

Д. А. Міщенко,
к. е. н., доцент кафедри економіки підприємства,
Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АГРАРНИМ СЕКТОРОМ ЕКОНОМІКИ

У статті розглядаються теоретичні засади організаційного механізму державного управління аграрним сектором економіки, проаналізовано зміст поняття "держава", визначено сутність механізму державного управління, розглянуто його організаційну складову, запропоновані першочергові цілі діяльності держави у аграрному секторі економіки.

Theoretical principles of organizational mechanism of state administration of economy an agrarian sector are examined in the article, maintenance of concept the "state" is analysed, certainly essence of mechanism of state administration, he is considered organizational constituent, the near-term aims of activity of the state are offered in the agrarian sector of economy.

Ключові слова: держава, система, аграрна сфера, організаційний механізм державного управління, суб'єкт, об'єкт управління.

Key words: state, system, agrarian sphere, organizational mechanism of state administration, subject, management object.

ВСТУП

Україна має всі передумови для того, щоб успішно розвивати аграрний сектор економіки: відповідні природні ресурси, людський капітал, значний попит на сільськогосподарську продукцію на внутрішньому та зовнішньому ринках і зручне географічне розташування.

Сприятливі передумови мають бути базою економічного зростання. Проте вже протягом тривалого періоду спостерігаємо спад сільськогосподарського виробництва, збитковість багатьох підприємств галузі. Такий стан справ звертає нашу увагу на обставини, що склалися навколо сільськогосподарського виробництва і є зовнішніми для аграрного товаровиробника.

Важливі проблеми перехідного періоду слід вирішувати на макрорівні, де створюється база для розвитку мікроекономіки. Отже, реформування аграрного сектора має здійснюватися разом із реформуванням органів державного управління.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — дослідити теоретичні засади організаційного механізму державного управління аграрним сектором економіки, проаналізувати зміст поняття "держава", визначити сутність механізму державного управління, розглянути його організаційну складову, запропонувати першочергові цілі діяльності держави у аграрному секторі економіки.

РЕЗУЛЬТАТИ

Ще в первіснообщинному суспільстві, коли з'являються перші спроби суспільної організації і суспільної праці, виникає необхідність організувати і координувати діяльність людей. В процесі розвитку, з появою поділу праці, виникає потреба у здійсненні особливої діяльності — управління. Появу держави можна трактувати як необхідність здійснювати діяльність з управління тими питаннями, які становлять загальний інтерес для спільноти: потреба у обороні, соціальна допомога, розвиток науки та культури, забезпечення економічного розвитку. Роль держави на різних етапах історичного розвитку для різних країн значно відрізнялася, проте всюди і завжди держава була покликана захищати інтереси тих, для кого вона була створена.

У науковій літературі зустрічаємо дещо різні трактування поняття "держава".

1. Держава — це соціально-політичний механізм, що виникає в класовому суспільстві, з метою організації і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, вирішення конфліктних ситуацій, забезпечення відповідного рівня соціальної стабільності системи, її цілісності та безпеки [7].

2. Держава являє собою механізм управління, апарат організації, що володіє засобами заохочення, примусу, контролю і насильства [7].

3. Інші автори виділяють два підходи до визначен-

ня поняття "держава". Перший — характеризує державу в широкому значенні: як вищу форму реалізації людських суспільств; як політичний союз людей, підпорядкованих єдиній верховній владі; як форму організації, що має на меті вираження єдиної волі забезпечення загальних інтересів, а також захист прав і свобод людини. Другий підхід передбачає, що держава — це система політичних і правових зв'язків і відносин між людьми, які регулюють загально значимі види їх поведінки і діяльності. Тобто це політично-правовий інститут, а точніше система особливого типу соціальних інститутів, що утворюють організацію політичної влади [2].

4. Держава — базовий інститут політичної системи, який створюється для соціальної організації суспільства, здійснення публічної влади та забезпечення організації суспільного життя населення, що проживає на відповідній території та має суверенітет [4].

5. О. Оболенський вказує на "...принцип і механізм роз'єднання та розмежування кордонів, чим, власне, і є держава з її інститутами кордонів, громадянства, ідеології, армії тощо... Сукупність цілей, завдань і функцій держави, що нею практично реалізуються, засобів і методів, які при цьому використовуються, віддзеркалюють сутність держави." [9]. Таке трактування розуміємо як частину території з чітко визначеними межами, на якій реалізуються окремі цілі, завдання і функції з допомогою визначених засобів і методів.

Узагальнюючи подані тлумачення поняття "держава" звернемо увагу на різні акценти: механізм, інститут, союз, система, система інститутів, територіально відокремлена частина.

Система є засобом досягнення цілі; основними особливостями системи є цілісність, відносна відособленість від навколишнього середовища, наявність зв'язків з середовищем, наявність частин і зв'язків між ними (структурованість, підпорядкованість всієї організації системи деякій цілі) [5]. Спробуємо застосувати характеристику поняття "система" до поняття "держава". Держава як засіб досягнення цілі — організована для реалізації тих завдань, які не під силу окремим індивідам, вона має особливу мету — захищати інтереси тих, для кого вона була створена. Особливості системи можна також застосувати для поняття "держава":

— цілісність. Конституція України проголошує "...засади єдності та цілісності державної території..." [3];

— відносна відособленість від зовнішнього середовища — означає, що держава має свої кордони в межах яких реалізує свою діяльність. "... Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою" [3], а захист державного кордону покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи [3];

— наявність зв'язків з середовищем — підтверджується співпрацею держави з іншими державами. "Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за за-

гально визнаними принципами і нормами міжнародного права" [3];

— наявність частин і зв'язків між ними підтверджує Конституційна норма про систему адміністративно-територіального устрою України, що складається з Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, районів в містах, селищ і сіл [3].

Отже, держава може бути системою. Але таке твердження не вичерпує самої суті існування держави. Слід наголосити, що "система — держава" є спеціально створена людиною система, а мета її існування є суб'єктивною.

Слід зазначити, що будь-яка класифікація, в тому числі й механізмів державного управління, є досить умовною. Крім того, кожен елементарний механізм (на рівні підсистеми) має свою внутрішню будову: організаційну структуру, елементи і зв'язки між ними; зв'язок з вищими і нижчими елементами системи, взаємодіє з споживачами і переорієнтовує свою діяльність відповідно до їх вимог, використовує наявну ресурсну базу, методи, засоби, процедури та інструменти впливу, правове та нормативне забезпечення, інтелектуальний потенціал.

Механізм державного управління можна визначити як складну систему, штучно створену для досягнення поставлених цілей, що передбачає вплив суб'єкта управління за допомогою технологічної складової на об'єкт управління.

Суб'єктом управління в організаційному механізмі державного управління аграрним сектором на рівні області є відповідний структурний підрозділ обласної державної адміністрації, який має завдання, функції, повноваження, організаційну структуру, компетенцією персоналу. Об'єктом управління є аграрний сектор, тобто частина народного господарства регіону, що охоплює всіх виробників сільськогосподарської продукції і продуктів її переробки, незалежно від форм власності й господарювання. Технологічна складова організаційного механізму передбачає наявність політики, нормативної і правової бази, інформації та процедур, вміння застосування методів та інструментів.

Даний механізм може бути цілісним, відносно відособленим від навколишнього середовища, мати зв'язки з середовищем, структурні частини, зв'язки між ними, технологічну складову.

Отже, організаційний механізм державного управління аграрним сектором на обласному рівні має:

1) визначену інституційну складову, вищим органом якої є структурний підрозділ обласної державної адміністрації — суб'єкт організаційного механізму державного управління аграрним сектором;

2) нормативне і правове забезпечення, що визначають завдання, організаційну структуру, повноваження і вимоги до компетенції суб'єкта управління;

3) технологічну складову: аграрну політику, інформаційне забезпечення, нормативне і правове забезпечення, методи, процедури та інструменти;

4) здійснює свою діяльність з метою впливу на об'єкт управління — аграрний сектор.

Згідно з Конституцією України [3] виконавчу владу в областях здійснюють місцеві державні адмініст-

рації. Основний закон держави визначає перелік загальних завдань, виконання яких покладено на місцеві державні адміністрації. Серед них: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [3]. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" повторює основні завдання місцевих державних адміністрацій а також визначає принципи їх діяльності, статус та атрибути, склад і структуру, акти та правові засади діяльності, регламентує формування, компетенцію, організацію та порядок діяльності, відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями [1]. Структура місцевих державних адміністрацій регламентується Примірним переліком управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України "Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій" [10].

Основними завданнями органів місцевої державної влади в аграрній сфері є:

- 1) участь у формуванні та реалізації державної аграрної політики, організація розробки і здійснення заходів щодо гарантування продовольчої безпеки держави;
- 2) розробка і здійснення заходів щодо державної підтримки і захисту товаровиробників, сприяння диверсифікації виробництва і розвитку конкуренції в агропромисловому комплексі, формування ринкової інфраструктури, створення сприятливих економічних, матеріально-технічних і соціальних умов для прискореного розвитку реформованих господарств;
- 3) участь у формуванні та реалізації соціальної політики на селі;
- 4) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності та господарювання в галузях агропромислового виробництва;
- 5) організація роботи з питань насінництва, сорто-випробування і захисту рослин, племінної справи, наукового і кадрового забезпечення, стандартизації, карантинного режиму, охорони праці та техніки безпеки.

Аграрна політика держави є складовою державної політики і має відображати її зміст, напрями, тенденції зміни. Пріоритетним напрямом державної політики України є формування і розвиток аграрної політики загалом та її територіальних особливостей зокрема. Розуміння змісту аграрної політики у науковій літературі неоднозначне через відсутність її

тлумачення у нормативно-правових актах. Економічна політика, зокрема аграрна, — це політична функція держави, до якої належать концептуальні, програмні, принципів настанови у сфері соціально-економічного розвитку, насамперед, у сфері економічних відносин [11].

На думку В. Лукаша та Р. Гладія, "аграрна регіональна політика — це перш за все структурно орієнтована політика, спрямована на: збереження сільськогосподарського виробництва в конкретному регіоні з урахуванням наявних природних та економічних умов; формування оптимальної виробничої структури господарюючих суб'єктів у сільському господарстві, яка відповідає конкретним виробничим умовам; оптимізацію використання виробничого потенціалу шляхом підбору відповідних сільськогосподарських культур і системи ведення господарства, що відповідає місцевим умовам; створення умов для екологічної та соціодемографічної стабілізації, збереження агроландшафтів у господарсько відсталих та інфраструктурно слабких регіонах; відтворення умов, що забезпечують формування релятивно зваженого господарського і соціального розвитку регіонів і покращання якості життя в сільській місцевості" [6].

Задекларована у нормативно-правових актах аграрна політика реалізується в конкретних умовах, при різному ресурсному (в тому числі кадровому) забезпеченні, що надає їй суб'єктивності й різної міри реалізованості. Тому при формуванні державної політики слід передбачати конкретні напрями контролю за її впровадженням.

Ефективність діяльності державних органів влади значною мірою залежить від якісного, своєчасного і об'єктивного інформаційного забезпечення. Згідно Концепції адміністративної реформи в Україні основними завданнями інформатизації державного управління мають бути:

- створення інформаційної системи державного управління;
- визначення потреб органів влади у нових інформаційних технологіях та базах даних;
- розробка типових проектів та стандартів інформатизації державного управління;
- здійснення державного керівництва впровадженням нових інформаційних технологій у сфері державного управління;
- організація міжнародного співробітництва в галузі обміну інформацією щодо державного управління;
- здійснення безпаперового документообігу;
- удосконалення статистичної звітності стосовно функціонування органів виконавчої влади;
- розробка нормативно-правових актів з питань інформатизації адміністративної системи, у тому числі її захисту.

Використання новітніх інформаційних технологій значно зменшить час на збирання і обробку інформації, забезпечить її оперативність, актуальність і своєчасність, що дасть змогу оперативніше приймати управлінські рішення, підвищить ефективність всієї системи.

ВИСНОВКИ

Всі елементи системи механізму державного управління аграрним сектором економіки взаємодіють з органами виконавчої влади певних рівнів і співпрацюють між собою. Взаємовідносини між суб'єктом та об'єктом державного управління аграрним сектором економіки є наслідком, перш за все, управлінської діяльності суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, по відношенню до об'єкта. Ці відносини виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо вольового та організаційного характеру, що встановлюються в ході взаємної діяльності, в яких їх учасники відчують на собі державно-управлінську дію, що відповідає меті держави, визначається економічними та політичними основами суспільного устрою [8]. Вони мають різний характер залежно від повноважень суб'єкта, ступеня самостійності об'єкта управління та багатьох інших факторів і можуть бути субординаційними (пряме підпорядкування, непряме підпорядкування, подвійне підпорядкування, ієрархічне підпорядкування тощо) і координаційними (узгодження, предметно-технологічна взаємодія ієрархічна або складна взаємодія), внутрігалузевими, міжгалузевими, територіальними та ін.

Тісна взаємодія між елементами механізму державного управління аграрним сектором економіки, що здійснюється за допомогою прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків є необхідною умовою нормального функціонування й розвитку цієї системи. Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації. Прямий зв'язок сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх передачу на об'єкт, що управляється. Зворотний зв'язок, який несе інформацію про стан об'єкта і його дії на керівні рішення, служить базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотні зв'язки, таким чином, підказують найбільш доцільні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління. Вони синтезують дії внутрішнього та зовнішнього середовищ (стосовно об'єкта управління), відображають численні причинно-наслідкові зв'язки, тобто сприяють підвищенню ефективності обміну управлінською інформацією.

Серед цілей, які є першочерговими для сучасної України актуальними для аграрного сектора, є:

- ефективне подолання наслідків економічної кризи в короткі терміни і з мінімальними витратами;
- створення організаційно-правових умов для закріплення стабільних і рівноправних відносин між різними формами власності, що необхідне для розвитку сучасної ринкової економіки;
- формування та практичне здійснення державної політики, спрямованої на модернізацію всіх сторін господарського життя держави, підвищення добробуту людей, розвиток освіти, науки й культури в суспільстві, збереження й відновлення середовища проживання.

Щодо аграрного сектора економіки України, то головна мета державного управління полягає в тому, щоб методами державного впливу забезпечити оптимальні умови розвитку аграрного виробництва. При цьому дер-

жава має виробити чіткі й досить жорсткі "правила гри", стати своєрідним арбітром всім суб'єктам нестійкого ринку.

Сьогодні основними цілями діяльності держави щодо аграрного сектора економіки слід вважати:

- реформування майнових і земельних відносин;
- забезпечення умов для розвитку сільськогосподарських підприємств;
- досягнення рівня аграрного виробництва, достатнього для задоволення потреби в аграрній продукції та продовольчій безпеки країни;
- структурна перебудова сектора з урахуванням стратегічних маркетингових прогнозів;
- вихід на європейські та світові ринки аграрної продукції, активний пошук своєї ніші для продукції аграрного сектора економіки України;
- вироблення стратегії й тактики реформування системи аграрної науки, освіти, підготовки кадрів та механізму освоєння досягнень науково-технічного прогресу.

Література:

1. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 9.04.1999 р. №586-XIV: www.rada.kiev.ua
2. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления: курс лекций / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. — Ростов н/Д: издательский центр "Март", 2000. — 448 с.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
4. Лазор О.Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: словник-довідник / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор; [наук. ред. М.Д. Лесечко]. — Львів: ЛРІДУ УАДУ; 2003. — 366 с.
5. Лесечко М.Д. Основи системного підходу: теорія, методологія, практика: навч. посіб. / М.Д. Лесечко. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 300 с.
6. Лукаш В. Аграрна політика Європейського союзу і світовий продовольчий ринок / В. Лукаш, Р. Гладій / Вісник Львівського державного аграрного університету: Економіка АПК №7 (1). — Львів: Львівдержароуніверситет, 2000. — С. 94 — 99.
7. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. / В.Я. Малиновський. — Вид. 2-ге, доп. та перероб. — К.: Атіка, 2003. — 576 с.
8. Нижник Н. Проблеми змісту державно-управлінських відносин та фактори його соціальної обумовленості в Україні / Н. Нижник // Вісник УАДУ. — 1996. — № 2. — С. 102—113.
9. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. / О.Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2003. — 344 с.
10. Постанова Кабінету Міністрів України "Про упорядкування структури місцевої державної адміністрації" від 18.05.2000 р. №821: www.rada.kiev.ua
11. Чемерис А.О. Стратегічне управління сільськогосподарським виробництвом: монографія / А.О. Чемерис, В.В. Галанець — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. — 160 с.

Стаття надійшла до редакції 05.08.2010 р.