

УДК 351.823.1 (477)

Іванова Г.С.,
докторант Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Автором досліджено загальні завдання публічного адміністрування з урахуванням його складових категорій публічного та державного управління, що дозволило серед усього масиву завдань забезпечення функціонування агропромислового комплексу України виокремити основні завдання публічного адміністрування в зазначеній сфері.

Ключові слова: публічне адміністрування, агропромисловий комплекс, завдання публічного адміністрування, завдання публічного управління, завдання державного управління.

Автором исследованы общие задачи публичного администрирования с учетом его составляющих категорий публичного и государственного управления, что позволило среди всего массива задач обеспечения функционирования агропромышленного комплекса Украины выделить основные задачи публичного администрирования в указанной сфере.

Ключевые слова: публичное администрирование, агропромышленный комплекс, задачи публичного администрирования, задачи публичного управления, задачи государственного управления.

The author studies the general tasks of public administration taking into account its constituent categories public and public administration, which allowed, among the whole range of tasks to ensure functioning of the agro-industrial complex of Ukraine, to identify the main tasks of public administration in this area.

Keywords: public administration, agroindustrial complex, tasks of public administration, tasks of public administration, tasks of public administration.

Постановка проблеми. Публічне адміністрування є новітньою категорією науки управління, існування якого обумовлено демократичним розвитком суспільства. Тому, не дивно, що публічне адміністрування поступово «витіснило» поняття державне та публічне управління, увібравши в себе їх зміст, орієнтуючись не на державні потреби, а на вирішення актуальних суспільних проблем.

Агропромисловий комплекс України (далі – АПК України) має стратегічно важливе значення: забезпечує громадян продовольчою продукцією, насамперед продуктами харчування та супутніми товарами, а тому важливість даної сфери для суспільства не викликає жодних сумнівів, що свідчить про необхідність здійснення її ефективного публічного адміністрування.

Наявність поняття та зміст «публічного адміністрування» на сьогодні не має достатнього рівня наукової розробленості (відсутнє розуміння мети публічного адміністрування, чіткого переліку його завдань) зокрема у сфері АПК України, що очевидно впливає на якісний рівень його здійснення. Натомість визначення конкретних завдань публічного адміністрування сприятиме його виваженому та гарматному здійсненню.

Аналіз дослідження даної проблеми. Не дивлячись на те, що «публічне адміністрування» відносно нова категорія для національної юридичної науки її зміст встигли дослідити такі провідні вчені-адміністративісти, як: Амосов О. Ю., Босак О. З., Козак В. І., Кузьменко О. В., Пилипишин В. П., Тихий К. І., Філіпова Н. В., Чернов С. І., Ястремська О. М. та інші. Вченими переважно зосереджено увагу на розкритті змісту, методів, законів та принципів публічного адміністрування, не дивлячись на це, поза увагою авторів залишились завдання публічного адміністрування, що у свою чергу унеможлиблює її визначення залежно сфери реалізації першого, зокрема сфері АПК України.

Отже, недостатня розробленість завдань публічного адміністрування в сфері АПК України на теоретичному рівні, наявність практичних правових питань з приводу ефективного здійснення публічного адміністрування у відповідній сфері обумовили вибір теми дослідження.

Мета статті полягає в окресленні основних завдань публічного адміністрування в сфері АПК України як складового елементу, що у поєднанні з функціями публічного адміністрування, на основі спеціальних принципів та законів за допомогою власних методів забезпечить досягнення цілі публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Поява терміну «публічне адміністрування» та використання його як такого, що поступово витісняє звичне для вітчизняної юриспруденції поняття «державне управління» обумовило необхідність дослідження змістовного наповнення першого: з'ясування його принципів [1, с. 10-15; 2, с. 36-37; 3, с. 256-259]; функцій і цілей (переважно визначають одну загальну ціль управління) [3, с. 150]; завдань і методів [1, с. 8; 3, с. 170-173]; законів [1, с. 15-17; 2, с. 38-39; 3, с. 73-77] і стилів [3, с. 173-174]. Натомість говорячи про закони та принципи публічного адміністрування жодної уваги не приділяється його головній меті та завданням, залишаючи таким чином відкритим питання: для чого саме необхідна ця діяльність. В свою чергу з аналізу юридичної літератури складається враження, що функції, основні цілі та завдання публічного адміністрування, а також публічного та державного управління – єдині, оскільки визначаються переважно останні.

Слушною виглядає позиція Філіпової Н. В., відповідно до якої поняття «публічне адміністрування» охоплює як «публічне управління» так і «державне управління» та у будь-якому разі не являються синонімами. Відмінність зазначених правових категорій полягає у їх характерних ознаках. Так, ознаки поняття державного управління полягають у тому, що останнє: 1) переважає адміністративний та організуючий вплив держави; 2) недостатньо спирається на публічний сектор; 3) виконує функції регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-аналітичною сферами; натомість публічне

управління: 1) забезпечує взаємодію інтересів державної влади та народу, 2) спирається на державну владу; 3) залучення суспільства до участі в соціально-економічному та громадському, суспільному та політичному процесах; в свою чергу публічне адміністрування: 1) забезпечує реалізацію рішень органів влади; 2) застосовує демократичні, публічні, ліберальні форми та методи управління суспільним, соціальним, економічним розвитком країни [4].

З огляду на мету даної статті необхідно зупинитися на окресленні завдань публічного адміністрування загалом та завдань агропромислового комплексу України, одночасно відрізняючи завдання публічного адміністрування в сфері АПК від його цілей і функцій.

Етимологічно завданням є «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи» [5, с. 40], у той час як ціллю або метою є загальний результат, якого у свою чергу можна досягнути завдяки виконанням поставлених завдань, а функції це «призначення, роль чого-небудь» [6, с. 653]. Якщо вести мову про публічне адміністрування як категорію, що поглинає зміст понять «державне управління» та «публічне управління», цілком виправданим виглядає необхідність визначення завдань останніх. Крім того такий підхід вбачається найбільш правильним, виходячи зі специфіки агропромислової сфери як складової національної безпеки. Зрозуміло, що питання функціонування сфери агропромисловості, тобто вироблення необхідної кількості належної якості сільськогосподарської продукції, цілком слушно віднесено до компетенції держави в особі її органів, у тому числі через організацію ефективного управління.

На думку Пилипишина В. П. основними завданнями державного управління є: «1) оптимізація державного управління; 2) ефективність та результативність вибору державної політики; 3) запровадження новітніх механізмів управління економічною та соціальною сферами; 4) створення дієвої організації державного управління як на центральному, так і на місцевому рівнях; 5) організація державної служби на пріоритетних засадах; 6) належне кадрове забезпечення та

створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінського персоналу; 7) достатній рівень фінансування сфери державного управління; 8) впровадження оновленої правової бази з питань державного управління; 9) наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління; 10) запровадження ефективного механізму боротьби з корупційними проявами» [7, с. 380].

Завдання публічного управління Тихий К. І. розкриває через завдання, які виконує публічний управлінець, зазначаючи, що: «головна мета будь-якого управління в публічній чи приватній сфері досягнути максимальної ефективності, дієвості й результативності з мінімальними затратами ресурсів, часу і зусиль» [8]. Аналогічної точки зору дотримується Босак О. С. : «основне ж завдання, яке стоїть перед публічним управлінем, відмінне від завдання, яке виконує бізнес-управлінець. Якщо бізнесовий управлінець своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, то публічний управлінець – на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому. Публічний управлінець намагається найбільш раціонально використати наявну інфраструктуру для надання публічних благ та задоволення суспільного інтересу» [9, с. 73-74].

Козак В. І. завдання публічного управління визначає як: «синергетичне поєднання концепцій раціональної бюрократії, нового державного менеджменту та доброго врядування, основними з яких є: зміна функцій і структури органів виконавчої влади у напрямку уникнення дублювання їх повноважень; реформа системи бюджетних видатків та доходів; реформа системи державного регулювання; деконцентрація та децентралізація владних повноважень; реорганізація державного контролю; дерегуляція та спрощення управлінських процедур; організація вільного доступу до інформації про діяльність державних органів влади; реалізація механізму державно-громадських консультацій з вироблення політичних рішень; формування і розвиток управління знаннями в системі державної влади; забезпечення ефективної системи стимулів щодо проведення адміністративної реформи на рівні

територіальних органів влади; створення інфраструктури інформаційного обміну та підтримки реалізації адміністративної реформи на всіх рівнях влади; застосування сучасних інформаційних технологій; реформування інституту державної служби; реалізації принципу підзвітності та підконтрольності влади громадським організаціям» [10, с. 65].

Зв'язок публічного та державного управління як складових категорій публічного адміністрування полягає у тому, що державне управління здійснюється у першу чергу органами державної влади і являє собою діяльність яка спрямована на забезпечення потреб суспільства в межах поставлених державою завдань. Публічне управління так само як і державне орієнтоване на потреби суспільства, але якщо державне управління має більш тривалий характер завдяки втіленню методів планування та прогнозування, то публічне управління реалізується в умовах з урахуванням тих політичних, економічних, соціальних і культурних процесів, що відбуваються в державі сьогодні. Публічне управління, на відміну від державного, має більш широкий суб'єктний склад і не обмежується органами державної влади, «головним управлінцем» у даному випадку є народ, який делегував свої «управлінські повноваження» не тільки органами державної влади (у контексті втілення принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову), а також органам місцевого самоврядування. Тому, можна говорити про те, що публічне управління охоплює більш широку сферу управління та характеризується більшою кількістю різних управлінських дій, ніж державне управління, яке насамперед здійснюється з метою виконання конкретних завдань поставлених безпосередньо самою державою.

З вищезазначеного можна зробити висновок, що публічне адміністрування у першу чергу покликане задовольняти найбільш загальні інтереси суспільства за допомогою соціального діалогу між державою та громадськістю та за підтримки останньої. Ми пропонуємо вважати викладене основною метою публічного адміністрування, його ціллю, яка буде досягатися шляхом виконання відповідних завдань в

залежності від сфери, де воно проводиться.

У фаховій економічній літературі завдання АПК визначається як максимальне забезпечення населення продовольчими товарами [11, с. 27] (продуктами харчування та товарами народного споживання) [12, с. 15]. Шевченко О. О. уточнюючи наведену позицію зазначає, що «АПК спрямований на задоволення потреб не тільки в продовольстві, а й в інших предметах споживання, вироблених із сільськогосподарської сировини. Мета функціонування АПК полягає у виробництві продукції на базі сільськогосподарської сировини» [13]. Погоджуючись з наведеною думкою, вважаємо таке розширення сфери АПК України більш обґрунтованим з огляду на нормативно-правову базу, яка забезпечує функціонування останнього. Так, Указом Президента «Про Основні напрями розвитку агропромислового комплексу України» від 29.04.1998 № 389/98 [14], закріплено систему заходів, які направлені на підвищення виробництва в сферах АПК України протягом 1998 – 1999 років, аналіз положень якого дає можливість сформулювати уявлення про його складові сфери, а саме: 1) рослинництво; 2) тваринництво; 3) харчова і переробна промисловість; 4) техніко-технологічна сфера; 5) приватний сектор.

З точки зору правового, а не економічного підходу, пропонуємо вважати це не основним завданням як зазначається вище, а метою або ціллю функціонування усієї агропромислової сфери України. У свою чергу, така мета досягається за рахунок виконання різноманітних завдань, зокрема пов'язаних з здійсненням публічного адміністрування. Такі завдання на загальнодержавному рівні переважно виконує Міністерство аграрної політики та продовольства України через реалізацію своїх прав і повноважень (п. 5-8 Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119 [15]), на основі аналізу яких стає можливим виокремлення основних завдань публічного адміністрування в сфері агропромислового комплексу України, до яких ми пропонуємо віднести наступні.

1. Реалізація державної політики та державних програм у

сфері АПК України, зокрема першої у сферах: сільського господарства; продовольчої безпеки держави; тваринництва; рослинництва; розвитку сільських територій; садівництва; виноградарства; виноробства; хмелярства; харчової та переробної промисловості; машинобудування для агропромислового комплексу; інформатизації та технічного захисту інформації; сільського туризму; бюджетної, цінової, лізингової, інноваційної, інвестиційної, страхової, державної агропромислової політики; частково – у сферах виробництва продуктів дитячого харчування, освіти, професійної підготовки кадрів для агропромислового виробництва та державних програм: розвитку селекції, насінництва та розсадництва; розвитку сфер агропромислового виробництва; комплексного розвитку сільських територій; з питань землеустрою; відтворення родючості ґрунтів; удосконалення системи управління агропромисловим комплексом.

2. Правове забезпечення сфери АПК України – полягає у вдосконаленні нормативно-правової бази функціонування агропромислового комплексу України шляхом: внесення відповідних пропозицій Президенту України, розроблення проектів нормативно-правових актів; підготовки зауважень і висновків до них; здійснення нормативно-правового регулювання питань віднесених до компетенції суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, перевірка, перегляд і скасування нормативних документів у сфері стандартизації); укладення та денонсації міжнародних договорів тощо.

3. Здійснення стандартизації, державної реєстрації, ліцензування та сертифікації певних видів діяльності в агропромисловій сфері. Це завдання полягає у: прийнятті рішень щодо необхідності, доцільності та обґрунтованості стандартизації тих чи інших виробів, а також у сфері землеустрою та охорони земель чи видачі відповідних дозвільних документів, сертифікатів або ліцензій; визначенні сортових та посівних якостей насіння і сортових та товарних якостей садівного матеріалу; проведенні державної науково-технічної експертизи сортів рослин як об'єктів інтелектуальної

власності; видачі патентів на сорти рослин і свідоцтва про авторство на сорти рослин та апробації селекційних досягнень.

4. *Забезпечення прогресу агропромислового комплексу*, зокрема техніко-технологічне переоснащення сфер агропромислового виробництва та запровадження інноваційних проектів.

5. *Формування та накопичення державних реєстрів, фондів і банків даних у сфері агропромисловості* таких як: Державний реєстр сортів рослин, придатних для поширення в Україні, Державний реєстр суб'єктів племінної справи у тваринництві, Державний реєстр технічних засобів для агропромислового комплексу України, насінневого фонду, галузевий фонд нормативних документів у сфері стандартизації, інформаційний банк даних про стан ґрунтів земель сільськогосподарського призначення тощо.

6. *Контроль та моніторинг окремих видів діяльності та якісних показників об'єктів у сфері АПК України*. Наприклад, контроль здійснюється за діяльністю органу з оцінки відповідності за виконанням умов виробництва та реалізації цукру на державних підприємствах, установах і організаціях, що належать до сфери управління Мінагрополітики. Моніторинг суб'єктами публічного адміністрування здійснюється щодо ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; забезпечення об'єктами соціальної інфраструктури сільських територій стану внутрішнього і зовнішнього аграрного та продовольчого ринку.

7. *Організація кадрового та наукового забезпечення агропромислового сектору* – полягає у вирішенні питань щодо: добору висококваліфікованих фахівців і професіоналів, їх навчанні, організації підвищення кваліфікації; підготовки та атестації осіб на отримання свідоцтв аудиторів з сертифікації; визначення пріоритетів розвитку аграрної науки, а також напрямків і тем науково-дослідних робіт у зазначеній сфері; ефективної координації діяльності наукових та науково-дослідних установ, що належать до сфери управління АПК України, визначає та затверджує пріоритети розвитку аграрної науки.

8. *Національна кооперація та міжнародна економічна діяльність.* Національна кооперація у даному випадку передбачає: взаємодію суб'єктів публічного адміністрування з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами і організаціями; участь громадян в управлінні державними справами у тому числі шляхом здійснення громадського контролю (наприклад, за діяльністю Мінагрополітики); орієнтацію та врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики в агропромисловій сфері; проведення соціального діалогу на галузевому рівні. Прикладом завдань пов'язаних з міжнародною економічною діяльністю є: забезпечення суб'єктів представництва України у Раді Міжнародного союзу по охороні нових сортів рослин, а також співробітництво з державами-донорами та міжнародними організаціями з питань залучення міжнародної технічної допомоги в агропромисловий комплекс України.

9. *Розпорядження цільовими коштами та розпорядження об'єктами державної власності, що належать до сфери управління в агропромисловому комплексі України.* Виходячи зі змісту зазначеного завдання головним у даному випадку буде забезпечення ефективного та цільового використання бюджетних коштів, а також організація та вдосконалення порядку ведення бухгалтерського обліку; організація планово-фінансової роботи суб'єктів АПК України.

10. *Забезпечення розвитку інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць сільської місцевості.* Серед проблем, які потребують розв'язанню згідно Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [16] передбачено наявність «складної демографічної ситуації у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій). В свою чергу впровадження реформи розмежування повноважень між

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади має переорієнтувати в зворотний бік сільську міграцію, сприяти розширенню зайнятості населення, забезпеченню рівних можливостей і задоволенню потреб населення, покращенню якості життя, можливостей для розвитку особистості та поліпшенню стану соціального розвитку, зокрема в сільській місцевості. Рушійною силою реформування влади стало утворення об'єднаних територіальних громад, діяльність представницьких органів яких являє собою яскравий приклад втілення публічного адміністрування, зокрема в сфері АПК.

11. *Забезпечення ефективного використання земель у сфері АПК.* Одним з основних принципів створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень є «надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад» [16]. Така позиція уряду була обґрунтована відстороненням місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зокрема, органи місцевого самоврядування уповноважені приймати рішення про виділення земельних ділянок (наприклад, «Підставами для виділення земельних ділянок у натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) є рішення відповідної сільської, селищної, міської ради» [17]), змінювати цільове призначення земельних ділянок (аб. 2 ч. 1 ст. 20 Земельного кодексу України [18]), серед яких провідне місце займають землі сільськогосподарського призначення. Таким чином, органи місцевого самоврядування, втілюючи публічне адміністрування, можуть значним чином впливати на розподіл земельних ресурсів, зокрема в сфері АПК.

Висновки. Завдання публічного адміністрування в сфері АПК України були виокремлені враховуючи основні види діяльності, які здійснюються суб'єктами публічного адміністрування у відповідній сфері. Разом з тим необхідно підкреслити, що деякі положення наведеного вище переліку можуть бути доволі динамічними та змінюватись в залежності від сучасних соціальних потреб, оскільки метою публічного адміністрування у тому числі у сфері АПК України є задоволення актуальних (першочергових) потреб суспільства.

Література:

1. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 97 с.
2. Ястремська О. М. Публічне адміністрування : навчальний посібник / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. – Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с.
3. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія ; за заг. ред. С. І. Чернова. – Запоріжжя : ЗДІА, 2016. – 606 с.
4. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації / Н. В. Філіпова. // Державне управління : удосконалення та розвиток. 2015. № 6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>.
5. Словник української мови : в 11 т. / [редкол. : І. К. Білодід (голова) та ін.] ; акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. – К. : Наук. думка, 1970-1980 – Т. 3. – 1972. – 744 с.
6. Словник української мови : в 11 т. / [редкол. : І. К. Білодід (голова) та ін.] ; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. – К. : Наук. думка, 1970-1980 – Т. 10. – 1979. – 660 с.
7. Пилипишин В. П. Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні / В. П. Пилипишин // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 377-381. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10pvpvu.pdf>.
8. Тихий К. І. Погляди на публічне управління для сучасної України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/tihiy-k-i-poglyadi-na-publichne-upravlinnya-dlya-suchasnoyi-ukrayini/>.
9. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного

управління в Україні / О.З. Босак // Реформа публічного управління в Україні : виклики, стратегії, майбутнє. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України К. : К.І.С., 2009. 240 с.

10. Козак В. І. Публічне управління в системі координат української державності / В. І. Козак // Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44 (1). С. 64-70.

11. Дусановський С. Л. Економічні основи розвитку АПК в ринкових умовах / С. Л. Дусановський, Є. М. Білан. Т. : Екон. думка: Астон, 2003. 199 с.

12. Основи ведення сільського господарства та охорона земель : навч. посіб. / Н. Х. Грабак, І. Н. Топіха, В. М. Давиденко, І. В. Шевель. К. : Професіонал, 2006. 496 с.

13. Шевченко О. О. Підвищення ефективності функціонування продовольчого комплексу / О. О. Шевченко // Державне будівництво. – 2007. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/2/12.pdf>.

14. Про Основні напрями розвитку агропромислового комплексу України : Указ Президента України від 29.04.1998 № 389/98 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389/98/conv>

15. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України : постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-%D0%BF>.

16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 18.

17. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) : Закон України від 05.06.2003 № 899-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 38. – Ст. 314.

18. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.