

СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОДОВОЛЬЧОГО КОМПЛЕКСУ НА ОСНОВІ ФОРМУВАННЯ КЛАСТЕРІВ

У статті обґрунтовано рекомендації щодо стратегії державного регулювання продовольчого комплексу на основі нового концептуального підходу "інвестування ефективності". Розроблена стратегія орієнтована на підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання шляхом сприяння формуванню кластерів.

The article gives recommendations on the strategy of regulation of the food complex on the basis of a new conceptual approach "investment efficiency". Developed a strategy aimed at increasing the efficiency of businesses by promoting the formation of clusters.

*Ключові слова: державне регулювання, продовольчий комплекс, кластер.
Keywords: government regulation, food complexes, cluster.*

ВСТУП

Особливості та тенденції функціонування продовольчого комплексу будь-якої країни є важливим об'єктом державного регулювання. Від ефективності взаємодії харчових підприємств та сільгоспвиробників залежить продовольча, а отже, і економічна безпека країни. З іншого боку, продовольчий комплекс забезпечує значну кількість робочих місць, виступає ефективним напрямом інвестування капіталу, концентрує значний потенціал інноваційної діяльності, грає важливу роль у формуванні експортного потенціалу країни. Тобто від ефективності державного регулювання розвитку продовольчого комплексу значною мірою залежить добробут населення. Вдала державна політика у даній сфері може призвести як до покращення економічної ситуації в країні, так і до підвищення її ролі на міжнародній економічній арені, і, навпаки, неефективний вплив може призвести до загострення соціальних проблем, втрати вітчизняними виробниками внутрішніх і зовнішніх ринків та формування імпортозалежності.

Проблематика державного регулювання продовольчого комплексу знайшла відображення у роботах широкого кола вітчизняних науковців: І.І. Андрусик, А.П. Гарасима, А.Д. Діброви, В.В. Кушмаєвої, В.П. Лисенка, К.В. Наконечної, О.В. Сахарова, Є.В. Скляр, Н.В. Статівки, А.С. Чернятіна, В.І. Юрченка та інших. Незважаючи на пильну увагу держави і вчених до проблем регулювання продовольчого виробництва, практика свідчить про слабку ефективність використовуваних методів державного регулювання.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Важливість та складність забезпечення ефективності державного регулювання продовольчого комплексу, потреба у взаємоузгодженні державних та регіональних інтересів у даній сфері зумовлюють необхідність розробки нової стратегії державного регулювання продовольчого комплексу.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Обґрунтування стратегії державного регулювання продовольчого комплексу слід розпочати із визначення стратегічних цілей. Досягнення гідного рівня життя населення та високих стандартів, безперечно, пов'язане із забезпеченням достатності, доступності якісних та безпечних харчових продуктів для населення. Дослідження особливостей, механізмів та результатів державного регулювання продовольчого комплексу дозволяє стверджувати про загальну його відповідність визначеним стратегічним цілям, адже підтримка сільськогосподарського виробництва направлена, перш за все, на його розширення, а регулювання харчового виробництва — на доступність, безпечність та якість продукції. Проте аналіз практики державного регулювання продовольчого комплексу свідчить про неефективність застосовуваних методів. Вважаємо, що недостатня ефективність державних дій пов'язана із надмірною увагою до кількісних показників, таких як обсяги виробництва, та низькою зацікавленістю в підвищенні ефективності діяльності підприємств комплексу. Таким чином втрачалися можливості щодо стимулювання розвитку продовольчого комплексу.

су як засобу активізації економічних відносин, що викликало б відповідне зростання добробуту населення шляхом підвищення доходів та створення додаткових робочих місць, та зумовлювалася низька ефективність використання коштів, виділених на підтримку.

Охарактеризовані вище особливості державного регулювання дозволяють зробити висновок про загальну спрямованість дій держави на гальмування негативних явищ. Надання державної фінансової підтримки сільгоспвиробникам пов'язане із гальмуванням занепаду даної галузі, а не із підвищенням її ефективності. Надання коштів на підтримку сільського господарства пов'язане із екстенсивними факторами його розвитку: обсягами виробництва, посівними площами, збільшенням поголів'я худоби, придбанням техніки тощо [1]. В той же час проблема диспаритету цін на продукцію сільського господарства і промисловості пов'язана, перш за все, із неефективними застарілими технологіями та низькою активністю виробників на ринках продукції, сировини, фінансових ресурсів та технологій. Згладжуючи розрив між доходами та витратами держава тим самим нівелює стимули до зростання активності виробників та укорінює думку про необхідність фінансової підтримки аграріїв. Даний висновок доцільно поширити і на регулювання соціальних стандартів в Україні. Різноманітність соціальних виплат, активна політика щодо забезпечення доступності найбільш необхідних благ, значний перелік пільгових категорій населення, — все це суттєво знижує економічну активність у країні.

Політика "гальмування" негативних економічних тенденцій шляхом згладжування диспропорцій у перерозподілі доходів через надання фінансової підтримки є неефективною, вона направлена на ліквідацію проявів, а не причин. Охарактеризована направленість державного регулювання економіки загалом та продовольчого комплексу зокрема потребує значних державних витрат, які є обтяжливими для бюджетів різних рівнів та в результаті виливаються у зростання податкового навантаження, що також не сприяє підвищенню економічної активності. Таким чином утворюється замкнене коло: фінансова підтримка, направлена на ліквідацію суперечностей економіки, спричиняє тимчасове полегшення та забезпечує консервацію суперечностей на довгостроковий період.

Регулювання продовольчого комплексу України є прерогативою центральних органів влади, саме вони визначають більшість впливів: від формування правового поля до перерозподілу коштів, спрямованих на фінансову підтримку. Вважаємо, що відмічена особливість закономірно впливає зі специфіки перерозподілу бюджетних коштів в Україні. Високий рівень централізації фінансових ресурсів держави, закріплення за місцевими бюджетами порівняно незначної (за обсягами надходжень) частини податків та зборів зумовлює відсутність потужних важелів впливу на продовольче ви-

робництво у місцевої влади. Централізоване регулювання так чи інакше пов'язане із універсалізацією методів та форм державного впливу на харчову промисловість та сільське господарство. В рамках універсальних підходів неможливо достатньою мірою врахувати регіональні особливості та проблеми продовольчого комплексу, більше того, у випадку неоптимальних впливів держави на об'єкт регулювання, його недоліки поширюються на територію всієї країни, а методи, що дозволили досягнути позитивних зрушень в одному регіоні, можуть призвести до протилежного результату в іншому. Необхідно зазначити, що централізація та концентрація повноважень призводить до відповідної концентрації недоліків, універсалізації методів та схожості результатів державного регулювання у регіонах зі схожими умовами. З огляду на вищезазначене вважаємо, що концентрація повноважень з державного регулювання продовольчого комплексу занадто звужує потенціал всіх рівнів влади у стимулюванні розвитку даної сфери.

Вищезазначене дає підстави вважати, що стратегія державного регулювання економіки України потребує вдосконалення. Основною метою державного регулювання повинне бути не просто забезпечення достатнього рівня життя та високих соціальних стандартів, а створення умов для самостійного досягнення зазначених цілей на мікрорівні. Тобто в умовах суттєвого розриву між рівнем доходів сільгоспвиробників та промислових підприємців регулюючі впливи слід спрямовувати, перш за все, на створення умов для вирівнювання доходів, а не на штучний їх перерозподіл через систему "податки — бюджет — дотації". Практична реалізація вдосконаленого підходу до регулювання економіки повинна бути виражена в переорієнтації від "інвестування бідності" до "інвестування ефективності". Причому важливо не просто підтримувати підприємства, що функціонують ефективно, а й створювати умови для зростання їх кількості, тобто замість переважання прямих методів впливу та фінансової підтримки, поступово переорієнтовуватись на опосередковане регулювання.

Обґрунтована вище трансформація повинна мати відображення як у діяльності центральних органів, так і на регіональному рівні, проте вважаємо, що саме регіональний рівень повинен бути центром концентрації зусиль щодо підвищення ефективності діяльності господарюючих суб'єктів, адже лише на місцевому рівні можна досягнути наступних важливих переваг:

- достатньо повно враховувати місцеві особливості ведення підприємницької діяльності;
- обґрунтовувати найбільш ефективні для місцевих умов методи регулювання;
- розмежовувати підходи до державного регулювання з урахуванням особливостей розвитку регіонів;
- забезпечити можливість обміну досвідом та постійного вдосконалення регулювання.

Думка про необхідність розширення повноважень місцевих органів влади в механізмі державного регулювання економіки загалом та окремих її сфер зокрема останніми роками набула значного поширення серед вітчизняних науковців. Погляди вчених на роль регіонів у даному контексті представлені широким спектром — від створення системи врахування регіональних інтересів до передачі широких владних повноважень місцевим органам. Статівка Н.В. зазначає: "Основою здійснення державної політики розвитку агропромислового комплексу має стати регіональний рівень (область, район), що зумовлено необхідністю ефективного використання аграрного ресурсного потенціалу, а також зростання ролі органів місцевого самоврядування. Посилення впливу регіональної системи регулювання на соціально-економічні процеси викликано також потребою раціонального використання трудових ресурсів і регіональним характером виробничої та соціальної інфраструктури. Адже саме в регіонах практично вирішуються національні, демографічні та соціальні проблеми населення." [2] Менш радикальну позицію займає Гриджук І.А., акцентуючи увагу на неоднозначності результатів застосування окремих методів державного регулювання економіки в різних регіонах, вона вважає за необхідне: "... розробити та впровадити систему оцінки регіональних наслідків нераціональних впливів (аналог чинної в Європейському Союзі "Regional Assessment Impact"), через яку повинні "проходити" всі прийняті на державному рівні рішення" [3, с. 20].

Наведені точки зору, хоча і відрізняються за рівнем передбачуваної децентралізації повноважень з державного регулювання економіки, проте мають важливу спільну рису: вони запозичені із досвіду держав з розвинутою ринковою економікою. Вважаємо, що застосування даних підходів у вітчизняних умовах є недоцільним, адже передача широких повноважень в розпорядження регіональних органів державної влади спричинила б дерегулювання економіки, крім того, слід визнати, що за сучасного рівня розвитку політичних відносин в Україні значна децентралізація навряд чи можлива в принципі. З іншого боку, впровадження системи оцінки регіональних наслідків нераціональних впливів зумовить низьку динамічність та гнучкість системи державного регулювання. Вважаємо, що більш доцільною була б поступова передача повноважень на місцевий рівень у декілька етапів, першим з яких, наприклад, міг би стати конкурс регіональних проектів розвитку окремих виробництв та сфер діяльності, розробка яких належала б до компетенції місцевих органів влади, а прийняття рішення про фінансування — до центральних. Поступове розширення повноважень місцевої влади у затвердженні та фінансуванні подібних проектів дозволило б сформувавши коло досвідчених, обізнаних та відповідальних регіональних керівників без втрати значних коштів на неефективні проекти та рішення.

Важливим аспектом у формуванні передумов до розширення повноважень місцевих органів влади в регулюванні продовольчого комплексу є розробка обґрунтованої та ефективної регіональної стратегії його розвитку. Враховуючи важливість забезпечення високих соціальних стандартів для української держави загалом, вважаємо, що на регіональному рівні стратегічними цілями державного регулювання продовольчого комплексу повинні стати:

1) досягнення якомога більш ефективного використання наявних ресурсів для сільськогосподарського виробництва та харчової промисловості з метою підвищення ролі регіону в забезпеченні населення країни доступними та якісними продовольчими продуктами;

2) використання потенціалу продовольчого комплексу в забезпеченні населення регіону робочими місцями, достатнім рівнем заробітної плати та відповідно достатньо високим рівнем життя.

Досягнення сформульованих стратегічних цілей пов'язане із необхідністю розробки відповідної методології з урахуванням усіх обґрунтованих вище принципів вимог, а саме:

— загальної направленості на "інвестування ефективності";

— необхідності підвищення економічної активності населення;

— орієнтації на опосередковані методи регулювання;

— підвищення активності та відповідальності місцевих органів влади в забезпеченні розвитку продовольчого комплексу;

— врахування самоорганізації економічної системи;

— врахування обмеженості бюджетних ресурсів.

Враховуючи наведені вимоги, вважаємо, що ефективним засобом досягнення стратегічних цілей розвитку продовольчого комплексу може бути стимулювання формування та розвитку кластерів. Систематизуємо особливості формування та функціонування кластерів у продовольчому комплексі Чернігівщини, що були виявлені в попередніх розділах дослідження.

1. Продовольчий комплекс є особливо сприятливим середовищем для формування кластерів через високий рівень концентрації відповідних підприємств та їх взаємозалежностей.

2. Кластерні угруповання вже сформувалися та об'єктивно функціонують в області, що свідчить про наявність передумов до подальшого їх розвитку.

3. Підвищення ефективності є однією з визначальних ознак функціонування кластерів, що обґрунтовано теоретичними положеннями та практичними прикладами.

4. Державне регулювання формування та функціонування кластерів має переважно непрямий характер.

5. Кластери є ефективним засобом взаємоузгодження інтересів різних суб'єктів економічної

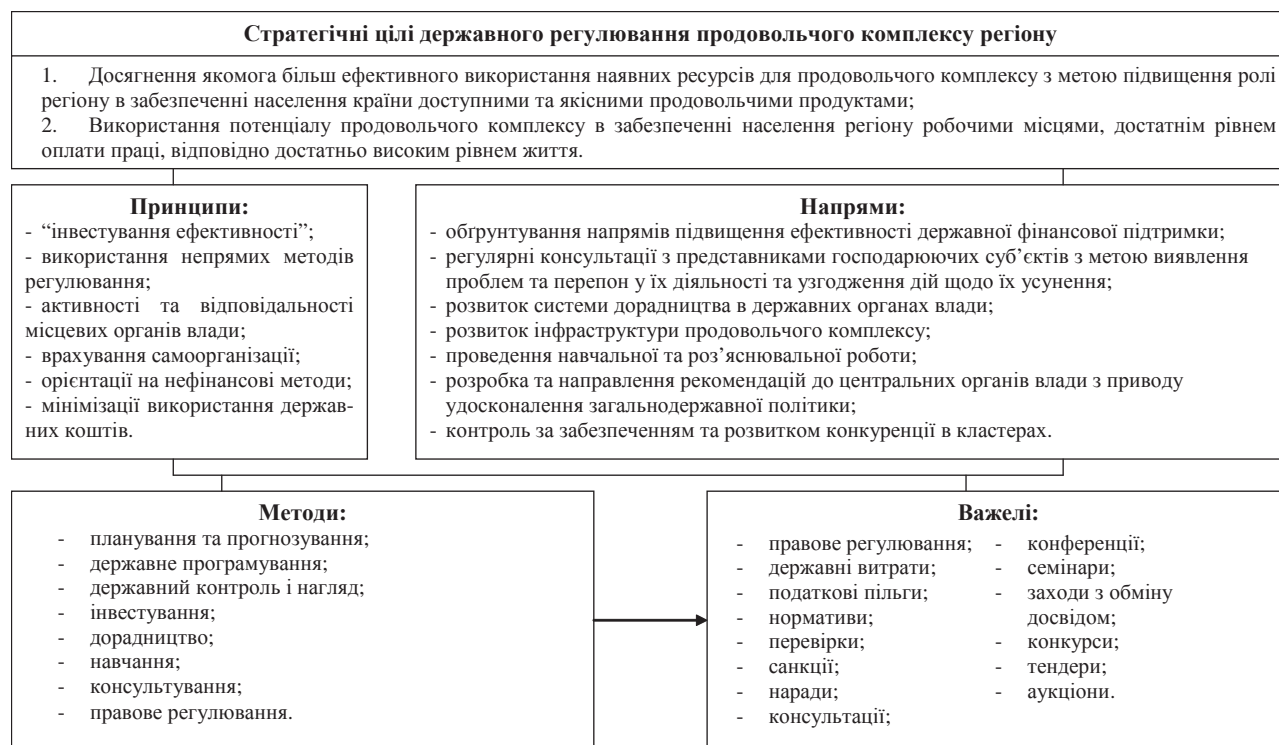


Рис. 1. Механізм практичної реалізації стратегії державного регулювання продовольчого комплексу регіону

системи та формування взаємовигідного державно-приватного партнерства.

6. Розвиток кластерів, як правило, призводить до загального пожвавлення економічної активності в регіоні.

Загальна концептуальна спрямованість регіональної стратегії розвитку продовольчого комплексу Чернігівської області на формування кластерів з урахуванням принципів обмежень дозволяє обґрунтувати методи державного їх регулювання (рис. 1). Орієнтація на самоорганізацію та опосередковане регулювання зумовлює переважання дорадчо-консультативних методів. З метою виявлення проблем і перепон у діяльності підприємств комплексу та узгодження дій щодо їх усунення слід запровадити практику регулярних консультацій за участю представників місцевої влади та суб'єктів господарювання. Проведення навчальної та роз'яснювальної роботи, а також організація дорадництва в державних органах повинні бути спрямовані на підвищення активності господарюючих одиниць на ринках сировини та продукції. Діяльність щодо розвитку інфраструктури продовольчого комплексу повинна бути підпорядкована задачам, колегіально встановленим у ході консультацій.

Важливим методом реалізації стратегії для органів місцевого рівня є обґрунтування та направлення до центральних органів влади рекомендацій щодо оптимізації загальнодержавної політики регулювання та фінансової підтримки продовольчого комплексу. Важливим завданням на регіональному рівні є контроль за забезпеченням та розвитком

конкуренції в кластерах, адже конкуренція є однією з основних передумов їх ефективності.

ВИСНОВКИ

Обґрунтовані вище рекомендації щодо стратегії державного регулювання продовольчого комплексу засновані на принципово новому концептуальному підході "інвестування ефективності" та передбачають концентрацію зусиль держави на підвищенні ефективності діяльності суб'єктів господарювання через сприяння формуванню кластерів. Важливими завданнями щодо забезпечення практичної реалізації даної стратегії є розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо методики виділення видів діяльності, перспективних для утворення кластерів, та механізму, що дозволить би досягнути відповідного розподілу завдань та відповідальності між різними державними органами та окремими службовцями.

Література:

1. Закон України "Про державну підтримку сільського господарства України" № 1877-IV від 22.06.2004 // Відомості Верховної Ради України 2004. — № 49. — Ст. 527.
2. Статівка Н.В. Державне регулювання розвитку процесів спеціалізації та концентрації аграрного виробництва // Держава та регіони. (Серія: Державне управління). — 2009. — № 4. — С. 77—83.
3. Гридчук І.А. Державне регулювання сталого розвитку регіону: дис. ... канд. наук з державного управління: 22.00.02 / Гридчук І.А. — К., 2009. — 187 с. *Стаття надійшла до редакції 12.11.2010 р.*