
ЭКОНОМИКАНЫҢ АГРАРЛЫҚ СЕКТОРЫН ЖАҢҒЫРТУ МОДЕРНИЗАЦИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ MODERNISATION OF AGRARIAN SECTOR OF ECONOMY

УДК 338.43

С. В. Щербина,
*канд. с.-х. наук, доцент,
Национальная академия государственного
управления при Президенте Украины*
S.V. Shcherbyna
*Ph.D. in Agriculture, docent,
National Academy of Public Administration,
office of the President of Ukraine*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ АГРАРНЫМ СЕКТОРОМ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Аннотация

Исследована система государственного управления как совокупность регуляторных механизмов, организационно-правовых и экономических отношений, которая обеспечивает функционирование, взаимодействие и координацию институтов аграрного сектора, нацеленных на социально-экономическую стабильность в стране. Установлено, что перспективой совершенствования государственного управления аграрным сектором экономики Украины должны быть эффективное сочетание и внедрение в практику современных моделей регулирования АПК. Определены приоритеты аграрной политики: формирование гибкой, стабильной и эффективной системы органов управления и децентрализация системы управления аграрным сектором. Учитывая зарубежный опыт, предложены усиление партнерства с сельскохозяйственными предприятиями разных форм собственности и многоаспектное взаимодействие с сельскими общинами и отраслевыми ассоциациями.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, модели регулирования АПК, аграрный сектор экономики, аграрная политика, эффективность, результативность, социальный эффект.

Аңдатпа

Елде әлеуметтік-экономикалық тұрақтылыққа бағытталған аграрлық сектор институттардың жұмыс істеуі, өзара іс-қимылы мен үйлесуін қамтамасыз ететін реттеу тетіктерінің, ұйымдық-құқықтық және экономикалық қатынастарының жиынтығы ретінде мемлекеттік басқару жүйесі зерттелді. Украина экономикасының аграрлық секторын мемлекеттік басқаруды жетілдіру келешегі тәжірибеге АӨК реттеудің қазіргі үлгілерін тиімді үйлестіру және енгізу болуы тиіс. Аграрлық саясаттың басымдықтары айқындалды: аграрлық секторды икемді, тұрақты және тиімді басқару органдары жүйесін және басқару жүйесін орталықтандыруды қалыптастыру. Шетелдік тәжірибені ескере отырып, әртүрлі нысандағы меншіктегі ауыл шаруашылығы кәсіпорындарымен әріптестікті күшейту және ауылдық қауымдар және салалық қауымдастықтармен көп салалы өзара іс-қимыл жасау ұсынылды.

Тірек сөздер: мемлекеттік басқару тетіктері, АӨК реттеу үлгілері, экономиканың аграрлық секторы, аграрлық саясат, тиімділік, нәтижелілік, әлеуметтік әсер.

Abstract

The system of public administration was investigated as a set of mechanisms, organizational, legal and economic relations, which provides functioning, interaction and coordination of the agricultural sector institutes aimed on social and economic stability in the country. It is investigated that public administration improvement of agricultural sector has to be focused on effective combination and implementation in the practice of modern models for agro-industrial complex regulation. The agrarian policy priorities were determined which include formation of flexible, stable and effective public administration system and decentralization of agricultural sector management approaches. The strengthening of partnership with enterprises of different forms of property and comprehensive interaction with rural communities and agricultural associations was proposed taking into consideration foreign experience.

Keywords: mechanisms of public administration, models for agro-industrial complex regulation, the agricultural sector, agricultural policy, efficiency, effectiveness, social effect.

В современных мировых тенденциях государственного управления происходит переход от концепции государственной централизации к проблемам удовлетворения потребностей человека как основного элемента государственно-управленческой системы, для которого функционирует государство, разрабатывается государственная политика, функционируют органы государственной власти и местного самоуправления, проводятся реформы.

Основные усилия теоретиков и практиков государственного управления направлены на разработку общей парадигмы государственного управления, адаптацию основополагающих принципов мировых концепций государственного управления к практической деятельности политиков и государственных служащих Украины. В этом теоретическом контексте необходимо обеспечить совершенствование тех аспектов аграрной реформы, которые не имели позитивных результатов, и поддержку новой волны идей относительно путей проведения административной реформы и улучшения публичного управления, проводимых на Украине с 2010 года.

Как в мировых тенденциях государственного управления аграрным сектором экономики, так и в отечественной научной мысли происходит изменение парадигмы аграрной политики от традиционного бюрократического администрирования к рыночным моделям регулирования, к сетевой форме публичного управления и к новому способу управления на основах равноправия, партнерства и сотрудничества. Достаточно четким является переход от идеологии административного управления аграрным сектором экономики к сложному единству механизмов организационно-административного, информационно-аналитического, социально-сервисного и публично-коммуникативного управления.

В современном переменчивом глобальном мире происходит поиск не только прикладных теорий управления, но и общей теории управления, которая могла бы служить идейно-философской базой современного управления. Некоторые авторы отмечают необходимость появления принципиально новой парадигмы управления в XXI столетии [1]. Противоречие между глобальными факторами, возможностями государства и необходимостью обеспечения национальной идентификации предопределяет перспективу формирования национальных концепций менеджмента и государственного управления аграрным сектором экономики, которые могли бы интегрировать лучшие образцы национального и зарубежного управленческого опыта. Поклонниками такого подхода являются: на Украине – И. Роспутенко, Б. Буздан, в России – О. Прохоров, В. Иванов.

Поэтому считаем целесообразным использовать и адаптировать рыночные механизмы для улучшения функционирования государственного управления аграрным сектором экономики. К примеру, при предоставлении управленческих услуг государственными служащими населению необходимо активно реализовывать принцип конкуренции, а именно: вовлекать в сотрудничество с государственными органами частные фирмы и организации, которые будут предоставлять часть платных управленческих услуг населению и вовлекаться в сотрудничество на контрактной основе. Это расширит спектр предоставления управленческих услуг сельским жителям и будет содействовать повышению качества предоставления услуг в связи с возникновением конкурентных отношений между организациями, которые предоставляют услуги. Негативом образования частных организаций по предоставлению управленческих услуг может быть более высокая стоимость оказываемых услуг, чем в органах государственного управления, но более быстрая и более качественная и без бюрократической волокиты.

Основу современного государственного управления аграрным сектором экономики должны составлять информационно-коммуникативное взаимодействие, диалог государства и сельского населения для формирования гибкой, стабильной и эффективной системы органов государственного управления, внедрение электронного управления, профессионализации государственной службы в системе АПК Украины и приближение государства к потребностям сельских общин.

Необходимо инициировать переориентацию государственного регулирования АПК Украины с затратной модели на результативную модель с использованием показателей эффективности, результативности и социальной справедливости (табл. 1).

Таблица 1
Экономический анализ моделей регулирования АПК

Показатели для моделирования	Название модели регулирования АПК	
	Затратная модель (сметное финансирование)	Результативная модель (финансирование по результатам)
Объект оценки: АПК на национальном и региональном уровнях	Определяются критерии эффективности освоения объема выделенных бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ развития АПК	Исследуется уровень достижения поставленных целей и задач аграрной политики в рамках реализуемой национальной или региональной программы развития АПК
Определение объема бюджетных средств, необходимых для реализации запланированных мероприятий аграрной политики	Основные показатели необходимого объема бюджетных ассигнований на общегосударственные и региональные программы развития АПК: – проект сметы доходов и расходов гос. бюджета; – объем расходов прошлого периода; – индексация денежных средств с учетом уровня инфляции.	Объем бюджетных средств выделяется в соответствии с результатами развития АПК, которые должны быть определены расчетным соотношением полученного результата на единицу капиталовложений. Учитываются показатели роста занятости в аграрном секторе и развития социальной инфраструктуры в сельской местности.
Характер оценки эффективности	Оценка соответствия произведенных затрат выделенным бюджетным ассигнованиям (соответствие фактических расходов смете доходов и расходов и проекту сметы доходов и расходов)	Оценка уровня достигнутого результата в соответствии с планируемыми показателями программ развития агропромышленного производства и достигнутого социального эффекта для сельских общин.
Основное направление получения оценочных показателей	Показатели соответствия утвержденной сметы доходов и расходов бюджетного учреждения ее выполнению, а также выявленные факты нецелевого использования бюджетных средств	Показатели уровня выполнения программ развития сельских территорий органом государственного регулирования АПК с оценкой количественных и качественных заданий, на реализацию которых были выделены бюджетные ассигнования.

Перспективным направлением совершенствования системы государственного управления аграрным сектором экономики на Украине является четкое распределение функций контроля эффективности и результативности аграрной политики, как внутреннего, так и внешнего. Под этим нужно понимать не только субординационное подчинение органов низшего уровня органам высшего уровня, но и координационные отношения [2]. К примеру, одним из основных критериев эффективного функционирования исполнительной власти в Федеральной Республике Германия является жесткий контроль со стороны независимых внешних контролирующих органов, которые не подчинены ни одной из ветвей власти, а составляют отдельную контролирующую инстанцию.

Предоставление качественных управленческих услуг возможно при условии децентрализации и деконцентрации сферы государственного управления, прозрачности и открытости деятельности учреждений и организаций государственного сектора, усовершенствования механизмов отчетности, мониторинга и контроля, особенно в сфере земельных отношений.

Для этого необходимо вовлекать в управленческие процессы национальные, региональные и отраслевые ассоциации аграрного сектора экономики, что даст возможность перейти от

моноцентрической к полицентричной системе государственного управления АПК Украины. В частности, сочетание государства, создающего политическое и правовое пространство, частного сектора, который генерирует рабочие места и доходы в аграрном секторе экономики, и интересов гражданского общества, которое содействует социальному и политическому взаимодействию. Роль государства в обществе, где гармонично взаимодействуют три вышеприведенных сферы, должна сводиться не к администрированию, а к регуляции и предоставлению услуг. В то же время государство и его институты как субъект управления оставляет за собой центральную позицию и инициативную функцию сотрудничества.

В сфере общегосударственного управления аграрным сектором экономики важным вопросом является перераспределение управленческих функций на территориальном уровне, что в перспективе, основываясь на использовании зарубежного опыта, может выглядеть таким образом: функции разработки государственной аграрной политики, проектов нормативно-правовых актов и целевых программ развития АПК Украины должны быть прерогативой Верховной Рады Украины и Кабинета Министров. Реализация государственной политики должна быть основной функцией аппарата Министерства аграрной политики и продовольствия Украины и государственных служащих территориальных подразделов агропромышленного развития региональных органов исполнительной власти.

В сфере функционирования системы органов исполнительной власти на центральном уровне первоочередной задачей реформирования государственного управления на Украине является проблема распределения властных полномочий между исполнительными органами центрального и местного уровней. Поэтому целесообразно учесть опыт проведения государственно-управленческой реформы в ФРГ и Австрии, основными достижениями которой стали укрупнение и даже ликвидация органов государственной власти центрального и местного уровней с полномочиями, которые дублируются [3].

Касательно функционирования системы государственной службы в системе АПК Украины, необходимо отметить, что значительная текучесть кадров и низкий профессиональный уровень персонала, а также субъективизм в управлении являются острой проблемой. При реформировании системы государственной службы необходимо пересмотреть содержание и вид подчинения учреждений и организаций исполнительной власти, оптимизировать ее структуру, осуществить кадровое обновление, привлекая на государственную службу высококвалифицированных специалистов новой генерации.

В США к подбору на должность государственного служащего относятся серьезно, поэтому на кандидата собирается информация спецслужбами, а также информация из других источников – личные знакомства, связи и тому подобное. Собранная информация является основанием для отклонения той или иной кандидатуры. В отличие от США, в Канаде для государственной службы разработан профиль лидеров и менеджеров, содержащий набор личностных и поведенческих характеристик руководителей.

Считаем необходимым установить непосредственную связь между объемом, результативностью и качеством труда государственных служащих и размером денежного вознаграждения за этот труд. Подобный опыт применяется в функционировании государственной службы в США, ФРГ, Франции и Великобритании, поскольку в этих странах проводится мониторинг качества деятельности государственных служащих благодаря анализу результативности решений.

К примеру, в Канаде на смену традиционному подходу к услугам по позиции институций, ответственных за их предоставление, пришло осознание необходимости обратить внимание на услуги по позиции граждан, которые обращаются по вопросам предоставления государственных услуг и получают их. Канадские граждане стремились получать точную информацию о правительственных программах и услугах; быстрый, удобный, бесперебойный и подсоединенный к Интернету доступ к правительственным услугам; услуги лучшего качества и эффективные пути их получения [4].

Результаты опроса подтвердили необходимость в разработке правительством такого подхода к услугам, что сосредоточивался бы на гражданах, а также засвидетельствовали неотложную потребность активно использовать информационно-коммуникационные технологии в предоставлении таких услуг. Позиция правительства Канады заключается в том, что предоставление услуг через электронные средства связи должно дополнять, а не заменить другие каналы коммуникации. Потому канадским правительством была

создана сеть центров Service Canada. В результате этого были созданы свыше 230 центров, куда граждане обращались лично по информации и услугам, предусмотренным любой федеральной программой. Также были созданы круглосуточная телефонная служба с бесплатным номером для получения непосредственно услуг от должностных лиц и интернет-сайт правительства, который предоставляет интернет-доступ в режиме онлайн. В результате использования электронного правительства для предоставления услуг гражданам в Канаде произошло усиление сотрудничества в предоставлении услуг между федеральным уровнем власти и властью провинций [5].

Проанализировав достижения государственно-управленческой сферы Канады и Федеральной Республики Германия, целесообразно предложить следующие способы эффективного предоставления государственно-управленческих услуг для улучшения сотрудничества между государственными служащими и населением: основание деловых и ориентированных на предоставление услуг специализированных организаций и других гибких схем предоставления услуг [6]; создание новых форм сотрудничества между правительственными структурами, таких как общее предоставление административных услуг на местном уровне [7]; сотрудничество с другими уровнями власти, а также частным и общественным секторами; предоставление государственно-управленческих услуг в онлайн-режиме.

Выводы. Следовательно, перспективой совершенствования государственного управления аграрным сектором экономики Украины должны быть эффективное сочетание и внедрение в практику современных моделей регулирования АПК. Это произойдет при реализации определенных предпосылок, а именно: формировании гибкой, стабильной и эффективной системы органов управления аграрным сектором экономики; децентрализации системы государственного управления, развитии партнерства с сельскохозяйственными предприятиями разных форм собственности и многоаспектного взаимодействия с сельскими общинами и отраслевыми ассоциациями в сфере производства, переработки и реализации агропродовольственной продукции; внедрении электронного правительства и профессионализации государственной службы в системе АПК Украины.

Практические рекомендации: формирование современной парадигмы государственного управления аграрным сектором экономики должно базироваться на учете опыта проведения на Украине аграрных реформ, их достижений и неудач, опыта организации и функционирования органов государственного регулирования аграрного сектора экономики в развитых странах мира. Потому считаем необходимым определить перспективные направления реформирования аграрного сектора экономики Украины, принимая во внимание позитивный опыт зарубежных государств.

В сфере государственного управления аграрным сектором экономики важным приоритетом является перераспределение управленческих функций с национального на территориальный уровень. Основываясь на использовании зарубежного опыта, модернизированная система управления заключается в следующем: функции разработки государственной аграрной политики, проектов нормативно-правовых актов и целевых программ развития АПК Украины должны быть прерогативой Верховной Рады Украины и Кабинета Министров Украины. Реализация государственной политики должна быть основной функцией аппарата Министерства аграрной политики и продовольствия Украины и государственных служащих территориальных подразделов агропромышленного развития региональных органов исполнительной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Кеттл Д. Глобальная революция и государственное управление / Д. Кеттл // Отечественные зап [Электронный ресурс]. – 2004. – № 2 (17). – Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/?ozid=17&oznumber=2.html>.
- 2 Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади [Текст] / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – С. 121–139.
- 3 Brüggeheimer M. Controlling in der Öffentlichen Verwaltung. Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes [Text] / M. Brüggeheimer. – [dritte verbesserte und aktualisierte Auflage]. – München : Reiner Hampp Verlag., 2008. – S. 335.

4 Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М., 2012. – С. 195.

5 Латинін М. Державне регулювання розвитку аграрного сектора економіки України [Текст]: дисертація доктора наук з державного управління: 25.00.02 / Латинін Микола Анатолійович. – Х.: ХарРІ НАДУ, 2007. – 447 с.

6 Актуальні проблеми державного управління: геоекономічних контекст: глосарій / авт.кол.: І.В.Розпутенко, Л.В.Ільченко–Сюйва, О.І.Кілієвич, Н.А.Малиш; за аг.ред. І.В.Розпутенка. – К.: НАДУ, 2011. – 84 с.

7 Майстро С. Державне регулювання аграрного ринку України в умовах глобалізації [Текст]: дисертація доктора наук з державного управління 25.00.02 / Майстро Сергій Вікторович. – Х.: ХарРІ НАДУ, 2009. – 481 с.

8 Бугрій М. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України / Бугрій М., Клименко І., Ус І. – К.: НІСД, 2011. – 19 с.

Дата поступления статьи в редакцию 10.07.2014