

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
УКРАЇНИ**

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВО-ВИРОБНИЧИЙ ЦЕНТР

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

за другим (магістерським) рівнем вищої освіти

на тему:

**Механізми публічного управління реалізації державної аграрної
політики**

курсу за другим (магістерським) рівнем
вищої освіти групи МПУА-22-711
спеціальність (освітньо-професійна програма)
281 «Публічне управління та адміністрування»
(публічне управління та адміністрування)

Панчишний М.М.
(ім'я та прізвище)

Керівник: Домбровська С.М .

Рецензент: Шведун В.О.

Харків – 2024

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ
Навчально-науково-виробничий центр
Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту
Освітньо-кваліфікаційний рівень магістр публічного управління та адміністрування
Спеціальність 281 "Публічне управління та адміністрування"

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри публічного
адміністрування у сфері цивільного
захисту

_____ С. В. Майстро

"__" _____ 2024 року

ЗАВДАННЯ

НА МАГІСТЕРСЬКУ РОБОТУ СЛУХАЧА

Панчишний Мирослав Миколайович

1. Тема роботи «Механізми публічного управління реалізації державної аграрної політики».

Керівник роботи – Домбровська С.М., д.держ.упр. проф._____

затверджені наказом ректора НУЦЗУ від "19" вересня 2023 р. № 210_____

2. Строк подання слухачем роботи 12 січня 2024 р._____

3. Вихідні дані до роботи:

4. Зміст магістерської роботи: Механізми публічного управління реалізації державної аграрної політики

5. Перелік графічного матеріалу: *актуальність теми дослідження; об'єкт та предмет дослідження; мета та завдання дослідження; обґрунтування теоретичних засад та розроблення засобів удосконалення державної аграрної політики; проблеми сучасного стану аграрної політики держави; теоретичні основи державної аграрної політики; стратегічні пріоритети модернізації державної аграрної політики.*

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада керівника	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	<i>Домбровська С.М., д.держ.упр.</i>		
2	<i>Домбровська С.М., д.держ.упр.</i>		
3	<i>Домбровська С.М., д.держ.упр.</i>		

7. Дата видачі завдання 25 лютого 2023 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапу	Строк виконання етапу	Примітка
1	Вибір та затвердження теми	15.09.2023	
2	Оформлення бланку завдання	22.09.2023	
3	Підготовка розгорнутого плану магістерської роботи	25.10.2023	
4	Опрацювання теоретичного матеріалу за темою, підготовка 1 розділу роботи	10.11.2023	
5	Обробка емпіричних і статистичних даних, підготовка 2 розділу роботи	14.11.2023	
6	Узагальнення рекомендації щодо вирішення досліджуваної проблеми, підготовка 3 розділу роботи	20.11.2023	
7	Доопрацювання змістовної частини роботи	23.12.2023	
8	Подача роботи на кафедру	12.01.2024	

Слухач
Керівник роботи

Панчишний М.М.
Домбровська С.М.

АНОТАЦІЯ

Магістерська робота слухача Панчишного Мирослава Миколайовича:
Механізми публічного управління реалізації державної аграрної політики

У магістерській роботі систематизовано теоретико-методологічні засади і зміст наукової проблеми формування ефективної системи державного регулювання аграрної сфери.

Теоретико-методологічну основу дослідження складають праці вітчизняних та зарубіжних науковців у таких галузях знань, як теорія управління, сучасні концепції публічного управління, методи розробки та реалізації державної економічної політики, теорія організації, державне (муніципальне) управління, теорія прогнозування та стратегічного планування, інституційна економіка .

Науково-методичний апарат роботи в процесі дослідження технологій формування та реалізації державної аграрної політики та системи громадського управління економікою України та її сферами використані такі методи: діалектичний, науковий абстракції, суб'єктно-об'єктний, історико-генетичний, категоріального та порівняльного аналізу, концептуального моделювання. Наочність представленого матеріалу забезпечується інструментами графічного відображення.

Магістерська робота спирається на аналіз зарубіжних і вітчизняних джерел, у тому числі Інтернет-ресурсів.

В процесі роботи була виявлена необхідність вдосконалення процесу розробки та реалізації державної аграрної політики та управління аграрною сферою економіки України у відкритій публічній сфері на основі принципів публічності, гласності, відкритості, прозорості з використанням технологій громадського управління.

Ключові слова: публічне управління, аграрна політика, економіка,, механізми публічного регулювання економічної безпеки, механізми аграрної політики, аграрні відносини.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ I. Концептуальні основи формування та реалізації економічної політики та публічного управління соціально-економічною системою та її сферами	9
1.1. Економіка як «найвища точка індивідуалізму»	9
1.2. Суспільний характер управління та його концептуальна модель громадського управління соціально-економічною системою та її сферами..	18
1.3. Суб'єктно-об'єктна спрямованість технологій публічного управління соціально-економічною системою та її сферами	29
РОЗДІЛ II. Оцінка публічного характеру державної аграрної політики під час ринкових реформ	45
2.1. Перетворення об'єкта державної аграрної політики як результат ієрархічного адміністрування.....	45
2.2. Оцінка ступеня реформування суб'єкта у системі публічного управління на етапі реалізації аграрної політики	51
2.3. Становлення інституційного середовища в ході модернізації публічного управління соціально-економічною системою та її сферами: необхідність посилення суспільного характеру	55
РОЗДІЛ III. Розвиток інструментарію публічного управління як підвищення ефективності національної аграрної політики України.....	66
3.1. Концептуальна модель підвищення ефективності аграрної політики з використанням сучасних технологій публічного управління.....	66
3.2. Інституційний інструментарій публічного управління у системі заходів підвищення ефективності аграрної політики	87
ВИСНОВКИ.....	94
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	96

ВСТУП

Багато вітчизняних та зарубіжних дослідників пов'язують відсутність запланованих результатів за деякими напрямками реформування української економіки на рубежі ХХ-ХХІ століть із-за недосконалості управління цими процесами.

Найважливішим протиріччям у системі управління економікою та її сферами, що не дозволяє досягти необхідної ефективності в реалізації політичних рішень на різних рівнях, є протиріччя між об'єктивною потребою посилення публічного характеру управління та наростаючим відчуженням об'єкта управління від прийняття управлінських рішень. У цьому світлі необхідне створення нової системи публічного управління в контексті оновлення суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків, яка, по-перше, дозволила б досягти суспільного консенсусу всіх учасників цього процесу (держави, бізнесу, науково-експертної спільноти, некомерційних громадських організацій тощо), забезпечивши узгодженість поглядів на стратегію та тактику розвитку економіки, її сфер та секторів, і, по-друге, шляхом використання нових управлінських технологій призвела б до підвищення ефективності державної економічної політики, включаючи її важливу частину – аграрну політику.

Мета магістерської роботи полягає у розробці концептуальної моделі використання функціональних можливостей технологій публічного управління для підвищення ефективності державної аграрної політики.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

дослідити концептуальну модель публічного управління соціально-економічною системою та її сферами;

виявити суб'єктно-об'єктну спрямованість технологій публічного управління економікою та її сферами;

обґрунтувати методологічні підходи до розробки та реалізації державної аграрної політики в умовах розвитку публічного управління;

оцінити перетворення об'єкта української аграрної політики як наслідок ієрархічного адміністрування під час ринкових реформ;

простежити процес реформування суб'єктно-функціональної структури системи публічного управління з урахуванням концепції державного громадського менеджменту під час реалізації державної аграрної політики;

показати необхідність посилення громадського характеру інституційного середовища під час модернізації публічного управління соціально-економічною системою України та її сферами.

Об'єктом дослідження є система органів та інститутів публічного управління у сфері розробки та реалізації державної аграрної політики.

Предметом дослідження є технології публічного управління як інструмент реалізації державної аграрної політики в умовах модернізації інституційного середовища.

РОЗДІЛ I

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ І ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ ТА ЇЇ СФЕРАМИ

1.1 Економіка як «найвища точка індивідуалізму»

Треба сказати, що питання співвідношення даних понять досить глибоко вивчений у сучасній західній літературі, причому багато авторів знаходять відповідь у процесі розгляду того, яким чином – у лоні традиційного суспільства – відбувалося зародження суспільства сучасного. Даний підхід в даний час відіграє роль стандартної вихідної позиції при проведенні досліджень різних аспектів сучасності.

«Від традиційних суспільств, – писав Дюмон, – ми відокремлені так званою сучасною революцією, революцією цінностей, що відбулася на християнському Заході і тривала там, як мені здається, не одне століття. ... чому жодна з інших високих цивілізацій не дала світові природознавства, технологій чи капіталізму, якими вони тепер відомі? Це питання слід видозмінити: як і чому взагалі відбулася ця безпрецедентна подія, яка називається нами появою «сучасності» [22].

З двох основних досліджень Дюмона найбільш раннє присвячено економіці як специфічно сучасної «філософської категорії», пізніше – індивідуалізму як «ідеологічній основі» сучасного суспільства. Досліджуючи ці два поняття, Дюмон не втомлюється підкреслювати наявність між ними генетичного зв'язку: «Саме в образі власника, володаря чогось, вперше заявляє про себе індивідуалізм, що змітає на своєму шляху всі залишки соціального поневолення та ідеальної суспільної ієрархії та запанує на розчищеному таким

чином трон. Економіка як філософська категорія є найвищою точкою індивідуалізму і в цій якості набуває головного значення для світу людей» [84].

Сказане пояснює той факт, що перший «наріжний камінь» у фундамента ще не зведеної будівлі економіки було закладено не кимось із тих мислителів, чий імена стали хрестоматійними для економічної теорії, а філософом Джоном Локком, власний інтерес якого обмежувався політичною теорією. Дослідники відзначають, що важливе для філософії Локка поняття власності все ще відрізнялося крайньою багатозначністю, так що навіть його теза про походження власності з праці, на загальну думку, ще не є зразком економічного мислення, а лише зародком такого. Якщо ж говорити про «ідеологічні» підстави економіки, то тут значно важливішою трудової теорії власності виявився досконалий Локком кардинальний поворот у розумінні сутності політичного.

Цей поворот виразно заявив про себе в «Двох трактатах про правління» локківською критикою роялістських поглядів Філмера. У концепції останнього «політекономічна» складова все ще є невід'ємною частиною політичної сфери, в якій панують відносини підпорядкування. Локк, на противагу Філмеру, постулює свободу і рівність всіх людей як рівноцінних створінь Божих. Що ж до відносин із «нижчими істотами», то цих останніх Локк визначає як «власність» людей (подібно до того, як самі людські істоти, у свою чергу, оголошується їм власністю Бога): «Бог, який віддав світ усім людям разом, наділив їх також розумом, щоб вони найкраще використали цей світ для життя і зручності. І хоча всі плоди, які на ній природним чином виростають, і всі тварини, яких вона годує, належать всьому людству, оскільки вони є стихійним породженням природи і перебувають у силі цього в природному стані, і ніхто спочатку не має приватної власності, що виключає решту людства, на що-небудь з них, все ж таки оскільки вони дані для користування людям, то по необхідності повинен бути засіб привласнювати їх тим чи іншим шляхом, перш ніж вони можуть принести хоч якусь користь або

взагалі піти на благо якійсь окремій людині. йому й цим робить його власністю» [40].

У цих поглядах, за справедливим зауваженням Дюмона, містяться «ідеологічні» передумови «переходу від холістського соціального укладу до розуміння політичної системи як надбудови, спорудженої за спільної згоди над онтологічно даним економічним базисом». Іншими словами, центральним у уявленнях про вступає в сучасну епоху суспільство стає поняття власника, що поєднує в собі індивідуалістичний та економічний аспекти. Що ж до політики як такої, то цей світоглядний зрушення зводить її до положення «чогось маргінального з погляду онтологічного статусу – якогось придатка, з яким люди вільні робити все, що їм заманеться». Втім, це не єдина можлива оцінка трансформації, що відбулася – рівне право на існування має і бачення, згідно з яким у сучасну епоху «політика зі становища простої даності зводиться в розряд сфер вільних устремлінь і вільної волі людей» [68]. Зазначимо, що останнє твердження перебуває у явному протиріччі з тезою про економіку як граничне вираження індивідуалізму; адже з цього твердження випливає, що економіка, що відокремилася від політики, взяла на себе ту роль простої даності (онтологічної підстави), яку до неї виконувала політика. А це означає, що фактично не економіка звільнилася від політики, а ця остання скинула з себе «онтологічний баласт», перетворившись у результаті на сферу людської свободи; і отже, найвищою точкою індивідуалізму стала саме деонтологізована політика.

Як би там не було, перетворення нічим не обмеженого індивідуалізму на головний принцип людського буття зробило центральною проблемою такого буття питання про те, як можливе суспільство, складене з абсолютно вільних індивідів. Треба сказати, що для Локка відповідь на це питання не становила складності - але тому лише, що в його філософії індивідуалізм ще не набув значення загального принципу, і в питанні гармонізації відносин людей в суспільстві Локк легко міг вдатися до поруки християнства, згідно з яким

людина є істота моральна. Водночас, якщо вірити Селігмену, саме ця – закладена в традиції західного християнства – трансцендентність Бога, його абсолютна «інакше» стала причиною того, що західне суспільство, що пережило Реформацію, зрештою навчилося обходитися без трансцендентного. У формуванні характеру сучасного суспільства цей зсув у свідомості зіграв, на думку Селігмена, не меншу роль, ніж поділ праці, що поглиблюється, і супутня йому рольова диференціація. Зі зробленого ним висновку, зокрема, випливає, що горезвісна автономність індивіда «суть лише інший спосіб констатувати відсутність у індивіда трансцендентного втілення» [43].

Іншими словами, втрата трансцендентного «іншого» звільнила локківського індивіда-власника від зовнішнього (міфічного) джерела моральних принципів, але не звільнила його від необхідності мати якісь принципи. Це було свого роду «запрошення до творчості» – творчість нової моралі – і першим запрошення прийняв Мандевіль. Розгорнута ним люта критика філософії Шефсбері стала чим іншим як поваленням колишніх, «божественних» підстав моралі. Цим підставам Мандевіль протиставив опис людини, якою вона є «насправді», наполягаючи на тому, що саме пороки людини, а не якісь вичитані з книг чесноти здатні приносити реальну користь суспільству. Демонстративно відмовившись «займатися моралізаторством» там, де йдеться про користь, Мандевіль вказав цим на наявність у життєдіяльності людини певної особливої сфери, всередині якої саме егоїстичні вчинки індивідів реально приносять процвітання суспільству; отже, в її рамках дія моральних принципів – і не лише традиційних! – є проблематичним. Адже мораль, - зазначив з цього приводу Дюмон, - як її не тлумачи, вчить підкоряти егоїстичні імпульси вищим цілям". «Позбутися» моральної проблематики Мандевілю вдалося з допомогою натяку те що, що людина аж ніяк не розірвав природного зв'язку з нижчими природними істотами, чому уявлення про (матеріальну) користь і шкоду наділені йому тим самим змістом і як і істотні його життя, як для життя будь-якої живої істоти.

В інтерпретації Дюмона позицію Мандевіля можна висловити чотирма твердженнями:

1) моральні заповіді є хибними доти, оскільки загальне благо досягається без їхньої участі;

2) взагалі, постулати моралі ніяк не впливають на дії людей, тому що наказують їм поводитися нееґоїстично;

3) загальне благо реалізується лише у діях, які є свідомо спрямованими з його досягнення;

4) щодо фактичного стану справ, то тут навпаки панує природна гармонія інтересів».

Водночас, ці твердження могли означати лише одне: «услід за релігією мораль, загалом і в цілому, виганяється з реального життя».

Беручи до уваги, сказане Дюмоном, необхідно підкреслити наступний аспект: незважаючи на те, що всі міркування Мандевіля супроводжуються безперервними посиланнями на «факти життя», на «емпірику», зроблений ним висновок про те, що традиційної моралі вже немає місця в житті суспільства, явно є плід абстрактнотеоретичних побудов. Як такий він має сенс лише при припущенні, що як механізм реалізації в суспільстві норм моралі відсилання до трансцендентального «іншого» справді втратило чинність. Інакше висловлюючись, щоб почати міркувати про непридатність готівкових нормативних уявлень, треба було спершу усвідомити втрату Бога у собі (і приписати цю втрату і оточуючим). Таким чином, є певний збіг позицій Мандевіля і Селігмена: теоретик кінця ХХ ст., говорячи про зародження сучасної свідомості, фіксує ті ж вихідні моменти, що і «очевидець» описуваної ним трансформації, який жив на два століття раніше[95].

Вихідною точкою є твердження Мандевіля про початкову, «природну» асоціальність людей: «Усі живі істоти, що перебувають у природному стані,

дбають лише про те, щоб доставити собі задоволення, і безпосередньо слідує потягу своїх схильностей, не звертаючи увагу на те, чи принесе отримане ними задоволення добро чи зло іншим. У цьому полягає причина того, що в дикому стані найбільше пристосовані до мирного спільного життя ті створіння, які виявляють найменший розум і мають найменше бажань, які потребують задоволення. Звідси випливає, що жоден вид тварин не виявляється менш здатним жити у злагоді протягом тривалого часу, перебуваючи у великому скупченні, ніж людина...»[56].

Цим нехитрою міркуванням Мандевіль фактично вводить в сучасну філософію найважливіший елемент сучасної ідеології: теза про те, що потреба в «речах», у матеріальному сильніша у людей, ніж потреба одна в одній. Відмовляючи індивіду в будь-якій вродженій соціабільності, Мандевіль виразніше, ніж будь-який інший мислитель, демонструє правоту положення про те, що економіка (як філософська категорія) є найвищою точкою індивідуалізму. Бо представивши суспільство таким собі скупченням атомізованих індивідів, Мандевіль не стільки затвердив, скільки гранично проблематизував їм самим економічну ідеологію, що ототожнює, що ототожнює мораль з користю. Адже здійснена цим ототожненням спроба реабілітації нормативного аспекту буття «економічного індивіда» сама по собі лише віддаляє нас від відповіді на головне питання, в якому сходяться «інтереси» і економіки, і моралі: як же в такому разі може виникнути щось інше, ніж гоббсівська «війна всіх проти всіх»; за рахунок чого утворюється те спільне благо (корисність для всіх), на безперервних апеляціях до якого, власне, і ґрунтується вся концепція Мандевіля[13].

Пропонований Мандевілем вихід із цієї труднощі дуже показовий. Горезвісна заява про те, що загальне благо (прирівняне до користі) – це якась результуюча взаємодія протиборчих інтересів, з'являється в його філософії на кшталт *deus ex machina*. Справа в тому, що ним самим сформульований ідеал – досягнення «загального блага» (того, що корисно для всіх і тому є головним

моральним орієнтиром нового суспільства) – виявляється, в принципі, не виведеним із його концепції. Теза про «передвстановлену гармонію», що сполучає воєдино різноспрямовані індивідуалістичні імпульси, привноситься в цю концепцію ззовні, і в цьому сенсі є так само трансцендентним мандевілівському суспільству індивідуалістів, як трансцендентна традиційному суспільству християнська моральна.

Подібна ідолізація економіки (що досі залишається фактом сучасної свідомості – і не лише «неосвіченої») якраз і явила «вищу точку індивідуалізму», її, так би мовити, історичний максимум. Подальше являло собою різноманітні спроби позбавитися цього ідола сучасності – або традиціоналізувати поняття економіки через повернення на локківський рівень уявлень, або «демістифікувати» концепцію Мандевіля через введення її в русло інструментальної раціональності.

Прекрасний взірць першої тенденції представив Адам Сміт. Тема економіки як «невидимої руки», що спрямовує конфліктуючі корисливі устремління економічних індивідів до здійснення загального блага, що розвивається ним у Багатстві націй (ця історична праця з'явилася на світ сімдесятьма роками пізніше манделівської Байки), з необхідністю доповнюється положеннями з його Теорії моральних у сфері моралі людина незмінно виявляє характер соціальної істоти, оскільки «хоч би який ступінь егоїзму ми не припустили в людині, природі її, очевидно, властива участь до того, що трапляється з іншими ...». Мало того, сам егоїзм як рушійна сила економічної сфери, згідно з Смітом, є лише вторинним почуттям – первинні ж соціальні почуття: «У чому полягає зародок пристрасті, спільної всьому людству і яка полягає у вічному прагненні до поліпшення становища, в якому перебуваєш? А в тому, щоб відзначитися, звернути на себе увагу, викликати схвалення, похвалу, співчуття або отримати вигоди, що їх супроводжують. Головна мета наша полягає в марнославстві, а не в добробуті чи задоволенні; в основі марнославства завжди лежить впевненість бути предметом загальної

уваги і загального схвалення». Втім, додає Сміт, якби люди були керовані лише егоїстичними мотивами, і того цілком вистачило б для згуртування суспільства[61].

Головним представником другої тенденції – спроби «демістифікації» економіки шляхом звільнення її від нормативної моралі – з'явився Єремія Бентам, який заявив про те, що індивід «не здатний керуватися чимось, крім власного інтересу у найвужчому та егоїстичному значенні цього слова», інтересу, підпорядковує його двом «верховним володарам» - страждання та задоволення. Єдиний принцип, що служить реальним «навігатором» людини в суспільстві – це принцип корисності – «той принцип, який схвалює або не схвалює будь-яку дію, зважаючи на те, чи має вона прагнення збільшити або зменшити щастя тієї сторони, про інтерес якої йде справа, або, кажучи те саме іншими словами, сприяти або перешкоджати цьому щастю». Все, що, крім того, є лише набором різноманітних «хитрощів», покликаних надати максимальну переконливість тій чи іншій особистій позиції людини і тим самим збільшити її шанси на реалізацію власних егоїстичних інтересів.

Сказане, не можна не помітити, перебуває у суперечності з головним принципом бентамівської етики (прагненням до «максимальної суми щастя» для всіх людей), який, на думку дослідників Бентама, свідчить про його відданість концепції «природної гармонії інтересів». Дійсно, бентамівська ідея «максимізації щастя» передбачає, що будь-який розумний індивід повинен бути в змозі поступитися власним «малим» щастям заради щастя іншого, якщо це останнє виявиться «перевищує» його власне щастя. Але навіть якщо не враховувати наявних критичних доказів, що виявляють концептуальну неспроможність бентамівського уявлення про «природну гармонію інтересів», не можна не звернути уваги на характерну відмінність цієї ідеї від мандевілевських вказівок на «природу» – відмінність, яка полягає в неприйнятті будь-яких посилань на трансцендент гармонія інтересів є для

Бентама проявом властивостей самих індивідів, а ніяк не іншої субстанції, чи то «природою», чи то спільною ідеєю блага[79].

Таким чином, якщо «економічна людина» Мандевіля є «частина сили тієї, що без числа творить добро, всьому бажаючи зла», то в системі утилітаризму Бентама економіка не лише звільняється від категорій традиційної моралі, а й сама стає мораллю «економічної людини». При цьому питання про те, як можливе суспільство, що суцільно складається з егоїстів, отримує просту відповідь, не заму́тнений уявленнями про встановлену гармонію: воно можливе в тій мірі, в якій раціонально мислячі індивіди здатні виявитися корисними один для одного. Суспільство є середнє арифметичне калькуляції інтересів, що виробляється кожним з індивідів, адже «кожна людина керується таким уявленням про інтерес, який найвужчим і егоїстичним змістом слова «цікавість» і ніколи не враховує інтересів людей» [47].

Підсумовуючи всьому сказаному про економіку як «вищу точку індивідуалізму», відзначимо як неминучий той факт, що стратегія індустріалізації аграрного виробництва стала першим і найбільш логічним проявом раціоналістичного підходу «економічної людини» до інститутів, що дісталися йому у спадок від традиційного суспільства. Почавши перетворювати сільське господарство, сучасна політика спочатку, подібно до Бентама, не вбачала жодного зв'язку між конкретними проблемами, що встають на шляху цього перетворення, і відкинутими за непотрібністю вимогами нормативної моралі, які вона теж вважала не більше ніж «хитрощами» конкурентів. Однак покінчити з «деспотизмом» трансцендентних засад вдалося лише ціною встановлення деспотизму економічного.

Розмова про те, наскільки застосовний цей висновок до аграрної сфери, наскільки взагалі доречна постановка питання про індивіда та його свободу в області, яка звично відноситься до розряду сфер суто «господарських»,

нефілософських, найкраще продовжити засобами аналізу конкретно-історичних реалій. Адже й сама історія сучасного сільського господарства, будучи розглянута через призму політико-філософських концептів, виявляється далеко не такою тривіальною та самоочевидною, якою вона відображена в існуючих уявленнях.

1.2 Суспільний характер управління та його концептуальна модель громадського управління соціально-економічною системою та її сферами

Найголовнішим завданням державної політики (включаючи економічну) є визначення стратегічної лінії розвитку країни, соціально-економічної системи та її сфер (зокрема аграрної). В силу цього політика має два основні етапи: етап розробки (створення прогнозу, концепції, стратегії) та етап реалізації (з використанням відповідного інструментарію). Вже на етапі розробки державної політики з метою її ефективної реалізації визначається система інструментів та методів, за допомогою яких виконуватимуться заплановані заходи, тобто. формується оптимальний механізм реалізації політики. При створенні базової концепції різних видів політики необхідно насамперед провести аналіз зовнішніх умов, а саме: оцінити модель та рівень розвитку національної економіки, макроекономічну ситуацію, інституційне середовище, систему публічного управління (етап адміністративної реформи, ступінь інноваційності тощо) та ін. .

Політика та управління є взаємопов'язаними явищами. При цьому управління включає прогнозування та планування розвитку відповідних об'єктів, створення програм та проектів (державних цільових, відомчих тощо), моніторинг, координацію та контроль їх виконання. Реалізується політика шляхом публічного управління на всіх рівнях влади, а також певною мірою на

рівні місцевого самоврядування, хоча формально ці рівні влади відокремлені один від одного[103].

В умовах обмеженості бюджетних асигнувань на розвиток об'єктів економічної політики (включаючи аграрну) в умовах реформування та періодичних фінансово-економічних криз однією з неодмінних вимог оптимального розподілу коштів є вибір цілей та побудова системи пріоритетів розвитку економіки та її сфер, які найкраще відповідали б потребам держави та суспільства загалом і забезпечували б концентрацію ресурсів на найважливіших напрямках. Так, вибір пріоритетів при розробці державної аграрної політики найбільше обумовлюється такими зовнішніми причинами, як макроекономіка та інституційне середовище.

Процес реалізації економічної політики починається після ухвалення відповідних законодавчих документів і є постійним, динамічним процесом досягнення поставлених цілей, в якому беруть участь суб'єкт управління – органи державної влади та до певної міри органи місцевого самоврядування та об'єкт управління – соціально-економічна система та її сфери. Державні цільові програми є основним інструментом процесу реалізації державної економічної політики.

Особливо слід зупинитись на проблемі оцінки ефективності державної економічної політики та її видів.

Ефективність відноситься до найважливіших понять теорії управління соціально-економічними системами, проте до цього часу не існує її однозначного, загальноприйнятого трактування. У вітчизняній літературі можна знайти велику кількість наукових досліджень, присвячених вивченню економічної ефективності, при цьому надано безліч визначень (загальних та приватних) цієї категорії, пропонуються різні показники, методи вимірювання, способи оцінки. Так, оцінка ефективності економічної політики

та результатів публічного управління соціально-економічними системами може проводитися за такими напрямками:

- 1) оцінка процесу реалізації програм;
- 2) оцінка результатів політики;
- 3) оцінка наслідків програми;
- 4) оцінка економічної ефективності.

Визначення ефективності державної аграрної політики також вважається складним процесом і на практиці в сучасній економіці проводиться переважно шляхом оцінки ефективності державної підтримки відповідно до прийнятої програми, проекту або іншого державного рішення.

Удосконалення управління економікою та її сферами всіх рівнях підвищення ефективності є важливим завданням державного устрою. Так, публічного управління соціально-економічною системою в країнах з ринковими відносинами в даний час здійснюється в рамках кількох основних сучасних теоретичних моделей – «нового державного менеджменту», «політичних мереж», «електронного уряду», «хорошого керівництва» («good governance»), які є основою адміністративних реформ, що проводилися в розвинених країнах Заходу з 1980-х років. Головною спрямованістю перелічених моделей була зміна ієрархічного адміністрування на нову форму управління, за якої органи публічного управління не тільки реалізують виконавчу функцію держави, а й стають учасниками суспільно-політичного процесу щодо вироблення узгоджених рішень з проблем соціально-економічного розвитку спільно з суб'єктами громадянського суспільства. Оскільки в даний час ці моделі ще освоюються наукою та суспільною практикою, цікавить осмислити на сучасному етапі реформування нашої економіки процес здійснення публічного управління аграрною сферою економіки[53].

Виділення аграрної політики як щодо самостійної галузі загальнополітичного курсу державної влади пов'язане з особливостями соціально-економічної структури сільського господарства, зі специфікою регулювання економічних відносин у цій галузі, з існуванням відмінностей між містом та селом в умовах праці, життя та побуту («сільський спосіб життя»), з впливом «провалів» ринку (найбільш значущий диспаритет цін), із системою ризиків (фінансових, інноваційних, організаційних, інституційних тощо), з дією специфічних аграрних криз, зумовлених нерівномірністю економічного розвитку.

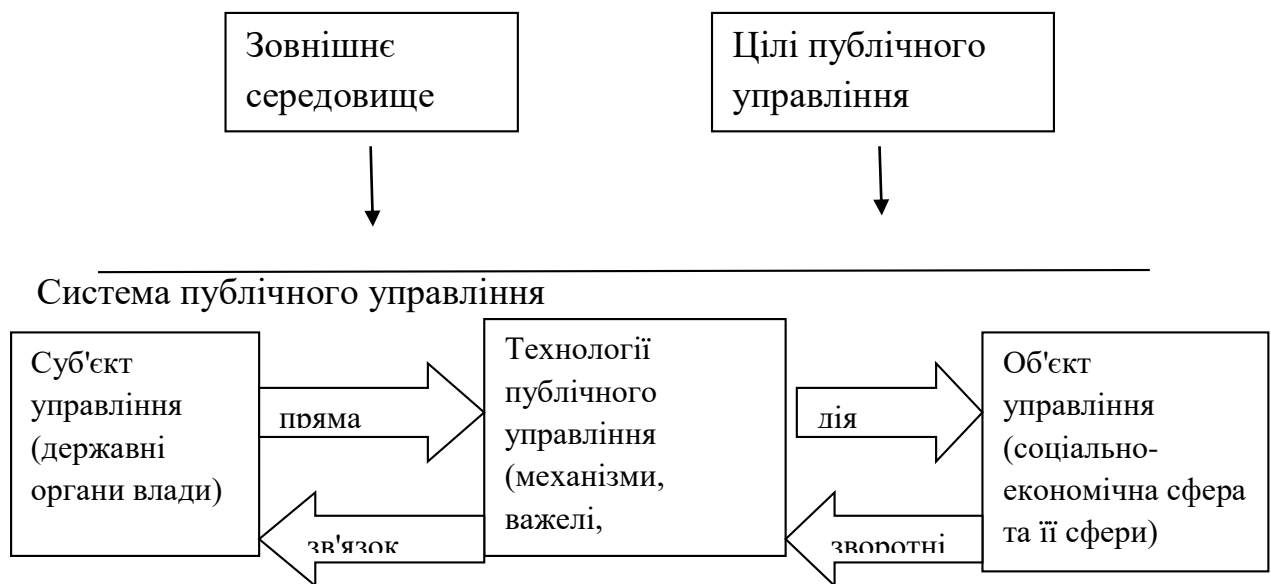
Державна аграрна політика активно впливає аграрну економіку, прискорюючи чи гальмуючи її розвиток. Позитивний вплив робить науково обґрунтована політика - у цьому випадку розробка та широке ознайомлення з нею суспільства допомагає передбачати різноманітні процеси та явища в аграрній сфері, дозволяє агентам аграрного ринку (господарюючим суб'єктам) здійснювати належні дії, які здатні призвести до досягнення поставленої мети.

Державна аграрна політика характеризується складністю, неоднорідністю та масштабністю охоплення у процесі розробки та реалізації, що визначається:

- по перше, багатьма функціональними напрямками, у зв'язку з чим вона поділяється на сільськогосподарську, агропромислову, агропродовольчу, земельну, інноваційну, інвестиційну, соціальну, у сфері аграрної освіти та ін., що ускладнює однозначний вибір мети та пріоритетів;
- по-друге, об'єктивними протиріччями у тих суб'єктнооб'єктних управлінських відносин у аграрній сфері. У процесі взаємодії як суб'єкт, так і об'єкт управління має власні інтереси, які часто не збігаються, що призводить до необхідності досягнення суспільного консенсусу.

Система управління у її класичному поданні включає п'ять основних елементів: суб'єкт управління, об'єкт управління, технології (механізми,

важелі, інструменти) впливу суб'єкта на об'єкт; зворотний зв'язок, або інформацію про те, як відреагував об'єкт управління на вплив з боку суб'єкта, зовнішнє середовище, або сукупність факторів, що різними способами впливають ззовні на суб'єкт та об'єкт управління. Ці елементи визначають структуру публічного управління соціально-економічної системою та її сфери (мал. 1.1).



Мал. 1.1- Система та елементи публічного управління соціально-економічною системою

Особливо необхідно виділити таке явище соціально-економічної системи, як неоднорідність. До неоднорідних соціально-економічних систем відносять системи, що включають неоднорідні елементи, неоднорідні функції, неоднорідні відносини, неоднорідні структури, неоднорідні процеси. Явище неоднорідності призводить до неможливості використання єдиних прийомів та методів управління, що особливо важливо для такої сфери соціально-економічної системи, як аграрна, в якій можна виділити велику кількість різних підсистем (компонентів, ланок). З іншого боку, аграрну сферу можна

як поєднання виробничих, інфраструктурних, соціальних, духовних елементів[85].

Публічне управління соціально-економічною системою можна розглядати як систему суб'єктно-об'єктної взаємодії, яка, по суті, має універсальне значення для всіх видів управління. Справді, для розуміння та оцінки багатьох проблем публічного управління необхідне розмежування та розрізнення його суб'єктів та об'єктів (їх підсистем, одиничних компонентів органів, структур, конкретних особистостей тощо), оскільки чітка структурно-функціональна характеристика має важливий методологічний зміст. При цьому велике значення має система зворотних зв'язків, що поділяються на два види – об'єктні та суб'єктні.

Сучасна наука, на думку деяких дослідників, управління пропонують концентрувати увагу на виділенні та теоретичному осмисленні керованих об'єктів, «докопуватися» в них до «глибинних підстав, рушійних сил, закономірностей, реальних інтересів і можливостей», що створює «концептуальні передумови для розуміння та оцінки багатьох проблем публічного управління. У рамках зазначеної концепції керовані об'єкти:

1) користуються пріоритетом перед суб'єктами публічного управління, оскільки відтворення матеріальних та духовних продуктів та соціальних умов є основним для життєдіяльності людей;

2) потребують надання публічності цілям, напрямам, змісту та формам діяльності, оскільки пов'язані із споживанням та виробництвом суспільних цінностей.

Реалізація керуючих впливів, виражених в управлінських рішеннях, «приводить до певних результатів управління, які полягають у задоволенні суспільних потреб, або ... у збереженні, зміцненні та прогресивному розвитку керованої суспільної системи (керованих об'єктів), упорядкування та підвищення рівня трудової та соціальної активності людей». Сенс публічного

управління полягає в тому, щоб «забезпечити в суспільстві, розділеному на безліч соціальних сил і інтересів, певний спокій, узгодженість, доцільність свідомості, поведінки і діяльності людей, гармонізацію відносин у поступальному розвитку». Інакше кажучи, у процесі публічного управління потрібне досягнення компромісу, базового суспільного консенсусу[18].

В останній чверті ХХ століття в розвинених країнах Заходу соціально-економічні системи та їх сфери та сектори стають об'єктом громадського управління. Поняття «громадське управління» тісно пов'язане з поняттями «громадська влада», «громадська політика». У цих поняттях лежать такі принципи, як «публічність», «гласність», «відкритість», «прозорість», «транспарентність». Розглянемо їх зміст та деякі смислові відтінки.

Поняття «гласність» почало використовуватися в українській мові ще в другій половині ХІХ ст., коли наприкінці 1850-х рр. н. у відбулося ослаблення цензурного контролю над періодичною печаткою. Гласність - політичний термін, що означає політику свободи інформації про діяльність державних установ. Наприкінці 80-х років. ХХ ст. в СРСР (епоха «перебудови» М. Горбачова) це поняття знову повернулося у політичний побут. Що стосується принципу публічності державного та муніципального управління, то згідно з сучасними уявленнями він є одним з його загальносистемних принципів, що дозволяють відтворювати демократичну, правову державність та забезпечувати зв'язок управління з суспільством, громадянами. Наразі публічність розуміється як відкритість, доступність, колективність, прозорість – як «можливість своєчасного отримання громадянами надійної та релевантної інформації про діяльність державних органів, а відкритість – як гарантія обліку думок громадян при розробці та впровадженні державних рішень, доступність участі громадськості у процесі і прийнятті, реалізації та контролю результативності рішення» [71].

Деякі автори вважають, що поняття «публічність», «гласність», «відкритість», «прозорість» поєднує єдиний емний іноземний термін «транспарентність» (франц, transparent – букв, прозорий).

Необхідно підкреслити, що принципи гласності, публічності, відкритості, прозорості у діяльності органів державної влади зайняли певне місце у сучасному законодавстві. Тим не менш, принципи гласності та відкритості можна виявити в законах про діяльність органів влади, де йдеться:

1) про відкритість інформації про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування та вільний доступ до такої інформації, крім випадків, встановлених законами;

2) про відкритість державної служби та її доступність громадському контролю, об'єктивне інформування товариства про діяльність державних службовців.

Поняття «суспільна влада» в сучасній Україні використовується досить широко, хоча в державних нормативних актах це поняття поки не закріплено, і трактується як родове, узагальнююче поняття, що об'єднує державну владу України, державну владу її суб'єктів та місцевого самоврядування.

Зв'язок суспільної влади та громадської політики відбувається через громадську сферу: громадська влада - громадська сфера - громадська політика. Широко цитується визначення публічної сфери «Під публічною сферою ми розуміємо, перш за все, ту область нашого життя, в якій може бути сформована громадська думка»[25]. Публічна сфера виконує чотири найважливіші функції взаємодії влади та суспільства у формуванні політики, що виражає публічний інтерес - це артикуляція суспільних інтересів; громадський контроль діяльності влади та стану справ у суспільстві, державі, економіці та соціокультурній сфері; впливом геть формування державної політики; політичне просвітництво громадян. Публічна сфера – це сфера діалогу,

спілкування, комунікації, це сфера договору з державою із загальнозначущих питань.

Частина публічної сфери, де відбувається зустріч інтересів громадян та політики, а також здійснюється процес відкритого досягнення згоди влади та суспільства – це публічна політика, яка представляє собою програму діяльності влади та технологію її реалізації, яка в обов'язковому порядку включає участь громадськості у підготовці, прийнятті та контролі виконання владних рішень .

Загальновизнано ряд показників громадської політики, саме:

1) публічний, а чи не приватний характер політики, тобто віднесення до політики сфери пріоритетів та інтересів великих соціальних груп, а в деяких випадках практично всього суспільства загалом, а не окремих осіб та корпорацій бізнесу;

2) відкритість політики, тобто. доступність всієї секретної інформації, що не є, про неї для всіх громадян;

3) участь у ній представників громадян та суб'єктів громадянського суспільства.

Що ж до поняття «публічного управління», то у науковій практиці набули поширення такі його визначення:

1) це процес державно-керівного на публічну (не приватну) сферу з урахуванням норм громадського права;

2) це керуючий вплив, голосне взаємодія органів громадської влади та суспільства при прийнятті важливих для суспільства, населення рішень, дій; відкрита публічна сфера суспільних інтересів, в якій усі громадські інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, а й виступати

суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади та управління (у рамках управлінських наук).

На основі викладених вище уявлень було розроблено концептуальну модель публічного управління соціально-економічною системою у відкритій громадській сфері (мал. 1.2).

Відповідно до моделі вплив суб'єкта на об'єкт управління (керівної підсистеми на керовану) у громадській сфері має здійснюватися у процесі використання технологій публічного управління. Однак це поняття, як показує аналіз спеціальної літератури, практично не введено в науковий обіг, а зміст його не розкрито. Ми визначаємо технології публічного управління як технології, що відрізняються прозорістю та стійкістю в умовах мінливості політико-економічної кон'юнктури та використовують методи, здатні забезпечити ясність цілей та пріоритетів у процесі управління за умови досягнення суспільного консенсусу.



Мал. 1.2 - Концептуальна модель публічного управління соціально-економічною системою у відкритій громадській сфері

Ці технології дають можливість: 1) розвивати системи зворотних зв'язків об'єкта та суб'єкта управління; 2) коригувати цілі за узгодження інтересів різних громадських груп; 3) позбавлятися маніпулятивності, кулуарності, келійності при прийнятті та реалізації управлінських рішень; 4) просувати гуманітарні цінності (свобода, справедливість, добро, толерантність, довіра) тощо[75].

Технології публічного управління, що використовуються в рамках концепції «новий державний менеджмент» та ряду інших і запозичені наукою в розвинених країнах Заходу, з багатьох напрямків доведені в Україні до практичного використання в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі адміністративної реформи, реформи державної та муніципальної служби, реформи місцевого самоврядування. Через війну було забезпечено певне перетворення різних підсистем суб'єкта управління, проте потенціал освоєння ще досить великий.

Громадські ж управлінські технології, здатні перетворювати підсистеми об'єкта управління - соціально-економічної системи та її сфер, у роки реформ застосовувалися обмежено та потребують системного вивчення.

1.3 Суб'єктно-об'єктна спрямованість технологій публічного управління соціально-економічною системою та її сферами

Класифікація технологій публічного управління здійснена в аспекті суб'єктно-об'єктної спрямованості на основі ознаки їх переважного впливу на

підсистеми суб'єкта («внутрішнє управління») або на підсистеми об'єкта управління: 1) технології, спрямовані переважно на перетворення суб'єкта управління; 2) технології, спрямовані переважно на перетворення об'єкта управління (економіка та її аграрна сфера); 3) універсальні громадські технології, перетворюють як суб'єкт, і об'єкт управління.

Тут, проте, є певна частка наукової абстракції, оскільки найчастіше у процесі реалізації інтенсивної зворотний зв'язок ці технології здатні перетворювати як суб'єкт, і об'єкт управління, тобто. мають універсальний характер.

Відповідно до мети роботи слід сконцентруватися на дослідженні технологій публічного управління, які потребують вдосконалення та ще недостатньо впроваджені в українську науку та практику.

Серед них слід зазначити такі технології.

1. Технології публічного управління, спрямовані переважно на перетворення суб'єкта управління соціально-економічною системою - органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Тут ми представимо такі основні технології: а) стратегічне управління органом влади; б) бюджетування, орієнтоване результат; в) соціальні технології взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством – політичні мережі, технології фінансової спрямованості – «прозорий бюджет» та «гранти» [8].

Стратегічне управління органом влади. Складовими елементами цього виду управління є стратегічне планування (стратегування), реалізація стратегії, стратегічний контроль. Основні ж завдання полягають у встановленні цілей, формуванні стратегічного бачення, розробці та здійсненні стратегій.

У ході стратегічного планування у державному органі влади виявляються та формулюються цілі, при цьому в даний час визначається чітко виражена загальна мета, яка визначається як місія. Оскільки головне питання, на яке відповідає місія - це питання про те, яку людську потребу задовольняє організація, тут є значний елемент публічності (органи влади насамперед забезпечують суспільні інтереси). Це дозволяє державним (муніципальним) службовцям формувати чіткі уявлення про цілі організації, що сприяє результативності (ефективності) їх роботи на основі місії та стратегії, яка є системою взаємопов'язаних рішень і установок, що визначають пріоритетні напрямки дій. У цьому спочатку необхідно розробити стратегічний план - програму укрупнених дій задля досягнення поставленої мети.

Для розробки стратегії та стратегічного плану у державних органах влади залучаються потенціали експертного та наукового співтовариств, різних консультантів, необхідні бази даних, досвід аналогічних органів України та зарубіжних країн, а також споживачі продукції (послуг) організації. Реалізація стратегії часто вимагає нової організації ділових процесів (реінжинірингу) в органі влади, тобто. застосування, насамперед, сучасних технологій громадського управління[32].

Технологія «бюджетування, орієнтоване на результат» (БОР) використовується у сфері публічних (суспільних) фінансів України як особливий методологічний підхід до планування та виконання державного та місцевих бюджетів. Ця технологія в обов'язковому порядку враховує суспільну значущість результатів використання бюджетних коштів та покликана забезпечити гарантії виробництва, оптимального з погляду витрат обсягу громадського товару (послуги тощо).

Соціальні технології взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством. Соціальні технології активно застосовуються при взаємодії громадянського суспільства з органами державної та муніципальної служби, що забезпечує публічність прийняття управлінських рішень. При цьому

поняття «громадянське суспільство» трактується наукою як посередник між особистістю та державою, що виконує функції з'єднання різних частин соціуму, приватного та державного інтересів та є сукупністю соціальних утворень (груп, колективів), об'єднаних специфічними інтересами (економічними, етнічними, культурними тощо). д.), що реалізуються поза сферою діяльності держави[108].

Використання технологій публічного управління дозволяє залучати суб'єктів громадянського суспільства до вирішення різноманітних, складних та неоднозначних завдань розвитку соціально-економічних систем в умовах ринкової економіки, глобалізації (включаючи проблему членства у Світовій організації торгівлі), регіональної інтеграції держав.

Так, соціальні технології «прозорий бюджет», «гранти» використовуються у фінансовій сфері. Дійсно, забезпечення відкритості та прозорості державного управління необхідне, перш за все, у бюджетній сфері, т.к. бюджет у всіх країнах – це основний політичний та фінансовий інструмент державної економічної політики. Підвищення прозорості досягається шляхом кращої поінформованості населення про бюджетний процес та бюджет: цілі бюджетної політики, напрямки бюджетних видатків, соціальні програми, фінансування з бюджету тощо.

У бюджетному процесі також використовується така соціальна технологія громадської участі, як «грант». Визнаючи соціальну значимість розвитку громадянської ініціативи загалом як засобу формування громадянами активної життєвої позиції, органи влади на конкурсній основі вправі реалізовувати власні програми підтримки соціально значимих проектів та програм некомерційних громадських організацій.

Таблиця 1.1-Значення програми «Прозорий бюджет» для держави та суспільства

СФЕРА, НА ЯКУ ВПЛИВАЄ ПРОГРАМА	СУТЬ ВПЛИВУ
Податкова сфера	Кожен член суспільства починає розуміти мову бюджету та його цифри, бачити на які цілі та наскільки ефективно витрачаються податки, які він сплачує, а це сприяє підвищенню збирання податків, що становлять основу доходної частини бюджету.
Сфера публічної інформації	Створюються умови для громадського обговорення, що дозволяє реалізувати право громадськості на інформацію про бюджет та облік усіх відносин у кінцевих рішеннях по бюджету (пріоритети, розподіл ресурсів тощо).
Сфера відповідальності за розробку та виконання бюджету	Підвищується відповідальність виконавчої влади за розробку та виконання бюджету, оскільки посилюється можливість контролю з боку законодавчої влади та громадськості якості прийнятих бюджетом рішень та його виконання. Створюються передумови контролю цільового витрачання коштів бюджету.
Сфера витрачання бюджетних коштів та реалізації соціальної політики	Підвищується ефективність витрачання бюджетних коштів та реалізації соціальної політики, формується система профільної взаємодії держави та некомерційних громадських організацій.
Сфера корупційних угод	Звужується майданчик можливостей для корупційних угод та угод, чим забезпечується зниження корупції.

Сфера макроекономіки та фінансів	Створюється причина макроекономічної та фінансової стабільності країни, необхідні зміни для запобігання фінансово-економічній кризі можуть бути зроблені швидше.
Сфера інвестицій	Політика національного та регіональних урядів стає більш відкритою для світової спільноти, що підвищує інвестиційну привабливість країни та її регіонів та сприяє зростанню інвестицій в українську економіку.
Публічна сфера	Підвищується довіра населення та суб'єктів громадянського суспільства до влади, що створює передумови для суспільної згоди (консенсусу).

Муніципальний грант - це цільове субсидування соціально значимих програм некомерційних організацій, що діють на території муніципальної освіти, за їх заявками, як правило, на конкурсній основі, – за рахунок коштів бюджету відповідного рівня. Використання грантів дозволяє суспільству контролювати певні процеси у суспільстві. Грант є справжнім інструментом творчої соціальної політики. При здійсненні технології «грант» необхідно досягати таких позитивних результатів:

- 1) соціального ефекту, як одного з провідних пріоритетів грантової політики структур, що грантодають;
- 2) тиражується отриманого результату або розробленої методики (технології);
- 3) методичного закріплення результату виконання гранту.

Активно освоюваної Україною соціальною технологією, що забезпечує публічність управління, є технологія соціальних політичних мереж. На початку XXI ст. у світі стрімко розвивається особливий вид комунікації, яка називається мережевою, спостерігається феномен мережевої організації суспільства, що якісно змінює комунікаційну картину суспільства. Ключовими характеристиками мережі є: принципова відкритість, відсутність головного центру, багатоканальність, пористість, повторюваність структури, що визначає єдність мережі тощо. Все це забезпечує мережну комунікацію домінуючою позицією в сучасному комунікаційному просторі суспільства. А сучасний «публічний менеджмент», який здійснюється органами влади, — це управління складними мережевими утвореннями, що складаються з безлічі акторів - представників загальнодержавного, регіонального, місцевого управління, груп інтересів, соціальних інститутів, приватних організацій тощо. При цьому актори, що становлять мережу, можуть мати конфліктуючі цілі та інтереси[52].

Мережевий підхід у теорії громадського управління передбачає актуалізацію поняття «со-управління» (co-governance) як основної форми управлінського впливу, яка передбачає зацікавленість акторів у спільних діях. Такі дії вигідні всім, оскільки тут проявляється ефект синергії, тоді як результати дій, отриманих акторами самостійно, менш успішні. Згідно з мережним підходом у публічному менеджменті уряд тепер не є єдиним домінуючим актором, який диктує свою волю без урахування цілей та інтересів учасників цього процесу.

Загалом мережева структура – це система державних та недержавних утворень у певній суспільній сфері, які взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення загальної згоди щодо цікавої для всіх проблем, використовуючи формальні та неформальні норми”.

Вважають, що технології соціальних мереж є особливо важливими для нашої країни, оскільки відповідають традиційному українському менталітету,

якому історично притаманні общинність, потреба в колективному вирішенні проблем та схильність до використання неформальних каналів комунікації для досягнення цілей.

2. Державні управлінські технології, спрямовані переважно перетворення об'єкта управління — економіки та її аграрної сфери.

Тут ми розглянемо такі технології, мають яскраво виражений громадський характер: а) стратегії (концепції) розвитку соціально-економічних систем (економіка та її сфери) та його основні інструменти - державну статистику та технології передбачення майбутнього (прогнозування, планування, футуристика, форсайт); б) державно-приватне партнерство; в) державні (муніципальні) закупівлі та поставки (державне/муніципальне замовлення); г) кооперацію господарських форм; д) інформаційно-консультаційну систему.

Центральне місце у ієрархії цілей громадського управління займає стратегічне управління. Даний вид управління соціально-економічною системою (країною в цілому, окремими сферами, секторами, об'єктами, територіями тощо) пов'язується із загальним політичним курсом держави або з доктриною того чи іншого її напрямку, реалізує обраний курс. При цьому воно визначає цілі та завдання, довгострокову орієнтацію з питань розвитку системи загалом або її окремих елементів[65].

Стратегічне, або цільове, управління має загальновизнаний публічний характер і пов'язане з просуванням у процесі управління з «дерева цілей» (короткострокове, середньострокове, довгострокове планування; пріоритети; ув'язування завдань різного ступеня терміновості тощо). Основними етапами реалізації соціально-економічної стратегії розвитку держави є: 1) розробка концепції обраної стратегії, вибір цілей, визначення завдань, програми дій, основних критеріїв оцінки якості стратегії у процесі реалізації, можливих сценаріїв розвитку; 2) коригування тактичних рішень щодо основних напрямів

економічної політики відповідно до обраної стратегії з урахуванням розроблених сценаріїв розвитку та економічного потенціалу на кожному етапі реалізації; 3) контроль відповідності результату здійснюваних рішень основним критеріям (економічним, соціальним, фінансовим) ефективності (якості) стратегії[89].

Нижче розглянемо основні інструменти стратегічного управління.

Державна статистика. Кардинальна роль статистики в суспільстві зумовлена глобальними соціальними процесами, впровадженням у життя інформаційно-комунікаційних технологій, розвитком економічної науки. У цьому державна статистика забезпечує основну інформаційну базу прийняття рішень всіх рівнях управління. Вона ґрунтовно затребувана в рамках нових управлінських підходів, які виникли в ході трансформації економіки та орієнтована на потреби різних груп користувачів, серед яких органи влади, бізнес-спільнота, наукові та громадські організації, і є тепер діалогом влади та суспільства

В даний час дані офіційної статистики необхідні:

по-перше, урядовим органам місцевого і регіонального рівнів на вирішення різноманітних питань розвитку країни загалом і кожного суб'єкта України;

по-друге, муніципальним утворенням, потреба у статистичній інформації у яких значно зросла після 2003 р.;

по-третьє, діловому співтовариству (від великих корпорацій до індивідуальних підприємців) на формування корпоративної стратегії чи розробки бізнес-планів.

У нових соціально-економічних умовах в Україні змінилися вимоги до державної статистичної інформації, при цьому особливу значущість набули актуальності, об'єктивності, сумісності (у тому числі з міжнародними стандартами), а також повноти та доступності інформації. Вимога загальнодоступності статистики визначається тим, що вона є суспільним благом. Для досягнення цього потрібні зусилля не лише з боку статистиків-практиків, а й увага органів публічної влади та наукової громадськості[3].

Справді, в ринковій економіці статистика — це єдиний можливий інструмент для забезпечення практичного аналізу соціально-економічних процесів, що спостерігаються, і орієнтації в господарському житті суспільства, і, отже, вона має бути доступною і зрозумілою будь-якому його члену. Це можливо лише в тому випадку, якщо «кожен потенційний споживач послуг офіційної статистики матиме можливість отримати вичерпні пояснення щодо змісту статистичних показників, їх аналітичних можливостей, методів інтерпретації та можливостей отримання у тих чи інших інформаційних джерелах»[62].

Як зазначають науковці в Україні нині існує проблема довіри користувачів до офіційної статистичної інформації, що насамперед пов'язано

з її якістю. У цьому під якістю розуміється як статистична якість - точність, достовірність розрахункових значень показників і рівень адекватності застосовуваних статистичних моделей, а й затребуваність статистичних даних користувачами, доступність і своєчасність (оперативність) публікацій, тобто придатність інформації для користувача. Для цього має бути організований спеціальний публічний діалог органів статистики з користувачами статистичної інформації з метою покращення її якості та підвищення довіри до офіційної статистики.

Технології передбачення майбутнього (прогнозування, планування, футуристика, форсайт). В даний час для передбачення майбутнього використовуються процедури прогнозування, планування, футурології та форсайту. При цьому спостерігається наступний еволюційний процес: роль і значення традиційних методів прогнозування та планування зараз знижуються, вони розглядаються як технології минулого, тоді як футурологія та форсайт набувають все більшої популярності та вважаються технологіями майбутнього.

Найбільший інтерес для нашого дослідження представляє форсайт-технологія, що виникла на базі футурології, яка, володіючи глобальним баченням майбутнього, стала його філософською та методологічною основою, водночас форсайт за своєю суттю є значно перетвореною технологією планування на новому етапі розвитку суспільства[70].

Зараз прийнято, що при створенні форсайтів період передбачення подій, зазвичай, становить щонайменше 15 років, так як за менший термін якісні зміни ще не виявляються, і не більше 30 років, оскільки, як зараз вважають, за цим тимчасовим обрієм необхідно переважно використовувати фантазію, а не професійну інтуїцію.

Форсайт-технологію застосовують під час створення прогностичних документів і стратегій різних рівнях управління. Необхідно підкреслити, що

створення стратегій лише на рівні суб'єктів особливо важливе для України, що займає величезну територію. Зростання інтересу до застосування форсайту збіглося за часом із відродженням у країні стратегічного планування.

У контексті управління розвитком соціально-економічної системи цінність застосування форсайту полягає саме в методологічно правильному поєднанні зазначених двох аспектів, що забезпечує координацію та підвищення якості прийнятих управлінських рішень, прискорення спільних дій. Наразі загально визнано, що в методологічному плані основним результатом застосування форсайту має стати узгоджене провідними групами інтересів (виконавча та законодавча влада, великі корпорації, малий та середній бізнес, наукові експертні спільноти, різні суб'єкти громадянського суспільства, засоби масової інформації тощо). Уявлення про майбутнє на базі наукових прогнозів та визнаних пріоритетних потреб .

Державно-приватне партнерство (ДПП) являє собою сукупність форм середньо та довгострокової взаємодії держави та бізнесу для вирішення суспільно значущих завдань на взаємовигідних умовах. Основною метою державно-приватного партнерства для органів влади є створення ефективної системи виробництва суспільних благ (послуг), а не традиційне фінансування інвестиційних потреб. Партнерство має чітко виражену публічну, громадську спрямованість, оскільки дана управлінська технологія найбільше придатна до публічних благ (транспортної, комунальної, соціальної інфраструктури; об'єктів культури тощо) [97].

Організація ДПП-проекту - це процес підготовки та проведення публічної процедури для вибору приватного партнера та укладання з ним контракту, що визначає діяльність, права та обов'язки сторін щодо досягнення цілей проекту. В ідеалі реалізація таких проектів вигідна як приватним компаніям, які отримують прибуток від інвестицій, так і державі, оскільки забезпечується значний соціальний ефект, реалізуються публічні інтереси за одночасної економії бюджетних коштів.

Державні та муніципальні закупівлі та постачання здійснюються на основі базового поняття «державне (муніципальне) замовлення». Ця економічна категорія була включена в пострадянський період у законодавство і отримала, поряд з наявним економічним, також юридичне значення. У різних країнах вона називається по-різному - державне замовлення, державний ринок, контрактна система (Франція) чи Федеральна контрактна система (ФКС) (США). Стосовно українських умов найпоширеніший термін «державне замовлення». Держзамовлення застосовується у регулюванні економіки, а й у інших сферах - у сфері науки, освіти тощо. Будучи формалізованим виразом публічного інтересу, з юридичної точки зору він є необхідною умовою для реалізації приватноправових відносин щодо постачання товарів для державних потреб. Справді, таке постачання відрізняється від звичайної особливими цілями, мають публічний характер. Такими тут виступають державні (муніципальні) потреби, що забезпечуються за рахунок коштів відповідних бюджетів та позабюджетних джерел і які включають потреби країни, її суб'єктів та муніципальних утворень у товарах, необхідних для здійснення функцій держави та її регіонів (у тому числі щодо реалізації міждержавних та регіональних цільових програм), а також для вирішення питань місцевого значення та здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування[58].

Розміщення замовлень є дії замовників (а також уповноважених ними органів), спрямовані на визначення постачальників з метою укладання з ними державних (муніципальних) контрактів. Замовлення розміщуються шляхом проведення торгів або без них. У першому випадку замовлення розміщуються у формі конкурсу (зазвичай відкритого, рідше – закритого) або аукціону (зазвичай відкритого, рідше – закритого, у тому числі аукціону в електронній формі); у другому - у формі запиту котирувань цін на товари, розміщення замовлення у єдиного постачальника. Сенс розміщення замовлення - у пошуку оптимального для замовника постачальника, причому процес цей

здійснюється максимально публічно. Громадський характер державних закупівель та поставок визначається публічністю торгів, здійснюваних шляхом конкурсу з наступним укладанням державного чи муніципального договору.

Кооперація форм господарювання - є модель самоорганізації громадян. Сільська кооперація – це масовий, демократичний, сучасний соціальний рух, покликаний забезпечити такі пріоритети – гідний рівень та якість життя сільського населення, продовольчу безпеку країни, підвищення рівня людського капіталу, створення нових робочих місць у сільській місцевості, соціальний захист працівників тощо.

Найважливішою для соціально-економічного розвитку аграрної сфери є споживча кооперація, значення якої полягає у соціальній підтримці населення умовах ринкової економіки. Цей вид кооперації є асоціацією людей, соціально орієнтовану організацію, де кожна людина вступає в економічні відносини з колективом пайовиків. Звідси цінності, на яких тримається споживкооперація, є загальнолюдськими – взаємодопомога, взаємна відповідальність, демократія, рівність, справедливість та солідарність. Кооперація спирається також на етичні принципи – чесність, справедливість, відкритість, соціальну відповідальність та турботу про інших.

Інформаційно-консультаційна система (ІКС). Інформаційно-консультаційна діяльність — це суттєве соціальне явище, важливий чинник у розвитку аграрної сфери економіки. Метою роботи співробітників сучасної ІКС є інтереси клієнтів, їх добробут. Один із найважливіших принципів діяльності у цій сфері – ступінь довіри між клієнтом та консультантом. При цьому важливою є «інтерактивна» робота через організацію зустрічей, вільних дискусій та ін. Важливо, що ІКС може впливати на політику місцевої, регіональної влади для отримання вигоди клієнтами, брати участь у процесах лобіювання інтересів сільгосптоваровиробників тощо. Отже, основу

діяльності ІКС, безумовно, лежать принципи публічності, відкритості, прозорості[14].

3. *Універсальні управлінські технології, що перетворюють як підсистеми суб'єкта, і підсистеми об'єкта управління.* Тут будуть розглянуті такі технології: а) сервісне адміністрування, спрямоване якісне обслуговування громадян шляхом виконання публічних послуг; б) управління за результатами (цілями); в) контроль; г) інформаційно-комунікаційні технології.

Сервісне адміністрування в органах публічної влади направлено на якісне обслуговування громадян шляхом виконання публічних послуг, що надаються на основі адміністративного регламенту – документа, який повно та одноманітно фіксує всі зобов'язання, взяті на себе органом державної влади або місцевого самоврядування при взаємодії зі споживачами публічної послуги. Цей документ складається з двох частин: 1) порядок надання послуги - детальний опис усіх необхідних дій при наданні послуги; 2) стандарт надання послуги, в якому зазначаються необхідні документи, вимоги до термінів та комфортності отримання послуги. Ці частини утворюють єдиний документ: стандарт - складова частина регламенту, тому вони затверджуються як єдиний документ.

Громадська послуга впливає: 1) на *підсистеми суб'єкта* управління, характеризуючи насамперед державні (муніципальні) органи влади, які надають послугу; 2) на *компоненти об'єкта* (соціальні групи, конкретні громадяни, юридичні особи, інші органи влади) [46].

При цьому слід зазначити, що ефективність діяльності органів влади щодо надання ними послуг значною мірою залежить від ступеня активності громадян, оскільки «реалізуються численні повсякденні контакти простих громадян та представників владних структур у процесі переходу до сервісного типу взаємодії між громадянським суспільством та державою, відбувається

поступове залучення громадян до рівноправного стилю соціальних контактів із органами публічної влади на мікросоціальному рівні.

Управління за результатами (цілями). Розширене визначення поняття «управління за результатами» у державній (муніципальній) службі можна визначити так, представляючи її як «особливу технологію управління, що включає стратегічне планування, програмно-цільове планування, розробку показників діяльності в рамках процесів та проектів органів державної влади, моніторинг досягнення результатів, бюджетування, орієнтоване на результат, процесне управління»[27]. Виходячи з даного визначення, можна сказати, що оскільки багато перерахованих елементів «управління за результатами» мають публічний характер (стратегічне планування, програмно-цільове планування та ін), цю технологію можна також розглядати як технологію публічного управління в органах влади різного рівня. Для даної технології характерний зворотний зв'язок по ланцюжку «формулювання завдань» (суб'єкт управління) – «оцінка результату розв'язання задачі відповідно до прийнятого критерію» (результат розв'язання задачі для об'єкта управління).

Контроль. Беручи до уваги значимість зворотнього зв'язку для процесу контролю (отримання даних про результати) можна сказати, що ця технологія перетворює вплив як на суб'єкт, так і на об'єкт управління.

Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) характеризуються як повною мірою універсальні, які сприяють іншим управлінським технологіям виявляти громадський характер як щодо об'єкта, і суб'єкта управління.

Резюмуючи викладене, необхідно констатувати, що технології публічного управління, які охарактеризовані в цьому розділі, безумовно, можуть і повинні бути дієвими технологіями розробки та реалізації державної аграрної політики та функціонування системи публічного управління аграрною сферою економіки, оскільки здатні забезпечити досягнення таких цілей:

- узгодженого бачення перспектив її розвитку всіма учасниками – державними органами політичного та адміністративного управління, органами місцевого самоврядування, науковим та діловим співтовариствами, різними суб'єктами громадянського суспільства;
- підвищення ефективності державної аграрної політики внаслідок вдосконалення об'єкта управління – аграрної сфери економіки.

РОЗДІЛ II

ОЦІНКА ПУБЛІЧНОГО ХАРАКТЕРУ ДЕРЖАВНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКІВ ХОДІ РИНКОВИХ РЕФОРМ

2.1. Перетворення об'єкта державної аграрної політики як наслідок ієрархічного адміністрування

Досліджуючи еволюцію об'єкта управління у реалізації державної аграрної політики, необхідно зупинитися наступних моментах. У СРСР 1950-1980-ті гг. всі функції управління сільським господарством (планування, облік та контроль, організація та координація) були зосереджені в союзному та республіканських центрах, звідки направлялися директивні приписи та вказівки місцевим органам управління та первинним господарським ланкам. У цьому вся управлінська діяльність у народному господарстві як у союзному рівні, і лише на рівні суб'єктів держави регулювалася і контролювалася партійними органами.

Важливим напрямом удосконалення державної системи управління аграрним виробництвом у 1970-ті роки. було формування міжгалузевого агропромислового комплексу (АПК), який у ті роки отримав своє визначення, наукове обґрунтування та офіційне визнання. Кордони комплексу (галузевий склад) визначалися конкретною метою: оперативно-господарське управління, планування ресурсного забезпечення, регулювання міжгалузевих зв'язків чи вирішення інших завдань. Тоді ж було утворено органи управління АПК на різних рівнях, механізм управління якими дозволив (хоча б і адміністративним шляхом) на якийсь час збалансувати інтереси сільгосптоваровиробників та переробників аграрної сировини, підтримувати та розвивати сільську

інфраструктуру. У результаті реформ кінця 1980-х гг. діяльність цих органів управління було припинено[73].

У сучасній економіці офіційні та наукові кола, як і раніше, розглядають АПК як найбільший міжгалузевий комплекс, що поєднує багато галузей економіки, діяльність яких спрямована на виробництво продуктів харчування, отримання та переробку сільськогосподарської сировини. У цей комплекс зазвичай включають чотири блоки: 1) галузі, які забезпечують сільське господарство матеріально-технічними ресурсами; 2) сільське господарство; 3) галузі харчової та переробної промисловості; 4) інфраструктурні галузі (транспортування, зберігання, зв'язок).

Щодо розвинених країн Заходу, то з 1955 р. там набуло поширення поняття «агробізнес (agribusiness)», яке визначає галузі, пов'язані з сільськогосподарським виробництвом, як єдиний комплекс. Хоча «ядром» агробізнесу, як і в українському АПК, є сільське господарство, кінцевою його продукцією є продовольство[101].

Нині термін «агропромисловий комплекс (АПК)» продовжує широко використовуватися у державних нормативних актах. Цей термін застосовується в економічних дослідженнях. Однак складність одночасного аналізу всіх блоків комплексу призводить до того, що замість агропромислового комплексу дедалі частіше починають розглядати агропродовольчий комплекс (абревіатури їх збігаються). Багато економістів вважають, що АПК як міжгалузевий комплекс втрачає своє значення, так як реально втрачаються існуючі раніше функціональні зв'язки. Правомірність використання поняття АПК ставиться під сумнів у низці робіт юристів, які розробляють проблеми.

Як об'єкт агроекономічних досліджень часто обирають також аграрний сектор та аграрну сферу. Виходячи з визначення поняття «сектор економіки» як сукупності інституційних одиниць, що мають подібні економічні цілі,

функції та поведінку, та визначення поняття «сфера економіки», в якому за основу береться участь у створенні сукупного суспільного продукту та національного доходу, ми розглядатимемо в як об'єкт «аграрну сферу» як сукупність суспільних відносин у сфері сільськогосподарського виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ.

На початку 1990-х років. за умов початку ринкових відносин збереглася вертикальна система управління рамках Міністерства сільського господарства у своїх управлінських рішеннях з питань регулювання та розвитку аграрної сфери приймалися переважно лінією уряду та регіональних адміністрацій, тобто повною мірою використовувалося ієрархічне адміністрування[55].

Зазначимо, що радикальні реформи в аграрній сфері економіки продовжуються вже понад 20 років. У ці роки відбулися суттєві зміни у відносинах власності, у державному та господарському управлінні, соціальній структурі суспільства, у зв'язку з чим переважаючими стали економічні методи та важелі управління.

Потенціалу сільського господарства та пов'язаних із ним галузей, немає стійкості у розвитку сільських територій. При цьому виняток є харчова галузь, куди досить активно спрямовуються інвестиції.

Можна вказати на певні здобутки, які здійснено, швидше, в інституційному плані – проведено земельну реформу, приватизовано власність державних сільгосп підприємств, сформовано багатоукладність, створено нове аграрне законодавство. Таким чином, в аграрній сфері було створено основи ринкової економіки, відбулися суттєві структурні зрушення та, головне, став реальністю інститут приватної власності на землю. Проте багато рішень не підвищили ефективність аграрного виробництва та не забезпечили сталий розвиток аграрної сфери[78].

Аналіз наукових джерел, а також інших доступних статистичних та аналітичних матеріалів, у тому числі представлених у засобах масової

інформації та в мережі інтернет, дав можливість узагальнити результати аграрної реформи в управлінському, відтворювальному та соціальному аспектах та оцінити стан управління аграрною сферою економіки, сільськогосподарського виробництва та соціальної сфери села. Звернення ж до теорії управління дозволило зробити висновок про те, що системні проблеми, що спостерігаються, у розвитку аграрної сфери економіки багато в чому обумовлені помилками в прийнятті управлінських рішень на різних рівнях, тому долати негативні явища в сільгоспвиробництві та соціальній сфері села на сучасному етапі необхідно шляхом перетворення на першу черга управління аграрною сферою на регіональному та місцевому рівнях.

До управлінських рішень макроекономічного рівня, що повною мірою не виправдали себе, належить орієнтація в ході аграрної реформи в перехідній економіці України на створення селянських (фермерських) господарств, на які реформатори поклали великі надії. В даний час результати діяльності фермерських господарств у сукупній діяльності сільгосптоваровиробників виглядають досить скромно, становлячи 20-40% продовольства в країні. Моральною, матеріально-технічною та правовою невідповідністю суспільства до багатоукладної економіки на селі, а також низьким рівнем виробничої, збутової та соціальної інфраструктури та системи зберігання, відсутністю у багатьох регіонах сучасних транспортно-логістичних комплексів.

Досі не вирішена проблема оформлення та реєстрації прав на земельні частки – ці процедури складні та дорогі, тому можуть здійснюватися, як правило, лише великими компаніями, здатними найняти кваліфікованих юристів для оформлення та реєстрації земельних ділянок та сплатити хабарів корумпованим чиновникам. Усе це призводить до «зземелювання» селянських (фермерських) господарств, а, з іншого боку, до концентрації та створення новими власниками стратегічних запасів такого рідкісного ресурсу, як земля, яку вони здатні виводити з обігу[6].

Загалом аналіз ситуації з селянськими господарствами демонструє такі основні проблеми, що стоять на шляху розвитку українського фермерства: невирішеність земельного питання, невизначеність у правовому статусі, недостатня ефективність держпідтримки, низький рівень розвитку сільськогосподарської споживчої кооперації, слабе інформаційно-консультаційне обслуговування, соціальну незахищеність.

На регіональному рівні також ухвалюються управлінські рішення, які призводять до негативних наслідків, зокрема до великих матеріальних втрат. Так, наприклад, можна говорити про відсутність в аграрній сфері повноцінного ризик-менеджменту та недоліки роботи інформаційно-консультаційної системи, завдання якої полягає у забезпеченні знаннями всіх товаровиробників в аграрній сфері.

Питання ухвалення раціональних управлінських рішень тісно пов'язане з питанням наукового та освітнього забезпечення сільськогосподарського виробництва. Базовий характер аграрної сфери визначає її як пріоритетну для економіки, інноваційний розвиток якої має бути поставлений державою як першочергове завдання. Система управління інноваційними процесами в аграрній сфері поки що знаходиться лише на стадії становлення, при цьому потрібна також і відповідна підготовка кадрів у галузі менеджменту. Потреба в кадрах фахівців за рахунок випускників аграрних освітніх установ задовольняється всього на 10-12%, з тих, хто навчається на безоплатній основі, лише 23% йде працювати за спеціальністю.

Виходячи з вищесказаного, можна сказати, що належна організація підготовки кваліфікованих кадрів для сільського господарства, зокрема управлінців різних рівнів, поки що не стала одним із головних пріоритетів державної аграрної політики. Все це вимагає активного розвитку державної аграрної освіти, а також інформаційно-консультаційної служби, яка б могла здійснювати аграрну підготовку сільгосптоваровиробників безпосередньо на сільських територіях.

Що стосується основного питання нашого дослідження - застосування технологій публічного управління в аграрній сфері економіки, то, наприклад, багато проектів, заснованих на державно-приватному партнерстві (ДПП) - сучасної публічної управлінської технології, яка почала впроваджуватися в економіку України в останні два десятиліття, знаходяться в даний час у стадії розробки і часто з різних причин (проблеми із законодавством, відсутність фінансування з боку держави, нестача підготовлених кадрів тощо) не доходять до реалізації. Проте можливості використання ДПП у аграрній сфері великі. Так, у науковій літературі розглядаються приклади використання партнерства при впровадженні високоефективних аграрних технологій, для страхування сільськогосподарських ризиків, при взаємодії роботодавців АПК та сфери освіти та ін. з використанням, зокрема, лізингових та концесійних механізмів[41].

Таким чином, наведені вище приклади неефективних управлінських рішень у ході аграрної реформи, а також недостатнього використання сучасних управлінських технологій показують, що модернізація управління аграрною сферою є проблемою, що назріла, в економіці.

В даний час на державному рівні відсутній системний підхід до публічного управління аграрною сферою. Крім того, не розроблені теоретико-методичні матеріали, які б полегшували безпосереднім виконавцям перехід на технології публічного управління та описували б механізми їх реалізації, як це вже робиться в інших міністерствах.

Найбільш значущим моментом є відсутність у системі галузевих нормативно-методичних документів затверджених на державному рівні прогнозу та стратегії соціально-економічного розвитку аграрної сфери економіки України з горизонтом 10-20 років, які були б розроблені державою за участю агробізнесу, науково-експертної спільноти та різних суб'єктів громадянського суспільства, і навіть доведено до широкого кола зацікавлених осіб та організацій, тобто. були б повною мірою публічними. →

2.2 Оцінка ступеня реформування суб'єкта у системі громадського управління на етапі реалізації аграрної політики

Нині громадське управління в Україні має кілька рівнів. Ця система багаторівневого управління сформувалася протягом останніх 20 років. Великі зміни в органах громадського управління відбулися після 2000х. 2001 р. було схвалено Указом Президента України "Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки". Основною метою аграрної реформи в 2001-2005 рр. є забезпечення ефективного розвитку аграрного сектору.

На першому етапі адміністративної реформи основні завдання полягали в обмеженні втручання держави в економічну діяльність, виключення надмірного регулювання, скорочення кількості функцій державних органів. У результаті проведеної роботи було суттєво перетворено державний апарат: визнано надмірними понад третину функцій органів влади та виключено з нормативних актів, а понад 20 % чиновників скорочено.

На другому етапі ключові завдання полягали у підвищенні якості послуг для бізнесу та громадян, пошуку нових форм взаємодії держави з населенням[87].

У реформації головним змістом стало продовження, поглиблення, закріплення досягнутого, тому вона містить низку загальносистемних заходів, спрямованих на подальше спрощення взаємодії бізнесу та громадян з державою та включають ліцензування, акредитацію, саморегулювання, повідомний порядок започаткування підприємницької діяльності, порядок здійснення контрольних та наглядових повноважень та і т.д. При цьому продовжилася раніше розпочата робота з комплексної оптимізації (реінжинірингу) найбільш затребуваних (масових) державних послуг з метою

скорочення кількості документів, що надаються, термінів отримання послуг, введення можливості надання послуг в електронному вигляді..

Регіональний аспект державного управління аграрної сферою передбачає, з одного боку, здійснення державної аграрної політики, з другого, - визначення, розробку та організацію пріоритетних напрямів розвитку аграрної сфери суб'єктів, тобто, формування регіональної аграрної політики, яка має бути спрямована на максимальне використання наявного потенціалу з метою насичення ринку продовольством та сільськогосподарською сировиною місцевого виробництва.

На місцевому рівні районні сільськогосподарські організації належать до об'єктів місцевого самоврядування. Тут потрібно зробити такі пояснення. Реалізація державної влади передбачає владну вертикаль всіх рівнях. При цьому місцева влада ототожнюється з місцевим самоврядуванням, а місцеві органи управління виключаються із владної вертикалі.

Головною метою районних управлінь сільським господарством (РУСГ) є проведення державної та регіональної аграрної політики у межах своїх можливостей. Очолює районне управління начальник управління, який одночасно є одним із заступників голови районної адміністрації, до складу організації входять фахівці – агрономи, зоотехніки, інженери, економісти, маркетологи, юрист та ін. До основних функцій РУСХ відносяться:

1) розробка, затвердження та реалізація програм соціально-економічного розвитку в аграрній сфері району спільно з сільгосптоваровиробниками;

2) захист інтересів сільгосптоваровиробників, а також працівників переробних, агросервісних та інших підприємств аграрної сфери району в органах управління вищих рівнів.

Важливим досягненням є досить повне впровадження в діяльність органів державного управління аграрною сферою таких елементів, як бюджетування, орієнтоване на результат (БОР), підготовка щорічної доповіді про результати виконання програми розвитку сільського господарства, а також щорічних доповідей про результати та основні напрямки діяльності міністерств та відомств, адміністративних регламентів забезпечення державних послуг, що надаються державними органами влади приватним та юридичним особам, інформаційно-комунікаційних технологій.

Однак при цьому існує ще достатня кількість не до кінця опрацьованих питань, наприклад, при впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій потрібне вирішення низки технічних питань - створення єдиних класифікаторів з нормативно-довідковою інформацією в рамках різних міністерств та відомств (адресні та спеціалізовані довідники тощо), розробка єдиного словника термінології (не тільки для регіонів, але і для всієї країни) і т.д.

Наразі в основу управління сільським господарством покладено принципи ефективності, прозорості та адресності державної підтримки. Проте значні прояви негативних явищ – корупції, шахрайства, підкупу, «відкатів», розкрадань на різних рівнях влади та в різних сферах діяльності (земельні відносини, агролізинг, ветеринарний та фітосанітарний нагляд, банківське кредитування та ін.) показує, що принципи гласності, прозорості, відкритості ще стали основою діяльності органів управління аграрної сферою[23].

Описаний стан справ із державним управлінням аграрної сферою пояснюється недоліками у створенні державної служби України загалом. Як зазначають деякі науковці замість простої, нечисленної та відносно дешевої адміністрації держуправління, що відповідає сучасним економічним реаліям та демократії як політичній організації суспільства, в країні поряд із ринковими механізмами для підтримки традиційної вертикалі було створено численну, неповоротку, дорогу, самодостатню держслужбу. Недоліки в

організації державної служби, яскравим проявом якої є корупція та інші негативні явища, значною мірою пов'язані з посадовою ієрархією. Будучи системою відносин, заснованої на протиправній діяльності посадових осіб на шкоду державним та громадським інтересам, корупція стає можливою тоді, коли «ефективність роботи чиновника вимірюється не результатами діяльності об'єкта, що керується ним, а виконанням посади, що не має об'єктивного критерію, а визначається суб'єктивно вищим чиновником»[54].

На даний час в Україні не розроблена методика оцінки діяльності органів публічної влади, складається лише ряд рейтингів, що стосуються прозорості органів влади, у той час як на Заході застосовується ціла низка рейтингів, що оцінюють стан державного управління в країнах світу: показник GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), показники WBES, показники BEEPS, індекс сприйняття корупції (ІВК), барометр світової корупції організації Transparency International (ТІ), індекс економічної свободи (ІЕС) організації Heritage Foundation, індекс непрозорості, показники ефективності державного управління, що вимірюються на основі обстежень державних службовців та населення [107].

Таким чином, технології (механізми, інструменти, методи) публічного управління економікою та її аграрною сферою повинні забезпечувати безпосередню взаємодію суб'єкта (органів публічної влади) та об'єкта управління, регулюючи економічні, соціальні, політичні та духовні відносини та процеси. При цьому потрібна оцінка суспільством ефективності державної аграрної політики, а також ступеня вдосконалення аграрної сфери економіки, на основі чого буде або забезпечена підтримка з боку громадянського суспільства політики, що реалізується, або висунута вимога її модернізації або заміни на нову, більш ефективну.

2.3 Становлення інституційного середовища під час модернізації публічного управління соціально-економічною системою та її сферами: необхідність посилення громадського характеру

Функціонування соціально-економічної системи країни багато в чому визначається розвитком інституційного середовища, що визначається в теорії інституціоналізму як сукупність основоположних політичних, соціальних і юридичних правил, що утворюють базис для виробництва, обміну та розподілу. Закріплення зовні заданих норм у суспільній практиці, в економічній та соціальній поведінці людей у ході їх життєдіяльності та взаємодії називають інституціоналізацією.

Формування нових інститутів та сучасного інституційного середовища мають особливу актуальність в аграрній сфері, що займає значне місце в економіці країни через її багатофункціональність і необхідність продовольчої безпеки, при цьому розвиток даної сфери може як стимулюватися, так і обмежуватися інституційним середовищем, а також сформованим і таким, що розвивається в цій середовищем системою інститутів.

Сучасний стан інституційного середовища аграрної сфери економіки України є незадовільним, про що свідчить високий рівень трансакційних витрат, наявність тіньового компонента, значні інституційні ризики. До причин, які породжують ці ризики, можна віднести «виникнення та закріплення інститутів, які обслуговують корисливі групові інтереси; дисфункціональність економічних явищ; сурогатний характер нових ринкових інститутів; недосконалість господарського права; непослідовне здійснення державою соціально-економічної політики; розмитість та слабкий захист прав власності; недоліки та зміни у нормативно-правових актах та правилах, що встановлюються та захищаються органами державної влади; криміналізація, опортунізм та корупція на різних рівнях управління; недостатня розвиненість

та слабкість неформальних інституційних механізмів, що підтримують формальні інститути; розбіжність інтересів сторін; неможливість перевірити точність інформації або повною мірою проконтролювати дії індивіда; асиметричність інформації; нерозвиненість інформаційних систем; недосконалість контрактних відносин»[67]. До того ж, багато дослідників відзначають недостатню вивченість інститутів в аграрній сфері, при цьому створювані вченими моделі інституціональної середовища досить умовні і формуються залежно від поставленої завдання, тобто. Універсальних моделей для аграрної сфери на даний момент не існує. Відсутність необхідності розгляду в науковому плані модернізації інститутів, що впливають на розвиток аграрної сфери, в першу чергу передбачає звернення до загального процесу модернізації, про який останнім часом заявляють перші особи держави. У суспільстві, що модернізується, зазвичай здійснюються процеси політичної, економічної (включаючи техніко-технологічну), соціальної та культурної модернізації.

Українськими вченими проблема модернізації активно розглядається вже понад 10 років. У цьому як головне завдання ставиться модернізація громадських інститутів, так як сучасний стан інститутів у країні характеризують наступним чином: «... нинішня країна не тільки не входить до країн першого ряду, але швидко втрачає шанси коли-небудь потрапити до нього. Головна причина цього - архаїчність (а то й проста відсутність) інститутів, механізмів і процедур, що чітко регламентують економічне, соціальне та суспільно-політичне життя в країні» [45].

Використовуючи інституційний підхід, який, видні українські вчені вважають найбільш продуктивним для розробки шляхів соціально-економічних перетворень у країні, розглянемо послідовно політико-правові (що включають інститути публічної політики, права, громадського управління, громадянського суспільства), економічні та соціокультурні інститути, сформовані в Україні у роки реформ, і охарактеризуємо їх впливом

на державну аграрну політику та процеси управління аграрної сферою економіки за умов становлення їх громадського характеру, спробуємо також виявити недоліки функціонуючих інститутів.

Політико-правові інститути. Під *політичними інститутами* нині розуміється сукупність установ, організацій з певною структурою і субординацією, відтворюваної з часом сукупністю і правил, які впорядковують політичні відносини як між організаціями, і між людьми.

Інституціоналізація у системі державної влади означає перехід від моделі функціонування, що ґрунтується на персональних якостях та персональній волі суб'єктів управління, до моделі діяльності, чітко регламентованої соціальними нормами, у тому числі нормами права. Діяльність державної влади, формалізована правом, дозволяє передбачити, як здійснюються процеси управління, виробляються та реалізуються державно-владні рішення у сфері економіки, політики, соціуму.

Вважають, що процеси інституціоналізації органів публічної влади є невід'ємним елементом переходу від революційних чи реформаторських перетворень у системі влади тієї чи іншої держави до еволюційного процесу вдосконалення[76].

У системі політичних інститутів на даний час велике значення мають інститути публічної політики, оскільки публічність є невід'ємною властивістю сучасної політики і проявляється у відкритості, поінформованості суспільства про цілі та завдання політичних програм та проектів, у тому числі в економічній сфері. Справді, економічна сфера тісно пов'язана з політикою, оскільки обраний політичний курс визначає напрямок розвитку економіки, насамперед стратегічний. Концептуальні відмінності публічної політики від традиційної політики, поданої партійними лідерами, державними чиновниками та особами, що спираються на фінансові та законодавчі ресурси, яким делеговано представницьке право, полягають у тому, що публічна

політика орієнтована на інституціоналізацію громадських рухів, що впливають на прийняття їх виконання та залучають громадян до активної взаємодії з професійними політиками. Публічний характер політики розглядається дослідниками у загальнополітичному сенсі, а й у культурно-історичному аспекті, у конкретних секторах і галузях економіки (туризм, наука і техніка тощо.).

У ході реформ у сучасній Україні активно здійснюється політична модернізація (у плані становлення інститутів публічної політики), яка визначається як формування, розвиток та розповсюдження сучасних політичних інститутів, практик, а також сучасної політичної структури

Інститут громадянського суспільства розглядається як інститут публічної політики. Держава, представляючи інституційний механізм вираження загальних інтересів чи інтересів панівних класів, тим щонайменше, бере на себе функцію вираження групових інтересів різних верств населення. Нині ці функції виконує громадянське суспільство, що є досить складним явище. Більшість політологів та соціологів дотримуються широкого тлумачення цього поняття, включаючи до нього соціально-політичні відносини та їх елемент – політичні групи, а також усю сукупність недержавних відносин у суспільстві.

У громадянському суспільстві вільно розвивається громадська сфера, тобто сфера масових рухів, угруповань за інтересами, переконаннями, будь-якими іншими ознаками. Це суспільство домагається децентралізації влади держави за рахунок її передачі самоврядуванню, а також взаємодії більшості та меншості на основі узгодження позицій державних інститутів та суспільства[9].

Все більшу активність при ухваленні політичних рішень виявляють такі суб'єкти громадянського суспільства, як бізнес-спільнота, яка потребує економічних пільг; громадські об'єднання (групи інтересів), які виступають на

захист довкілля, прав громадян, які відстоюють різні суспільні інтереси; лобіюючі організації, науково-експертне співтовариство та ін.

У багатьох країнах Заходу громадянське суспільство нині грає дедалі більшу роль розробці та реалізації державної політики у різних сферах. У теперішній час інститут громадянського суспільства значною мірою представлений некомерційними громадськими організаціями (НКО), які не залежать від держави, не мають на меті отримання прибутку та беруть участь у політичних акціях, використовуючи різні (легальні) методи громадського тиску на владу. Характерно збільшення числа НКО в аграрній сфері на всіх рівнях влади та деяке зростання їх ролі.

Саморегульовані організації (СРО) як різновид некомерційних організацій в аграрній сфері можуть створюватися для агрострахування, для ревізії діяльності кооперативів, у сфері сільського будівництва та сільської енергетики, у рамках зернового союзу, у системі арбітражних керуючих та інших цілей.

У політичній системі сучасної України держава активно формує новий інститут місцевого самоврядування, приймаються відповідні закони, проте процеси його формування, як вважають багато вчених і практиків, в Україні поки що не завершено[49].

Водночас самоврядування як прояв народовладдя та елемент громадянського суспільства має значний потенціал, що дозволяє йому ефективно взаємодіяти з державною владою. Однак цей потенціал повністю не реалізовано. Вважають, що розвиток практики місцевого самоврядування є також одним із інструментів формування інституту громадянського суспільства.

Правові інститути. В Україні в ході процесу політико-адміністративного реформування протягом останніх 20 років було створено велика правова база, основу якої лежать різні закони, укази Президента,

постанови Кабінету міністрів, нормативні документи різних міністерств і відомств тощо. До нових демократичних принципів, закріплених у багатьох державних нормативних актах, входять принципи публічності, гласності, відкритості, прозорості.

У 90-ті роки. ХХ століття було розроблено аграрне право та практично сформовано аграрне законодавство. Воно складається з публічно-правового та приватноправового блоків. За останні 20 років значною мірою склалася структура аграрного законодавства. В останні роки активно розвивається регіональне аграрне законодавство. При цьому якщо раніше регіональні закони приймалися з метою заповнення прогалів законодавства, то зараз вони спрямовані на розвиток та доповнення аналогічних законів (що можна розглядати як зайве дублювання, непотрібний повторення норм законів) або приймаються закони, що стосуються специфіки даного регіону.

Інститути громадського управління. Інститут держави у державно-правовій (адміністративній) системі є найважливішим. За своєю природою він багатофункціональний. Держава - це відносно самостійна підсистема публічної влади та управління суспільством, що включає сукупність ієрархічно взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих інститутів, до яких входять: 1) інститут громадського адміністрування; 2) інститут державної служби.

Формуються сучасні інститути громадського адміністрування під час реформ - адміністративної, громадянської служби, місцевого самоврядування. При цьому інститут державного управління був значно модернізований на базі концепцій «нового публічного менеджменту», «політичних мереж», «хорошого (якісного) управління» («good governance»), «електронного уряду», що призвело до істотного перетворення місцевих та регіональних органів державного управління економікою, зокрема її аграрної сферою[82].

Певної специфікою мають новосформовані економічні інститути. При цьому внутрішньосистемна економічна трансформація відбувається відносно автономно від технологічної модернізації та полягає у зміні базових інститутів власності, ринкової координації тощо. Інституціоналізація національної економіки проходить на місцевому та регіональному рівні та в різних сферах економіки, включаючи аграрну, де формуються нові економічні інститути, що мають ще й публічний характер. До них належать інститути приватної власності, у тому числі земельної, договірних відносин (лізинг, державні сільськогосподарські закупівлі та поставки), державно-приватного партнерства, споживчої кооперації, публічних фінансів та ін.

Важливим громадським інститутом у сфері є кооперація форм господарювання, у тому числі найважливішою є споживча кооперація. Кооперування є одним із трьох найважливіших факторів виживання фермерів поряд з інтенсивним використанням внутрішніх ресурсів та державної підтримки. Метою діяльності споживкооперації в сільській місцевості є задоволення потреб членів кооперативу в послугах за найвигіднішими цінами, що створює передумови зниження витрат і зростання прибутковості в господарствах - членах кооперативу.

Інститут кооперації у світі розвивається близько двох століть. Організацією Об'єднаних Націй 2012 був проголошений Міжнародним роком кооперативів. За цей час були вироблені класичні принципи кооперування, а також визначилися переваги кооперативів як організаційно-правової форми діяльності в порівнянні з господарствами[23].

Сучасним громадським інститутом, який має сприяти ефективному розвитку різних сфер економіки, є державно-приватне партнерство (ДПП) - альтернатива інституту прямого регулювання державою економічних процесів. На регіональному рівні поняття «державно-приватне партнерство» юридично не закріплено, хоча воно широко застосовується у різних нормативних актах.

В даний час відбувається активна інституціоналізація державно-приватного партнерства: в органах державної влади створюються структурні підрозділи, які займаються питаннями партнерства; в рамках реалізації державної політики розвитку державо-частого партнерства формуються спеціальні суб'єкти, що виконують функції учасників відповідних проектів та наділені відповідними повноваженнями.

Як умови, що сприяють розвитку ДПП в економіці та її аграрній сфері, називають створення мережі територіально-виробничих кластерних структур, технопарків (агротехнопарків), використання методу програмно-цільового планування. Існують і певні перешкоди у розвитку партнерства. Так, головним гальмом розвитку інституту ДПП називають високий рівень корупції та політичних ризиків, а також низький рівень кваліфікації та відсутність досвіду у чиновників, які займаються партнерськими проектами від імені держави. Дійсно, консервативний підхід, зумовлений відсутністю необхідних знань у фахівців органів регіональної та муніципальної влади та недостатнє забезпечення фінансовими ресурсами, суттєво обмежує реалізацію проектів у форматі ДПП у регіонах. У результаті органи виконавчої влади зазвичай не готові до запуску великомасштабних проектів, у зв'язку з чим відзначається брак проектів, які пропонуються до фінансування.

В даний час особливої уваги починають набувати соціокультурні інститути. Вчені, які працюють над проблемами формування стратегічної траєкторії соціально-економічного розвитку, наголошують, що «...модернізація не може обмежитися лише сферами економіки та законодавства (хоча вони й є принципово важливими). Модернізація передбачає запуск комплексного соціокультурного процесу, в якому управлінські та технологічні рішення підпорядковані гуманітарним цілям, а гуманітарні цілі співвіднесені з економічними завданнями»[77].

Найголовнішим соціокультурним інститутом в аграрній сфері є інститут «сільський спосіб життя», що об'єднує інші інститути, у формуванні яких

беруть участь соціокультурні чинники. Так, соціальними чинниками сільського життя є сім'я, релігійна і етнокультурна солідарність; культурними факторами - традиції, народні промисли, фольклор і т.д., соціально-трудовими факторами - складність зміни занять, іммобільність робочої сили, раннє залучення дітей до трудової діяльності сім'ї та ін. (звички, стереотипи) та загальноприйняті практики поведінки, внаслідок чого сільський житель не схильний до спонтанної зміни своєї «рутинної поведінки», що призводить до стійкості інституційного середовища в часі та обумовлює еволюційний характер інституційних змін» [57].

Деякі автори так визначають інституційний стан села: «...На селі зміцнюються позиції неформальної економіки, відбувається архаїзація господарського життя, спостерігається зростання бюрократизації та свавілля місцевої, регіональної влади, посилюються невизначеність, хаос та безладдя. Іншими словами, має місце різке погіршення «якості» економічних та соціальних інститутів, що є головною причиною деградації села»[15]. Серед основних характерних рис сільського соціокультурного середовища можна виділити пасивний опір новаціям або відмова від них, криза самоідентифікації і т.д. Суспільство важко освоює нові форми спілкування з владою, а способи контролю за її діями з боку громадянського суспільства тільки починають вироблятися. Все це повною мірою притаманне сільському соціуму, що яскраво проявляється, наприклад, у його неоднозначному ставленні до інституту фермерства.

В аграрній сфері країни справді гостро стоїть питання про соціокультурну адаптацію сільських трудівників до нових умов існування, що визначається як соціокультурний процес, що має у своїй основі орієнтацію на специфіку ціннісно-нормативного змісту світогляду аграріїв як особливого соціального прошарку та суб'єктів сільськогосподарської діяльності. Соціокультурна адаптація передбачає особистісну самооцінку, що

співвідноситься з культурним ідеалом особистості, присутнім на певному відрізку соціокультурного розвитку суспільства

Результатом проведених в останні 20 років реформ у аграрній сфері є наявність стійкого протиріччя між соціокультурної самоідентифікацією сільських жителів і змінюються соціально-економічними умовами життя країни. Суть даного протиріччя у тому, що «сучасне селянство, з одного боку, змушене приймати економічні цінності західного суспільства з властивим йому індивідуалізмом, цінністю конкуренції, опорою за власні сили. З іншого боку, багаторічний досвід існування в умовах селянської громади та колективного господарства не дозволяє мешканцям російського села успішно адаптуватися та прийняти нові цінності та умови життєдіяльності» [5]. Спостережуване протиріччя призводить до зниження адаптаційних можливостей сільського населення та стимулює непродуктивні форми поведінки – алкоголізм, наркоманію, відсутність ініціативи, лінощі тощо, оскільки неможливість у багатьох випадках «подолати стан безпорадності, невпевненості, нервозності, розгубленості, збільшують частку деградуючих селян. люмпенів, які втратили здорову мотивацію до господарської діяльності, що живуть лише сьогодні» .

Таким чином, до соціокультурних проблем сучасного селянства можна віднести:

- 1) соціальну та економічну незахищеність;
- 2) втрату впевненості у завтрашньому дні, відчуття стабільності у тих селян, хто зробив невдалі спроби вбудуватися у нову систему господарювання, адаптуватися до неї;
- 3) обмеженість умов, що сприяють соціальній затребуваності та просування на всіх етапах життєвого шляху;

4) відсутність гарантій соціальної зайнятості та здійснення права на працю, освіту, культурний розвиток;

5) складний психологічний стан (напруга, висока тривожність), зумовлений неоднозначним сприйняттям соціо-еколого-економічних змін;

6) протистояння та взаємну боротьбу двох селянських субкультур у селі (між більшістю селян, які дотримуються традиційних поглядів та ринково налаштованою меншістю);

7) відставання селян у освоєнні нової інформації, що має тенденцію до зростання обсягів та складності.

При цьому знижується соціально-демографічний потенціал сільських територій, йде відтік молоді з села до міста, катастрофічними наслідками чого є знелюднення сіл, а це означає, що падає сільгоспвиробництво, втрачається родючість земель, зменшується конкурентоспроможність аграрної сфери економіки, деградація сільських територій. У результаті збій у процесі соціокультурної адаптації мешканців села перешкоджає створенню комфортних життєвих умов для творчої самореалізації, встановленню сприятливих зв'язків із реальністю, досягненню практичної користі та успіху.

Описаний нами в даному розділі сучасний стан процесу інституціоналізації системи управління аграрною сферою показує, що необхідне подальше формування політичних, управлінських, економічних та соціокультурних громадських інститутів, оскільки активний рух цим шляхом здатний створити сприятливі зовнішні умови для розробки та реалізації ефективної аграрної політики в публічній сфері та повноцінного громадського управління, що має забезпечити аграрній сфері якісно більш високий рівень розвитку.

РОЗДІЛ III

РОЗВИТОК ІНСТРУМЕНТАРІЮ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

3.1. Концептуальна модель підвищення ефективності аграрної політики з використанням сучасних технологій громадського управління

Відсутність важливих успіхів у розвитку аграрної сфери економіки сучасної України значною мірою обумовлено такими причинами:

1) прорахунками розробки та реалізації державної аграрної політики, оскільки цей процес не носить суспільного характеру (наприклад, не досягнуто суспільного консенсусу зі стратегічних проблем розвитку сільського господарства та суміжних галузей);

2) недоліками системи публічного управління аграрною сферою, що не відповідає сучасним вимогам публічності, гласності, відкритості, прозорості (транспарентності), що проявляється, зокрема, у корупції, шахрайстві та інших негативних явищах та тягне за собою відсутність довіри населення до органів публічної влади.

Як інструмент наукового вирішення зазначених проблем ми використовували моделювання. Мета застосування моделі - сформулювати рекомендації щодо організації розробки та реалізації аграрної політики, базуючись на уявленнях про суспільний характер останньої та розглядаючи етап реалізації в контексті суб'єктно-об'єктних управлінських відносин з використанням технологій громадського управління[93].

Розроблена модель згідно з термінологією теорії моделювання віднесена нами до класу концептуальних, що мають структурнофункціональний

характер. У моделі запропоновано розглядати два блоки: блок розробки та блок реалізації публічної аграрної політики, при цьому передбачено оцінку ступеня досягнення результату в плані вдосконалення суб'єкта та об'єкта управління.

Блок розробки громадської аграрної політики. Державна аграрна політика як частина загальної державної економічної політики є продовженням загальнополітичного курсу, що виробляється політичною елітою держави, яка отримала легітимність від народу шляхом виборів.

В даний час головним завданням при розробці та реалізації аграрної політики є, на нашу думку, підвищення її публічності за рахунок активної участі суб'єктів громадянського суспільства, а також застосування нових управлінських технологій та методів громадського характеру.

Конкретизуючи сказане, можна уявити цей процес у вигляді наступних необхідних кроків, що включають:

по-перше, розширення списку базових засад розробки та реалізації державної аграрної політики з включенням таких понять, як «публічність», «гласність», «відкритість», «прозорість», «транспарентність» тощо. у нормативні акти аграрного законодавства;

по-друге, формування публічної сфери, у межах якої необхідно консолідувати зусилля органів влади всіх рівнів, бізнес-структур, суб'єктів громадянського суспільства для розробки та реалізації ефективної аграрної політики, що сприяє якісному вдосконаленню об'єкта управління - аграрній сфері економіки;

по-третє, розширення участі громадянського суспільства (висновки експертів, думка некомерційних громадських організацій, громадський контроль, система постійного моніторингу, запити громадян тощо) у вирішенні наступних завдань: а) обґрунтування розвитку аграрної сфери та

сільських територій як пріоритетного спрямування державної економічної політики країни; б) здійснення відбору державних програм та проектів розвитку аграрної сфери економіки для реалізації аграрної політики на основі чітко сформульованих пріоритетів, перегляд їх цільової спрямованості для виділення бюджетних коштів на строго окреслені пріоритетні напрямки;

по-четверте, розробка прогнозу та базової середньострокової стратегії розвитку аграрної сфери, координованої з національним доктринальним документом соціально-економічного розвитку, яка буде документом, що містить загальнозначущі цілі та доступним широкому колу людей;

у п'ятих, застосування під час створення прогнозів, концепцій, стратегій тощо, сучасних управлінських технологій та методів публічного характеру (форсайт, «дорожнє картування» та ін);

по-шосте, вдосконалення державної сільськогосподарської статистики, що є суспільним благом і тому є публічною практикою;

по-сьоме, посилення громадського контролю (моніторингу) за виконанням програм та проектів в аграрній сфері.

Головним завданням етапу розробки державної аграрної політики є стратегічне планування (стратегування) та розробка національної стратегії розвитку аграрної сфери економіки на різних рівнях управління. На стадії формування державної соціально-економічної політики розробка національної стратегії розвитку різних сторін суспільного життя, у тому числі економіки, є важливим суспільним процесом, оскільки вимагає участі науково-експертної спільноти та суб'єктів громадянського суспільства при розробці даного документа та доведення змісту затвердженого документа до всіх членів суспільства. Потрібно врахувати, що характер роботи значно змінила «інформаційна революція», нові інформаційно-комунікаційні технології. Саме інформатизація, розвиток інформаційно-телекомунікаційної мережі інтернет та соціальних інтернет-мереж дозволяє в даний час залучити

в інтерактивному інтернет-режимі до процесів розробки стратегії численних суб'єктів громадянського суспільства, представників різних соціальних груп, що зокрема дозволяє охопити велику кількість учасників та значно прискорити обмін думками[44].

В даний час система стратегічного планування в Україні починає формуватися на новій основі. Істотно інтенсифікувалась розробка стратегічних документів у регіонах та великих містах, розширилися інформаційні можливості таких робіт. Однак реальна практика, як підтверджують сучасні дослідження, поки що далека від досконалості і тому потрібні такі вдосконалення цього процесу:

- використання нових методичних схем та прийомів замість застарілих;
- при формуванні стратегій облік принципових відмінностей між стратегічним та традиційним довгостроковим плануванням;
- при регіональному (муніципальному) стратегічному плануванні врахування специфічних особливостей регіональних (муніципальних) систем як об'єктів подібного планування;
- здійснення стратегічного планування у рамках реального та ефективного стратегічного управління, наприклад, використовуючи повною мірою можливості моніторингу ефективності реалізації стратегій, проектів, програм та окремих заходів.

Завдання сучасного етапу розробки та реалізації державної аграрної політики полягає, у виробленні єдиної національної стратегії розвитку аграрної сфери економіки та координації її з національною стратегією соціально-економічного розвитку.

В аграрній сфері дуже важливим є стратегічне планування соціально-економічного розвитку сільських муніципальних утворень, яке може бути основним інструментом забезпечення сталого розвитку сільських територій,

при цьому стратегічний план повинен відігравати роль організуючого документа, орієнтованого на забезпечення конкурентності територій. На жаль, поки що такий план розглядається найчастіше як короткий документ презентаційного характеру, що містить систему заходів та проєктів, спрямованих на створення умов для реалізації пріоритетних функцій об'єкта планування. Насправді ж стратегічний план розвитку сільських муніципальних утворень міг би забезпечувати не лише презентацію території для інвесторів, а й відігравати організуючу роль, що виражається, на нашу думку, у таких аспектах: 1) служити орієнтиром, що дозволяє концентрувати увагу на проблемах району (сільського поселення) та їх рішення; 2) дати можливість керівникам та спеціалістам постійно коригувати цілі, завдання розвитку сільської території, оцінюючи сильні та слабкі сторони, загрози та можливості, і на цій базі формувати нові проєкти та програми розвитку; 3) сприяти виробленню у керівників якостей стратегічного менеджера, що вміє організовувати рух до кінцевої мети шляхом закріплення за ними певного напрямку соціально-економічного розвитку.

Виділення стратегічних аспектів державної аграрної політики на регіональному та місцевому рівнях в даний час стає можливим завдяки розвитку процесу децентралізації державної влади, що розширює повноваження регіональної та місцевої влади, та підвищенню рівня самостійності у прийнятті управлінських рішень, що стало наслідком низки реформ – адміністративної, державної та муніципальної служби місцевого самоврядування[105].

Як сучасну технологію створення стратегій в аграрній сфері можна використовувати таку публічну технологію, як форсайт, і в його рамках метод «дорожнє картування». Вважають, що застосування форсайт-технології досить затратна, проте результати, що отримуються, дають істотний позитивний довгостроковий ефект, який здатний виправдати початкові витрати.

«Дорожня карта» має являти собою компромісний варіант між досить складним та професійним підходом і суто презентаційним стилем викладу (простішим для розуміння масової аудиторії без спеціальної підготовки) і в результаті дати чиновникам не лише чіткий та зрозумілий план роботи, а й забезпечити прозорість дій влади для громадян та потенційних інвесторів.

Оскільки публічний характер використання форсайт-технології та методу дорожнього картування полягає також у тому, що у розробці підсумкової «дорожньої карти» зазвичай бере участь широке коло представників виробництва та науки, бізнес-спільноти, некомерційних громадських організацій та інших суб'єктів громадянського суспільства, прийнятий шлях розвитку не буде прямим втручанням держави в ринкові відносини, тут не буде тоталітарно-бюрократичного стилю управління. У той самий час проведення цієї роботи має здійснюватися під керівництвом Міністерства сільського господарства і регіональних міністерств, оскільки у аграрній сфері роль державного управління (наприклад, у вигляді регулювання та підтримки) велика в нашій країні, так і у розвинених країн Заходу[66].

В даний час теоретико-методологічні засади «дорожнього картування» як методу стратегічного прогнозування та планування у різних сферах економіки лише формується, тому ми пропонуємо авторський алгоритм розробки довгострокової «дорожньої карти» соціально-економічного розвитку аграрної сфери економіки. У її створення потрібно облік нових техніко-технологічних можливостей, тобто. «карта» має носити інноваційний характер.

Процес створення «дорожньої карти» згідно із запропонованим алгоритмом складається з трьох етапів: перший - підготовчий з метою забезпечення всіх необхідних умов для її розробки, другий - власне розробка «дорожньої карти» і третій - впровадження «карти» в роботу та моніторинг реалізації (Табл. 3.1).

Таблиця 2.1 Алгоритм розробки «дорожньої карти» соціально-економічного інноваційного розвитку аграрної сфери економіки в рамках публічної форсайт-технології

Попередній етап	Основний етап	Заклучний етап
<p>1. Дослідження аграрної галузі економіки включає оцінку стану ринку, можливих векторів технологічного розвитку, необхідних компетенцій, рівня конкурентоспроможності, основних учасників і т.д.</p> <p>2. Вибір координуючої організації та переговори з урядом країни.</p> <p>3. Переговори з представниками аграрної сфери (галузеві спілки та асоціації, фонди тощо). Необхідно з'ясувати, які підприємства галузі виявляють особливий інтерес до роботи зі створення «дорожньої карти», а також обговорити питання фінансування робіт та участь у них підприємств.</p>	<p>1. Деталізація цілей та завдань розробки «дорожньої карти», поставлених попередньому етапі.</p> <p>2. Опис аграрної сфери та потреб її клієнтів у певній точці майбутнього. Спочатку визначаються сучасна ситуація, основні продукти, послуги, клієнти, постачальники, матеріали, потім виходячи з прогнозів ринку, робиться загальний опис майбутньої ситуації.</p> <p>3. Виділення продуктів або технологій, які будуть у фокусі роботи. Тут потрібне узгодження позицій усіх учасників роботи.</p>	<p>Дослідження та критика минулих етапів, розробка плану реалізації «дорожньої карти» та процедури відстеження результатів.</p>

<p>4. Вибір підприємства (компанії, корпорації) - лідера аграрної сфери економіки, зацікавленого у результатах «дорожньої карти» та готового інвестувати у її розробку.</p> <p>5. Формування робочого комітету з вироблення «дорожньої карти», що включає найширше коло учасників - представників різних секторів і галузей (у тому числі основний, сектор клієнтів і постачальників), уряду, експертної спільноти.</p> <p>6. Формування підкомітетів та робочих груп (з розвитку технологій, з реалізації «дорожньої карти», координаційного та організаційного комітетів тощо).</p> <p>7. Розробка документа, що містить у собі цілі та завдання «дорожнього картування», який</p>	<p>У цьому можна провести попередню процедуру розробки сценаріїв.</p> <p>4. Виділення критично важливих характеристик майбутньої системи (продукт, технологія та ін.), з якою має працювати. "Дорожня карта" буде спрямована на покращення цих характеристик.</p> <p>5. Уточнення основних напрямів та галузей технологічного розвитку, які вивчатимуться у процесі роботи.</p> <p>6. Дослідження та критика минулих етапів, розробка плану реалізації «дорожньої карти» та процедури відстеження результатів</p> <p>Уточнення галузей аграрної сфери, які</p>	
--	--	--

<p>повинен формулювати, які технології та продукти галузь має створити чи впровадити, щоб досягти бажаного результату.</p> <p>8. Визначення кордонів та тимчасового горизонту «дорожньої карти».</p>	<p>вимагатимуть сучасних технологій, що дозволяє встановити період часу, через який ці технології знадобляться (5-50 років). У свою чергу це дасть можливість галузі визначити, коли буде необхідно розпочати планування, підготовчі роботи, дослідження тощо.</p> <p>7. Виділення основних драйверів технологічного розвитку, у своїй слід зазначити ту характеристику системи, яку драйвер впливає.</p> <p>8. Виділення варіантів технологічного розвитку та прописування тимчасових ліній («тайм-лайнів») їх розвитку. При цьому необхідно виявити</p>	
--	---	--

	<p>різноманітні технологічні шляхи, які забезпечать покращення набору характеристик об'єкта.</p> <p>9. Визначення кращого спрямування технологічного розвитку. Необхідно розробляти не тільки прості рішення для короткострокових завдань, а й брати до уваги дорогі та складні технології, які в майбутньому зможуть істотно вплинути на весь ринок чи сектор економіки.</p> <p>10. Визначення набору навичок та знань, які будуть потрібні в майбутньому працівникам аграрної сфери для застосування нових технологій, при цьому мають бути осмислені шляхи здобуття цих знань.</p>	
--	---	--

	<p>11. Підготовка тексту звіту щодо «дорожньої карти». Звіти всіх робочих груп на цьому етапі зводяться до єдиного тексту.</p>	
--	--	--

Форма підсумкової «дорожньої карти» повинна містити, окрім тексту, графічне зображення «шляху руху», що складається з «вузлів» (етапів розвитку або пунктів прийняття управлінських рішень) та «зв'язків» (причинно-наслідкових взаємин між «вузлами»). Головним же у процесі створення «дорожньої карти» є те, що вона має бути результатом консенсусу всіх учасників розробки та мати достатньо лаконічну форму, доступну для розуміння людей без спеціальної підготовки, що є важливим теоретико-методологічним положенням методу «дорожнього картування» [90].

Реальним результатом застосування форсайт-технології з використанням методу «дорожнього картування» має стати план-сценарій розвитку об'єкта з урахуванням альтернативних шляхів та можливої ліквідації потенційних «вузьких місць», що надзвичайно важливо для аграрної сфери економіки України (особливо на регіональному рівні), оскільки значні проблеми в сільському господарстві та суміжних галузях характерні для багатьох регіонів країни.

Перспективним напрямом у публічному управлінні аграрною сферою є використання соціальних технологій (наприклад, «прозорий бюджет» і «гранти»), які дозволяють громадянському суспільству брати активну участь у управлінні економікою та її сферами.

Вдосконалення сільськогосподарської статистики. В даний час в Україні поки не створена сучасна система збору показників розвитку сільського господарства, у зв'язку з чим життєво потрібне подальше вдосконалення сільськогосподарської статистики.

Завданням сучасного моменту є також активне впровадження нових методологій статистичних спостережень, які розробляють наші вчені. Так, у системі регіональної статистики сільського господарства пропонується розробка спеціального виду моніторингу, який, з одного боку, дозволить найточніше оперативно відстежувати ситуаційні моменти, а, з іншого боку, стане базою для якісного аналізу, моделювання та прогнозування розвитку сільського господарства. Крім того, перехід на міжнародні стандарти та класифікатори в українській статистиці вимагає нових підходів до визначення сучасних тенденцій та особливостей розвитку територіальних одиниць (регіонів та муніципалітетів), що значною мірою відноситься до сільськогосподарських територій. У цьому найважливішим завданням створення додаткової інформаційної бази. Перехід сільськогосподарської статистики на новий рівень сприятиме, у свою чергу, активному розвитку аграрної сфери економіки за рахунок підвищення публічності та прозорості управління.

У блоці реалізації публічної аграрної політиками розглядаємо процес управління у контексті суб'єктно-об'єктних відносин за такими напрямками:

- вдосконалення суб'єкта управління – органів публічної влади («внутрішнє управління») при використанні технологій публічного управління відповідно до сучасних концепцій проведення адміністративної реформи;

- якісне перетворення об'єкта управління як мети управлінського процесу під впливом технологій громадського управління, дозволяють

вносити елементи гласності, публічності, відкритості у процес вдосконалення об'єкта.

Нижче розглянемо ці напрямки послідовно.

У ході реформ в Україні органи державного управління були значною мірою перетворені на основі концепцій «нового публічного менеджменту», «політичних мереж», «електронного уряду», водночас органи влади регіонального рівня і особливо рівня місцевого самоврядування виявилися охоплені реформами меншою мірою. Створення єдиного інформаційного простору в регіонах, включаючи сільські території, є нині серйозною проблемою, яка має вирішуватись у рамках концепції «електронного уряду». Необхідно створити в повному обсязі регіональні «електронні уряди» у всіх суб'єктах, що має дозволити контролювати виконання програм та проектів, забезпечити більш ефективно та менш витратне адміністрування та в цілому кардинально змінити взаємини між суспільством та урядом, підвищити відповідальність влади перед народом. При цьому регіональні та муніципальні органи управління аграрною сферою повинні отримати можливість у будь-який момент часу мати достовірну та вичерпну інформацію про стан виробництва та реалізації аграрної продукції, використання основних виробничих фондів і земельних угідь, рівень цін на сировину та продовольство для прийняття рішень про заходи щодо стимулювання сільськогосподарських товаровиробників, надання їм фінансової допомоги за рахунок коштів бюджетів тощо. На нашу думку, ефективність управлінської праці та можливість її суспільної оцінки зростатиме при вбудовуванні управління сільськогосподарським виробництвом у єдиний регіональний інформаційний простір. Зокрема, у регіонах перспективний проект електронної взаємодії «область – район – сільське поселення» [50].

Слід зазначити, що в Україні реалізуються різні напрями адміністративного реформування влади, кожний у тому числі містить заходи, пов'язані як із вдосконаленням традиційної організації громадського

управління, і з використанням нових технологій (механізмів, інструментів) управління. Найбільш актуальним сьогодні є впровадження у громадське управління: 1) інструментів, принципів, норм адміністративної регламентації; 2) принципів та процедур управління за результатами.

Дійсно, правильно і в повному обсязі проведена адміністративна регламентація в органах влади всіх рівнів здатна кардинально посилити ефективність державного менеджменту, оскільки буде освоєно, що вкрай важливо, технологію забезпечення державних послуг в електронній формі та технологію функціонування «електронного уряду» на всій території України. Саме розвиток адміністративної регламентації здатний визначити соціально-економічний благополуччя регіонів і країни в цілому, а завершення роботи з розробки адміністративних регламентів на всіх рівнях управління аграрною сферою економіки має дозволити не тільки оптимізувати управлінську діяльність, а й створити органи публічного управління сільським господарством та суміжними галузями. відкритими, підвищити їхню ефективність, встановити суворий контроль якості управлінського процесу, підвищити персональну відповідальність виконавців. Це, у свою чергу, має запровадити процес управління аграрною сферою у більш жорсткі рамки, встановити зрозумілий алгоритм адміністративних дій, зробити доступними критерії та показники оцінки якості службової діяльності.

Узагальнюючи сказане, можна сказати, що вдосконалення органів державного управління аграрною сферою має здійснюватися шляхом:

- подальшого подолання наслідків командно-адміністративної моделі управління (відмова від принципу залишкового фінансування аграрної сфери, повноцінна підтримка сільського соціуму відповідно до законодавства та ін.);
- створення ефективних органів контролю діяльності державного апарату та аудиту (зовнішнього та внутрішнього) його роботи*;
- подолання закритості від суспільства процесу висування нових лідерів;

- створення дієвої системи парламентського контролю діяльності виконавчої влади, міністерств та відомств на всіх рівнях, в яких об'єктами служать державні фінанси та власність, виконання конституційних та інших встановлених законом повноважень (в основному у сфері політичної та нормотворчої діяльності), державна кадрова політика та кадрові призначення на ключові державні посади, дотримання прав людини та громадянина;

- створення єдиного інформаційного простору для всіх рівнів влади;

- завершення створення «електронного уряду»;

- підвищення професіоналізму держслужбовців, включаючи розвиток в управлінцях здатності до інтерпретації завдання, особливо для нижнього шару чиновників, над якими важко встановлюється контроль, та які безпосередньо займаються реалізацією державних рішень;

- впровадження конкретних механізмів взаємодії громадських органів влади та суб'єктів господарювання, визначення міжвідомчої координації;

- ширшого використання передачі функцій на нижчі рівні управління шляхом підписання громадських договорів;

- забезпечення прозорості бюджету шляхом активного впровадження технологій, які забезпечують громадянський контроль за бюджетним процесом;

- розроблення методики для України щодо впровадження ключових показників результату діяльності (Key Performance Indicators, KPI) для оцінки діяльності державних та муніципальних службовців.

Істотні перетворення потрібно проводити на рівні місцевого самоврядування (район чи сільське поселення), розвиток якого має позитивно позначитися стані сільського господарства і суміжних галузей масштабі району. Хоча рівень самоврядування не є державним, проте правила

управління тут встановлюються органами влади, і держава має вдосконалювати «правила гри», зокрема, посилюючи роль і значення принципів публічності, гласності, відкритості. Для подальшого вдосконалення органів влади муніципальних утворень (районний рівень) необхідно:

- уточнити управлінські функції відповідно до цілей та завдань, провести їх децентралізацію (аутсорсинг повноважень та ін.) та жорстку регламентацію;
- чітко визначити повноваження керівників та спеціалістів з урахуванням їхньої кваліфікації та особистих якостей, створити умови для підвищення відповідальності;
- використовувати у повному обсязі сучасні інформаційні технології та технічні засоби у процесі здійснення посадових обов'язків, що забезпечують ефективний комунікаційний зв'язок;
- наділити місцеві органи влади повноваженнями та механізмом щодо формування «малих» земельних політик на своїх сільських територіях з використанням відповідних регламентів;
- удосконалювати систему підготовки, підбору та атестації управлінських кадрів, створювати умови для обміну досвідом, постійного підвищення професійного рівня та самоосвіти, зокрема в рамках інформаційно-консультаційної системи та ін.

Чіткого механізму залучення населення до оцінки діяльності муніципальної влади, у тому числі глав муніципальних утворень, на даний момент не розроблено, немає вказівок з обліку думки населення в оцінці діяльності місцевого самоврядування. З цієї причини необхідно здійснити такі дії: 1) наділити муніципальні органи достатніми адміністративними та фінансовими повноваженнями, щоб населення зрозуміло, що муніципалітет має реальну владу і здатний покращувати якість життя населення; 2) дати можливість населенню впливати на ротацію кадрів у органах місцевої влади; 3) здійснювати активну роботу з місцевою владою та населенням (регулярні

наради та семінари представників влади з главами муніципальних утворень, муніципальними службовцями; інформаційні дні) [105].

Оцінка якості публічного характеру управління аграрною сферою у відповідних органах влади може бути здійснена відповідно до індексів міжнародних організацій – відкритості сайтів, довіри до публічної влади, якості державного управління тощо. Проте нині потрібно розробка методик, розрахованих специфіку російських органів управління.

Досягнення реформування безпосереднього об'єкта управління - аграрної сфери економіки - та піднесення його на якісно новий рівень розвитку може бути здійснено, на думку автора, шляхом активного розвитку технологій публічного управління, що включають державно-приватне партнерство (ДПП), кооперацію форм господарювання, державні закупівлі та постачання, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційно-консультаційну службу. Під їх впливом за допомогою спеціальних інструментів перетворюються окремі підсистеми (ланки, компоненти) аграрної сфери економіки - сільськогосподарське виробництво, сільська інфраструктура, галузь інвестицій, соціальна галузь.

Перспективи використання запропонованих технологій публічного управління аграрної сферою як об'єкта управління, які мають якісно перетворювати її підсистеми, на нашу думку, полягають у наступному.

Сучасні інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ). Роль інформаційних технологій у сільськогосподарському виробництві та розвитку сільської місцевості сьогодні велика. Однак в Україні цей напрямок тільки формується. Створення сприятливого середовища сучасного програмного забезпечення, формування техніко-технологічної бази (бездротовий широкопasmовий доступ до мереж та високошвидкісних систем передачі даних та ін.) є актуальним завданням поточного моменту. Це особливо важливо з огляду на велику протяжність нашої країни. Крім того, необхідно

повністю сформувати земельний кадастр на базі сучасних техніко-технологічних прийомів його створення, а також розвивати геоінформаційні системи (ГІС), точне (прецизійне) землеробство, інформаційно-комп'ютерні технології управління фермами, тепличними господарствами та ін.

Найважливішим засобом економічного надання інформаційних послуг досить великому та розосередженому сільському населенню є Інтернет. Складним завданням сучасного моменту є надання цих послуг мільйонам рядових користувачів, які, як правило, не мають великих доходів. Наголошується, що «в світі, що розвивається, вартість базового «кошика» інфокомунікаційних послуг (фіксована та мобільна телефонія та базовий доступ в Інтернет) становить близько 20 % від середньодушового доходу, тобто в 10 разів більше, ніж у розвинених країнах. Складність і повільні темпи поширення ІКТ у країнах, що розвиваються, погіршуються незрілістю ІТ-індустрії, нестачею кваліфікованих фахівців і необхідністю доставки послуг сільським жителям, які в масі своїй проживають на величезних територіях з низькою щільністю населення»[17]. Ці ж проблеми існують і в Україні, що потребує координації діяльності органів публічної влади, представників агробізнесу, сільської спільноти, щоб забезпечити інформаційно-комунікаційними технологіями все сільське населення країни.

Впровадження сучасних ІТ-технологій, а також прискорена реалізація організаційно-правових заходів, що забезпечують поступальний розвиток національного інформаційного простору, має важливе значення для подальшого поглиблення демократичних реформ та формування громадянського суспільства. Нові технологічні засоби та культура використання відкритих електронних ресурсів сприяють активній співпраці між будь-якими групами та спільнотами, що є вкрай важливим для існування сільського соціуму.

Державно-приватне партнерство (ДПП) в аграрній сфері економіки вимагають великої уваги через його безумовну соціально-економічну

значущість, суттєву новизну і очікуваного значного обсягу заходів при впровадженні в процес управління цією сферою. При цьому механізм ДПП необхідно використовувати при фінансуванні соціально-культурних програм та інвестуванні в будівництво та обслуговування об'єктів соціальної сфери (житлово-комунальне господарство, освіта, медицина, культура та ін.), при страхуванні сільськогосподарських ризиків та кредитуванні власників особистих підсобних господарств у сільськогосподарській логістиці, у сфері впровадження високоефективних аграрних технологій, для розвитку аграрного туризму та ін.

Кооперація форм господарювання. Завдання кооперації в сільській місцевості в плані підвищення громадського характеру, на нашу думку, полягають у посиленні ролі кооперативних спілок та організацій у регулюванні кооперативного руху, захисті прав та інтересів членів кооперативів, у популяризації кооперативного руху, повномасштабному розвитку кадрового потенціалу.

Система державних закупівель та поставок. Завданням сучасного етапу розвитку системи державних закупівель та поставок як ефективною технологією публічного державного управління аграрною сферою є проведення максимально голосних державних закупівель з метою допомоги в реалізації продукції сільгосптоваровиробникам, які часто змушені продавати свою продукцію за низькими цінами в основному перекупникам, які окупували завдяки корумпованим чиновникам багато продовольчих ринків у великих містах України[20].

Основною вимогою у процесі реорганізації системи державних (муніципальних) закупівель і поставок в українській економіці, її сферах і галузях є вимога поставити під громадський контроль і зробити прозорим весь цикл державних закупівель, тоді як нині голосною є лише стадія розміщення замовлення. Це, як слід очікувати, сприятиме подоланню корупції та шахрайства вже на етапі планування, на якому раніше власне й

обґрунтовувалися завищені бюджетні заявки, встановлювалася завищена початкова ціна на торгах, готувалися технічні завдання, спрямовані на передбачуваного постачальника, виставлялися нереальні терміни здійснення замовлення.

Важливим моментом, який визначає необхідність розширювати постачання сільгосппродукції фермерськими господарствами, у тому числі в такі структури, як армія, виправні установи та ін., є не підконтрольність на даному етапі системи нашого державного (муніципального) замовлення Світової організації торгівлі (СОТ).

Інформаційно-консультаційна система (ІКС). Значення подальшого розвитку ІКС у аграрній сфері важко переоцінити, так як у багатьох країнах світу успішна робота інформаційно-консультаційних служб значною мірою зумовила високий рівень розвитку агробізнесу. Оскільки зарубіжний досвід показує, що сільське консультаційне обслуговування ефективно здійснюється державою, особливо на початковому етапі його розвитку, в Україні також потрібна активна участь у цьому процесі державних структур. Розвиток ІКС потребує вдосконалення механізмів її дії, а також запровадження нових напрямів діяльності. Так, перспективною може бути розробка державних зразкових господарств та моделей сільськогосподарських організацій, що має сприяти розвитку аграрного виробництва та забезпеченню суспільних запитів.

Для оцінки ступеня досягнення якісного поліпшення об'єкта управління – аграрної сфери економіки – можна рекомендувати використання сучасних методів економіко-математичного моделювання, що ґрунтуються на офіційних статистичних даних. Розвиток таких методів має стати найважливішим завданням державного управління аграрною сферою на сучасному етапі розвитку, що особливо важливо для регіонального рівня управління.

Щодо оцінки ефективності державної програми чи проекту як базового інструменту реалізації державної аграрної політики, то форми оціночних досліджень мають включати: наукові дослідження – соціологічні опитування, спостереження, експертні оцінки, моделювання, проведення експериментів тощо. та публічні форми оцінки - парламентські слухання, звіти керівників та контролюючих органів, державний аудит, громадська думка, громадські обговорення, матеріали у засобах масової інформації (аналітичні статті, журналістські розслідування тощо), доповіді громадських організацій та громадських комітетів, звернення громадян та ін, у тому числі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Таким чином, принцип публічності має бути присутнім на всіх етапах розробки та реалізації аграрної політики, включаючи і стадію оцінки результатів[102].

Розроблена нами концептуальна структурно-функціональна модель, що включає блоки розробки та реалізації публічної аграрної політики, у яких основним елементом є технології публічного управління, має дати можливість після виконання всіх етапів сформулювати остаточний висновок щодо аграрної політики чи її продовження, зміна «порядку денного», вдосконалення, припинення дії чи інші зміни.

Таким чином, публічний характер розробки та реалізації державної аграрної політики є важливим ресурсом підвищення ефективності політики у сучасних умовах господарювання (глобалізація, перманентна соціально-економічна криза останніх років та ін.), здатним забезпечити якісне покращення об'єкта управління – аграрної сфери економіки.

3.2. Інституційний інструментарій громадського управління у системі заходів підвищення ефективності аграрної політики

В якості важливої зовнішньої умови розробки та реалізації сучасної аграрної політики та подальшого вдосконалення публічного управління

аграрною сферою економіки (агробізнесом) України в контексті суб'єктно-об'єктних відносин у роботі пропонується активно формувати інституційне середовище відповідно до розробленої структурно-логічної схеми взаємодії органів публічної влади, агробізнесу, експертно-наукового співтовариства та суб'єктів громадянського суспільства у громадській сфері.

Справді, нині відомі вчені зазначають, що в Україні ефективна взаємодія держави та низки суб'єктів громадянського суспільства досягається за умови формування відповідного інституційного середовища. Аналогічного впливу можна очікувати і для взаємодії держави та аграрного бізнесу, при цьому регулюючий вплив інституційного середовища здатний виявлятися через функціонування систем інститутів: конституційно-правових, нормативно-правових, соціально-економічних; управління, розвитку, регулювання та контролю; соціокультурної, духовної сфери і т.д., які можуть носити як формальний, так і неформальний характер.

Створення відповідного інституційного середовища в системі публічного управління аграрною сферою економіки в контексті суб'єктно-об'єктних відносин в кінцевому підсумку має забезпечити розробку та реалізацію ефективної державної аграрної політики, здатної забезпечити якісне перетворення суб'єкта публічного управління - органів державної влади та місцевого самоврядування та об'єкта управління - аграрної сфери економіки.

Оскільки публічне управління аграрною сферою економіки здійснюється на трьох рівнях, необхідна подальша модернізація таких інститутів громадського управління, як інститут державного управління та інститут місцевого самоврядування (ІМС), що має найважливіше значення для розвитку сільськогосподарського виробництва та сільських територій[81].

Подальшому вдосконаленню інститутів громадського управління сприяють реформи, що продовжуються в даний час - адміністративна,

державної служби, місцевого самоврядування. Оскільки зазначені інститути носять формальний характер, їх модернізація під час реформ здійснюється відповідно до федеральними законами та програмами, у яких зазначені етапи, заходи, терміни виконання тощо, тобто цей процес перебуває під контролем держави. У процесі реалізації програм реформування організаційно-управлінські інститути формуються шляхом прийняття цілого комплексу нормативно-правових документів (законів, указів Президента, постанов та розпоряджень Кабінету міністрів).

Публічне управління аграрної сферою, будучи в принципі галузевим управлінням, заснованим на такому правовому інституті, як аграрне законодавство, вимагає його суттєвого перетворення у сучасній Україні у межах ринкового господарювання, де основним є інститут приватної власності, зокрема на землю. Хоча за роки реформ аграрне законодавство загалом сформовано, проте багато його сторін потребують удосконалення відповідно до нового етапу розвитку українського суспільства та економіки. Так, в аграрному законодавстві необхідно розмежувати деякі функції органів влади для чого потрібно: 1) законодавчо закріпити перелік повноважень органів виконавчої влади; 2) виключити надмірне регулювання підзаконними нормативними правовими актами питань, які потребують законодавчого врегулювання; 3) привести у відповідність з законодавством регіональне законодавство, що регулює розвиток аграрної сферою, якщо воно суперечить першому, вторгається в компетенцію місцевих органів державної влади.

Для подальшого підвищення рівня публічності при розробці та реалізації державної аграрної політики в аграрне законодавство необхідно ширше включити такі принципи, як публічність, гласність, відкритість, прозорість, а також надати публічні механізми (інструменти) реалізації положень закону[64].

Багато дослідників особливо наголошують на відсутності реального функціонування на сільських територіях інституту місцевого самоврядування

що призводить до того, що ціла гілка громадського управління не використовується в повному обсязі, а це є однією з причин швидкого знелюднення сільських територій. У той самий час інститут місцевого самоврядування є основою реальної демократії, що забезпечує формування громадянського суспільства, розвиток територій та сільського соціуму. Все це вимагає наступних дій з боку влади вищого рівня:

1) забезпечити перерозподіл влади та ресурсів на користь низової ланки системи управління – органів влади у поселеннях (районах);

2) спростити структуру органів місцевого самоврядування на районному рівні і тим самим забезпечити спрощення їхнього функціонування для досягнення більшої ефективності, оскільки територіально мешканці сільських поселень, особливо нечисленних, відокремлені від влади, районна адміністрація малодоступна для сільського населення, можливості впливу на неї незначні.

Теперішніми завданнями у цій сфері управління є створення концепції розвитку та кодифікація законодавства про місцеве самоврядування, основні цілі якої складаються: 1) у забезпеченні правового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування на базі єдиного підходу за допомогою прийняття кодифікованого акта (дозвіл протиріч, забезпечення однаковості дефініцій та нормативних установлень, усунення прогалин, застарілих та неефективних норм); 2) у полегшенні правозастосування; 3) у найбільш ефективному вирішенні проблем, пов'язаних зі становленням, формуванням та розвитком муніципального права як галузі права та наукової дисципліни, з метою створення сучасної наукової бази, на якій могла б будуватися практика реформування місцевого самоврядування[2].

Інституційною основою аграрних реформ в Україні останніх 20 років є становлення нових економічних інститутів у аграрній сфері економіки - економіко-правових, фінансових, управлінських тощо. Завдання цього

моменту полягає у розвитку публічних інститутів, що сприяють управлінню аграрною сферою, а саме: інститутів приватної земельної власності, земельної іпотеки, публічних фінансів (бюджет, податки, державний кредит), сільської споживчої кооперації, державно-приватного партнерства, державних закупівель та поставок ін.

Інститут приватної земельної власності є економічною основою ефективного функціонування сучасної аграрної економіки. Хоча земельне законодавство сформовано, проте в нього потрібно внести зміни, які б забезпечили при роботі із земельною власністю ширше впровадження публічних процедур у процеси межування, роздачі земельних ділянок, отримання відомостей із земельного кадастру тощо.

У нашій країні потрібно активно розвивати інститут іпотечного кредитування. Сьогодні на Заході банки видають до 60% позик саме під заставу земельних ділянок, в Україні за земельною іпотекою бачать велике майбутнє, проте цей інститут практично не розвинений. Дійсно, іпотека частини земельної ділянки можлива лише після її повного виділення у натуральному вигляді із земель, що перебувають у спільній частковій або спільній власності, та проходження процедури державного кадастрового обліку. Основною перешкодою на шляху розвитку земельної іпотеки є неоформлене право власності, оскільки лише 13% земель сільськогосподарського призначення поставлено на кадастровий облік, пройшли юридичну реєстрацію та можуть використовуватися як застава

В аграрній сфері велике значення має інститут споживчої кооперації, що виконує соціальну функцію національної ваги. Проте за умов сучасної ринкової економіки він лише починає розвиватися. У перспективі сільська споживкооперація спільно з виробничою кооперацією може створити велику торговельну мережу, що включає як невеликі сільськогосподарські ринки, так і сучасні супермаркети. Завдання органів влади – створити умови для такого

об'єднання та співробітництва, здатного забезпечити соціальну підтримку сільського населення, допомогти у боротьбі з бідністю[108].

Інститут «закупівлі та постачання для державних потреб», в основі якого лежить "державне (муніципальне) замовлення", має велике значення для аграрної сфери. Формування замовлення, що є базовим елементом для системи державних (муніципальних) закупівель і поставок, практично відбувається в регіонах і строго регламентовано. Оскільки як постачальник продукції для державних потреб найпростіше виступити великим інтегрованим формуванням (агрохолдингам), для малих форм господарювання перспективним братиме участь у конкурсах на постачання продукції через споживчі кооперативи або галузеві аграрні спілки різної спрямованості, які мають відігравати роль саморегульованих організацій. І тому необхідно розробити відповідне законодавство. Цей процес також підвищить публічність, відкритість, прозорість в управлінні аграрною сферою, дасть можливість широкому колу осіб та організацій брати участь у процесі закупівель та постачання.

Соціокультурні інститути є дуже важливим аспектом сталого розвитку сільських територій . Історичний досвід аграрного реформування показує, що для вирішення проблем сучасного села потрібна принципова зміна державного підходу при формуванні державної аграрної політики, яка має враховувати не лише економічні, а й соціальні, демографічні, культурні чинники . Справді, оскільки у центрі будь-якого управлінського впливу перебуває людина, істотну роль процесі модернізації економіки, зокрема сільської, грає його ментальний стан, система духовних цінностей, ставлення до власності тощо. Для розвитку сучасного села у зв'язку з корінним ламанням традицій, всього устрою та способу життя сільського населення надзвичайне значення мають соціокультурні інститути, в рамках яких має виникнути новий соціокультурний фундамент та кардинально змінитися система цінностей, при

цьому необхідно не тільки сприйняти цінності нової епохи, але і відродити ті, що були втрачені в епоху соціалізму.

Соціокультурні інститути мають переважно неформальний характер. В Україні її активна модернізація за такими напрямками: 1) зміна ментальності; формування свідомості людей, здатних жити у відкритому, вільному суспільстві, сприймати публічність як необхідний елемент у відносинах держави, бізнесу, суспільства; 2) виховання у сільському жителі ініціативності, прагнення ризикувати, націленості на досягнення економічного успіху (значимо для сільського підприємництва); 3) зміна системи цінностей, підвищення рівня культури; 4) вироблення довіри до політичних інститутів; 5) відродження інститутів морального контролю та ін.

У рамках національної модернізації необхідно вести активну культурну політику, що забезпечує еволюційну модернізацію масової свідомості, особлива увага при цьому має бути приділена молоді, нове покоління якої сформувалося вже в пострадянській Україні. Для досягнення поставленої мети необхідні:

1) ліквідація бар'єрів на шляху участі громадян у сучасній економіці та відкритій політиці, усвідомлене залучення їх у суспільне та політичне життя;

2) розвиток школи як «інституту ненасильницької гуманітарної модернізації», де формуватиметься система цінностей наступного покоління;

3) вирішення кардинального питання про місце та роль предметів гуманітарного циклу в середній загальноосвітній школі, на основі яких слід формувати громадянську свідомість;

4) створення проектів щодо розвитку бібліотек, музеїв, видавничої справи тощо із використанням конкурсної системи;

5) пропаганда духовних цінностей, що оновлюються, формування ідеологічного фону модернізації тощо.

Велике значення сучасних інформаційних технологій (телевізійне мовлення, у тому числі цифрове, мобільний зв'язок, мережа інтернет тощо), які починають проникати навіть у віддалені населені пункти для комунікаційних зв'язків сільського населення. Так, Інтернет містить безліч корисних для агробізнесу дощок оголошень, майданчиків та каталогів, відкриває можливість регулярно та оперативно оновлювати інформаційні ресурси, оперативно використовувати нову інформацію щодо аграрного виробництва тощо[96].

Таким чином, можна резюмувати, що для успішної модернізації соціально-економічної системи та аграрної сфери економіки необхідний не тільки імпульс з органів вищої державної влади, навіть підкріплений значними фінансовими коштами, а й підключення до цього процесу широкого загалу людей шляхом інституціоналізації різних сторін життєдіяльності за умов розвитку суспільної сфери про те, щоб процес модернізації набув незворотного характеру, а збереження досягнутих результатів було завданням населення країни.

Створення інституційного середовища проживання і сучасної системи громадських інститутів у аграрній сфері, адекватних умовам ринкової економіки та тенденції до глобалізації, має стати позитивною основою розробки та реалізації ефективної аграрної політики та розвитку відповідного вимогам часу громадського управління аграрною сферою економіки.

ВИСНОВКИ

У роботі вивчено та висвітлено актуальну проблему щодо механізмів публічного управління в державній аграрній політиці, а реалізована мета і завдання дають можливість дійти в роботі таких висновків:

1. Розвиток демократичних змін у функціонуванні української економіки, підвищення ступеня зрілості громадянського суспільства актуалізують проблему публічності державної економічної, зокрема аграрної, політики у плані дотримання принципів публічності, гласності, відкритості, прозорості. Це означає, що процес управління як механізм реалізації економічної політики має стати прозорим на всіх етапах свого здійснення, а державний менеджмент на всіх рівнях – від загальнодержавного до місцевого – сприйнятливий до думки більшості населення, щодо якого передбачається здійснювати ті чи інші управлінські рішення .

2. Продемонстровано результати інституційних перетворень аграрної сфери економіки України як об'єкта державної аграрної політики у процесі ринкових реформ. На конкретних прикладах показано, що в умовах прийняття управлінських рішень на різних рівнях управління в рамках старих адміністративно-бюрократичних підходів було допущено суттєві прорахунки, що зумовлюють нестабільне сільськогосподарське виробництво, відсутність сталого розвитку сільських територій, низький рівень життя сільського населення тощо.

3. Процес перетворення органів громадської влади як суб'єкта управління аграрною сферою економіки України («внутрішнє управління»). Показано, що в ході низки реформ - адміністративної, державної служби, місцевого самоврядування - ці органи перетворені певним чином. Однак, оскільки ефективність управління аграрною сферою невисока, а також спостерігаються значні прояви корупції, шахрайства, розкрадань та інших негативних явищ на різних рівнях влади, потрібна подальша модернізація публічних органів управління. Рекомендовані в роботі шляхи їх подальшого вдосконалення в плані підвищення публічності (гласності, відкритості, прозорості) на основі використання технологій публічного управління представлені як продовження реформ, що раніше проводилися. В аспекті досліджуваної проблематики потрібен перегляд насамперед взаємовідносин

влади, бізнесу та суспільства у процесі прийняття важливих управлінських рішень.

4. Проведення ефективної аграрної політики вимагає розробки та затвердження на державному рівні довгострокової стратегії розвитку аграрної сфери, що включає регіональні та сільські муніципальні стратегії та узгоджену із суб'єктами громадянського суспільства (агробізнес, експертно-наукове співтовариство, некомерційні організації та ін.). Для публічного управління аграрною сферою економіки як об'єктом необхідно повною мірою використовувати на всіх рівнях технології публічного управління – державно-приватне партнерство, систему державних закупівель та постачання, кооперацію форм господарювання, інформаційно-консультаційну систему, інформаційно-комунікаційні технології.

5. В процесі дослідження була виявлена необхідність вдосконалення процесу розробки та реалізації державної аграрної політики та управління аграрною сферою економіки України у відкритій публічній сфері на основі принципів публічності, гласності, відкритості, прозорості з використанням технологій громадського управління. Застосування цих технологій має забезпечити підвищення ефективності аграрної політики, кардинальну зміну на нових засадах процесу управління об'єктом - аграрною сферою, а також перехід на якісно вищий рівень розвитку різних її підсистем (сільськогосподарське виробництво, інфраструктура, соціальна сфера та ін.) для досягнення найважливіших цілей перетворення об'єкта управління – забезпечення продовольчої безпеки країни, сталого розвитку сільських територій, підвищення якості життя сільського населення.

1)