

Ю. В. Шпак,
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри економічної теорії та історії економіки,
Національна академія державного управління при
Президенті України

НАУКОВІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ АПК

У статті розкриваються особливості наукових основ розвитку системи управління агропромисловим комплексом в Україні.

Виходячи з цього, пропонуються підходи до державного регулювання системи управління АПК України.

In the article the features of scientific bases of development of control system by an agroindustrial complex open up in Ukraine.

Coming from it offered approach to government control of control system AIP of Ukraine.

Ключові слова: продовольчий ринок, державне регулювання, ринковий механізм, система управління, агропромисловий комплекс.

Key words: food market, government control, market mechanism, control system, agroindustrial complex.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Одним з найважливіших чинників функціонування і розвитку АПК в умовах ринкової економіки виступає управлінська діяльність, яка удосконалюється відповідно до об'єктивних вимог виробництва, реалізації продукції, зміною господарських зв'язків. Стан об'єкта управління визначається мірою досконалості і доцільності діяльності суб'єкта управління. Отже, недостатньо висока ефективність сільськогосподарського виробництва України залежить від стану її управлінської системи. Вдосконалення системи управління агропромислової галузі є головною умовою розвитку сільського господарства країни.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Різні аспекти проблеми, яку ми досліджуємо, висвітлені у працях вітчизняних та закордонних науковців і практиків, зокрема Амбросова В. В. Валентинова, П. Гайдуцького, М. Дем'яненка, С. Зорі, І. Кириленка, З. Кадюка, М. Корецького, П. Макаренка, І. Михасюка, А. Мельник, В. Месель-Веселяка, О. Могильного, В. Назаренка, Б. Пасхавера, М. Павлишенка, Н. Попова, П. Саблука, О. Онищенко, Т. Осташко, Г. Черевка, А. Юзефовича, В. Юрчишина, М. Янків та ін.

Однак, проблеми розвитку системи управління АПК в Україні за умов глобалізації економічних відносин висвітлені недостатньо і потребують поглибленого опрацювання на теоретичному та методологічному рівнях.

Мета цієї статті — дослідити місце та роль держави в регулюванні системи управління АПК в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Думки вітчизняних і зарубіжних учених щодо теорії управління суттєво відрізняються одна від одної, у тому числі й відносно поняття "система управління". Зміст поняття "управління"

залежить від аспекту, в якому воно розглядається. Необхідно мати на увазі не просто різні підходи до управління, а розуміння безпосередньо самого управління, на базі якого і формуються його концепції.

Розкриваючи поняття "система управління" доцільно виділити ряд ознак цієї системи:

- 1) система є сукупністю окремих елементів, частин;
- 2) будь-яка система має кордони, що відділяють її від довкілля (кордони можуть бути прозорими і непрозорими);
- 3) система має певну структуру;
- 4) будь-якій системі властиво емергентність, тобто поява якісно нових властивостей, відсутніх в її елементів або не характерних для них;
- 5) Система володіє зворотним зв'язком, тобто обов'язково виникає реакція системи на імпульси окремих елементів або на зовнішні чинники.

Система в перекладі означає з'єднання або складене з частин [2]. Розглянемо деякі типові визначення системи управління.

1. "Система управління складається з наступних компонентів: механізму управління, процесу управління, механізму розвитку системи управління" [4].

2. "Система управління в сільському господарстві — сукупність організаційно-структурних, функціональних і інших елементів, об'єднаних єдиною метою, що забезпечують на цій основі планомірний стійкий характер розвитку галузі (підприємства) як єдиного цілого. Елементами системи управління є: структура управління; співвідношення рядкованості її ланок; розвиненість вертикальних і горизонтальних зв'язків; організаційні форми і способи безпосередньої управлінської діяльності; інформаційне забезпечення; вирішення кадрових питань та інше" [2].

3. "Система управління — це безліч взаємозв'язаних елементів, що склада-

ють єдине ціле і що виконують функції управління". [3]

Як видно з представлених визначень, система управління поступово ускладнювалася, мінючись у бік збільшення абстрактності. На нашу думку, подібну трансформацію не можна вважати вдалою і обгрунтованою.

Вивчивши сукупність існуючих підходів у нових умовах господарювання до формулювання визначення поняття "система управління", ми прийшли до висновку про те, що воно має бути відносно коротким, лаконічним і в той же час повною мірою відображати його єство. Цим вимогам стосовно сільського господарства відповідає наступне визначення: система управління аграрним сектором — це сукупність методів, органів, процесів і засобів управління, що призначені для забезпечення ефективного функціонування сільськогосподарських організацій і їх об'єднань у конкурентному середовищі.

З вищепредставлених визначень виходить, що система управління складається з двох ключових елементів: системи органів управління, що має певну ієрархію, і методів управління. Численні елементи, що включаються різниці авторами у визначення (структура, функції, сукупність стосунків, стратегія, тактика та інші), в інтегрованому вигляді відбиваються в методах управління і реалізуються через них. На ефективність системи управління істотний вплив має зовнішнє (конкурентне) середовище. Переконливим доказом цього є події останніх років, коли і-за прорахунків, допущених на державному рівні, переважна більшість раніше ефективно працюючих сільськогосподарських підприємств України фактично виявилися банкрутами. Тому у визначенні поняття "система управління" має бути відображена роль конкурентного середовища.

Одним з напрямів, що сприяють економічному зростанню держави, регіону, підприємства, на наш погляд, є ефективність суб'єкта управління, що управляє, пов'язана із зовнішніми і внутрішніми чинниками оточення його як самого, так і господарюючого суб'єкта (об'єкта управління).

До внутрішніх чинників можна віднести цілі організації, структуру, ресурси, технології і культуру організації.

Зовнішніми елементами є:

- економічне оточення;
- політичне (закони, укладення і так далі);
- науково-технічне (наукові розробки);
- соціально-культурне оточення (демографічні свідчення);
- міжнародне оточення.

А також до зовнішніх елементів відносяться клієнти, постачальники, конкуренти, посередники і контактні аудиторії [4]. Слід відзначити, що конкурентне середовище визначає стан умов господарювання. Чим жорсткіші ці умови, тим менше число ефективно функціонуючих підприємств галузі. Умови господарювання повинні всесторонньо враховувати як інтереси держави, регіонів, так і інтереси підприємств.

Досвід останніх років показав, що в ринкових умовах ступінь мінливості

Таблиця 1. Ступінь мінливості зовнішнього середовища в АПК

Періоди	Значення середніх оцінок
1980–1984 рр.	3
1985–1991 рр.	4
1992–2010 рр.	5

Шкала оцінок: 1 — дуже низька; 2 — низька; 3 — середня; 4 — висока; 5 — дуже висока.

зовнішнього середовища значно вища, ніж це було при планово-адміністративній системі управління [4]. Як видно з табл. 1, зміни, пов'язані з реформами початку восьмидесятих років, респондентами оцінені як незначні (вони отримали середню оцінку). Реформи дев'яностих років змінили зовнішнє середовище кардинальним чином і отримали найвищу оцінку.

Реформи середини восьмидесятих років сприймалися, як украй радикальні. Тоді набув поширення кооперативний рух, офіційно була визнана доцільність розвитку приватної власності. Проте подальші реформи у міру зміни зовнішнього середовища істотно перевершили попередні.

Зовнішнє середовище (умови господарювання) формується органами державного управління і місцевого самоврядування. Причому перша складова грає значнішу роль. Зміна зовнішнього середовища вимагає адекватних змін внутрішнього середовища господарських організацій, тобто управління організації підприємства по виробництву товарів і послуг, яке прийнято називати господарським управлінням. Становленню ринкових відносин сприяли зміни методів роботи керівників сільськогосподарських організацій.

Як було відмічено вище, система управління складається з двох підсистем:

- управлінської (суб'єкта управління);

- керованої (об'єкта управління).

Система управління властива ієрархії. На чолі підсистеми, що управляє, знаходиться напрямник — центральна ланка. Він може виступати в однині, наприклад, керівник підприємства, або колективно — рада директорів. Для того, щоб взаємодія між управлінською і керованою підсистемами була ефективною, необхідно дотримуватися ряду умов:

- вони повинні відповідати один одному — бути сумісними;

- управлінська і керована підсистеми, повинні володіти відносною самостійністю;

- між підсистемами повинен здійснюватися зворотний зв'язок;

- обидві підсистеми мають бути зацікавлені у взаємодії, тобто у них має бути загальний початок — цілі або єдність цілей.

Класифікація систем може бути проведена за різними ознаками, проте основним є групування їх в 3-х підсистемах: технічної, біологічної і соціальної.

Технічна підсистема включає трактори, сільськогосподарські машини, устаткування, верстати, комп'ютери і інші вироби, що мають інструкції для користувача. Набір рішень в даній підсистемі обмежений і наслідки рішень

зазвичай зумовлені. Наприклад, порядок управління трактором або автомобілем, методика розрахунку різних будівельних конструкцій і ін.

Професіоналізм механізатора або оператора, що приймає рішення в технічній системі, визначає якість прийнятого і виконаного рішення.

Біологічна підсистема включає флору і фауну, наприклад, організм тварини, сільськогосподарські рослини. Ця підсистема володіє великою різноманітністю функціонування, чим технічна. Набір рішень у біологічній системі також обмежений із-за повільного еволюційного розвитку тваринного і рослинного світу. Проте наслідки рішень у біологічних підсистемах часто виявляються непередбачуваними. Наприклад, рішення ветеринара, пов'язані з методами і засобами лікування тварин; рішення агронома про вживання тих або інших хімікатів як добрива. Рішення в таких підсистемах передбачають розробку декількох альтернативних варіантів рішень і вибір кращого з них за якимись ознаками.

Соціальна (економічна) підсистема характеризується наявністю людини в сукупності взаємозв'язаних елементів. Приклад соціальної підсистеми — виробничий колектив організації, водій автомобіля, оператор доїльної установки. Ці підсистеми складніше біологічних за різноманітністю функціонування. Набір рішень у соціальній (економічній) підсистемі характеризується великим динамізмом як в кількості, так і в засобах і методах реалізації. Це пояснюється високим темпом зміни свідомості людини, а також нюансів у його реакціях на однакові і однотипні ситуації. В даному випадку невизначеність наслідків рішень, що приймаються, зростає більшою мірою, ніж в представлених вище підсистемах, оскільки вони є такими, що становлять зі всіма своїми елементами і взаємозв'язками суспільної підсистеми (рис. 1).

Система управління АПК, як економічна категорія включає знання по вищеперелічених підсистемах (технічна, біологічна). Вона складається з безлічі елементів, зв'язків між ними, цілей, структури і ієрархичності, їх самостійності, а також цілісності і єдності всіх її складових елементів.

Організація і структура управління АПК різного рівня повинні мати всі ознаки системи, вони мають бути єдині. У основі їх побудови і функціонування повинні лежати єдині принципи. Наприклад, принцип майнові належності віддзеркалення як при побудові окремої організації, так і при створенні системи, що управляє, організацією і в цілому всього АПК. Відсутність хоч би одного з них неминуче призводить систему організації і управління до ліквідації. Таким чином, системний характер побудови організації і управління АПК — це необхідна умова його діяльності. Управління АПК здійснюється в системах "людина — техніка", "людина — технологія", "людина — природа" і інших, але здійснюється саме тому, що в них первинним компонентом, що "управляє", виступає людина. Системи створюються для обслуговування інтересів окремої людини, колективу, сільськогосподарської органі-

зації, галузі. Якою б складною не була система управління АПК, вона формується по моделі, заданій їй людиною, і покликана задовольняти її потреби. Управління в буквальному розумінні цього поняття починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, стосунках, явищах, процесах присутній свідомий початок, інтерес і знання, цілі і воля, енергія і дії людини.

При розробці моделі управління АПК слід орієнтуватися на виникнення нових причинно-наслідкових зв'язків. У даній час у сфері АПК можна виділити три типи управління і три види інтересів:

- 1) державне управління, відображає інтереси держави;

- 2) управління економікою органами муніципальних утворень, відображає інтереси муніципалітетів (районний рівень) — місцеве самоврядування.

- Управління першого і другого типу віднесемо до зовнішнього управління;

- 3) господарське управління — відображає інтереси підприємства

При формуванні моделі АПК, в нових умовах господарювання, слід враховувати і майнові відносини.

Перехід до ринку зумовив ускладнення умов господарювання, посилення конкуренції між сільськогосподарськими товаровиробниками. В результаті підвищилися вимоги, що пред'являються до системи управління аграрним сектором регіону. У зв'язку з цим забезпечення стійкого розвитку галузі передбачає формування цієї системи з врахуванням перспектив розвитку галузі, визначених на основі методів стратегічного планування.

В умовах реформування відносин власності, переходу до ринкової економіки, ускладнення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків істотно змінюють роль держави в управлінні агропромисловим комплексом. У зв'язку з цим зростає значення теоретичного обґрунтування об'єктів управління, що є відповідним етапом побудови раціональної системи управління.

Синергетичні зв'язки виявляються через механізм взаємозамінності, взаємодоповнювань, комплексності і оптимальності елементів системи, де зв'язки розвитку зумовлюють істотні зміни в побудові взаємозв'язаних елементів і способів їх функціонування. Вони реалізуються, як правило, через функціональні зв'язки сільського господарства, з галузями, що працюють не лише на АПК, але і на інші народногосподарські комплекси. Прикладом зв'язків розвитку може бути дія на сільське господарство таких галузей, як автомобіле- і тракторобудування, нафтохімічна промисловість, транспорт і ін. Наступну групу зв'язків, складають зв'язки управління, що являють собою функції з реалізації певної програми функціонування і розвитку системи.

З точки зору загального угруповання і характеристики зв'язків у системі АПК для цілей індикативного планування, особливо для координації роботи галузей, така класифікація, безумовно, дозволяє певною мірою обґрунтувати необхідність виконання окремих функцій управління. Проте це ще не дає підстави судити про виділення АПК як об'єкта управління, тобто організаційної структури з відповідною само-

стійною системою управління. Функції ж планування, координації і контролю можуть виконуватися і без спеціального органу, наприклад Міністерством економіки України.

Широке трактування кордонів АПК засноване на максимальному відзеркаленні існуючих функціональних зв'язків між різними галузями. Такий підхід, як вже підкреслювалося, виправданий для прогнозування матеріально-речових потоків, регулювання міжгалузевих стосунків, проведення структурної політики, для дослідницьких і деяких інших цілей.

У даний час виникає питання: чи треба виділяти АПК в єдиний об'єкт державного управління? Адже основна частина державної власності перейшла в руки нових господарюючих суб'єктів, стала приватною, і виконувати безпосередньо функції управління агропромисловим виробництвом (за винятком державних об'єктів, що збереглися) виконавські органи вже не в праві.

Перетворення відносин власності, що, проте, сталися, перехід від централізованої до ринкової економіки не лише не знімають проблему виділення АПК в об'єкт державного управління, а, навпаки, роблять її ще актуальнішою. Річ у тому, що в нових умовах на стиках галузей створюється вакуум управління, який призводить до нееквівалентності обміну, диспаритету цін, монополізму окремих галузей і підприємств. Цей вакуум, користуючись невручанням уряду, а інколи і при його прямому сприянні, заповнюють комерційні структури. Тим самим замість нормальної ринкової формується, по суті, тіньова економіка. Тому нова роль держави як суб'єкта управління в цих умовах повинна полягати не в прямому управлінні агропромисловим виробництвом, а в регулюванні, координації і контролі міжгалузевих відносин, процесів розвитку АПК на користь всього суспільства.

Таким чином, виникає необхідність у виборі нових критеріїв визначення складу АПК як об'єкта державного управління. Для установлення цих критеріїв необхідний науковий аналіз технологічних, економічних, організаційно-управлінських і соціальних зв'язків, що є певною мірою деталізацією функціональних, синергетичних і інших форм зв'язків, відмічених вище. При цьому з позиції управління найбільш прийнятним, на наш погляд, є аналіз зв'язків за характером взаємодії виробника і споживача: прямі, зворотні, опосередковані (непрямі) зв'язки.

Останніми роками у зв'язку з неконтрольованим державою ціноутворенням на промислову і сільськогосподарську продукцію, що призводить до нееквівалентності міжгалузевого обміну, зв'язки сільськогосподарських товаровиробників з організаціями з продажу матеріально-технічних ресурсів значно скорочуються, що не вигідно ні для споживачів, ні для виробників.

Вдосконалення механізму зворотних зв'язків, що полягає в основному в поліпшенні економічних відносин виробників і споживачів, є однією з найважливіших проблем управління агропромисловим комплексом.

При розгляді АПК національного рівня слід враховувати, що між сіль-

ськогосподарськими і ресурсовироблячими підприємствами, як правило, немає прямих виробничо-економічних зв'язків. Тому перша сфера, що забезпечує сільське господарство засобами виробництва (трактори, сільськогосподарські машини, запасні частини, добрива і так далі), до складу АПК як об'єкта єдиного управління не включається.

При визначенні складу АПК як об'єкта державного управління в сучасних умовах найбільшу гостроту набула проблема районного рівня. Від її рішення багато в чому залежить успіх аграрних перетворень, оскільки районна ланка АПК найбільш наближена до виробників продовольства і сільськогосподарської сировини.

Ідею формування місцевого самоврядування можна вітати, але яка результативність такої реформи територіального управління? З позиції функціонування системи державного управління дана реформа не внесла до неї принципових змін. Є ще і інша сторона проблеми місцевого самоврядування. Вона полягає в тому, що держава зняла з себе відповідальність про стан соціальної інфраструктури села (раніше воно для цих цілей виділяло субсидії сільськогосподарським підприємствам), перекававши її на органи місцевого самоврядування, що не мають для цього у необхідній кількості засоби. Крайніми в цій ситуації виявилися сільськогосподарські підприємства.

Видається доцільним віднести рівень адміністративного району в цілому, у тому числі районного АПК, до системи державного управління. Як об'єкти місцевого самоврядування слід було б на цьому етапі зберегти сільські населені пункти, чітко визначивши функції адміністрації району і органів самоврядування.

Слід враховувати необхідність координації і регулювання не лише міжгалузевих, але і міжрегіональних зв'язків, що зв'язане формуванням принципово нових об'єктів управління — міжрегіональних асоціацій економічної взаємодії. Подібні асоціації потенційно можуть перетворитися на потужні організаційні структури, в рамках яких розвиватимуться реальні інтеграційні процеси, здійснюються спільні цільові програми, а також комплексні міжрегіональні програми соціально-економічного розвитку АПК.

На рівень ефективності сільськогосподарського виробництва здійснює вплив недосконалість підсистеми, що управляє, АПК регіону. Основу АПК як об'єкта управління складають: сільське господарство, харчова і переробна промисловість, матеріально-технічне постачання і агросервісне обслуговування агропромислового виробництва.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Ускладнення умов господарювання, у тому числі постійні зміни зовнішнього середовища, вимагає підвищення оперативності діяльності органів управління, а також організації їх роботи на основі довгострокових прогнозів, що враховують найбільш вірогідні варіанти розвитку подій. Таким чином, в сучасних умовах ефективність системи

Соціальна - економічна підсистема (людина - суб'єкт і об'єкт управління)	
Біологічна підсистема (людина об'єкт управління)	
Технічна підсистема (людина в ній відсутня)	

Рис. 1. Взаємодія підсистем управління

управління агропромислового сектора пропонує розробку і реалізацію стратегії управління, створення структури для вирішення цього завдання (або доручення пов'язаних з нею функцій існуючим органам).

Недоліки нині чинної системи управління галуззю викликані тим, що в ній недостатньо розвинена стратегічна складова. Органи управління здійснюють свою діяльність без врахування того, до чого можуть привести тенденції, рішення, що приймаються.

Низька продуктивність полів і ферм, нееквівалентність цін, імпортна інтервенція на ринку сільськогосподарської продукції і продовольства, відсутність державної підтримки вітчизняного товаровиробника, трансформація командно-адміністративної економічної системи в ринкову на основі її роздержавлення і приватизації вимагає удосконалення системи управління АПК регіону.

Реформа системи управління АПК регіону вимагає внесення відповідних змін не лише до стратегії, але і в тактику поведінки всіх суб'єктів господарського виробництва, вимагає нових підходів до управління економікою.

Література:

1. Аграрная политика (Западная и Восточная Европа, Россия) / В.И. Назаренка; под общей ред. В.И. Назаренка. — М.: ВНИИТЭИагропром, 2000. — Ч. 1. — С. 50—58.
2. Аграрная политика (Западная и Восточная Европа, Россия) / Под общей ред. В.И. Назаренка. — М.: ВНИИТЭИагропром, 2000. — Ч. 2. — С. 40—52.
3. Агропромисловий комплекс України: стан та перспективи розвитку (1990-2000) / За ред. П.Т. Саблука, М.Я. Дем'яненка, М.Ф. Кропивка. — К.: ІАЕ УААН, 1999. — 335 с.
4. Амбросов В.Я. Реорганізація державної власності в агропромисловому комплексі / Амбросов В.Я. // Економіка АПК. — 1997. — № 6. — С. 4.
5. Амбросов В.Я. Реструктуризація виробництва в АПК / Амбросов В.Я. // Економіка АПК. — 1999. — № 1. — С. 79—80.
6. Андрійчук В.Г. Проблеми розвитку приватних аграрних підприємств і вдосконалення міжгалузевих економічних відносин / Андрійчук В.Г. // Проблеми формування ринкової економіки. — К., КНЕУ, 2000. — С. 29—38.
7. Бакай С.С. Адаптація підприємств до ринкового середовища. Соціально-економічна модель постреформованого розвитку агропромислового виробництва в Україні / Бакай С.С. // Матеріали Других Всеукраїнських зборів (конгресу) вчених економістів-аграрників 24—25 січня 2000 р. — К., 2000. — С. 316—319.
8. Балаян А.В. Досвід фермерської кооперації та перспективи її розвитку в Україні / Балаян А.В. // Економіка АПК. — 1996. — № 9. — С. 20—23.

Стаття надійшла до редакції 18.11.2010 р.