

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 338.824.5

НАПРЯМИ УЗГОДЖЕННЯ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ АГРОПРОМИСЛОВИМ РОЗВИТКОМ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Болдуєв М.В.

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

In the article determination of concept of "perfection of the control system in the agroindustrial complex" and the criteria of evaluation of the control system of agroindustrial development of region are offered. Certainly expedience of submission to Main administration of agroindustrial development of regional state administration of state agricultural inspections and services working on the region territories, that will allow to put in order the functions of control of regional agrarian market.

Анотація

Запропоновано визначення поняття "вдосконалення системи управління агропромисловим комплексом" та критерії оцінювання системи управління агропромисловим розвитком регіону. Обґрунтовано доцільність підпорядкування Головному управлінню агропромислового розвитку обласної державної адміністрації державних інспекцій і служб сільського господарства, які працюють на території області, що дасть змогу впорядкувати функції контролю аграрного ринку регіону.

Ключові слова

Агропромисловий комплекс, управління агропромисловим розвитком регіону, функція контролю, структура.

I. Вступ

Однією з найважливіших причин кризових явищ, що сьогодні спостерігаються в аграрному секторі економіки, як в Україні у цілому, так і в Запорізькій області зокрема, є достатньо низький рівень управління галузю. У сучасних умовах необхідно не просто вносити ті чи інші корективи в управління агропромисловим виробництвом Запорізької області, а необхідна нова концепція управління, що враховувала б багату складність ринкової економіки і нову роль держави в ній як суб'єкта управління.

Основними положеннями цієї концепції мають бути:

- виділення агропромислового комплексу в єдиний об'єкт управління;
- чітке визначення об'єктів державної власності;
- переорієнтація державних функцій від управління окремими підприємствами до координації та економічного регулювання галузевих і міжгалузевих зв'язків;
- централізація розрізаних за органами виконавчої влади функцій державного управління господарсько-економічними процесами в системі АПК і продовольства Запорізької області;
- демократичний характер господарського управління, що забезпечує участь в ухваленні рішень з питань розвитку агропромислового комплексу підприємств, громадських організацій, регіону;
- комплектування органів господарського управління компетентними кадрами, що здатні орієнтуватися в ринковій ситуації, і вдосконалення у зв'язку з цим усієї системи підготовки, перепідготовки та підбору кадрів.

Удосконалення системи управління аграрним сектором економіки слід здійснювати – на державному, регіональному рівнях адміністративного району і суб'єкта господарювання, за умови невтручання держави в господарську діяльність самостійних товаровиробників, надання прав суб'єктам господарювання створювати господарські й громадські органи. Тільки у такій системі можливі ефективний соціально-економічний розвиток аграрного виробництва і відродження села.

Система управління має забезпечувати функціонування і розвиток усіх галузей сільського господарства, агропромислового комплексу, а також соціальну стабільність на селі. Держава, як вищий суб'єкт управління, визначає соціально-економічну спрямованість дій у системі управління АПК, не-

се відповідальність за її ефективне функціонування. Тому проблеми формування, функціонування і вдосконалення систем управління перебувають постійно в центрі уваги теоретиків і практиків із державного управління. Серед вітчизняних науковців, що досліджують відповідну проблематику слід відзначити праці В. Андрієвського, В. Бакума, В. Євдокименка, В. Здоровика, Т. Кравченка, К. Наконечної, Г. Чорного.

Одним із найскладніших процесів у науці управління є визначення підходів до створення й розвитку систем державного, господарського управління, а також місцевого самоврядування в сільському господарстві та інших галузях АПК. Процес формування і розвитку органів (апарату) управління в АПК набуває характеру як економічного, так і інженерного розрахунку, що складається з ряду послідовно виконуваних етапів. Це дає змогу уникнути випадкових вольових рішень у конкретних регіональних умовах з урахуванням нових вимог економічної реформи [1].

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити заходи впорядкування структури Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації щодо необхідних до виконання функцій контролю діяльності АПК регіону.

III. Результати

Під поняттям “вдосконалення системи управління агропромисловим комплексом” пропонується розуміти постійний і планомірний процес науково обґрунтованого поліпшення (підвищення якості) існуючої системи управління щодо всіх її взаємопов’язаних елементів з дотриманням системного, цільового, типологічного й інших методологічних підходів, виходячи з об’єктивних потреб ефективного функціонування і подальшого розвитку інфраструктури та суб’єктів господарювання.

З переходом до ринку, у першу чергу, не повинна зменшитися роль державного регулювання АПК. Слід усувати і не допускати цінового диспаритету, визначати пріоритетні напрями розвитку АПК, які фінансувалися б частково або повністю за рахунок бюджету з правом конкурсної участі в них будь-яких господарств і підприємств. Водночас має зростати роль контрольних функцій органів державного управління, особливо тих, які пов’язані з питаннями якості продукції, екологізації агропромислового виробництва, охорони здоров’я людей – це служби якості, ветеринарії, карантину та ін.

З метою посилення керованості економіки АПК регіону, координації взаємодії всіх його органів державного управління для реалізації основних завдань потрібно, перш за все, продовжити роботу з упорядкування вертикальної структури базового органу виконавчої влади в АПК країни (Міністерства аграрної політики України), здійснюючи

більш чітке розмежування функцій і повноважень за рівнями управління, а також між органами державного управління і господарськими формуваннями АПК. Поєднання державного й господарського управління підсилює роль організаційно-правових заходів в управлінні і правозабезпеченість ухвалюваних економічних та соціальних рішень.

При формуванні й удосконаленні системи управління агропромисловим розвитком, на нашу думку, є обов’язковим ряд основних критеріїв раціональності системи:

- відповідність структури і штатів функціям – усі однозначні й згруповані однорідні, об’єктивно необхідні функції повинні мати відповідальних і компетентних виконавців;
- економічність – необхідний корисний ефект від структури досягається при об’єктивних витратах на управлінський апарат;
- оптимальність – організаційна структура вважається оптимальною, якщо вона забезпечує ефективність виробництва, тому між ланками і рівнями управління встановлюються необхідні зв’язки при найменшій чисельності апарату управління;
- гнучкість і надійність системи – система органів (апарату) управління має бути науково обґрунтована, гарантувати достовірність передачі інформації, забезпечувати безперервність прямих і зворотних зв’язків у системі АПК в цілому. Структура органів управління АПК має бути стабільна, а її окремі елементи динамічні відповідно до сукупності об’єктивно необхідних функцій на певному етапі;
- відповідальність – кожен орган, його підрозділ або окремий співробітник несе повну персональну відповідальність за якісне і своєчасне виконання всіх доручених йому функцій, окремих завдань або обов’язків;
- раціональність використання робочого часу співробітників і відносна рівномірність навантаження на кожен структурний підрозділ органу управління;
- простота (доступність) правил, що регулюють взаємозв’язки як усередині відповідної системи, так і з іншими організаціями.

Оскільки вдосконалення управління агропромисловим комплексом області є постійним і планомірним процесом, тому вся діяльність у цьому напрямку вимагає свого обґрунтованого продовження та системного підходу при вирішенні комплексу проблем. У цілому загальна схема й послідовність побудови (формування) та розвитку систем державного управління в АПК області (району) повинні, на нашу думку, бути, такими:

- визначення цілей, завдань і функцій відповідної системи управління;

- встановлення можливої кількості зв'язків органів управління у групі однорідних функцій;
- створення загальної моделі й розроблення відповідної їй структури органів управління;
- розрахунок чисельності персоналу, необхідної для виконання основних функцій, а також допоміжного робочого апарату з урахуванням обсягів і потоків об'єктивно необхідної інформації, механізації та автоматизації управлінської діяльності й персоналу;
- визначення загальної чисельності апарату органу управління, створення штатного розкладу, положень про структурні підрозділи й посадових інструкцій (характеристик) співробітників тощо з урахуванням вищезазначених критеріїв.

Одним із найважливіших елементів системи управління є її функції. Вони визначають необхідність формування тих чи інших структур управління, зміст і характер їх діяльності. Проте на практиці АПК Запорізької області й інших регіонів нерідко спочатку створюються органи управління, а потім уже визначаються їх функції. Такий підхід призводить до необґрунтованого роздування апарату управління, бюрократизації і, як правило, подальшої дискредитації органу управління [3; 7; 8].

Розгляд проблеми вдосконалення управління агропромисловим розвитком регіону передбачається за відомими ієрархічними рівнями, тому слід зупинитися, перш за все, на завданнях, функціях й структурі основного органу управління в АПК – Головного управління агропромислового розвитку Запорізької обласної державної адміністрації (надалі – Управління).

Серед найважливіших завдань Управління виділяють прогнозування і планування розвитку агропромислового виробництва, заснованого на нових підходах і переважно індикативному його характері. Воно включає, перш за все, прогнозування розвитку галузей, розроблення програм різного спеціального призначення, орієнтування в ринковій кон'юктурі сільськогосподарських та інших товаровиробників АПК. Прогнози й індикативні плани, що розробляються Управлінням на перспективу і наступний рік, не тільки не обмежують суб'єктів аграрного ринку, а й сприяють передбачуваності наслідків ухвалюваних рішень, дають можливість уникнути нерациональних витрат матеріальних, фінансових і трудових ресурсів.

На обласному рівні істотний вплив на функції управління в умовах сьогодення мають чинники розміщення, спеціалізації та організації виробництва, ринки збуту продукції, господарські зв'язки, економічні інтеграції суб'єктів ринку.

Для поліпшення керованості аграрної сфери доцільним є перерозподілити функції між державними, регіональними та місцевими органами управління, максимально ліквідувати паралелізм у діяльності державних органів різних рівнів, підвищити права й підсилити відповідальність апарату регіональної державної влади за ухвалювані рішення. У зв'язку з цим виконавчій гілці влади слід вирішити три групи завдань. Перша полягає в організації управління самим процесом становлення і функціонування ринкової багатокладної економіки. Друга група завдань полягає в організації діяльності органів управління, товаровиробників і комерційних структур на основі встановлених державним законодавством правил. Третя група завдань полягає у створенні механізму відкритого й автоматично діючого контролю за дотриманням чинного законодавства, накладення штрафних санкцій за їх порушення.

Наявна структура апарату Головного управління агропромислового розвитку Запорізької обласної державної адміністрації не відповідає тим функціям, які має виконувати ця організація.

Перш за все, на нашу думку, необхідно вирішувати питання супідрядності Головному управлінню агропромислового розвитку обласної державної адміністрації різних державних інспекцій і служб сільського господарства, що функціонують на території області.

Було б доцільно всі зазначені контрольно-інспекційні організації сільського господарства загальнодержавного підпорядкування ввести до складу (або в підпорядкування) Управління. Очолювати відповідні служби (інспекції) можуть заступники начальника Управління по відповідних галузях або за необхідності окремих заступників начальника – головний державний інспектор АПК області.

Суть пропозиції полягає в тому, що до складу Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації доцільно включити безпосередньо всі державні сільськогосподарські інспекції та служби, що функціонують на території регіону. Сюди входять самостійні ветеринарна і карантинна служби, насінницькі, племінні, технічні, земельні державні інспекції та служби.

Отже, усувається порушення логіки в тому, що на державному рівні всі зазначені інспекції та служби (крім Державного агентства земельних ресурсів України) входять безпосередньо до складу Міністерства аграрної політики України, а на рівні області до Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації вони не входять, тобто працюють розрізнено, не дивлячись на те, що переважна їх більшість знаходиться в одному й тому самому адміністративному корпусі територіального центру.

При реформуванні системи необхідні суттєві зміни в положеннях інспекцій, служб та органів управління АПК у регіонах.

Проте відповідні перетворення можливі тільки за умови, що всі витрати на утримання зазначених контрольних, інспекційних служб, що ввійдуть до складу Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації у порядку лінійного і функціонального підпорядкування, здійснюватимуться за рахунок коштів Державного бюджету відповідно до Бюджетного кодексу України та Законів “Про ветеринарну медицину”, “Про насіння і садівний матеріал”, “Про племінне тваринництво”, “Про Загальнодержавну програму селекції у тваринництві на період до 2010 року”, “Про меліорацію земель”, “Про зерно та ринок зерна в Україні”, “Про пестициди і агрохімікати”, “Про державний контроль за використанням та охороною земель”. Сучасна структура як в центрі, так і на місцях (районах) та діяльність наявної системи Державного казначейства Мінфіну України може забезпечувати якісне доведення до адресатів (інспекції, окремих самостійних інспекторів, співробітників служб) усі передбачені суми для їх утримання у встановлені терміни.

Винятковою вимогою до всіх державних інспекцій, служб сільського господарства Запорізької області та районів є, перш за все, жорстке дотримання законів України, а також рішень Міністерства аграрної політики України стосовно конкретних спеціальних повноважень і функцій служб, а також рекомендацій обласних органів влади та управління з метою ефективного функціонування і розвитку аграрного сектора регіону.

Реалізація запропонованого варіанта структури державного управління дає змогу підсилити, сконцентрувати діяльність системи Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації, підвищити ефективність управлінських органів на всіх рівнях, виходячи з якісного виконання всього комплексу об'єктивно необхідних завдань, функцій управління агропромислового розвитку області.

На рівні регіонів України виникла серйозна проблема забезпечення якості та безпеки продовольства. Служби ряду інших міністерств і відомств здійснюють інспекцію якості, видачу сертифікатів відповідності, сертифікатів якості, ліцензування, реєстрацію харчових продуктів в основному на платній основі, що сприяє зростанню цін на продовольство, перешкоджає формуванню конкурентних та ефективних ринків агропромислової продукції і є додатковим адміністративним бар'єром при збуті продовольства товаровиробниками.

У зв'язку з цим необхідно вжити заходів, спрямованих на виключення надмірності державного контролю і нагляду за якістю та

безпекою продовольчої сировини і харчових продуктів, дублювання повноважень державних органів виконавчої влади у цій сфері. Сучасна теорія управління якістю виходить з положення, що діяльність органу з управління якістю не може бути ефективною після того, як продукція вироблена; ця діяльність має проводитися в процесі виробництва. Контроль якості харчових продуктів і сировини найефективніший у технологічному процесі сільськогосподарського виробництва. Витрати в цьому випадку значно нижчі, ніж при контролі якості кінцевої продукції. В процесі виробництва доцільно здійснювати також громадський контроль за продукцією, у зв'язку з цим за кордоном відповідному виду контролю надають першорядне значення.

Тому Міністерство аграрної політики України і відповідні органи виконавчої влади на місцях мають, на нашу думку, здійснювати державний контроль і регулювання у сфері забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства на всіх рівнях. У зв'язку з цим необхідно передати Міністерству аграрної політики України та органам його системи на місцях контрольні-інспекційні функції у сфері забезпечення якості продовольчої сировини та харчових продуктів.

Таким чином, створення єдиної державної служби, що здійснює в повному обсязі контроль безпеки та якості продукції, дасть можливість реалізувати вимогу Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів” щодо посилення відповідальності за оборот неякісного продовольства. Служба може бути наділена правами постійного контролю при виробництві продукції в критичних контрольних точках на підприємствах АПК, ідентифікації продукції, атестації систем якості та безпеки продукції зарубіжних підприємств, що здійснюють імпорт продовольства в Україну тощо.

Основним завданням цієї служби слід визначити підтвердження відповідності агропродовольчої продукції вимогам законодавства, нормам і правилам якості й безпеки продукції при виробництві та обороті, а також надання сільгосптоваровиробникам права застосовувати знак доступу на ринок. Своєю діяльністю служба має проводити на основі законів і нормативних актів України, вказівок Міністерства аграрної політики, Міністерства охорони здоров'я України із забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції та харчових продуктів для споживача.

IV. Висновки

Сучасна система управління АПК характеризується неефективністю виконуваних функцій, що, перш за все, визначається нездатністю організаційної структури управління адекватно реагувати на зміни в еко-

номіції й ефективно управляти ринком продовольства. Багато функцій державного управління необґрунтовано розпорочені, знизена відповідальність за ухвалені управлінські рішення, відсутній належний контроль. Удосконалення структури Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації має здійснюватися у напрямку забезпечення виконання передбачених функцій, у зв'язку з цим доцільно всі державні інспекції та служби сільського господарства, що працюють на території області, ввести до складу (підпорядкування) Управління.

Створення державної служби контролю якості та безпеки продукції АПК і координація діяльності у цій сфері всіх контрольних служб на всіх рівнях ієрархії дає можливість вирішити проблему виробництва продукції гарантованої якості й організації контролю за якістю й безпекою продовольства, скоротити непомірні невикорисні витрати при його виробництві без збитку для споживача, забезпечивши необхідну безпеку й доступність продуктів харчування для всіх верств населення й можливість виходу вітчизняної агропродовольчої продукції на світовий ринок.

Література

1. Андрієвський В.Є. Адміністративна реформа в АПК. Міністерство аграрної політики, основні функції та функціональні підрозділи / В.Є. Андрієвський // Регіональні перспективи. – 2001. – № 1. – С. 54–65.
2. Бакум В.В. Особливості формування системи управління регіоном / В.В. Бакум // Економіка АПК. – 2007. – № 4. – С. 27–34.
3. Дітковська М.Ю. Аналіз внутрішніх інформаційних потоків в головному управлінні агропромислового розвитку обласної державної адміністрації / М.Ю. Дітковська // Економіка та держава. – 2008. – № 9. – С. 87–88.
4. Євдокименко В. Структурно-функціональні складові регіональної аграрної політики / В. Євдокименко, Ю. Лопатинський, Т. Шкабара // Регіональна економіка. – 2005. – № 2. – С. 160–166.
5. Здоровик В.К. Формування господарського механізму регулювання аграрних відносин / В.К. Здоровик, А.О. Ліндюк // Економіка АПК. – 2005. – № 2. – С. 42–46.
6. Кравченко Т.А. Формування механізмів державного регулювання сільськогосподарського дорадництва / Т.А. Кравченко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 3. – С. 108–112.
7. Курило В. Адміністративна відповідальність посадових і службових осіб органів державної влади як засоби забезпечення паритетності забезпечення суб'єктів адміністративних правовідносин в аграрному секторі економіки / В. Курило // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 133–137.
8. Мінін Л.В. Адміністративна реформа в умовах трансформації економіки України / Л.В. Мінін, С.Б. Воронцов // Актуальні проблеми економіки. – 2001. – № 1–2. – С. 31–36.
9. Наконечна К.В. Особливості формування альтернативного варіанта механізму державної підтримки на засадах "викликів ринків" / К.В. Наконечна // Вісник аграрної науки. – 2008. – № 8. – С. 75–78.
10. Чорний Г.М. Функціональний зміст діяльності суб'єктів управління в АПК / Г.М. Чорний // Економіка АПК. – 2004. – № 10. – С. 78–81.

УДК 35.077.6

БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ

Єрошкіна О.О.

Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка

Annotation

Divergence in character of economic problems into which those run or other regions is found out in the article, the different going open up near their decision.

Анотація

Виявлено розходження в характері економічних проблем, з якими зіштовхуються ті або інші регіони, розкрито різні підходи до їх подолання.

Ключові слова

Депресивні регіони, соціально-економічний розвиток регіону, бюджетний механізм.

I. Вступ

Створення політично стабільного суспільства та стійко зростаючої національної економіки неможливо без вирішення проблем вирівнювання міжрегіональних розходжень, подолання кризових явищ і відставання в розвитку окремих територій. Накопичений світовий досвід застосування з ці-