

УДК 342.9:631.527

ЕЛЕМЕНТИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СЕЛЕКЦІЙНИХ ДОСЯГНЕНЬ У РОСЛИННИЦТВІ УКРАЇНИ

В.В. САВІЦЬКА, аспірантка¹,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті здійснено аналіз існуючих в адміністративно-правовій науці підходів до визначення механізму управління, що допомагає підтримати структурно-функціональний підхід та виділити його основні елементи організаційно-правового механізму управління у сфері селекційних досягнень у рослинництві.

Управлінська діяльність, організаційно-правовий механізм, зміст управлінської діяльності.

До основних елементів змісту управлінської діяльності відносять: об'єкт, суб'єкт, принципи, мету, завдання, функції, форми та методи, кожен із яких займає своє місце і впливає на організаційно-правовий механізм управлінської діяльності.

Незважаючи на те, що елементи організаційно правового механізму управління (в тому числі й державного управління) в адміністративно-правовій науці знаходяться в полі зору науковців, питання, пов'язані із організаційно-правовим механізмом управлінської діяльності у сфері селекційних досягнень у рослинництві, не знайшли свого відображення в спеціальній літературі.

Метою статті є розкриття основних елементів організаційно-правового механізму управління та їх визначення в управлінській діяльності селекційних досягнень у рослинництві.

У процесі розробки й ухвалення управлінських рішень одним із найвідповідальніших моментів є вибір мети, яка є визначальним, початковим етапом будь-якої діяльності. Не є винятком у цьому питанні й управління у сфері селекційних досягнень у рослинництві. Безумовно, цілі, що стоять перед суб'єктом управління, багато в чому визначають сферу діяльності. Водночас, мета забезпечує організуючий і цілеспрямований вплив на всю систему суб'єктів управління.

Досягнення кінцевої мети, на думку М.М. Трубнікова, передбачає її знищення, заперечення. Це крок для подальшого руху. Тобто, мета може виступати як засіб для досягнення інших цілей [1, с. 93].

Відповідно, мета завжди реалізується за допомогою завдань та функцій. Звідси випливає, що завдання являють собою поставлені для

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор П.В. Діхтієвський

виконання цілі і залежать від реальної обстановки, в якій реалізується ця влада. Державне управління здійснюється шляхом владного впливу держави на суспільство в цілому, відповідні соціальні групи та окремого взятого індивіда, адже державне управління в широкому сенсі – це практичний організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на його владну силу [2, с. 78].

Завдання держави втілюються через утворені державою суб'єкти управлінської діяльності, на яких покладено здійснення відповідних функцій.

Одним із основних завдань Держветфітослужби України є розробка та внесення пропозиції щодо формування державної політики у сфері охорони прав на сорти рослин та її реалізації. Тобто, цей орган управління здійснює реалізацію покладених на нього завдань за допомогою певних способів та форм управління. Відповідно, метою управління органів виконавчої влади у сфері селекційних досягнень у рослинництві є забезпечення ефективної охорони прав на сорти рослин.

Аналіз чинного законодавства у сфері охорони об'єктів права інтелектуальної власності й практики його застосування дає змогу підставно зазначити, що конкретизацію мети управлінської діяльності ми знаходимо в основних завданнях у сфері селекційних досягнень у рослинництві.

У загальному вигляді основними завданнями державного управління у сфері селекційних досягнень у рослинництві є: створення належної нормативно-правової бази розвитку охорони селекційних досягнень у рослинництві; забезпечення участі державних і приватних суб'єктів у проведенні науково-технічної, технологічної та інноваційної політики, впровадженні досягнень науки і передового досвіду у сфері селекційних досягнень у рослинництві; створення умов для проведення державної науково-технічної експертизи сортів рослин як об'єкта права інтелектуальної власності; забезпечення організації та здійснення державного випробування сортів рослин з метою визначення їх придатності для поширення в Україні; здійснення державного контролю за набуттям прав на сорти рослин як об'єкта права інтелектуальної власності; забезпечення державного контролю та нагляду за реєстрацією ліцензійних договорів та їх використанням, виплатою авторської винагороди суб'єктам права інтелектуальної власності на сорти рослин.

Важливим елементом механізму управління є його функції. Так, Д.М. Бахрах поділяє функції управління на загальні та спеціальні, визначаючи їх за певними критеріями, залежно від рівня здійснення функцій: централізовані, децентралізовані, за характером впливу на об'єкт тощо [3, с. 64–67]. У свою чергу, Т.В. Грицюк пропонує розподіл функцій управління на три групи: основні функції соціального управління (планування, організація, контроль та облік, регулювання й координація); загальні функції державного та муніципального управління; конкретні

функції, за допомогою яких здійснюється управління певними сферами суспільного життя [4, с. 122].

Крім наведеного, в адміністративно-правовій науці існують й інші функції управління. Проте, як підкреслює Ю.П. Битяк, «державне управління слід розглядати ширше, ніж систему виконавчої влади, оскільки його здійснюють не тільки органи, що входять до системи виконавчої влади, а й інші, які не є органами виконавчої влади (адміністрація державних підприємств і установ, керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств, органи міністерств і відомств на місцях тощо). Тісні взаємозв'язки виконавчої влади та державного управління як різновиду соціального управління поєднує в одне ціле й таке явище, як адміністративне право, оскільки його формування як самостійної галузі права традиційно пов'язують із державним управлінням [5, с. 18].

Незважаючи на наявні різні підходи до класифікації функцій, найпоширенішою у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління на загальні, спеціальні та допоміжні.

Загальні функції справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та інших сферах. Беручи за основу загальні функції державного управління, а саме: прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль, проаналізуємо їх у контексті розгляду державного управління у сфері селекційного досягнення у рослинництві України.

Функція прогнозування впливає із самого характеру об'єкта управління, оскільки неможливо здійснювати управлінські відносини, наприклад, Держветфітослужби України чи іншого органу управління, без їх прогнозування. Прогнозування процесів виявляє і зменшує майбутні ризики, які може зазнати орган управління при розв'язанні ним завдань. У необхідних випадках прогнозування передбачає науковий підхід, який допомагає передбачити певні управлінські ризики та забезпечує пошук оптимальних рішень.

Функція планування у структурованій за різновидами управлінській діяльності є основою для прийняття управлінських рішень, пов'язаних із майбутніми подіями, на основі систематичної підготовки цих рішень. Планування діяльності системи органів управління здійснюється згідно з планами відповідних органів управління. Це може виражатися у кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розробка цілей і завдань, напрямів розвитку діяльності органу управління.

Функції організації пов'язані зі створенням організаційного механізму, які повинні сформувати керуючі та керовані системи, що передбачає тісний зв'язок між ними. Для прикладу звернемося до повноважень Мінагрополітики, якому у своїй діяльності підпорядковують-

ся такі органи, як Держсільгоспінспекції та Держветфітослужби. Тобто, діяльність системи державного управління через функції організації управління формується на базі встановлених цілей, принципів, визначення структури керуючої й керованої систем, щодо охорони прав на сорти рослин, визначення їхньої компетенції, повноважень у цій сфері, взаємовідносин взаємозв'язку між цими органами.

Функції регулювання пов'язані з необхідністю впорядкування системи управління шляхом регламентації нормативно-правових актів щодо окремих аспектів управління. За допомогою регламентації нормативно-правових актів здійснюється безпосереднє регулювання керованих об'єктів. Цей принцип регулювання знаходить свою реалізацію в Положеннях Держветфітослужби, які визначають, що ця служба здійснює безпосереднє регулювання Українським інститутом експертизи сортів рослин, що проводиться за дорученням Держветфітослужби.

Координація як функція полягає у погодженні діяльності різних структур державного механізму для досягнення загальних цілей і завдань держав. Наприклад, на Державну службу інтелектуальної власності, як і на Держветфітослужбу, державою покладені різні завдання в частині охорони об'єктів права інтелектуальної власності. Однак, незважаючи на те, що у загальному вигляді ці завдання різняться, водночас, у питанні здійснення державної політики щодо охорони об'єктів права інтелектуальної власності, ці органи погоджують виконання своїх завдань.

Функція обліку полягає у фіксації та аналізі інформації щодо управлінських рішень. Ця функція підлягає відповідному реєстру та зберіганню інформації про діяльність системи і є передумовою контролю.

Функція контролю є важливою ознакою змісту державного управління, вона спрямована на забезпечення законності й дисципліни у сфері селекційних досягнень у рослинництві. Враховуючи, що до системи органів управління в указаній сфері входять об'єкти державної власності – експертні установи, контроль за виконанням функцій з управління здійснюється шляхом виконання функцій з управління об'єктами державної власності здійснюється шляхом проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності.

Поряд із загальними функціями управління державне управління неможливе без спеціальних функцій.

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління. До основних функцій державного управління слід віднести діяльність Кабінету Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади. В свою чергу, Мінагрополітики є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінагрополітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони прав на сорти рослин. Так, Мінагрополітики в межах своїх повноважень здійснює контроль за

реалізацією державної політики щодо охорони прав на сорти рослин від Держветфітослужби та Держсільгоспінспекції, отримує звіти про управлінську діяльність, надає відповідні вказівки до виконання тощо.

У свою чергу управлінська діяльність Держветфітослужби та Держсільгоспінспекції у сфері селекційних досягнень у рослинництві залежить від особливостей та специфіки функціонування. Функціональні повноваження цих та інших органів державного управління регламентовані у відповідних нормативно-правових актах.

Фактична діяльність органів виконавчої влади неможлива без використання певних прав і виконання певних обов'язків, функції органів органічно пов'язані з державно-владними повноваженнями (правами і обов'язками). Правовою (точніше, адміністративно-правовою) формою цих прав і обов'язків виступає компетенція органів виконавчої влади [4, с. 260].

Як зауважував з цього питання В.Б. Авер'янов, подальший аналіз зазначеного питання підтвердив висновок про те, що функції не є однопорядковими з певними елементами компетенції органу, а виражаються у ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх [5, с. 57–60].

Аналіз практичної діяльності органів державного управління, що відбуваються під впливом змін у системі органів центральної виконавчої влади, свідчить про поступову зміну розуміння методів державного управління, яке виявляється у різних формах. Форми управлінської діяльності – це способи зовнішнього вираження змісту управлінської діяльності в її динаміці, тобто в ході практичного функціонування органів виконавчої влади [4, с. 257].

Форма і зміст державного управління є органічно пов'язаними поняттями. Під формою розуміють той чи інший варіант вираження засобів, передусім юридичного характеру, за допомогою яких досягається поставлена мета. Беручи до уваги, що органи, діяльність яких пов'язана зі сферою інтелектуальною власності, є різними за характером та призначенням, форми державного управління також можуть мати певні відмінності. Наприклад, характерними відмінностями у цьому плані є управлінська діяльність таких органів виконавчої влади, як Державна служба інтелектуальної власності, Держсільгоспінспекції та Держветфітослужби у сфері охорони прав на сорти рослин, як об'єкта права інтелектуальною власності.

Особливою вимогою при виборі засобів і варіантів їх вираження є заходи надання організаційного або впорядкованого (регламентованого) впливу на об'єкти інтелектуальною власності, процеси або явища, що забезпечують оптимальне досягнення мети, яка стоїть перед органом державного управління в сфері інтелектуальною власності.

Форми державного управління сферою інтелектуальною власності, що реалізується органами державного управління, в більшості випадків є

стійко фіксованими проявами впливів з боку органів державного управління в сфері інтелектуальної власності [4, с. 3].

Водночас форма і зміст управлінської діяльності перебувають під регулюючим впливом норм адміністративного права. Звідси, управління селекційних досягнень у рослинництві здійснюється адміністративно-правовими формами і методами. Так, метод управління в адміністративно-правовій науці розглядають як спосіб здійснення владно-організуючого впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти [5, с. 294].

На основі наведеного можна зробити висновок, що метод управління у сфері селекційних досягнень у рослинництві базується на відносинах субординації суб'єктів управлінської діяльності, зокрема, між Держветфітослужбою, з одного боку, та громадянами, юридичними та посадовими особами, з другого боку. У таких відносинах посадова особа Держветфітослужби наділена владними повноваженнями щодо учасників суспільних відносин у сфері охорони прав на сорти рослин, що є ознакою імперативного методу регулювання (або методу владних приписів).

Разом із тим, імперативний метод може проявлятися в різних формах. Він може стосуватися регулювання управлінських відносин між прямо підпорядкованими органами й посадовими особами, наприклад, між Держветфітослужбою і її територіальними органами та між посадовими особами органу управління.

Інша форма прояву імперативного методу властива відносинам, що виникають, наприклад, між Держветфітослужбою та громадянами і юридичними особами. Такі відносини регламентовано нормами, які закріплюють гарантоване право учасників суспільних відносин вимагати від посадових осіб Держветфітослужби належного виконання управлінських функцій, водночас, посадові особи органу управління мають права вимагати від громадян, юридичних та посадових осіб виконання нормативно-правових актів у сфері охорони прав на сорти рослин.

Таким чином, крім об'єкта, суб'єкта та принципів управлінської діяльності до основних елементів управління у сфері селекційних досягнень у рослинництві належать мета, завдання, функції та методи, кожен із яких займає своє місце і впливає на організаційно-правовий механізм в управлінській діяльності. Разом із тим, їх використання суб'єктами управлінської діяльності лежить у правовій площині, оскільки ефективність вищенаведеного залежить від їх правового закріплення.

Список літератури:

1. Трубников Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат»/ Н.Н. Трубников. – М. : Высшая школа, 1968. – 148 с.
2. Голосніченко Д. Теоретичні засади визначення владних повноважень на основі виявлення об'єктивно необхідних функцій/ Д. Голосніченко // Вісник Львівськ. ун-ту. – 2008. – Вип. 47. – С. 76–82. – (Серія юридична).
3. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления : учеб. пособ. по спецкурсу / Д.Н. Бахрах // Пермский университет, 1978. – 102 с.

4. Грицюк Т.В. Система государственного и муниципального управления : учеб. для вузов / Т.В. Грицюк. – М. : Издательство РДЛ, 2005. – 592 с.

5. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

В статье осуществлен анализ существующих в административно-правовой науке подходов к определению механизма управления, что позволяет поддержать структурно-функциональный подход и выделить его основные элементы организационно-правового механизма управления в сфере селекционных достижений в растениеводстве.

Управленческая деятельность, организационно-правовой механизм, содержание управленческой деятельности.

The article presents the analysis of existing legal and administrative science approaches to the definition of the control mechanism, which allows to maintain the structural-functional approach and to highlight the main elements of the organizational-legal mechanism of control in the sphere of selection achievements in plant breeding.

Management activities, organizational-legal mechanism, content management activities.