатами, та детальний опис як? яким чином? результати діяльності по відношенню до операційних цілей будуть виміряні [6].

Усвідомлення масштабності діяльності дрібно-товарного виробництва, що накладається на глибокі традиції одноосібного господарювання, спричинює до себе постійну увагу з боку урядовців. Це знаходить своє відображення у розробці низки підтримуючих та стимулюючих заходів, а ключові позиції з цього питання артикульовано у Стратегії розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 [7].

Проте навіть при попередньому ознайомленні деякі програми не витримують верифікації. Так, задекларовані цілі, заплановані показники, напрями та об'єми фінансування, не говорячи про якісні параметри, часто є нездійсненними, не відповідають поточній ситуації, а головне — не враховують місцевої специфіки, регіональних особливостей функціонування господарюючих суб'єктів. Обласні програми підтримки розробляються в рамках загальнодержавних програм, натомість практика врахування зустрічних пропозицій відсутня.

Подібна ситуація є породженням слабкості функції діагностики у системі державного управління [8]. Діагностика має давати уявлення про необхідність та доцільність провадження кооперативної діяльності, вихідні умови, динаміку, потенціал, наслідки цих процесів. Такі методики дозволять найповніше реалізувати державні задачі, такі як розвиток сільських територій, охорона навколишнього середовища. В деяких випадках це допоможе виявити і підтримати якийсь регіональний продукт чи послугу (торгову марку, виробництво екологічно чистої продукції). В зазначеному контексті однією з ключових проблем є відсутність методики діагностики розвитку кооперації на різних адміністративних рівнях, зокрема регіону.

Окремим питанням стоїть проблема ідентифікації реального стану потенційних учасників кооперації, зокрема, особистих селянських господарств та фермерських господарств.

Функція діагностики безпосередньо пов'язана з якістю інформаційного забезпечення, у тому числі зворотного зв'язку. В цьому контексті найменш ефективною вбачається інформаційна складова. Наявні суттєві недоліки щодо статистичного спостереження за діяльністю сільськогосподарських кооперативів, моніторингу їх створення та функціонування; інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади на місцях; відсутність в цілому сформованої електронної системи інформаційного супроводження кооперативної діяльності. На поточний момент система інформаційної взаємодії державних органів з учасниками кооперативного процесу має суттєві прогалини. Останні не володіють в достатньому обсязі інформацією що таких важливих питань як: суб'єкти та центри надання послуг (куди й до кого

звертатися), інформація щодо діючих державних та обласних програм підтримки власне кооперативів та їх учасників, консультаційна підтримка, зворотній зв'язок (можливість поставити питання чи надати пропозицію).

Важливим є функціонування дорадчих центрів, що передбачає, перш за все, наявність висококваліфікованих спеціалістів та адекватне фінансування. Зокрема слід звернути увагу на підтримку розвитку людського капіталу в кооперативах, зокрема допомога у розвитку організаційних навиків, у налагодженні програм обміну (наставництва) між вітчизняними та, скажімо, європейськими кооперативами (на кшталт співробітництва між французькими та румунськими кооперативами).

Неврегульованим лишається питання звітності профільних органів як на загальнодержавному рівні так і на регіональному. Не визначено основні параметри звітності, часові рамки звітування/оновлення відповідної інформації, наповнення офіційних сайтів відповідною інформацією.

Ефективна реалізація державної політики щодо розвитку кооперації в аграрній сфері неможлива без участі інституту суспільства. Показниками міри відкритості взаємодії виконавчих органів і учасників сільськогосподарських кооперативів є загальний рівень вільного доступу до інформації, його законодавчі гарантії; регламентація доступу представників об'єднань сільськогосподарських кооперативів до інформації щодо діяльності органів державної влади у сфері кооперації; форми оприлюднення звітності державних інституцій [9]; участь представників об'єднань сільськогосподарських кооперативів у прийнятті суспільно важливих рішень.

Інститут громадського контролю є механізмом соціальної кореляції відносин суспільства і влади. Тож з одного боку, кожен правовий акт, програма має проходити експертизу на рівні кооперативних об'єднань. З іншого — сільськогосподарські кооперативні об'єднання повинні мати змогу давати оцінку ефективності діяльності профільних виконавчих органів, яка включає: якість реалізації проектів у сфері кооперації; екологічну безпеку; контроль за рішеннями, що приймаються органами влади, цільового й економічного витрачання виділених коштів тощо. Практика прийняття та реалізації державних рішень за участі представників об'єднань сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів є ознаками політичної ефективності.

В ідеалі оцінювання ефективності та якості діяльності органів влади має відбуватися на всіх етапах процесу прийняття рішень як на місцевому, так і на центральному рівнях управління.

За даними звітів профільного Міністерства, можна висновувати, що оцінка ефективності державного регулювання розвитку кооперації здійснювалася фрагментарно, орієнтована на загальні кількісні показники без прив'язки до їх якісного наповнення. В рамках цієї системи сформувався механізм оцінки ефективності, пов'язаний з підготовкою доповідей про результати і основні напрями діяльності виконавчих органів державної влади. Суспільні обговорення, соціологічні опитування, висвітлення у ЗМІ не набули поширення.

Без уваги лишається питання відповідальності посадових осіб за якість виконання покладених на них обов'язків. Загальною проблемою є пошук моделей оптимального поєднання засобів заохочення і контролю по відношенню до держапарату.

Окрім зовнішньої оцінки, органи виконавчої влади мають самостійно проводити аналіз якості та ефективності своєї діяльності; визначати, чому реальне виконання виявляється гірше/краще очікуваних результатів.

Можна виділити кілька універсальних аналітичних технологій, які можуть застосовуватися в тому числі для оцінки ефективності державного регулювання розвитку кооперації в аграрному секторі:

- порівняння результатів. Дана технологія дає можливість зрозуміти, чому, наприклад, органи виконавчої влади на місцях у сфері розвитку кооперації демонструють різні рівні ефективності, одні добиваються кращих результатів, а інші ні. Зазначене дозволяє виробити і використати найбільш прийнятні варіанти рішень.
- заплановане у порівнянні з реальним. Передбачає встановлення та систематичний перегляд конкретних цілей та завдань для органів державної влади, з метою їх відповідності реальним запитам учасників кооперативних відносин.
- часові тенденції. Зазвичай діяльність державних органів щороку суттєво не змінюється. Проте органи влади мають відслідковувати і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років, для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації та моделювати свою діяльність відповідно до сучасних вимог [10].

Оцінка діяльності державних органів має здійснюватися на основі системи обґрунтованих критеріїв як діяльності власне самих органів, так і їх посадових осіб. В сучасних умовах особливого значення набуває суспільна оцінка ефективності державного регулювання розвитку кооперації, що відображає ступінь задоволення інтересів і потреб дрібнотоварних виробників сільськогосподарської продукції, сільськогосподарських кооперативів та їх об'єднань, суспільства в цілому.

Удосконалення діяльності профільних виконавчих органів у сфері сільськогосподарської кооперації передбачає:

- консультування, проведення тренінгів для відповідної категорії співробітників Міністерства аграрної політики та продовольства України й профільних органів на місцях з питань сутності обслуговуючої кооперації, організації сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; проведення з представниками сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів спільних тренінгів, семінарів, круглих столів на постійній основі;
- забезпечення системної звітності щодо досягнень за основними напрямками діяльності на всіх рівнях управління; затвердження регламенту, що визначає чіткі умови надання звітів та уніфіковану систему показників, які мають бути в них відображені;
- розробка методик, що дозволяють оцінити частку діяльності органів влади в соціально-економічній ефективності впроваджуваних заходів у сфері кооперації;
- розробка механізму ув'язки результатів реалізованих програм і винагороди та преміювання відповідальних осіб;
- надання відомостей щодо затрат на утримання і обслуговування профільних органів;
- проведення щорічного незалежного зовнішнього аудиту на предмет нецільового використання коштів, зловживань посадовим становищем; застосування відповідних санкцій у разі виявлення правопорушень.

Удосконалення аграрної політики держави щодо розвитку процесів кооперації можливе шляхом:

1) в правовій площині:

- залучення в обов'язковому порядку сільськогосподарських кооперативних об'єднань й експертів до обговорення й розробки законодавчих актів та програм державної підтримки у сфері сільськогосподарської кооперації;
- розробка спільно з представниками кооперативних об'єднань методології аудиту сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на предмет відповідності заявленому статусу;
- впорядкування норм фіскального законодавства в частині оподаткування малих форм господарювання в агропромисловому комплексі;

2) в організаційно-інституціональній площині:

- діагностика матеріально-технічного, фінансового стану сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів з метою формування дієвих механізмів підтримки;
- створення системи стратегічного планування розвитку кооперативного сектору;

- реалізація конкретних проектів з розвитку кооперації і узагальнення їх досвіду (пілотні проекти, навчальні ферми, соціальні гранти, приймальні пункти, побудова приміщень, промоція регіону, у тому числі підтримка й захист регіональних торгових марок, логотипів);
 - проведення на постійній основі моніторингу реалізації проектів з підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів;
 - формування єдиного інформаційного простору, що включає освітню, інформаційну й консультативну підтримку кооперативів, допомогу у набутті членами кооперативів організаційних навиків, відповідних знань; активна співпраця з вузами аграрного спрямування й класичними вузами, дорадчими службами; видання й розповсюдження учбової, методичної літератури, проведення наукових досліджень, організація виставково-демонстраційної діяльності;
 - формування регіональних центрів, що безпосередньо реалізують на місцях програми підтримки кооперативного сектору; структура, функції таких центрів мають визначатися рівнем розвитку кооперації й потребами населення в кооперуванні кожного конкретного регіону;
 - підтримка різних форм громадянської активності;
 - відпрацювання механізму просування регіональної ініціативи з питань розвитку кооперації;
 - реалізація політики підвищення якості сільськогосподарської продукції через відповідні заходи у галузі стандартизації, вимог до виробництва й схем контролю якості, у тому числі екологічні стандарти якості;
 - посилення захисту внутрішнього ринку продовольства в контексті підтримки вітчизняних дрібнотоварних виробників сільськогосподарської продукції.
- 3) в економічній площині:
- здійснення в обов'язковому порядку технічної оцінки розроблених програм підтримки сільськогосподарської кооперації, що ґрунтується на системі фінансових індикаторів;
 - диверсифікація джерел фінансування кооперативів;
 - забезпечення прозорості й публічності процесу надходження, розподілу, й витрачення виділених на підтримку сільськогосподарських кооперативів коштів;
 - забезпечення умов для зростання підприємницької ініціативи на селі, у тому числі шляхом надання кредитних ліній для дрібнотоварних виробників на пільгових умовах за принципом адресності;
 - легалізація готівкових та безготівкових операцій на аграрному ринку.

Література

1. Паска І. М. Організаційно-економічні передумови функціонування кооперативно-інтеграційних формувань в АПК: світовий досвід та українські реалії [Електронний ресурс] / І. М. Паска // Сталій розвиток економіки. — 2013. — № 1. — С. 301–305. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sre_2013_1_67
2. Програма розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів України на 2013–2020 роки / ВГО Союз учасників сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів / Електронний ресурс / Режим доступу: http://www.coop-union.org.ua/?page_id=1063
3. Мартин О. М. Приватна власність на сільськогосподарські землі: погляди В. Липинського і сьогодні в Україні / О. М. Мартин, Т. І. Галецька // Науковий вісник: збірн. наук.-техн. праць. — Львів: НЛТУ України, вип. 21.5, 2011. — С. 263–269.
4. Аптекарь Савелій С. Сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи: проблеми і перспективи / Савелій С. Аптекарь, Олександр В. Манжура // Актуальні проблеми економіки. — 2014. — № 7. — С. 134–139.
5. Комарова І. В. Державне регулювання розвитку аграрного сектору економіки України шляхом бюджетної підтримки сільськогосподарських підприємств / І. В. Комарова // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. — 2013. — № 3. — С. 115–119. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vbumb_2013_3_25
6. Байцим В. Ф. Ефективність державного регулювання економіки регіону / В. Ф. Байцим // Всеукраїнська експертна мережа. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.experts.in.ua/baza/analytic/index.php?ELEMENT_ID=11359
7. Стратегія розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року. Офіційний сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://minagro.gov.ua>
8. Миколайчук М. М. Сучасні підходи до діагностики ефективності державного управління / М. М. Миколайчук. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. — 2014. — № 1. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_15
9. Цільова комплексна програма наукових досліджень НАН України «Громадянське суспільство, особа, держава: національний досвід і потенціал взаємодії» на 2013–2015 рр. Національна академія НАН України. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.nas.gov.ua/UA/Sites/program/Pages/default.aspx?ffn1=ID_Prog&fft1=Eq&ffv1=22_27022013_136r_2
10. Аналітична записка. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади. — К.: НІСД, 2012. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua>