



С. Б. Шапиро, докторант Белорусского НИИ экономики и информации АПК

УДК 631.152:658.012.4

Управленческая вертикаль агропромышленного комплекса в новых условиях хозяйствования

Наличие системного кризиса предполагает усиление властно-распорядительных форм управления и контроля, что ведет к усилению роли государственных органов, осуществляющих эти функции. Однако такая формула действий должна носить временный характер, так как государственное в большой мере противоречит общей задаче либерализации экономики.

В статье рассматривается предлагаемая автором структура органов государственной вертикали управления АПК, включающей Минсельхозпрод, областные комитеты по сельскому хозяйству и продовольствию и районные управления сельского хозяйства; обоснованы функции управления каждой управленческой структуры применительно к новой экономической ситуации, сложившейся в республике. Рекомендуемая новая организационная структура Минсельхозпрода Республики Беларусь состоит из семи департаментов, каждый из которых будет выполнять определенные функциональные обязанности.

Ответственность на нынешнем этапе реформ за результативность рыночных преобразований, укрепление государственности, совершенствование механизмов государственного регулирования социально-экономических процессов ложится на органы государственного управления. Состояние экономики в большой мере определяет характер, методы и формы государственного управления. Наличие системного кризиса предполагает усиление властно-распорядительных форм управления и контроля, что ведет к усилению роли государственных органов, осуществляющих эти функции. Надо признать, что такая формула должна носить временный характер, так как государственное воздействие в большой мере противоречит общей задаче либерализации экономики. Магистральный путь к социально-ориентированной рыночной экономике лежит через поэтапную функциональную и структурную перестройку сис-

System crisis availability presupposes enforcing the administrative forms of managing and control, which results in enhancing the role of state organs, realizing these functions. However, such a formula of actions should be of a transient character, as the state forms of managing are mostly contradictory to the general task of economic liberalization.

The article deals with the state-organs structure in vertical line of managing AIC, including the Minagroprod, regional committees on agriculture and provisions and district agrarian administrations. The functions of managing each administrative structure applying to new economic situation, emerged in the Republic, have been substantiated. The recommended new organizing structure of the Minagroprod of the Republic of Belarus consists of seven departments, each of them will fulfill definite functional obligations.

темы управления в направлении существенного повышения эффективности механизма рыночного саморегулирования по сравнению с прямым централизованно-административным управлением. На ход процесса трансформации кардинальным образом влияет глубина, содержание и темпы реформирования отношений собственности, создание правовой базы и механизма регулирования социально-экономических процессов.

Какова же должна быть новая структура органов государственной вертикали управления АПК? Ответ на этот вопрос можно дать с учетом постановки целей и задач перед этими структурами, а их конкретизация зависит от необходимости исполнения выработанных на этой основе функций управления.

Как показывают исследования, на Минсельхозпрод сегодня следует возложить следующие задачи:

– общее управление отраслью;

- стратегическое управление развития отрасли;
- оперативное управление;
- смягчение социальных последствий реформ;
- управление процессами приватизации;
- законодательная инициатива и правовые нормы.

Общее управление отраслью должно предусматривать:

- определение приоритетов в развитии агрокомплекса, разработку стратегических программ и мероприятий по стабилизации и развитию агрокомплекса;
- координацию работы по структурной перестройке агрокомплекса и проведение аграрной реформы;
- организационную работу по формированию и регулированию рыночных процессов в агрокомплексе;
- управление государственными предприятиями и сохранившейся частью государственной собственности в приватизируемых предприятиях агрокомплекса;
- структурную перестройку аппарата управления отраслью в соответствии с новыми задачами; создание Положения о должностных функциях каждого подразделения и работника министерства;
- реорганизацию отраслевой финансово-кредитной системы и контроль за ее деятельностью;
- вовлечение агрокомплекса в систему мирохозяйственных связей;
- привлечение иностранных и отечественных инвестиций.

Стратегическое управление. Развитие отрасли. В эту функцию Минсельхозпрода должно входить:

- формирование Продовольственного фонда Республики Беларусь с необходимым материально-техническим обеспечением. Формирование и использование государственных ресурсов и резервов продовольствия через систему квотовых государственных закупок минимума жизненно необходимой продукции агрокомплекса, государственных заказов и контрактов с индексированным гарантируемым минимумом закупочных цен (по примеру Японии, Кореи, Тайваня, Франции, Бельгии, Италии);
- внедрение достижений научно-технического прогресса в сельском хозяйстве и агроперерабатывающей промышленности;
- определение инвестиционной политики в агрокомплексе и контроль за ее реализацией;
- подготовка и переподготовка кадров. Проведение единой кадровой политики. Подбор кадров, обучение, переподготовка и контроль за эффективной работой аппарата управления, материальное стимулирование повышения квалификации кадров;
- организация информационных потоков. Экономический анализ деятельности агрокомплекса. Информационно-статистическое обеспечение региональных и отраслевых управлений и крупных хозяйств агрокомплекса, перерабатывающей промышленности и обслуживающих отраслей;
- разработка методических рекомендаций; организация бухгалтерского учета и ревизионной работы;
- стимулирование роста товарности в агрокомплексе.

Оперативное управление. Как показывает практика и научные обобщения, оперативное управление в этих условиях решает такие задачи, как:

- регулирование внутреннего сельскохозяйственного рынка;
- заключение с производителями сельхозпродукции долгосрочных соглашений, основным содержанием которых являются:
- обязательства производителей по производству определенной номенклатуры сельхозпродукции в необходимых, расчетно установленных объемах;
- обязательства государства в лице Минсельхозпрода РБ по авансированию этого производства в пределах 50–70% стоимости продукции;
- прогнозирование производства и спроса, развития отраслей и предприятий агрокомплекса.

В рекомендательное индикативное планирование с использованием средне- и долгосрочных планов и целевых программ должно входить:

- воздействие на формирование закупочных цен и доходов в сельском хозяйстве через отраслевую финансово-кредитную систему;
 - создание и централизация хранения государственных резервов сельхозпродукции и продовольствия;
 - координация сельского строительства (инфраструктура, дороги, межхозяйственные объекты и так далее);
 - подготовка предложений по регулированию ценовой и кредитной политики, налогообложению, финансовой поддержке агрокомплекса государством, формированию рыночной инфраструктуры;
 - использование мер экономического регулирования, в том числе бюджетных ассигнований, на развитие приоритетных отраслей; экономическое стимулирование участия в государственных программах;
 - участие в заключении межгосударственных и межотраслевых соглашений по ценовым паритетам и в их реализации;
 - оперативное слежение за движением рыночных цен на аграрную продукцию и средства производства, за издержками производства и его доходностью, включая весь путь от производства до реализации товара.
- Важной функцией оперативного управления является:
- реорганизация убыточных хозяйств (от смены руководства, включая трастовое управление, до осуществления процедуры банкротства и последующей санации предприятия);
 - обеспечение государственного контроля и надзора за соблюдением нормативных актов и проведением мероприятий по защите растений, качеством семенного и посадочного материала, техническим состоянием машинно-тракторного парка и оборудования, соблюдением ветеринарного устава и осуществлением мер по охране и защите животных, проведением карантинных мероприятий;
 - систематическая оценка основных фондов: индексация амортизационных отчислений;
 - инвентаризация земель, введение земельного кадастра и мониторинга земель совместно с Государствен-

ным комитетом по землеустройству. Организация работ по определению стоимости земли в каждом хозяйстве. Экономическая защита земли:

– организационное обеспечение, регулирование и контроль за:

1) воспроизводством плодородия почв и реализацией мероприятий по охране окружающей среды;

2) организацией племенного дела, семеноводства, сортообновления, производством и реализацией посадочного материала и так далее;

– создание и организация Государственной инспекционной службы агрокомплекса с функциями:

1) обучения и переподготовки кадров;

2) аттестации знаний и практической подготовленности сельхозпроизводителей;

3) контроля за выполнением определяющих технологических операций, качеством выполняемых работ и так далее.

– координация государственной политики в области экологии и поддержания равновесия природной среды. Субсидирование расходов на повышение плодородия почв посредством налоговых льгот и других мер воздействия;

– контроль за использованием земельными и водными ресурсами, в том числе с точки зрения экологического благополучия;

– разработка и внедрение научно обоснованных нормативов производства сельскохозяйственной продукции;

– сертификация сельскохозяйственной продукции и контроль за исполнением стандартов ее качества;

– создание отраслевой финансово-кредитной системы и контроль за ее деятельностью.

Смягчение социальных последствий реформ в отрасли. Это в значительной мере по своему характеру политическая функция, так как от ее успешной реализации зависит стабильность в обществе. По нашему мнению, она должна предусматривать:

– разработку и реализацию мер по смягчению социальных последствий структурной перестройки агрокомплекса (в сотрудничестве с областными, районными и сельскими советами);

– организацию подготовки и осуществления государственных программ по обеспечению занятости населения, высвобождаемого из сферы сельхозпроизводства (развитие агропереработки на селе, промыслов, ремесел, переобучение и переподготовка по новым профессиям и так далее);

– проведение государственной политики по устранению последствий чернобыльской катастрофы в агрокомплексе республики и (совместно с местными органами власти) в сельской местности в целом.

Управление процессом приватизации исходит из потребностей:

– разработки общих принципов государственной программы по акционированию и приватизации в агрокомплексе и соответствующих нормативных актов и рекомендаций, руководство и контроль за их реализацией на местах;

– содействия рыночной коммерциализации государственных предприятий и неакционируемых колхозов;

– содействия развитию крестьянских (фермерских) хозяйств, кооперативов и других форм предпринимательства, подсобных сельских хозяйств предприятий, личных подсобных хозяйств граждан. Экономическая и организационная помощь в их снабжении, организации сбытовой, кредитной и т.п. кооперации на добровольных началах с кооперативными хозяйствами и частично сохраняющимися государственными сельскохозяйственными предприятиями.

Функции законодательной инициативы и обеспечения правовых норм предусматривают:

– внесение в установленном порядке предложений по преференциальным и протекционистским мерам;

– создание соответствующих органов государственного управления агропромышленными комбинатами, объединениями, ассоциациями и другими хозяйственными формированиями через контрольный пакет акций и контрольную систему;

– совершенствование правового механизма, направленного на поддержку эффективного производства, защиту товаропроизводителей и реализацию принципа самоуправления в хозяйствах агрокомплекса;

– методическое и юридическое обслуживание агрокомплекса.

Областные комитеты по сельскому хозяйству и продовольствию призваны:

– разрабатывать основные направления аграрной политики области, осуществлять структурную перестройку агропромышленного комплекса, прогнозировать их развитие, разрабатывать проекты государственных, производственных и научно-технических программ развития агропромышленного комплекса и контролировать их выполнение;

– содействовать развитию многоукладной экономики, формированию и деятельности рыночных инфраструктур, способствовать приватизации и демонополизации;

– формировать структуры аграрного маркетинга, агробиорж, оптовых продовольственных рынков;

– осуществлять научное, инновационное и информационное обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса, пропаганду научно-технических достижений;

– прогнозировать объемы производства продукции сельского хозяйства и продовольствия, координировать деятельность заготовительных структур с сельскими товаропроизводителями по сбыту и закупкам продукции для государственных нужд;

– разрабатывать и воплощать в жизнь комплекс организационно-экономических, технических и научных мероприятий, направленных на увеличение и рациональное использование ресурсов продовольствия и сельскохозяйственного сырья.

Одной из важнейших функций, стоящей перед областными органами аграрного управления (хотя правомерно относить это к республиканскому и районному уров-

ням), является восстановление ранее сложившихся производственно-экономических связей в агрокомплексе, но на принципиально новых кооперативных отношениях. В государственном секторе сосредоточены объекты науки и научно-технической сферы агрокомплекса, которые являются аккумуляторами научно-технического прогресса. На их базе путем эффективного использования накопленного потенциала представляется возможным осуществление кардинальных прорывов в повышении эффективности всего аграрного производства. Поэтому важно в системе управления агропромышленным комплексом сохранить государственный сектор, обеспечить приоритетные условия его развития, расширить правовую базу деятельности государственных предприятий, организаций и учреждений. Сквозной функцией государственного управления, аналогично функции развития кооперативных отношений, является и обеспечение эффективной кадровой политики, формирование единого образовательного комплекса в АПК с универсальной системой непрерывного образования.

Основным проводником функций государственного управления по отношению к первичным производственным структурам агропромышленного комплекса является районный уровень управления. Управление сельского хозяйства районного исполнительного комитета призвано претворять в жизнь выполнение функций, возложенных на Министерство сельского хозяйства и областной комитет по сельскому хозяйству, которые носят сквозной характер и не в состоянии осуществляться без их проработки на первичном уровне.

Сложившаяся система управления в районе в период перехода к рынку должна самоорганизоваться в более эффективную и гибкую модель, которая, с одной стороны, должна осуществлять государственное и территориальное управление, а с другой, — стимулировать развитие хозяйственного самоуправления в регионе. Такую реформу районного управления уже сегодня настоятельно требуют социально-экономические интересы реорганизованных колхозов, совхозов, фермерских хозяйств, приватизированных и обслуживающих предприятий. Необходимость быстрого реформирования районного уровня аграрного управления продиктована изменившимися экономическими, социальными, производственными и другими условиями. В основе данного процесса лежит ряд факторов. Реформирование отношений собственности и расширение на этой основе хозяйственной самостоятельности вызывают необходимость изменения организационно-производственной структуры предприятий агропромышленного комплекса и их подразделений;

возрастание личной и групповой мотивации к эффективному использованию имущественных и условно земельных паев стимулирует коммерциализацию внутренних и внешних связей экономических и управленческих отношений;

перераспределение от централизованных в пользу первичных хозяйственных подразделений производственных связей и функций управления;

развитие демократических форм управления; повышение профессиональных требований к руководителям и специалистам, осуществляющим государственные управленческие функции, а также необходимость сокращения численности работников аппаратов управления.

В каждом районе необходимо максимально способствовать развитию самоуправяемого агропромышленного комплекса, который должен осуществлять внутреннюю саморегуляцию интересов властных структур, товаропроизводителей и жителей района на основе законодательно-нормативных актов.

Внутрирайонному самоуправлению должны способствовать:

- создаваемые объединения товаропроизводителей в форме производственно-коммерческих структур;
- организация районных, оптовых рынков производителя;
- становление трастовых отношений;
- развитие маркетинговых исследований.

Реформирование системы управления в АПК района следует осуществлять в двух направлениях.

Первое. Целесообразно на основе законодательных и нормативно-правовых актов разрешать вопросы государственного регулирования и координации в деятельности предприятий.

Второе направление должно стимулировать развитие хозяйственной самостоятельности, развивать многоукладность в экономике района, содействовать коммерциализации основного и обслуживающего производства.

В структуре взаимоотношений между органами управления и первичными хозяйствующими структурами должны находить место новые для этих органов функции:

- координация деятельности всех предприятий и структур АПК;
- осуществление правовой, организационной и информационно-консультативной помощи в становлении новых формирований;
- консультирование специалистов предприятий по вопросам технико-технологического, финансово-экономического, кадрового характера;
- защита интересов товаропроизводителей;
- содействие в кредитовании предприятий, в выделении средств государственной поддержки, заключении договоров на поставку продукции, выполнение работ и услуг;
- проведение маркетинговых исследований и информационное обеспечение по рынкам сбыта, ценам и необходимым потребительским свойствам продукции, местам хранения, условиям транспортировки, формированию оптовых товарных партий;
- содействие организации плановых услуг по транспортировке, хранению, переработке и упаковке продукции;
- содействие организации оптовых рынков продовольствия и средств производства в районе и вовлечение в них предприятий всех форм собственности;

– оказание помощи в создании союзов, ассоциаций, объединений по различным направлениям функционирования хозяйственных субъектов;

– выполнение других функций, направленных на развитие хозяйственного самоуправления предприятий.

На основе поставленных целей и задач перед всеми уровнями агропромышленного комплекса следует определить совокупность функций, реализация которых позволит достичь намеченных решений. Перечень управленческих функций Министерства сельского хозяйства и продовольствия, областных комитетов и районных управлений сельского хозяйства и продовольствия в наиболее общем виде. В различные периоды существенное влияние на развитие АПК оказывает состояние экономики государства, его политическое устройство, что в конце концов вносит серьезные коррективы как в постановку целей, задач, так и в производные от них функции управления.

Реформирование производственных отношений в АПК – это сложный и многоэтапный процесс, который вызывает необходимость реформирования системы управления на селе. В связи с этим следует признать, что второй причиной динамики функций управления является реформа внутри самого агропромышленного комплекса. Третьим фактором, вызывающим мобильность управленческих функций в аграрной вертикали управления, является необходимость построения на базе нынешнего всеохватывающего государственного управления не формальных систем хозяйственного управления и самоуправления, что по мере развития этих систем будет оказывать серьезные изменения на управленческие функции государственных органов управления, а именно таких как МСХиП, областные комитеты и районные управления. Все это должно внести серьезные коррективы в структуру самих ведомств. Рекомендуемая организационно-управленческая структура Минсельхозпрода Республики Беларусь представлена на рисунке 1.

Предлагаемая схема-структура управления исходит из определенных функциональных обязанностей, которые будут выполняться отдельными структурными подразделениями (департаментами).

Так, департамент по управлению государственными целевыми программами осуществляет функции по регулированию реструктуризации сельского хозяйства.

Департамент регулирования рынков ресурсов для сельского хозяйства должен осуществлять функцию по обеспечению государственной поддержки формирующейся рыночной системы материально-технического и сервисного обеспечения отрасли, контролировать рынки ресурсов для агропромышленного производства, организовывать государственную поддержку продвижения высокотехнологического сельскохозяйственного оборудования, регулировать приобретение зарубежных технологий и сельскохозяйственных машин мирового уровня;

– департамент по регулированию сельскохозяйственных рынков и внешнеэкономической деятельности осу-

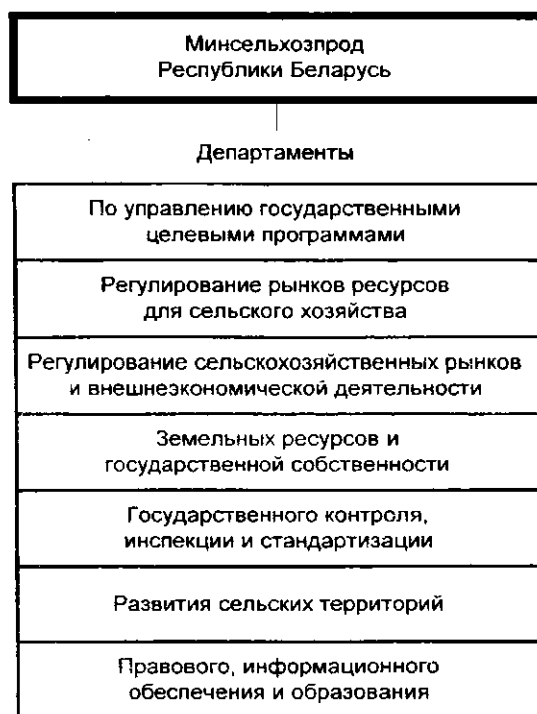


Рис. 1. Рекомендуемая организационно-управленческая структура Минсельхозпрода Республики Беларусь

ществляет контроль за выполнением программ расширения внутреннего рынка местного продовольствия, государственную поддержку экспорта, формирует государственные запасы продовольствия, включая страховой фонд, разрабатывает механизм товарных инвестиций, принимает решение об импортных защитных мерах и так далее;

– департамент по земельным ресурсам и государственной собственности разрабатывает и внедряет механизм правового и экономического регулирования земельными отношениями, готовит предложения по определению статуса земель, а также разрабатывает правила ведения залоговых операций с земельными участками, организует регистрацию залога земель и другого имущества сельскохозяйственных товаропроизводителей путем ведения специальных реестров, осуществляет полномочия по управлению государственной собственностью и находящимися в ней пакетами акций (паев) хозяйственных предприятий; управляет процессами санирования и реорганизации неплатежеспособных предприятий сельского хозяйства и переработки;

– департамент государственного контроля, инспекции и стандартизации будет ответственен за обеспечение государственного контроля за процессами производства продукции, ее соответствии действующим стандартам и интересам охраны людей, соблюдение условий охраны окружающей среды. Это структурное подразделение будет разрабатывать общие принципы организации семенного, технического, ветеринарного и другого контроля, проводить работу по нормированию и стандартизации производственных процессов, управлять

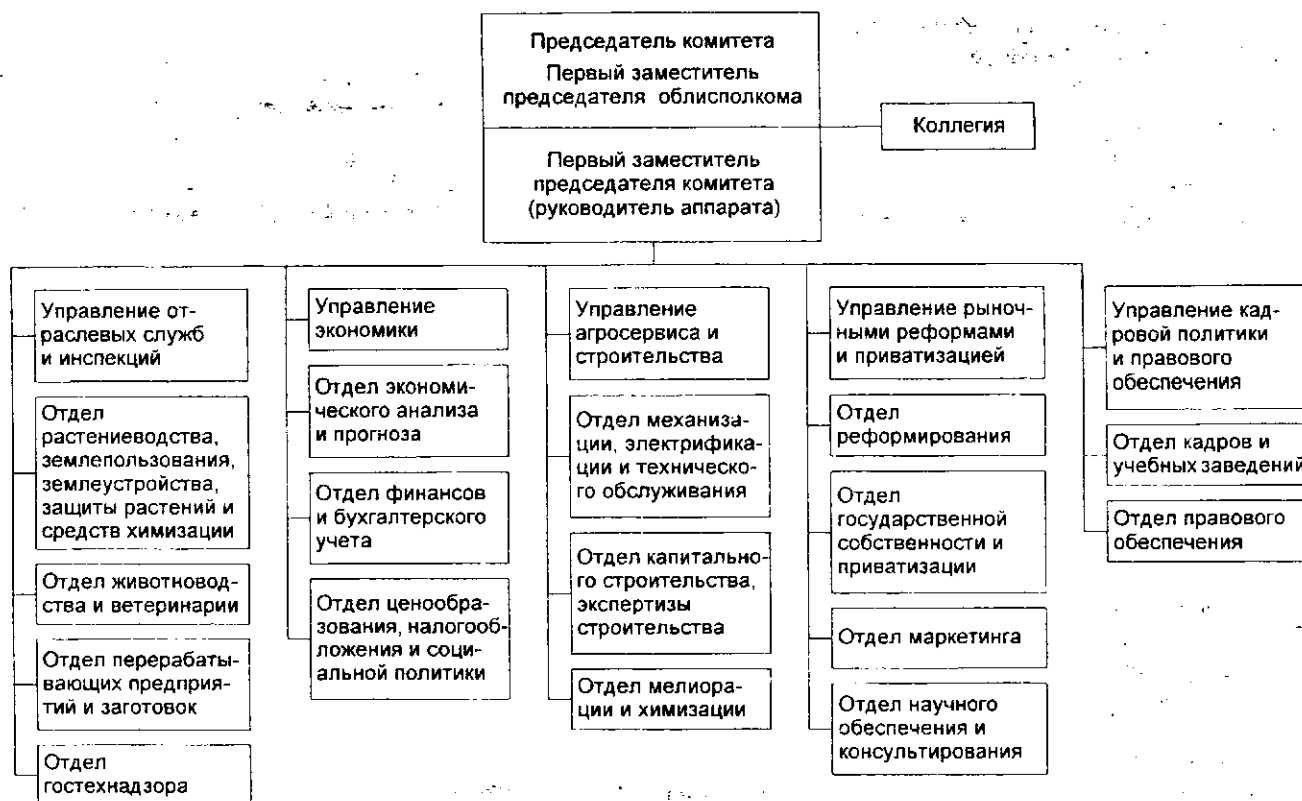


Рис.2. Предлагаемая структура комитета по сельскому хозяйству и продовольствию области

государственными инспекциями, устанавливать порядок и правила лицензирования любой сельскохозяйственной деятельности, контролировать выполнение государственных законов и постановлений правительства;

– департамент развития сельских территорий регулирует процесс реализации природоохранных программ, развитие несельскохозяйственных функций аграрного сектора экономики, организует использование природных ресурсов, разработку программ рекультивации земель, формирует программы социально-экономического развития территории, контролирует финансирование мероприятий государственной поддержки сельского хозяйства, содействует созданию общественных институтов;

– департамент правового, информационного обеспечения и образования оказывает финансовую и организационную поддержку для формирования единой системы консультационно-информационного обслуживания сельского хозяйства, проводит правовую экспертизу и участвует в разработке законов агропромышленного комплекса, управляет сельскохозяйственными образовательными учреждениями.

Система государственного управления АПК должна создаваться на условиях разграничения прав, обязанностей и ответственности между различными уровнями государственного управления и образовывать единую систему управления АПК. Все разрозненные государственные органы управления на уровне области должны быть объединены в один центр – Комитет по сель-

скому хозяйству и продовольствию. Структура комитета может состоять из 5 управлений (рис.2), которые соответствуют выполнению основных задач и функций управления, изложенных выше.

Комитет по сельскому хозяйству и продовольствию области наделяется экономическими рычагами, обеспечивающими защиту интересов производителей и потребителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия, а также других входящих в АПК отраслей, разработку и реализацию областных целевых программ, эффективное управление объектами государственной собственности и развитие системы хозяйственного управления.

Взаимоотношения комитета и структур хозяйственного управления должны строиться на договорных условиях, где на орган областного управления ложится задача как стимулирования развития самой системы хозяйственного управления, так и функции по координации ее деятельности и контролю за соблюдением законодательства с ее стороны. Областной комитет должен направлять свои усилия на развитие рыночных отношений на селе, постепенное сокращение функций административного воздействия. Предлагаемая структура комитета должна соответствовать переживаемому обществом переходному периоду и поэтому в структуре есть элементы старой командной системы управления и новые рыночные подразделения. По мере изменения в обществе как в плане мировоззрения населения, так и в правовом направлении должна происходить и

корректировка в структуре управлений и отделов комитета по сельскому хозяйству и продовольствию. Исполнение функций государственного управления на районном уровне возлагается на управление по сельскому хозяйству и продовольствию района, управленческая структура которого должна в уменьшенном виде напоминать структуру областного комитета. От адаптации районного органа управления к условиям многоукладной экономики во многом зависит успех аграрной реформы.

Управление сельского хозяйства и продовольствия района должно не только исполнять функции государственного управления, но и стать информационно-кон-

сультационным и маркетинговым центром АПК региона. Так же как и областной комитет управление должно оказывать содействие формированию системы хозяйственного и территориального самоуправления. По мере развития новых субъектов хозяйственного управления им должны делегироваться многие из тех функций, исполнение которых сегодня является государственной задачей. При этом за управлением сельского хозяйства и продовольствия района в обозримом будущем следует оставить функции контроля и инспекции в ветеринарном, племенном скотоводстве, семеноводстве, землепользовании и землеустройстве.