Підтримку надає:
Федеральне міністерство продовольства і сільського господарства
на підставі рішення Німецького Бундестагу

Німецько-український агрополітичний діалог

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України ДОРАДА

Агрополітичний звіт APD/APB/07/2021

Німецький досвід в організації ефективного аграрного управління – опції для України

Др. Герман Онко Айкенс

Київ, вересень 2021

Виконавці
IAK AGRAR CONSULTING
AFC AGRICULTURE & FINANCE CONSULTANTS
IAMO Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien
GFA CONSULTING GROUP Generalbeauftragter BMEL Büro Berlin

Контакти:
АПД Україна
вул. Рейтарська, 29-б,
01030 Київ
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Про проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федеральним Міністерством продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006р. і наразі до 2021р. та за його замовленням через виконавця ТОВ ГФА Консалтинг Груп, а також робоче співтовариство, яке складається з ТОВ IAK Аграр консалтинг (IAK), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (IAMO) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл.

Реципієнтом проекту виступає Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України «Дорада». При реалізації важливих заходів для розвитку ринку землі, використання державних земельних площ та приватизації АПД працює у кооперації з ТОВ з управління та реалізації земель (BVVG). Бенефіціаром проекту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проєкт має підтримувати Україну в питаннях розвитку сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та підвищення міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політик та з урахуванням потенціалу розвитку, який виникає в рамках Угоди про Асоціацією між ЄС та Україною. З цією метою Проєкт має надавати інформацію про німецький, зокрема, східнонімецький, а також міжнародний, європейський досвід з розробки рамкових аграрно-політичних умов, а також з організації відповідних аграрно-політичних установ.

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog

www.apd-ukraine.de

Автор
Др. Герман Онко Айкенс

Дисклеймер
Це дослідження публікується за відповідальності Німецько-українського агрополітичного діалогу (АПД). Будь-які точки зору та результати, висновки, пропозиції чи рекомендації в дослідженні належать авторам і не обов'язково збігаються з думкою АПД.

© 2021 Німецько-український агрополітичний діалог
Всі права захищено.

Зміст

1. ВСТУП 4

2. АГРАРНЕ УПРАВЛІННЯ В НІМЕЧЧИНІ 5

2.1. Історія 5

2.2. Розвиток аграрного управління у Федерації, федеральних землях та громадах 7

2.3. Співпраця між міністерствами на Федеральному рівні 11

2.4. Співпраця між Федерацією, федеральними землями та громадами 12

2.5. Адміністративні процедури в міністерстві 13

2.6. Співпраця між міністерством та підвідомчими установами 15

2.7. Екскурс: вплив ЄС на процеси управління 15

3. АГРАРНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ 16

3.1. Історія 16

3.2. Будова аграрного управлінн 19

3.3. Структура міністерства та співробітництво між міністерствами 20

3.4. Співпраця між різними регіональними рівнями 21

3.5. Адміністративні процедури в Міністерстві 22

3.6. Співпраця між Міністерством та підпорядкованими установами 22

4. ВИСНОВКИ ЩОДО ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ 22

4.1. Основи управління 25

4.2. Оптимізація управлінської бази 26

4.3. Оптимізація організації управління 28

4.4. Оптимізація управлінських дій 30

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО КОРОТКОСТРОКОВОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ 31

6. ПІДВЕДЕННЯ ПІДСУМКІВ 34

7. ДЖЕРЕЛА 35

1. ВСТУП

Аграрний сектор в Україні все ще перебуває на шляху реформ. Для цього потрібне потужне та ефективне аграрне управління.

Міністерство аграрної політики та продовольства України (МАПП) було інтегровано до Міністерства економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України (МЕРТ) у вересні 2019 року. На думку осіб, які приймають політичні рішення, ця перебудова не дала результату. Аграрний бізнес також не бачив своїх інтересів достатньо представлених у цьому об'єднанні.

З огляду на цю ситуацію, український Парламент призначив пана Романа Лещенка Міністром 17 грудня 2020 року. Кабінет Міністрів прийняв Постанову про відповідальність відновленого Міністерства аграрної політики та продовольства 17 лютого 2021 року. МАПП повернули попередні широкі обов'язки, за винятком відповідальності за Державне агентство з безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, а також відповідальність за питання органічного землеробства.

В рамках мого завдання, як міжнародного короткострокового експерта, ця робота робить свій внесок до загальної консультативної концепції щодо відновлення МАПП з метою створення більш ефективних управлінських структур в аграрному секторі.

Звіт носить назву «Досвід Німеччини у розробці ефективного аграрного управління - опції для України».

Після історичного огляду слідує представлення адміністративної структури аграрного управління в Німеччині. Відповідно показано співробітництво різних рівнів, доповнене поясненням адміністративних процесів у міністерстві та між різними установами.

Наслідки членства в ЄС та Федеральної структури Німеччини для формування управлінської структури та адміністративних дій обговорюються окремо.

Аграрне управління в Україні представлене в її історичному контексті. Після опису структури аграрного управління слідує представлення адміністративних процесів та співпраці між різними управліннями.

Детально обговорюються поточні адміністративні та виклики, пов’язані з управлінням, з якими стикаються відповідальні особи в Україні.

Далі йдуть основні пояснення щодо управлінської діяльності. Вносяться різні рекомендації з метою оптимізації роботи МАПП та підпорядкованих йому установ. З поточних актуальних питань даються окремі рекомендації щодо дій.

Мета роботи полягає у наданні особам, які приймають відповідні рішення в Україні, вказівок та порад щодо того, як оптимізувати підходи до управління з точки зору структур та управлінських дій. Рекомендації базуються на досвіді роботи німецького аграрного управління.

2. АГРАРНЕ УПРАВЛІННЯ В НІМЕЧЧИНІ

2.1. Історія

Окреме міністерство для аграрного сектору було створено в Німеччині в 1919 році. Спершу у фокусі роботи було забезпечення продуктами харчування після програшу Першої світової війни.

Веймарська республіка характеризувалася боротьбою з гіперінфляцією, продовольчими кризами та підтримкою фермерських господарств за допомогою програм дій у надзвичайних обставинах та перепланованням боргів.

Серйозна сільськогосподарська криза близько 1930 р. спричинила розгортання протестів серед сільського населення та сприяла успіхам націонал-соціалістів на виборах. Після приходу до влади НСДАП (Націонал-соціалістична робоча партія Німеччини) впровадження націонал-соціалістичної ідеології стояло на передньому плані аграрної політики. Центральну роль у цьому відіграло Міністерство сільського господарства. Засобом досягнення цієї мети став розпуск та насильне приєднання до пануючої ідеології сільськогосподарських організацій.

Після поразки у Другій світовій війні у західних окупаційних зонах були створені спільні для кількох федеральних земель сільськогосподарські адміністрації, а в радянській зоні окупації – центральне управління.

У 1949 році із заснуванням Федеративної Республіки Німеччини та НДР, в обох країнах було створено незалежне аграрне відомство.

У НДР історично найбільш стійким політичним заходом в аграрному секторі була колективізація з розпорядженням про передачу приватних підприємств до державних (народних) підприємств та кооперативів. Ці різкі кроки, частково проти запеклого опору постраждалих, призвели до створення великих господарств у тваринницькій та овочевій галузі, які також через відсутність засобів виробництва не змогли виправдати очікувань, що на них покладалися.

Для Федеративної Республіки Німеччина європеїзація аграрної політики стала визначною агрополітичною подією. Аграрна політика була першою сферою політики, яка була перетворена на спільну політику, тому аграрна політика взяла тут на себе роль першопрохідця та лідера.

З відновленням німецької єдності 3 жовтня 1990 року трансформація планової економіки сільського господарства колишньої НДР та її інтеграція до існуючої системи стали пріоритетним завданням Федерального міністерства продовольства та сільського господарства (BMEL). Щоб впоратися з цим завданням в BMEL було запроваджено 267 нових посад.

У п'яти так званих Нових федеральних землях аграрні управління створювалися за зразком земельних аграрних управлінь західних федеральних земель. Спроби створити там сільськогосподарські палати, які існують в деяких західних

федеральних землях, тривали лише короткий час. Ідея самоврядування зазнала невдачі, серед іншого, через те, що з сільського господарства стягувалися так звані внески до палати. Існував також страх можливого створення подвійних управлінських структур з додатковими вимогами щодо координації. На Сході не було вагомих прихильників цих планів, ініційованих насамперед західними палатами.

У 2001 р. Федеральне міністерство продовольства, сільського та лісового господарства отримало додаткові обов'язки у сфері охорони здоров'я та економічного захисту споживачів. Це розширення компетенції відбулося в ході кризи, пов'язаною з хворобою великої рогатої худоби, викликаною BSE (пріонні хвороби), щоб об'єднати відповідні обов'язки та сфери відповідальності в одному відомстві. Цей захід призвів до збільшення ефективності та зменшення втрат через суперечки під час необхідних комунікацій за межами відомства.

Реорганізація науково-дослідних установ та відомчих структур, що займаються питаннями захисту прав споживачів та ветеринарними питаннями, також призвела до значного підвищення їхньої ефективності та покращення співпраці з BMEL.

У цьому контексті BMEL як Федеральне міністерство захисту прав споживачів було перейменовано на Федеральне міністерство продовольства та сільського господарства. Крім того, відповідальність за безпеку харчових продуктів було також інтегровано до міністерства.

У 2013 році частина захисту прав споживачів була передана Міністерству юстиції та захисту прав споживачів.

Ці зміни у відповідальності та зміщення фокусу роботи призвели до помірної внутрішньо-міністерської реструктуризації з тимчасовим скороченням до шести департаментів. У 2018 році відбулося розширення міністерства до восьми департаментів. Поштовхом до цього стала необхідність більше зосередитись на темах цифровізації, сільській місцевості та аграрній політиці.

У підпорядкованій сфері об'єднання сільськогосподарських науково -дослідних інститутів підвищило їхню ефективність, а отже, і покращило наукову репутацію.

Управління науково-дослідними установами з широким колом фахових предметів та понад 1000 співробітників вимагає інтенсивної координації з боку міністерства. Цю координацію сфери досліджень здійснюють спеціальні адміністративні одиниці.

Федеральне агентство з питань сільського господарства та продовольства, яке підпорядковується BMEL, безпосередньо керує справами на Федеральному рівні. Воно виділилося з Федерального управління ринком, першочерговим завданням якого було національне впровадження комплексного ринкового управління на рівні ЄС.

У федеративно організованій Федеративній Республіці Німеччина реалізація аграрної політики ЄС та виконання вимог Федерального уряду насамперед

здійснюються федеральними землями та підпорядкованими міністерствам федеральних земель відомствами, сільськогосподарськими палатами або сільськими округами.

Розподіл завдань між Федеральним урядом та федеральними землями за останні кілька десятиліть принципово не змінився. Аграрне управління Німеччини характеризується високим ступенем інституційної та, насамперед, пов'язаної із персоналом безперервності.

2.2. Розвиток аграрного управління у Федерації, федеральних землях та громадах

Найвищим федеральним відомством у справах аграрного управління Німеччини є Федеральне міністерство продовольства та сільського господарства (BMEL).

BMEL виконує державні завдання у сфері харчування, сільського господарства, лісового господарства, а також рибальства та сприяння розвитку сільської місцевості. Крім того, воно відповідає за захист споживачів, пов'язаних із охороною здоров'я та ветеринарну справу.

Дії міністерства ґрунтуються на моделі аграрної політики, спрямованої на досягнення різних цілей, таких як зміцнення ефективного та конкурентоспроможного сільського та лісового господарства та досягнення рівня економіки, яка берегтиме довкілля і ресурси та зобов'язується гарантувати благополуччя тварин.

Сільська місцевість повинна бути готовою до майбутнього та забезпечувати гідне життя людей.

Подальші цільові формулювання присвячені лісовій та рибній політиці, питанням споживачів та міжнародним викликам.

Наразі міністерство очолює Федеральний міністр. Два парламентські державні секретарі, члени Бундестагу, підтримують Міністра у виконанні політичних завдань і представляють її в політичній сфері, тобто відносно Бундестагу, депутатських груп та Бундесрату, а також у деяких спеціалізованих сферах.

Постійний державний секретар (держслужбовець) несе відповідальність за роботу міністерства, яка здійснюється відповідно до наявної моделі та вказівок міністра. Вона представляє вище Федеральне відомство як керівник офісу внутрішньо та назовні.

Міністерство складається з восьми департаментів із близько 1000 співробітників. Представництва відомства знаходяться в Берліні та Бонні.

Завдання щодо комунікації, зв'язків з громадськістю та протоколу, а також справи, що стосуються Кабінету та Парламенту виконуються областю управління.

Фахово-адміністративна робота ведеться у департаментах.

Вісім департаментів BMEL під управлінням керівників **департаментів** поділені на два **підрозділи** кожен, які складаються щонайменше з п’яти **відділів**. Відділи приймають перше рішення з усіх питань, що належать до їхньої сфери відповідальності. Співробітники повинні дотримуватись своїх обов’язків відповідно до графіка їхнього розподілу та дотримуватися офіційних каналів.

Департамент 1 є центральним департаментом з підрозділами «Центральні служби, модернізації управління» та «Бюджет, дослідження, управління сферою діяльності».

Департамент 2 відповідає за завдання «Захист споживачів, пов’язаний із охороною здоров'я, харчування та безпека продуктів» з підрозділами «харчування» та «безпека продукції, захист споживачів, пов’язаний із охороною здоров'я».

Департамент 3 відповідає за завдання «Безпечність харчових продуктів, здоров'я тварин» з підрозділами «захист споживачів, пов’язаний із охороною здоров'я - безпечність харчового ланцюга» та «здоров'я тварин, захист тварин».

Департамент 4 відповідає за завдання «Сільськогосподарські ринки, харчова промисловість, експорт» з підрозділами «Аграрні ринки, харчова промисловість» та «Ринок землі, експорт, стимулювання збуту».

Департамент 5 відповідає за завдання «Ліси, сталість, відновлювана сировина» з підрозділами «Ліси, мисливство та лісова політика» та «Сталість, відновлювана сировина, біорізноманіття».

Департамент 6 відповідає за завдання «Справи Європейського Союзу, міжнародні відносини, рибальство» з підрозділами «Справи Європейського Союзу, рибальство» та «Міжнародне співробітництво, харчування в світі».

Департамент 7 відповідає за завдання «Сільськогосподарське виробництво, садівництво, аграрна політика» з підрозділами «Сільськогосподарське виробництво, садівництво» а також «Аграрна політика, соціальна політика, податки».

Департамент 8 відповідає за завдання «Сільський розвиток, цифрові інновації» з підрозділами «Сільський розвиток» та «Цифрові інновації».

Підрозділ «Цифрові інновації» був створений у 2018 році з метою надання цій темі належного пріоритету в окремому робочому підрозділі. Крім того, у кожному спеціалізованому підрозділі був призначений відповідальний з питань диджіталізації для вирішення питань внутрішньої диджіталізації, а також для того, щоб більш чітко закріпити цю тему в думках та діях персоналу.

Питання диджіталізації, які впливають на адміністрування, вирішуються у спеціалізованому відділі центрального підрозділу.

Для обмежених у часі завдань, які є особливо складними, наприклад, на тему «Вихід Сполученого Королівства зі складу ЄС», створюються проектні групи. Проектні групи служать для координації та погодження роботи, до якої

залучаються різні департаменти. Цей інструмент слід використовувати лише в особливих випадках. Звичайна міністерська робота повинна проводитися в існуючих структурах. Іще десятиліття тому була створена група з планування для розробки концептуальних пропозицій з принципово важливих тем з особливим політичним значенням.

Роботу BMEL підтримують шість науково -консультативних рад:

- Науково -консультативна рада з питань аграрної політики, харчування та захисту споживачів з питань охорони здоров'я,
- Науково -консультативна рада з питань біорізноманіття та генетичних ресурсів,
- Науково -консультативна рада з питань добрив,
- Науково -консультативна рада з питань лісової політики,
- Науково -консультативна рада з Національного плану дій з захисту рослин та
- Рада експертів з питань сільського розвитку.

Науково-консультативні ради, до складу яких входять переважно вчені, є незалежними. Вони надають експертні висновки, заяви та рекомендації, які цілком можуть відхилятися від відповідної внутрішньої політичної лінії управління. Результати роботи науково-консультативних рад діють стимулюючим чином, а в деяких випадках також вказують на напрямок для подальшого спрямування роботи міністерства.

BMEL також отримує підтримку під час здійснення своєї роботи з боку численних установ у сфері своєї діяльності, які мають загалом понад 5000 співробітників.

Будучи центральним провайдером послуг, Федеральне агентство (установа) з питань сільського господарства та продовольства (BLE) є органом із впровадження діяльності BMEL. Воно бере на себе завдання, де сам Федеральний рівень стає адміністративно активним.

Як орган управління, Федеральне відомство з питань захисту прав споживачів та безпечності харчових продуктів відповідає за безпечність харчових продуктів, а отже, за охорону здоров'я. Крім усього іншого, воно відповідає за допуск засобів захисту рослин.

Федеральна служба з питань сортів відповідає за надання допуску та сорти рослин як необхідну умову для розміщення на ринку відповідного насіння, а також за охорону сортів рослин, правовий захист нових сортів рослин.

Федеральний інститут оцінки ризиків оцінює ризики для здоров'я споживачів у сфері безпечності харчових продуктів та захисту споживачів в питаннях охорони здоров'я. Він також консультує Федеральний уряд з питань безпечності продукції та захисту тварин.

Чотири федеральні науково-дослідні інститути розробляють для Федерального міністерства наукові допоміжні засоби для прийняття рішень з питань харчування, сільського господарства, лісового господарства, рибальства та споживчої політики. Звернення до фахово компетентних наукових установ є незамінним інструментом для отримання швидких роз'яснень, а також для розробки довгострокових стратегій у зазначених областях для прийняття політичних рішень.

Крім того, BMEL підтримує різні установи, які надають допомогу у роботі міністерства у сфері відповідальності BMEL через дослідження, надання даних, роботу з громадськістю тощо.

За останні два періоди діяльності (каденції) фінансові ресурси, доступні для виконання завдань Міністерства, значно розширилися.

У 2013 році бюджет складав 5,3 млрд євро, у 2021 році міністерство та його установи матимуть у своєму розпорядженні 7,7 млрд євро. За два періоди діяльності (каденції) бюджет міністерства був збільшений приблизно на 45 відсотків.

Федеральна структура Німеччини з конституційно врегульованим розподілом завдань по суті покладає виконання державних завдань на федеральні землі, якщо Основний закон не передбачає іншого. Тому виконання завдань має бути максимально децентралізованим; Федеральний уряд повинен в окремих випадках обґрунтовувати, чому він не хоче, щоб завдання виконував підпорядкований рівень.

Міністерства / фахові відомства, відповідальні за сільськогосподарські питання в шістнадцяти федеральних землях, та підпорядковані їм службові підрозділи відповідають за виконання приписів ЄС та Федеральних нормативних актів. Уряди федеральних земель також можуть впроваджувати власні земельні політичні заходи, про які, як і про інші національні заходи, необхідно повідомляти ЄС.

Структура відомств на рівні федеральних земель дуже різна. У більшості федеральних земель відповідальність за сільське господарство, охорону навколишнього середовища та охорону природи покладається на одне відомство. Класичні міністерства сільського господарства можна знайти лише в трьох федеральних землях.

Організаційна структура аграрного управління в міністерствах федеральних земель подібна до розподілу завдань до Федерального міністерства. Через меншу кількість працівників організаційні схеми не такі докладні, як у вищому Федеральному відомстві.

У багатьох федеральних землях існують сільськогосподарські палати традиційно як органи професійного самоврядування. Вони фінансуються за рахунок внесків, зборів та державних дотацій. Для цього сільськогосподарські палати беруть на себе виконання певних державних завдань.

Вищі, середні та нижчі відомства на рівні федеральних земель безпосередньо підпорядковані міністерствам федеральних земель. У деяких федеральних землях існують земельні управлінські служби або окружні уряди як об'єднані відомства. 401 адміністративний (земельний) округ та незалежні міста здійснюють управління на регіональному рівні. У різних федеральних землях є окремі аграрни управління, також на регіональному рівні. Структура та організація аграрного управління свідчать про значні відмінності між окремими федеральними землями.

Для виконання спеціальних завдань та завдань, що мають особливе політичне та регіональне значення, наприклад, як племінні заводи чи у сфері виноградарства, у федеральних землях передбачені спеціальні установи у різних правових формах.

2.3. Співпраця між міністерствами на Федеральному рівні

Спільний порядок роботи федеральних міністерств регулює структуру та співпрацю в міністерствах та між ними та з іншими конституційними органами. Порядок роботи (правила та процедури) також містить процедуру підготовки та створення законопроектів та розпоряджень.

Важливим принципом роботи Федерального уряду є уніфіковане представлення міністерств у зовнішньому сприйнятті, тобто єдиний вигляд. Федеральні міністерства повинні виконувати свої завдання внутрішньо та у співпраці між собою таким чином, щоб гарантувалася функціональність Федерального уряду.

Якщо справи зачіпають сфери діяльності декількох Федеральних міністерств, вони повинні працювати разом, щоб забезпечити єдність заходів та роз'яснень з боку Федерального уряду.

Провідне Федеральне міністерство відповідає за своєчасну та всебічну участь інших відомств. Поки існують розбіжності у поглядах, провідне міністерство може не приймати жодних обов'язкових для виконання рішень.

Постанови Федерального уряду готуються за допомогою письмових розпоряджень уряду.

Факти представляються в супровідному листі, а запропоновані резолюції обґрунтовуються. Серед іншого у супровідному листі має бути відображено залучення окремих відомств, а також участь асоціацій та урядів федеральних земель, зокрема щодо процедури у Бундесраті. Нарешті, слід представити очікувані витрати та наслідки для бюджету в разі виконання запропонованої резолюції.

Федеральні міністерства повинні інформувати Федеральну канцелярію на ранній стадії про всі питання, що мають фундаментальне політичне значення.

Міжвідомчі проекти щодо зв'язків з громадськістю Федеральних міністерств повинні узгоджуватися з інформаційною та прес-службою Федерального уряду.

Спільний порядок роботи також регулює принципи створення законопроектів Федеральним урядом; подробиці можна знайти у спеціальних посібниках.

Перш ніж проект закону буде переданий на розгляд Федеральному уряду, провідне міністерство на ранній стадії має залучити федеральні міністерства, на яких цей законопроект впливає, до підготовчої роботи та напрацювання проекту.

Тоді законопроекти, прийняті Федеральним урядом, повинні бути представлені єдиним чином у німецькому Бундестазі та Бундесраті, навіть якщо окремі Федеральні міністерства мали іншу думку.

2.4. Співпраця між Федерацією, федеральними землями та громадами

В Основному законі закріплено, що федеральні землі виконують федеральні закони як власні завдання, якщо в Основному законі не передбачено іншого. Тому федеральні землі несуть відповідальність за виконання державних завдань. Вони виконують ці завдання через власні уряди, але вони також можуть делегувати відомствам та установам, що представляють собою самоврядні організації, наприклад, сільськогосподарським палатам.

Координація між Федеральним урядом і федеральними землями відбувається на різних рівнях і в різних структурах. На регулярних зустрічах між Федеральним канцлером та главами урядів федеральних земель час від часу або через поточні події та приводи також обговорюються питання сільського господарства.

Особливе значення мають Конференції міністрів сільського господарства федеральних земель, які відбуваються двічі на рік. Федеральний уряд бере участь у цих конференціях в статусі гостя.

На Конференції міністрів сільського господарства як фаховій конференція збираються міністри та сенатори з Федерального рівня та рівнів федеральних земель. Вони зустрічаються на підставі робочого порядку та розглядають усі теми у своїх сферах відповідальності. Якщо в минулому фахові теми сільського та лісового господарства були на передньому плані, то останнім часом більш помітними стали такі теми, які стосуються захисту споживачів, захисту тварин та навколишнього середовища. Рішення Конференції міністрів сільського господарства готуються спеціальною Конференцією керівників служб державних секретарів Федерального рівня та рівнів федеральних земель.

До Конференції міністрів сільського господарства приєднані робочі органи, що працюють на рівні між федеральних земель, з особливих тем, які отримали свої завдання від Конференції міністрів сільського господарства.

Рішення Конференції міністрів сільського господарства не є юридично обов'язковими для виконання, вони є політичними заявами про наміри.

Крім того, існує велика кількість Федеральних та земельних комітетів та робочих груп, де опрацьовуються спеціальні фахові питання.

Політична участь федеральних земель здійснюється через земельні палати, Бундесрат. Засідання Бундерсату готуються на засіданнях фахових комітетів.

Для аграрних питань створюється окремий комітет, до якого делегуються державні службовці. Одним з основних завдань урядів федеральних земель в аграрному секторі є розподіл коштів ЄС, тобто коштів, пов'язаних із господарською діяльністю з першого стовпа САП, та коштів, наданих у рамках другого стовпа. Крім того, існує адміністрування різних програм фінансування в аграрній сфері. До них, зокрема, належать програми для сільськогосподарських підприємств та сільських територій у рамках спільного завдання «Покращення аграрної структури та охорона узбережжя», яке в аграрній сфері фінансується на 60 відсотків Федеральним урядом та на 40 відсотків федеральними землями .

Завдання щодо нагляду за харчовими продуктами, ветеринарії та захисту тварин, що виконуються на нижчих управлінських рівнях, привертають все більшу увагу суспільства та медіа. Чутливість суспільства до проблем продуктивного тваринництва за останні роки значно зросла. Це також стосується впливу сільськогосподарської діяльності на довкілля. Не тільки фермери, а й відповідальні відомства піддаються все більш критичному спостереженню та супроводу з боку ЗМІ та суспільства в цій темі.

Місцеві відомства виконують свої завдання під наглядом відповідних міністерств федеральних земель. Впорядковане виконання робіт забезпечується за допомогою службових зібрань, видання указів та підготовки звітів. Зокрема, можливі стягнення у разі неточностей в управлінні коштами ЄС роблять необхідними точні управлінські дії.

З часу Федеральної реформи 2006 року відповідальність за земельне законодавство, яке регулює питання купівлі землі та оренди землі, лежить на федеральних землях. Однак досі лише одна федеральна земля прийняла відповідні законодавчі вимоги на земельному рівні. При цьому ринок землі з його правовими регулюваннями активно обговорювався протягом багатьох років, особливо через все більше проникнення несільськогосподарських інвесторів у аграрний сектор.

2.5. Адміністративні процедури в міністерстві

Спільний порядок роботи федеральних міністерств та додаткові процедури роботи BMEL формують основні рамкові умови для організації та робочих процесів у міністерстві.

Визначення міністерських завдань ґрунтується на функціях міністерства, а саме на завданнях, які служать для виконання або підтримки у виконанні завдань уряду. Це включає, зокрема, стратегічне проектування та координацію галузей політики, реалізацію політичних цілей, пріоритетів та програм, міжнародне співробітництво,

участь у законодавчому процесі та виконання контрольних та наглядових функцій щодо установ з підпорядкованої сфери діяльності. Фаховий нагляд є одним із суттєвих елементів управління та контролю федерального управління. Основною метою фахового нагляду є забезпечення здійснення законних та відповідних управлінських дій.

Федеральні міністерства повинні виконувати виконавчі завдання лише у виняткових випадках, якщо це питання, що мають особливе політичне значення, або якщо інше призначення не є доцільним.

В організації міністерств мають бути сформовані відповідні великі організаційні одиниці з кількома ієрархічними рівнями. Завдання, компетентність та відповідальність мають бути об'єднані на відповідному рівні опрацювання.

При цьому керівництво залучає своїх співробітників до прийняття рішень, які опрацьовуються в організаційному підрозділі в рамках їхньої сфери відповідальності. Серед іншого, перед лінійними керівниками стоїть завдання сприяти мотивації та креативності співробітників, а також готовності працювати разом та брати на себе відповідальність.

Керівники несуть відповідальність за належний розподіл завдань та за робочі процеси у своєму організаційному підрозділі. Вони регулярно проводять службові зустрічі зі своїми працівниками, які, окрім виконання управлінських завдань, служать для обміну інформацією та досвідом, а також сприяють кращій координації роботи.

Кожен працівник несе відповідальність за належне, своєчасне та економічно обґрунтоване опрацювання покладених на нього завдань. Призначена зона відповідальності повинна оброблятися проактивно та незалежно. Співробітники підтримують один одного у виконанні своїх завдань. Вони інформують один одного про всі важливі питання для виконання завдань та здійснення представницьких функцій.

Стан і розвиток опрацювання певного процесу має дозволяти будь -коли відстежувати його з файлів, що зберігаються в електронному або паперовому вигляді.

Вхідні документи, тобто документи, надіслані в електронному або паперовому вигляді до міністерства, повинні бути передані безпосередньо керівництву відповідального організаційного підрозділу. Воно вже визначає подальше поводження з ними та залучення керівництва вищого порядку.

Окрім запитів, що мають фундаментальне політичне значення, до керівництва мають надсилатися листи депутатів Парламенту. Якщо підготовка відповіді петиторам або парламентаріям займає більше чотирьох тижнів, необхідно надіслати проміжне повідомлення. На анонімні запити не відповідають, а юридична консультація, як правило, не надається.

Запити від засобів масової інформації надсилаються до відділу по роботі з пресою. Прес -служба повинна бути вчасно повідомлена про всі робочі операції в міністерстві, які можуть бути цікавими для координації роботи з громадськістю. Співробітники поза відділом преси можуть надавати інформацію пресі лише після консультації з відділом преси.

Якщо процес зачіпає кілька організаційних підрозділів, провідний організаційний підрозділ має своєчасно їх залучити. З самого процесу має бути зрозуміло, які організаційні підрозділи його опрацювали, підготували та затвердили. Потрібно дотримуватися проходження офіційного службового каналу, тобто контакту з вищим керівництвом через безпосереднє начальство.

2.6. Співпраця між міністерством та підвідомчими установами

Ефективна та налагоджена співпраця між BMEL та підпорядкованими йому установами важлива для забезпечення якості роботи уряду.

Різні за структурою установи з дуже хорошим забезпеченням персоналом та обладнанням надають глибокі знання для формування політики. Керівництво такими установами вимагає відповідної координації та контролю. Ні в якому разі не можна політично контролювати розробку наукових результатів.

Успішна робота вимагає тісної співпраці та координації між фаховими підрозділами та між відповідними працівниками цих установ.

Однак це співробітництво потребує особливої координації. З цієї причини у центральному департаменті розміщено два відділи, які займаються координацією дослідницької сфери та управлінням та контролінгом виконання основних робочих завдань. Це забезпечує уникнення дублювання роботи, надсилання запитів підпорядкованим установам відповідно до наявних у них можливостей та відповідне виконання міністерської роботи.

2.7. Екскурс: вплив ЄС на процеси управління

Відповідно до статті 5 (1) Договору про Європейський Союз, ЄС може діяти лише в тих сферах, в яких держави-члени надали йому належну компетенцію для досягнення спільних цілей. ЄС може використовувати ці компетенції лише в тій мірі, в якій це необхідно для досягнення спільних цілей Союзу. Відповідно до принципу субсидіарності, ЄС може діяти лише тоді, коли і настільки, наскільки ці питання можуть бути краще досягнуті на наднаціональному рівні, ніж на національному рівні. Це є обов’язковою умовою для дій з боку ЄС.

В аграрній сфері з прийняттям рішення про запровадження спільної аграрної політики інституційні компетенції були передані з національного рівня на рівень Співтовариства. Це в першу чергу впливає на компетенції щодо прийняття рішень та фінансування.

В результаті членства в ЄС частина державної влади була передана на рівень Європейського Союзу. Це також стосується сфер політики, в яких федеральні землі мали законодавчі повноваження або право висловлювати свою думку через Бундесрат. В результаті втрата компетенції у федеральних землях була компенсована зміцненням позицій Бундесрату шляхом прийняття § 23 Основного Закону.

Таким чином Федеральний уряд несе відповідальність за своєчасне інформування Бундесрату про всі наміри ЄС, важливі для федеральних земель.

Однак представництво Німеччини в ЄС належить Федеральному уряду. З метою політичного залучення федеральних земель до вирішення питань на рівні ЄС Федеральний уряд та уряди федеральних земель домовились про численні можливості для здійснення впливу з боку федеральних земель на цей процес.

Більшість аграрного законодавчого регулювання базується на керівних принципах ЄС, які впроваджуються на національному рівні. Тут федеральні землі залучені значною мірою.

Окремий підрозділ у BMEL займається питанням Європейського Союзу, але майже всі робочі підрозділи мають певний зв'язок з ЄС. Це також стосується міністерств сільського господарства федеральних земель.

Адміністрування та розподіл фінансування з боку Європейського Союзу є особливим викликом. Для цього необхідно було створити спеціальні платіжні агентства відповідно до вимог ЄС. Європейський Союз детально регулює механізми розподілу, аудиту та контролю для управління приблизно 7 мільярдів євро коштів ЄС, які надходять до аграрних підприємств та сільських територій Німеччини.

Диджиталізація сприяє спрощенню адміністративних процесів, особливо в цій сфері, зменшенню частоти помилок та гарантуванню надійної роботи.

3. АГРАРНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Історія

Як результат процесу незалежності України було створено Міністерство аграрної політики України. Воно включало відповідальність за аграрну політику, безпечність харчових продуктів, садівництво, виноградарство, харчову промисловість та розвиток сільських територій.

Адміністративна система України має три рівні:

- Кабінет Міністрів
- Центральний рівень міністерств з відповідними установами
- Територіальний рівень із центральними органами виконавчої влади та місцевими адміністративними одиницями

Крім державного управління, існує також місцеве самоврядування на муніципальному рівні. З 2014 року зусилля спрямовані на досягнення більшої близькості до громадян та більшої ефективності управління шляхом більшої децентралізації управлінського рівня.

В рамках адміністративної реформи 2010 року було вирішено створити державний наглядовий орган у сфері сільського господарства поряд з Міністерством аграрної політики та продовольства. Це відомство було знову скасовано у 2014 році.

Крім того до органів аграрного управління державна ветеринарна служба та державна фітосанітарна служба, державне земельне агентство, державне лісове агентство та державний орган з питань рибальства. Ці установи виникли внаслідок реорганізації інституцій -попередників.

Для міністерства передбачалася максимальна кількість працівників у 472 особи, в земельному агентстві на центральному рівні - 390, на регіональному рівні - 14351. Для інших установ максимальна кількість працівників становила 105 та 106 осіб на центральному рівні. Чисельність персоналу у лісовому господарстві мала становити 798 на регіональному рівні, тоді як для ветеринарної та фітосанітарної служб передбачалося максимум 3959 працівників.

У 2015 році Кабінет Міністрів прийняв детальний опис обов’язків Міністерства аграрної політики та підпорядкованих йому відомств. Цей опис був змінений та уточнений у 2016 році.

У ході змін уряду у зв'язку зі зміною міністрів у міністерстві відбулися більш-менш масштабні зміни в структурі та відповідальності органів. Ці зміни часто були пов'язані з ротацією або змінами персоналу.

У 2015 році максимальна кількість співробітників міністерства була встановлена на рівні 357, і до 2017 року вона різними кроками була збільшена до 382 осіб. До 2017 року міністерство отримало повноваження в сфері управління земельними ресурсами та кадастром, органів з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а також рибальства та управління лісовим господарством.

Відповідно до рішення Кабінету Міністрів від 2014 року, земельна та кадастрова адміністрація налічувала 274 співробітників у центральному управлінні та 9750 працівників на регіональному рівні.

Для сфери безпечності харчових продуктів та захисту споживачів планувалося 300 працівників у головному офісі та 9853 працівники на регіональному рівні, а 1717 - для відомства з питань рибальства з його численними підприємствами. Після розпуску Міністерства аграрної політики у 2019 році ця відповідальність була передана Міністерству охорони навколишнього середовища, а потім знову Міністерству аграрної політики. 699 працівників були призначені для управління лісовим господарством, яке було передано Міністерству навколишнього середовища після розпуску Міністерства аграрної політики, і залишилося там.

У 2017 році Міністерство аграрної політики було обрано одним із десяти міністерств у рамках пілотного проекту масштабної адміністративної реформи. В результаті було запропоновано створити в міністерстві наступні директорати:

Директорат з безпечності та якості харчових продуктів, Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції та Директорат з сільського розвитку.

Однак ці реформи не були повністю реалізовані.

У жовтні 2019 року Міністерство аграрної політики було об'єднано з Міністерством економічного розвитку і торгівлі, зберігаючи повноваження та підприємства. Новоствореному міністерству було передано 289 одиниць. В ході цього злиття знову відбувся значний обмін персоналом.

Об'єднане міністерство отримало назву «Міністерство економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства». Це злиття отримало значну критику з боку аграрного сектору, який не бачив своїх інтересів належним чином представлених у новому об’єднанні. З огляду на серйозне значення аграрного сектору для української економіки, критика щодо розпуску незалежного Міністерства аграрної політики є зрозумілою. Незалежне міністерство є видимою ознакою, як всередині країни, так і назовні, того значення, яке надається відповідній галузі.

На цьому тлі Роман Лещенко був призначений новим міністром аграрної політики та продовольства України у грудні 2020 року, а у лютому 2021 року уряд ухвалив розпорядження про відповідальність відновленого міністерства. Вона по суті відповідає повноваженням колишнього міністерства, за винятком завдань державного агентства з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та відповідальності за органічне землеробство.

Кількість працівників міністерства продовжує скорочуватися. Відомство отримало 203 співробітники як максимальну кількість забезпечення персоналом. Міністерство має у розпорядженні 6,8 мільярдів гривень (близько 200 мільйонів євро) у 2021 році, з яких 1,5 мільярда - на землеустрій та 0,4 мільярда - на управління рибним господарством.

Численні зміни відповідальності, реструктуризація та кадрові зміни, безумовно, призвели до неефективності та порушення роботи аграрної адміністрації. Добре працездатне управління вимагає якомога більшої безперервності/постійності в структурах та персоналі, незалежно від політичних приписів.

МАПП розпочало амбітні проекти щодо підтримки розвитку сільських територій та різних виробничих галузей сільського господарства (наприклад, тваринництва, садівництва, хмелярства, виноградарства) та системи кооперації.

Для цього потрібні бюджетні ресурси, а також кадровий потенціал для подальшої розробки, адміністрування та контролю відповідних програм підтримки.

Нова економічна стратегія до 2030 року, прийнята Кабінетом Міністрів у березні 2021 року, з її амбітними цілями в аграрному секторі, також потребує значних ресурсів.

3.2. Будова аграрного управлінн

Окрім працівників міністерства, відповідальних за аграрні питання, в аграрних управліннях обласних адміністрацій у 24 департаментах працює в середньому по 35 працівників. Загальна кількість робочих місць у аграрній адміністрації, за винятком підпорядкованих установ, становить близько 1080.

Аграрне управління все ще знаходиться в процесі побудови у новостворених територіальних громадах, які відповідають, серед іншого, і за питання, що стосуються ринку землі.

Наступні органи виконавчої влади належать до сфери відповідальності Міністерства аграрної політики:

- Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру

Воно розглядає всі питання, що стосуються землі, у регіональній структурі у 24 підрозділах з максимальним штатом близько 10 000 співробітників.

- Державне агентство рибного господарства України

Воно займається всіма питаннями, що стосуються рибальства, включаючи управління 42 державними підприємствами, установами та організаціями, включаючи виробничі підприємства, риболовецькі порти та їхнє керівництво, науково-дослідні установи та 5 установ, які знаходяться в процесі ліквідації. Максимальна кількість посад для цих установ - 1717.

Міністерство крім цього також відповідає за чотири наукові установи:

- Інститут аграрної техніки,
- Інститут охорони ґрунтів України, призначений рішенням Кабінетом Міністрів від січня 2021 року відповідальним за питання кадастру тощо,
- Український науково-дослідний інститут продуктивності агропромислового комплексу,
- Український науково-дослідний інститут спирту і біотехнології продовольчих продуктів.

Наразі ці установи потребують переоцінки їхньої роботи та їхнього фінансування.

Міністерство також відповідає за 13 сільськогосподарських навчальних центрів. Відповідальність за навчання в рамках вищої освіти, які спочатку були частиною Міністерства аграрної політики, у 2015 році перейшла до Міністерства освіти і науки.

У 2016 році було створено дорадчий орган, до складу якого входять науковці та експерти, що мав підтримувати міністерство через його діяльність у різних сферах політики, над якими працюють у підгрупах. Однак за останні роки жодних засідань не проводилося і рекомендацій надано не було.

З метою підвищення прозорості роботи міністерства шляхом залучення різних суспільних груп, у 2012 році була створена так звана «Громадська рада» (Public Council), до якої належали представники різних організацій та об'єднань. Наразі рада перестала бути активною, була запропонована ініціатива пожвавлення її роботи у 2019 році, про що тепер доведеться вирішувати після реорганізації МАПП.

3.3. Структура міністерства та співробітництво між міністерствами

На новостворене Міністерство аграрної політики та продовольства рішенням Кабінету Міністрів від 17 лютого 2021 року було покладено наступні завдання:

- Аграрна політика
- Безпечність харчових продуктів
- Захист рослин
- Тваринницьке та рослинницьке виробництво
- Садівництво
- Виноробство
- Спеціальні культури
- Харчова промисловість
- Попередні послуги для сільськогосподарського виробництва
- Сільський розвиток
- Розвиток та співробітництво сільськогосподарських підприємств
- Рибне господарство
- Питання управління землями та кадастром
- Сільськогосподарська техніка, інновації

Організація міністерства ще перебуває у стадії розробки. Кількість департаментів та відділів має залежати від обсягу завдань; завдання у департаменті повинні мати фактичний зв'язок. Кількість керівних посад має бути якомога меншою. У разі меншого обсягу завдань та значно меншої кількості посад порівняно з BMEL, доцільно не створювати жодних підрозділів.

Тема цифровізації має бути закріплена в міністерстві двічі, за прикладом BMEL, один раз на адміністративному відділі для контролю внутрішніх адміністративних питань у зв'язку з цифровізацією, а з іншого боку - у спеціалізованому департаменті для вирішення фахових питань, пов'язаних з цифровізацією.

Призначення уповноважених з питань цифровізації у спеціалізованих відділах також може сприяти більшій відкритості працівників до цієї теми у майбутньому.

Комплексні завдання щодо управління покладаються на Міністра, на відміну від завдань його заступника та державного секретаря.

До них серед іншого відносяться:

- Встановлення пріоритетів у роботі та контроль за їхнім виконанням
- Відповідальність за організаційну структуру міністерства
- Відповідальність за дотримання законодавства
- Дотримання міжнародних зобов'язань
- Право висунення кандидатур на посаду віце -міністрів
- Нагляд за підпорядкованими установами з дуже широкими компетенціями
- Вносити пропозиції щодо кадрового забезпечення та складання бюджету для сфери відповідальності
- Відповідальність за державні підприємства
- Персональна відповідальність за керівників у сфері відповідальності
- Завдання, пов’язані з Кримом.

Для виконання своїх завдань Міністерство співпрацює з іншими відомствами. Для цього використовуються висновки та результати підпорядкованих установ. Суспільним групам, які мають широкий та різноманітний спектр цілей, надається можливість долучитися.

Станом на 16 липня 2021 року Міністерство налічувало 103 співробітники, тобто близько 50 відсотків із загальної кількості передбачених 203 працівників.

3.4. Співпраця між різними регіональними рівнями

24 департаменти із середньою чисельністю 35 працівників в обласних адміністраціях представляють територіальні органи Міністерства аграрної політики та продовольства.

Далі управління було децентралізоване шляхом передачі державних завдань та державних активів (у тому числі державних земель сільськогосподарського призначення) новоствореним так званим територіальним громадам, об’єднавши попередні місцеві адміністративні структури. Кількість адміністрацій було скорочено з 490 до 136. Тут важливо швидко наростити спроможності для вирішення поставлених завдань, чітко визначити розподіл завдань між різними рівнями та визначити чіткий сервісний та фаховий нагляд. Зокрема, політично та економічно чутливі питання розподілу землі та торгівлі землею потребують інтенсивного нагляду з метою створення прозорості та запобігання корупції.

Управління завданнями в сфері приватизації - одне з найбільш чутливих політичних завдань аграрного управління - і одне з найбільш схильних до корупції. Адже земля є найважливішим виробничим ресурсом для сільськогосподарських підприємств, поряд з людьми. Чутливість цієї теми в Україні стала дуже очевидною на основі кількох років гарячих та суперечливих дискусій щодо земельних питань.

3.5. Адміністративні процедури в Міністерстві

Визначення завдань Міністерства значною мірою зосереджує відповідальність на особі Міністра.

Управління персоналом у Міністерстві належить до сфери відповідальності державного секретаря.

Описи завдань Міністерства включають дуже своєрідну систему делегування та звітності також стосовно підпорядкованих установ. Це також стосується великої відповідальності за управління персоналом цих установ. Для цього потрібні відповідні організаційні структури та людські ресурси.

Тема цифровізації є одним із центральних пунктів у роботі.

3.6. Співпраця між Міністерством та підпорядкованими установами

Міністерство має дуже далекосяжні компетенції щодо підпорядкованих установ. Це починається з кадрового та організаційного суверенітету і продовжується визначенням пріоритетів для роботи підпорядкованих установ, контролем завершення роботи та затвердженням планів роботи.

Суворий фаховий та службовий нагляд має забезпечити реалізацію політичних цілей та прийнятих у результаті наказів. Це доповнюється та впроваджується інспекціями, які замовляються та координуються Міністерством. Крім того, міністерським завданням є визначення того, як відбувається обмін інформацією між Міністерством та підпорядкованими установами

4. ВИСНОВКИ ЩОДО ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Виходячи з поточної структури відповідальності, стану розвитку та забезпечення Міністерства та підпорядкованих установ, Україні слід надати поради щодо того, як оптимізувати свою сферу управління на основі німецького досвіду. Рішенням уряду від 21 березня 2021 року уряд України прийняв нову Економічну стратегію до 2030 року. Ця стратегія містить наступні цілі для аграрного сектору:

1. Залучити 25 мільярдів доларів іноземних інвестицій за 10 років

Найняти 1000 сільськогосподарських радників для територіальних громад

2. Не менше 90 відсотків земельних та водних площ має бути включено до Кадастру

Збільшити частку площ під органічним виробництвом щонайменше до 3 відсотків

3. Створити щонайменше 10 науково -дослідних центрів

Залучити не менше 100 мільйонів доларів до стартапів в сфері агробізнесу

Виробляти 70 відсотків насіння та 30 відсотків сільськогосподарської техніки самостійно

Досягти збільшення врожайності у землеробстві на 30 відсотків

Впроваджувати технології «розумного землеробства» (smart farming)на 30 відсотках сільськогосподарських угідь

4. Подвоїти продуктивність на одного працівника не менше 10000 доларів США

Збільшити виробництво м'яса на 15 відсотків

5. Збільшити частку переробленої продукції у ВВП сільського господарства з 21 до щонайменше 50 відсотків

Збільшити кількість нових сільськогосподарських кластерів до 12

Збільшити кількість вертикально інтегрованих кооперативних кластерів до 60

6. Збільшити обсяг експорту до 40 млрд. доларів США до 2030 року

Збільшити експортні надходження до 1500 доларів США / га

Збільшити експорт органічної продукції до 1 млрд. доларів США

Збільшити експорт технологічно-інтенсивних послуг до 1 млрд. доларів США

Скоротити вдвічі час логістики до 2025 року

7. Скоротити випадки харчових отруєнь та інтоксикацій до 30 на 1 млн. осіб

Зменшити кількість спалахів хвороб тварин на 30 відсотків

Скоротити площі, уражені шкідниками, на 40 відсотків

Зменшити об'єм фальсифікованих пестицидів на 50 відсотків.

Ці цілі можуть лягти в основу стратегії, яку мають схвалити представники зацікавлених сторін. Для реалізації цієї стратегії необхідно розробити цільові заходи. Це необхідно враховувати в організаційній структурі та подальшому розвитку аграрного управління.

Уряд України постійно працює над покращенням якості свого управління, що має вітатися з міркувань сприйняття державними органами та їхніми політичними представниками. Адже ефективна адміністрація збільшує ідентифікацію громадянина з його спільнотою. Верховенство права та ефективні управлінські дії також підвищують міжнародну конкурентоспроможність.

Аграрне управління України, а отже, і керівництво новоствореного МАПП, стикаються з величезними викликами. Вже через 15 місяців рішення про інтеграцію МАПП у МЕРТ було скасовано. За такий короткий проміжок часу успіхи чи невдачі в результаті інтеграції навряд чи можна виміряти. Однак, враховуючи важливість аграрного сектору для України, це рішення є абсолютно зрозумілим. Досвід показав, що адміністративна перебудова, особливо коли вона супроводжується зміною персоналу, призводить до інтенсивного залучення працівників до цього процесу. В результаті кваліфікована фахова діяльність може постраждати. Ускладнює ситуацію відсутність безперервності в роботі кадрів, адже лише половина з і без того обмеженої кількості посад заповнена станом на 16 липня 2021 року.

Скасування цієї інтеграції не здійснюється повністю, натомість певна частка відповідальності залишається за МЕРТ. Передача відповідальності за органічне землеробство в МЕРТ не зрозуміла, принаймні для сторонніх осіб, і, ймовірно, призведе до проблем з координацією у повсякденному управлінні.

Подальшими викликами є розвиток аграрного управління в територіальних громадах, зокрема адміністрування та використання переданих їм сільськогосподарських угідь.

Створення нових управлінських структур у цій сфері є делікатним процесом. Перш за все, тут мають бути визначені сфери відповідальності, відмінні від обласних адміністрацій, міністерства та підпорядкованих установ.

Ці рішення слід приймати виключно з міркувань доцільності. Чим доцільно управляти в органах на місцях, як потім регулюватиметься фаховий і сервісний нагляд? Чи існує чітке розмежування обов’язків з іншими адміністративними одиницями?

Досвід показав, що вибір дослідницьких та відомчих місць має певне політичне значення. Чиста теорія оголосить цей процес відбору адміністративним актом, практичний досвід показує, що голови та депутати люблять інтенсивно лобіювати це питання.

Окрім створення нових структур, для успішного управління особливе значення має відбір відповідного персоналу.

Відбір персоналу повинен суворо і чітко ґрунтуватися на критеріях придатності, результативності та кваліфікації на основі об’єктивних процедур відбору. Особливу увагу слід приділити особистій сумлінності та професійній придатності. Персональна відповідальність у певній сфері роботи посилює мотивацію працівників. Політичний вплив ззовні на відбір персоналу слід відкидати з усією чіткістю, оскільки такий підхід призводить до загрози незалежності управління, що є абсолютно необхідним у цих питаннях.

Скасування заборони на продаж сільськогосподарських земель, яка набула чинності 1 липня 2021 року, є серйозним викликом для аграрного управління.

Основним завданням адміністрації є забезпечення комплексного моніторингу форм власності та користування сільськогосподарськими площами загальним об'ємом близько 41,5 млн га.

Таким чином, перед керівництвом новоствореного Міністерства аграрної політики та продовольства України постає дуже складне завдання. Одночасно потрібно виконати три важливі завдання.

- відновити незалежне Міністерства аграрної політики та продовольства
- вибудувати аграрне управління в територіальних громадах
- належним чином розпочати торгівлю землею

Управлінські завдання можуть належним чином виконуватися лише в упорядкованих структурах з достатнім забезпеченням персоналом.

Перш за все, необхідно забезпечити, щоб управлінські структури були створені з належним штатним складом. Тоді робота може бути успішно виконана на основі чітких обов'язків та відповідальності у рамкових умовах чітких законодавчих регулювань.

4.1. Основи управління

Довіра до держави є передумовою для стабільного суспільства. Суспільство може функціонувати лише за умови, що його громадяни довіряють його представникам. Юридична визначеність та передбачуваність є суттєвими ознаками функціонуючої демократії. Це включає наступність у законодавстві та верховенство права. Дії держави мають служити на користь широкому загалу, а не особливим інтересам.

Представницька демократія - це перш за все процес комунікації. Ця комунікація веде до прозорості. Довіра може виникнути лише тоді, коли гарантується прозорість дій уряду.

Дії держави на всіх рівнях вимагають ясності та правди; вони завжди повинні бути простежуваними. Це вимагає від працівників, які займають свої посади, відчувати свою відповідальність перед широкою громадськістю.

Управління є частиною державної влади, яка поділяється на законодавчу (Legislative), виконавчу (Exekutive) та судову (Judikative). Доктрина поділу влади, яка сходить своїми витоками до Монтеск'є, виступає за суворий розподіл державної діяльності з метою досягнення балансу сил та протидії будь -якому можливому державному свавіллю.

Відхід від принципу поділу влади веде до тоталітарної держави. У цьому відношенні в організації та під час виконання управлінських завдань має бути забезпечене суворе дотримання розподілу повноважень.

Адміністрація вживає заходів для реалізації цілей держави, а отже, і громадських завдань на основі законодавчих регулювань. Тому органи управління

підпорядковуються принципу законності своїх дій. Управлінські дії пов’язані із законом і не повинні порушувати закон.

Державне управління організовано переважно на трьох рівнях. Міністерства представляють центральну інстанцію, органи середньої інстанції, що в Україні представляють обласні адміністрації, підпорядковані міністерствам, нижчі органи влади знаходяться в місцевій інстанції (територіальні громади). Їхні обов'язки та відповідальність повинні відповідати принципу субсидіарності, тобто дозволяти приймати рішення на місці, якщо залучення вищих рівнів не є необхідним.

Відомство повинно нести змістовну та місцеву відповідальність, інакше його дії будуть хибними та оспорюваними. Відповідальність повинна бути покладена на нього законодавчим регулюванням або адміністративним актом.

Підпорядковані відомства підпорядковуються вищим відомствам. Нагляд повинен бути пов'язаний з можливістю впливу. Традиційно розрізняють фаховий нагляд, службовий нагляд та правовий нагляд. Такий підхід покликаний забезпечити законність адміністративних дій.

Фаховий нагляд стосується правильного виконання фахових завдань. Орган вищого рівня управління має бути уповноважений скасувати заходи, вжиті підпорядкованим органом, і видати підпорядкованому органу фахові інструкції.

Службовий нагляд включає право впливати на всю діяльність підпорядкованого органу, допоки це не впливає на фахову сферу відповідальності. Це включає, зокрема, внутрішню організацію відомства/органу влади та людські ресурси.

На відміну від фахового нагляду, правовий нагляд стосується виключно законності дій. Правовий нагляд повинен втручатися, якщо під час виконання завдання було порушено закон.

Принципи управління мають бути викладені у внутрішніх правилах роботи відомства. Загальні правила роботи поширюються на весь уряд, поряд із цим, для міністерств також доцільні специфічні правила та процедури. Підпорядковані відомства та установи повинні мати власні правила роботи, які повинні бути затверджені вищими відомствами/органами влади.

4.2. Оптимізація управлінської бази

Адміністративні дії ґрунтуються на практичних законах та постановах, виданих на їхній основі.

У Німеччині основними засадами є договори з ЄС та Закон про сільське господарство. Крім того, існує багато спеціальних законів у галузі тваринництва та рослинництва, а також щодо розвитку сільських територій.

Питання щодо лісу та мисливства регулюються окремими законами. Цей перелік містить лише найважливіші схеми управління.

Членство в ЄС робить необхідним виконання законодавчих вимог ЄС. Нинішнє аграрне законодавство в основному складається з імплементації законодавства співтовариства. При цьому посилання на екологічне законодавство набувають все більшого значення.

Що стосується України, то слід перевірити, чи правові норми, що випливають із міжнародних зобов'язань, таких як торгові угоди, договірні положення з ЄС та національні потреби, є достатніми для забезпечення впорядкованих адміністративних дій.

Крім того, необхідно перевірити, які додаткові регулювання ще можуть бути прийняті для досягнення цілей, які вже визначені та про які повідомлено. Це слід перевірити, наприклад, під час обговорення впровадження Економічної стратегії до 2030 року, нещодавно прийнятої урядом.

Поглиблене знання структури та економічного становища галузі має важливе значення для того, щоб проводити політичні оцінки на основі надійних знань і, виходячи з цього, здійснювати подальший розвиток існуючих цілей та визначення нових цілей. Для досягнення цих цілей необхідно сформулювати відповідні заходи.

Щоб відповісти на багато запитань, необхідна міцна статистична база, яка потребує правової основи.

Земельний кадастр, дані якого не можуть бути оскаржені, і правильна поземельна книга є необхідними для надійних в правовому розумінні операцій із землею. Інформація про місцезнаходження, розмір, тип використання та право власності на нерухоме майно має бути доступною. Зміни слід реєструвати, якщо можливо, у цифровому кадастрі.

Структурні зміни, тобто зміни кількості, виробничого спрямування та розміру сільськогосподарських підприємств, є результатом макроекономічних та агрополітичних рамкових умов. Тому доцільно реєструвати всі сільськогосподарські підприємства з мінімально низького порогового розміру площі або мінімальної кількості тварин. Всебічне знання структурних змін є, серед іншого, інструментом для аналізу впливу заходів аграрної політики. Надійний статистичний матеріал також є необхідною умовою для оцінки впливу політики запланованих програм.

Дані про аграрні структури також слід використовувати, коли мова йде про оцінку потреб у персоналі органів державної влади.

При формулюванні законів та постанов важливо стежити за тим, щоб юридичні тексти самі по собі та по відношенню до інших юридичних текстів не мали протиріч. Чіткі вимоги у зв'язку з деякими винятковими регулюваннями полегшують здійснення управління, а отже, зокрема, зрозумілість та простежуваність адміністративної дії.

4.3. Оптимізація організації управління

Адміністративна теорія розрізняє організаційну структуру, організацію управлінського процесу та співпрацю.

Організаційна структура пов'язана з внутрішньою структурою управління. Йдеться про утворення та існування організаційних підрозділів, наприклад департаментів та відділів та їхнього штатного розкладу. Кількість департаментів та відділів має залежати від обсягу завдань. Завдання в середині департаменту та в середині відділу повинні мати змістовний зв’язок. Кількість керівних посад має бути якомога меншою. Організаційну структуру міністерства / відомства можна знайти в організаційній схемі, завдання окремих працівників – у плані розподілу функціональних обов’язків.

Структурно-організаційні моделі ґрунтуються на ієрархічному принципі з вище стоячими та підпорядкованими відносинами між окремими функціональними рівнями. Однак це не виключає формування штабів для вирішення спільних питань. Однак, як і щодо уповноважених, тут консультативна функція, що належить окремим особам, має виключно консультативні функції. Рішення приймаються лінійно або керівництвом установи.

Можна створити проектну групу для вирішення складних питань. Зазвичай до її складу входять фахівці, які тимчасово об'єднані в групу проектів, щоб потім повернутися до своєї звичайної роботи в рамках відповідної лінії. Реалізація результатів проектної групи, в свою чергу, є обов'язковою.

Управління, яке все іще знаходиться на етапі формування, повинно бути організоване у зрозумілих структурах з чітким розмежуванням завдань відповідно до ієрархічних принципів.

Розподіл завдань слід проводити після того, як усі завдання були визначені шляхом віднесення їх до предметних контекстів. Організаційні одиниці мають формуватися за принципом організаційного мінімуму, щоб

- зусилля менеджменту, а отже, і вимоги щодо роботи високооплачуваного управлінського персоналу були максимально низькі, існувало якомога менше ієрархічних рівнів, а отже, вертикальні канали зв’язку скорочувалися,
- координація здійснювалася вже в організаційних підрозділах з метою зменшення координаційних зусиль між підрозділами,
- адміністративний/відомчий апарат ставав більш чітким та економним.

Організація управлінського процесу відноситься до співпраці між організаційними підрозділами, тобто до робочих процесів та робочих процедур. Організація управлінського процесу показує структуру процесу відповідної установи. Повинні бути складені правила та порядки, інструкції щодо внутрішніх операцій та сервісні інструкції для центральних служб, які мають забезпечувати належну організацію процесів. Час від часу слід проводити аудиторські перевірки, а також економічні та

організаційні дослідження, щоб перевірити, чи робота виконується належним чином.

Правила та порядки узагальнюють регулювання ходу справ та службових процесів. Правила та порядки, зазвичай, містять виклади щодо організаційних принципів, структурної організації, управління та потоку роботи, співпраці з третіми сторонами, на міністерському рівні щодо законодавства, можливо, також з питань зв'язків з громадськістю, а останнім часом і з питань цифровізації.

Крім того, існують положення щодо системи подання документів, тобто щодо адміністрування письмового матеріалу або поводження з так званою секретною інформацією, зміст якої може бути доступний лише певним людям.

Співпраця в рамках органів адміністрації має бути розроблена належним чином та орієнтована на досягнення відповідних цілей. З цією метою все частіше використовуються угоди з представниками персоналу на спеціальні теми, такі як робота в домашньому офісі або регламент робочого часу.

Для підвищення мотивації працівників рекомендується делегувати їм відповідальність, особливо шляхом децентралізації повноважень щодо прийняття рішень. Це спрощує та прискорює управлінські процеси.

Для належного функціонування підходів управління важливо дотримуватися вимог до підписання документів. Зрозуміло, що має підписувати юридичний департамент або фінансовий департамент, але необхідно також консультуватися з відповідними підрозділами, які відповідають за фахові питання, та надавати їм можливість взяти на себе відповідальність за прийняття певних рішень.

Для структури МАПП можна зробити наступні висновки, ґрунтуючись на структурі BMEL, окресленої в пункті 2., та принципів, викладених тут.

Модель, орієнтована на структуру BMEL, є доцільною, скорочуючи підрозділи та зменшуючи кількість штатних одиниць. Багато робочих підрозділів у BMEL обумовлені членством у ЄС та федеральною структурою Федеративної Республіки Німеччина. МАПП має менше обов'язків, ніж BMEL, яке, на відміну від МАПП, відповідає, зокрема, і за питання щодо лісу. У цьому плані видається достатньою структура з чотирма департаментами.

Центральний департамент виконує службову функцію для забезпечення функціонування апарату. Центральний юридичний департамент доцільний, оскільки між фаховими департаментами існують різні правові погляди. Таким чином він потрібний з метою прийняття на себе арбітражних функцій і, нарешті, прийняття рішення. Спеціалізовані департаменти мають бути забезпечені власними юристами.

Окрім центрального департаменту, слід сформувати іще три фахові департаменти.

Тему цифровізації слід відображати двічі за прикладом BMEL. Одного разу в загальному управлінні для контролю внутрішніх питань цифровізації адміністрації,

потім у фаховому відділі для вирішення всіх фахових питань, пов'язаних з цифровізацією. Призначення відповідальних з питань цифровізації в інших фахових відділах може зробити співробітників більш відкритими до цього питання в майбутньому.

Можливості та шанси щодо цифровізації мають використовуватися, зокрема, для виконання завдань, пов’язаних із відкриттям ринку землі. Вичерпний кадастр та вичерпна, правильна поземельна книга є важливими для правової безпеки та надійного ведення господарської діяльності.

4.4. Оптимізація управлінських дій

Оптимізація організації управління має супроводжуватися оптимізацією управлінських дії. Обов’язковою умовою цього є наявність у працівників базових знань про природу та зміст державних управлінських дій.

У випадку з працівниками з юридичною освітою ці знання слід передбачати, але у випадку з працівниками з іншим досвідом, ці знання, якщо їх немає, мають бути передані. Навіть якщо фокус роботи зосереджений на фаховій сфері, базове розуміння того, що таке управління, має важливе значення для державної служби.

Особлива лояльність до держави повинна бути само собою зрозумілою для державних службовців. Це також стосується особистої прихильності, яка не піддається нападкам корупції. Наявність корупції підриває довіру громадян до державного порядку. Якщо випадки прояву корупції мають місце, то боротьба з нею є одним з найактуальніших завдань. Рекомендується створити уповноваженого щодо питань корупції. Боротьба з корупцією є важливою для всіх рівнів управління та для політики. Нарешті, але не менш важливо, міжнародні донори також пов'язують свої виплати з помітним прогресом у боротьбі з корупцією.

Основи адміністративної дії також юридично стандартизовані в Україні, наприклад у Законі про адміністративні процедури. Робота органів управління має базуватися на цих принципах. Правова визначеність у прийнятті державних рішень є суттєвим елементом ототожнення з державою та істотним фактором для залучення інвесторів.

Інвестори у всьому світі оцінюють місце знаходження зокрема з точки зору правової надійності урядових рішень.

Робота з лобістами - делікатне питання, особливо на міністерському рівні.

Більша прозорість щодо контактів з лобістами є вимогою у багатьох демократичних країнах, якої все частіше дотримуються. Ведення реєстру лобі та розкриття всіх контактів від рівня міністра до робочого рівня з представниками лобі зараз є звичайною практикою у дедалі більшій кількості країн.

У Німеччині ці дискусії зокрема призвели до значного збільшення прозорості. Цього року Бундестаг запровадив реєстр лобістів та посилив правила прозорості для депутатів. При розробці законопроектів не слід відмовляти у доступі до інформації

та знань від професійних представництв. Однак має бути забезпечено достатньо прозорості щодо масштабів та інтенсивності цих контактів.

Які завдання має виконувати держава? Які завдання має виконувати приватний сектор? Це питання має особливе значення в країнах із соціалістичним минулим. У Німеччині ця ситуація також не була інакшою, коли справа стосувалася часів після возз'єднання.

Ці питання виникають, наприклад, під час консультування сільськогосподарських підприємств щодо технологій виробництва та управління бізнесом або стосовно необхідності дій з боку державних компаній. Щодо дослідницьких установ, то доцільно перевірити, чи вони мають залишатися у державному секторі, чи доцільна буде їхня приватизація.

У старих федеральних землях Німеччини офіційне сільськогосподарське дорадництво є дуже поширеним явищем, тобто дорадчі завдання виконує держава або сільськогосподарська палата. Існують також приватні консалтингові компанії, які насамперед консультують великі підприємницькі структури.

Відсутність незалежного та нейтрального дорадництва щодо екологічно чутливих питань, таких як внесення добрив чи захист рослин, безумовно, є недоліком. Суспільна дискусія щодо ресурсозберігаючого поводження з природою з боку сільського господарства в Україні також буде все більше розгортатися.

Державне виробничо-економічне дорадництво в Україні може бути доречним у зв'язку з приватизацією сільськогосподарських земель. При створенні нових або розширенні існуючих малих підприємств або при створенні кооперативів доцільно підтримувати підприємства, щоб допомогти їм досягти успіху. Широкий прошарок фермерських господарств, який, однак, має бути економічно ефективним, сприяє економічному зміцненню сільських територій.

Кооперативна система може бути корисною у питаннях збуту продукції та організації закупівель, особливо коли мова йде про збут продукції маленьких підприємств.

Однак, при всьому бажаному та необхідному супроводі державних установ та працівників, перш за все з урахуванням потенціалу роботи має бути організовано виконання обов'язкових завдань. Наявність відповідних кваліфікованих працівників також може бути обмежуючим чинником при виконанні державою відповідних завдань.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО КОРОТКОСТРОКОВОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

1. Аграрне управління в Україні не демонструє ані організаційної, ані кадрової наступності/постійності. Існує також відсутність стабільності у законодавстві. Це ускладнює розуміння громадянами, а отже, прозору структуру аграрної політики. Зміна політичних цілей, зміна контактів на

вищому політичному рівні та в органах управління на всіх рівнях ускладнюють роботу з адміністрацією. Реформи відстають або були здійснені лише наполовину. Керівні органи, створені з добрими намірами консультувати міністерство або активізувати соціальний діалог, не використовувалися, а існували лише на папері. Поновлення незалежного Міністерства аграрної політики та продовольства – це шанс для загальної адміністрації та для всієї галузі. Важливо скористатися цією можливістю.

2. Шлях туди складний. Майже одночасно має бути створено міністерство з точки зору наповнення персоналом та організації, організовано підпорядковану структуру, особливо на рівні громад, та розпочато роботу ринку землі.
3. Кабінет Міністрів визначив дуже амбітні цілі для аграрного сектору на період до 2030 року. Вони можуть стати основою для стратегії, яка буде максимально тісно скоординована з галуззю та яка передбачатиме відповідні заходи аграрної політики. При цьому необхідно враховувати можливі зміни політичних та кліматичних рамкових умов. Необхідно також враховувати зміни суспільних очікувань щодо сільського господарства. Цей намір об'єднує управлінські можливості у створенні концепції, впровадженні, адмініструванні, контролі та оцінці.
4. Наразі у Міністерстві працює 103 співробітники. Перш за все, пріоритетним є створення ефективного апарату. Об’єктивні процедури відбору персоналу можуть бути використані для якнайшвидшого досягнення цільової чисельності відомства, щоб забезпечити повну готовність МАПП до роботи. Крім особистої прихильності, особливе значення має надаватися професійній кваліфікації. Потрібно розробити механізми мотивації для підвищення задоволеності працівників.
5. В організаційній структурі міністерства слід уникати дублювання відповідальності. Основна робота має виконуватися на певній лінії, а не у штабі навколо міністра. Тісний зворотний зв'язок між управлінням відомством та фаховими департаментами повинен забезпечуватися заступником міністра та державним секретарем. Навіть з огляду на дефіцит персоналу, видається, що чотирьох департаментів буде достатньо.

– Центральний департамент повинен відповідати за персонал, бюджет, організацію та внутрішню службу. Крім того, слід передбачити центральну юридичну одиницю/відділ. Відповідно до прикладу BMEL, управління та контроль за сферою відповідальності також можуть бути розміщені у центральному департаменті. Оскільки внутрішні управлінські технічні питання IT (включаючи цифровізацію управління) мають бути вирішені, також рекомендується створення відповідного центрального департаменту з цих питань.

- Фаховий департамент повинен присвятити себе вирішенню виробничо-технічних та ринкових питань. До цього департаменту також можна доєднати орган управління в сфері рибальства.
- Відповідальність за сільський розвиток доцільно покласти на інший фаховий департамент. Цей департамент також може бути призначений органом управління в сфері земельних питань.
- Інший департамент має займатись міжнародними питаннями, а також питаннями освіти та науки. Тут також можна вирішити питання цифровізації сфери відповідальності відомства.

Усі департаменти мають займатися питаннями цифровізації та призначати відповідального з питань цифровізації для виконання відповідних фахових завдань. Усі департаменти також повинні мати спеціалістів-юристів. Крім того, органи управління земельними питаннями та рибним господарством також можуть бути підпорядковані безпосередньо міністру, але тут буде необхідно забезпечити посилання їхнього фахового рівня.

Бажано запровадити посаду відповідального за питання корупції.

План розподілу сфери відповідальності повинен бути простим у використанні та чітко визначати, хто несе відповідальність за що саме.

6. З огляду на невелику кількість персоналу, необхідно встановити якісне IT-обладнання. Адміністративні процеси повинні бути всебічно оцифровані. Цифровізацію слід використовувати, щоб зробити управлінські дії більш прозорими. Це зміцнить довіру до органу управління.
7. Інструкції щодо внутрішніх операцій та центральних служб мають бути викладені у правилах та порядку. Особливо слід звернути увагу на дотримання офіційних каналів. Це також стосується процедури підписання документів та умов співпраці з іншими підрозділами та зовнішніми сторонами. Координація повинна бути організована максимально ефективно.
8. Регулярні внутрішні зустрічі в рамках відомства, а також зустрічі Міністра з Державним секретарем та заступниками Міністра служать цілям прозорості та координації. Також мають відбуватися на регулярній основі зустрічі з керівниками підпорядкованих установ.
9. У спеціалізованих підрозділах необхідно перевірити правову базу для досягнення політичних цілей, у разі необхідності створити нову правову базу (законодавча) та адмініструвати (виконавча).
10. Рекомендується скласти адміністративний посібник з описом принципів управлінських дій, включаючи етичні норми.

11. Оцінки впливу запланованих політичних заходів мають бути підготовлені за допомогою наукових установ. Також слід здійснювати моніторинг та оцінку поточних заходів, що знаходяться на стадії виконання.
12. Підпорядковану сферу слід перевірити разом з її установами на організаційну спроможність. Зміни слід вносити обережно, щоб не створювати нових розривів.

6. ПІДВЕДЕННЯ ПІДСУМКІВ

Аграрне управління Німеччини характеризувалося високим ступенем послідовності/безперервності після возз'єднання країни. Інтеграція органів адміністрації НДР на Федеральному рівні була здійснена за порівняно короткий час, створення аграрних адміністрацій на державному рівні було викликом, але це також було здійснено за порівняно короткий час за допомогою досвіду старих федеральних земель. Договір про погодження став основою для возз'єднання, яке також було успішним в адміністративній сфері.

У Німеччині також неодноразово відбувалися зміни відповідальності та структур, як на федеральному, так і на рівні федеральних земель. Але переважна безперервність структур та високий ступінь наступності персоналу призвели до упорядкованого управління, яке користується порівняно високим рівнем сприйняття серед громадян.

В останні роки аграрне управління України характеризується високим ступенем розриву, як з точки зору організації, так і персоналу. Однак відновлення незалежного аграрного відомства вітається з огляду на макроекономічну важливість сільського господарства в Україні та відповідає важливості галузі.

Забезпечення міністерства персоналом дуже обмежене для виконання повного кола завдань та здійснення нагляду за великою підпорядкованою областю. Тому доцільно обрати просту організаційну структуру з чотирма департаментами.

Оскільки на даний момент лише близько 50 відсотків наявних посад зайнято, відповідний персонал повинен бути швидко залучений, щоб забезпечити повноцінну роботу міністерства. Для цього потрібні юристи-управлінці та фаховий персонал. Досвід роботи є корисним для обіймання певних посад.

Потрібно підготувати посібники та службові інструкції, щоб надати працівникам потрібну допомогу та орієнтацію.

За допомогою потужної IT сфери можна використовувати можливості цифровізації.

Слід передбачити перевірку завдань підпорядкованих установ. При необхідності можлива їхня приватизація за умови попереднього детального вивчення ситуації.

Надзвичайним викликом є початок торгівлі землею новоствореними територіальними громадами. Потрібно швидко створити необхідні структури, щоб початок цього амбітного проекту був успішним.

Аграрне управління України стикається з величезними викликами. Є багато роботи, яку потрібно виконати одночасно. Для управління потрібен прихильний персонал з безперервністю у структурах. В супроводі ефективної адміністрації з хорошою репутацією Україна зможе цілеспрямовано використовувати свій величезний потенціал у сільському господарстві.

7. ДЖЕРЕЛА

APD. Der Agrarsektor der Ukraine und Deutschlands: Fakten und Kommentar.Kiew. 2020. APD. Newsletter Nr.13. Kiew. 2021.

BMEL. Die Verwaltung des Agrarsektors in Deutschland. Berlin. 2017. BMEL. Die Verwaltung des Agrarsektors in Deutschland. Berlin. 2018. BMEL. Geschäftsverteilungsplan. Stand April. 2021.

BMEL. Länderbericht Ukraine. Berlin. 2021.

BMI. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Berlin. 2019. Kirchhof, Paul. Das Maß der Gerechtigkeit. München. 2009.

de Maiziere, Thomas. Regieren – Innenansichten der Politik. Freiburg. 2019

Meier, Dieter und Bolten, Hans – Günter. Organisation und Technik der Verwaltung. Hannover. 1983.

Möller, Horst u.a. Agrarpolitik im 20. Jahrhundert. Berlin. 2020.

Protokoll der Sitzung der Projektsteuerungsgruppe des Deutsch – Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs

von Oertzen, Hans Joachim. Verwaltungsakt und Verwaltungsverfahren, Band 1 und Band 2, Stuttgart. 1991.

Staatskanzlei Sachsen-Anhalt. Vertrauen in die Führungseliten der Gesellschaft. Halle. 2012.

Stavnicha, Lyudmyla: Framework conditions and Ukrainian experience for the restoration of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine. Kiew. 2021.