

СТРУКТУРА АППАРАТА УПРАВЛЕНИЯ МИНИСТЕРСТВА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Ольга Раханская

*Идеальное правительство невозможно,
потому что люди наделены страстями;
а не будь они наделены страстями,
не было бы нужды в правительстве.*

Вольтер

Государственное управление как властная функция связано с упорядочением, сохранением и преобразованием своих собственных структур. Это не только собственно организационное (производственные и информационные технологии) и политическое (определение руководящего состава), но и социальное администрирование. Институты образования, правила поведения и культурные стереотипы являются важным фактором воспроизведения управленческих структур на принципах, которые принято называть рациональными (прежде всего в веберовском смысле). И все же в аппарате управления государственных структур «работают» не люди, а должности. Чем больше обезличенность организационной структуры государственного управления, тем выше ее эффективность.

Организационная структура аппарата управления министерств и ведомств является зеркалом проводимой государством политики. Существующая в стране экономическая и политическая ситуация предполагает соответствующий подход к образованию не только самих министерств и ведомств, но также оказывает непосредственное влияние на формирование их организационных структур. Развитие определенных отраслей экономики, рынка высоких технологий, членство в

международных организациях предполагают наличие соответствующих органов социального управления.

Внедрение новых технологий вызывает необходимость разработки нормативно-законодательной базы, проведения мониторинга, анализа и контроля деятельности, осуществляемой в новой сфере. Это, в свою очередь, является причиной для создания новых структурных подразделений. Не только экономические реформы и инновации в производственной и информационной сферах, но также политические изменения влияют на реорганизацию организационной структуры в министерствах и ведомствах.

Рассмотрим вышеуказанные тенденции на примере деятельности Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь.

Органы управления сельским хозяйством Беларуси до 1990 года

История Министерства сельского хозяйства БССР начинается с 1919 года, когда был образован Народный Комиссариат Земледелия БССР. В структуре Министерства постоянно осуществлялись (часто непоследовательные) преобразования и реорганизация. Например, в 1946 году¹ Наркомзем был переименован в Министерство земледе-

¹ Постановление Совета Народных Комиссаров БССР № 411 от 11 марта 1946 года.

лия, а на базе выделенных из Наркомзема управлений созданы Министерство технических культур и Министерство животноводства БССР. Но уже в 1947 году структура Министерства была снова изменена, и Министерство земледелия, Министерство технических культур и Министерство животноводства были объединены в Министерство сельского хозяйства БССР². Вместе с тем, на протяжении тех лет менялась не только внешняя структура Министерства, но осуществлялась ротация и реорганизация аппарата управления.

Как правило, масштабные реорганизации Министерства происходили при смене высшего руководства СССР. В 1953 году Министерство сельского хозяйства, Министерство совхозов, Министерство мелиорации, Министерство лесного хозяйства, управления сельского и колхозного строительства при Совете Министров БССР и управление по делам колхозов при Совете Министров БССР были объединены в одно Министерство сельского хозяйства и заготовок БССР³.

Сразу после прихода к власти Брежнева 13 марта 1965 года ЦК КПБ и СМ БССР приняли Постановление № 106 «Об улучшении работы сельского хозяйства БССР». В целях улучшения руководства сельским хозяйством в Белоруссии ЦК КПБ и СМ БССР постановили образовать на базе Министерства производства и заготовок сельхозпродуктов БССР и Министерства сельского хозяйства БССР союзно-республиканское Министерство сельского хозяйства БССР.

Министерство стало органом государственного управления в сфере развития сельского хозяйства и сельскохозяйственного производства в колхозах и совхозах республики.

Задачи Министерства расширились и стали включать в себя разработку перспективных и текущих планов развития сельскохозяйственного производства и продажи колхозами и совхозами продуктов государству; разработку и осуществление мероприятий по интенсификации производства продуктов сельского хозяйства; внедрение в сель-

скохозяйственное производство новой техники; организацию семеноводства и руководство агрохимической службой в республике; организацию государственного учета земель и землеустройства; развитие сельскохозяйственной науки, руководство научно-исследовательскими организациями и т. д.

Согласно поставленным задачам, расширились функции Министерства сельского хозяйства БССР. На него были возложены составление сводных планов; разработка планов по труду, капитальному строительству, балансов доходов и расходов по организациям и предприятиям системы; осуществление контроля отчетности и составление сводных отчетов; организация социалистического соревнования.

В течение последующих двадцати лет происходили некоторые изменения в возлагаемых на Министерство задачах и функциях, в связи с чем менялась и структура Министерства. В конце 1968 – начале 1969 года была ликвидирована группа по технике безопасности и охране труда и создана группа специалистов по гражданской обороне, которая с 1970 года называется Вторым отделом. В 1970 году в Управлении по применению электроэнергии в сельском хозяйстве и механизации производственных процессов в животноводстве создали новое подразделение — группу по внедрению оперативной диспетчерской связи в колхозах и совхозах. В этом же году была создана Республиканская государственная инспекция «Госсельтехнадзор», в Главном управлении сельскохозяйственной науки и пропаганды — группа по связям с зарубежными странами⁴.

Во исполнение постановления ЦК КПБ и Совета Министров БССР с 1 января 1986 года в связи с образованием Госагропрома БССР Министерство сельского хозяйства БССР прекратило свою деятельность⁵.

В 1990 году название Госагропрома БССР было изменено на Государственным комитет БССР по сельскому хозяйству и продовольствию (Гос-

² В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета БССР от 15 февраля 1947 г.

³ Указ Президиума Верховного Совета БССР от 24 апреля 1953 г.

⁴ Какие-то отделы и управления ликвидировались и реорганизовывались, на смену им создавались новые. В течение 1971–1985 годов произошли также изменения и в подведомственной сети Министерства сельского хозяйства БССР. Были образованы Белорусский научно-исследовательский институт защиты растений, Белорусский республиканский центр научной организации труда в сельском хозяйстве, Республиканский трест экспериментальных хозяйств научно-исследовательских учреждений Министерства, Белорусское научно-производственное объединение по племенному животноводству «Белплемообъединение», Белорусский государственный проектно-технологический институт «Белгипросельхоз». Были организованы сельское профессионально-техническое училище, Республиканский трест по производству животноводства «Белживпром», создано Республиканское производственно-научное объединение по агрохимическому обслуживанию сельского хозяйства «Белсельхозхимия» и др.

⁵ Постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 22 ноября 1985 года № 357 «О мерах по выполнению постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 ноября 1985 года № 1114 «О дальнейшем совершенствовании управления агропромышленным комплексом» приказом Министерства от 29 декабря 1985 года № 340.

комсельхозпрод БССР). При этом задача, функции, а также структура аппарата управления Комитета остались прежними⁶. В 1990 году, в последний год существования СССР, структура Госкомсельхозпрода БССР выглядела следующим образом (см. *Рисунок 1*).

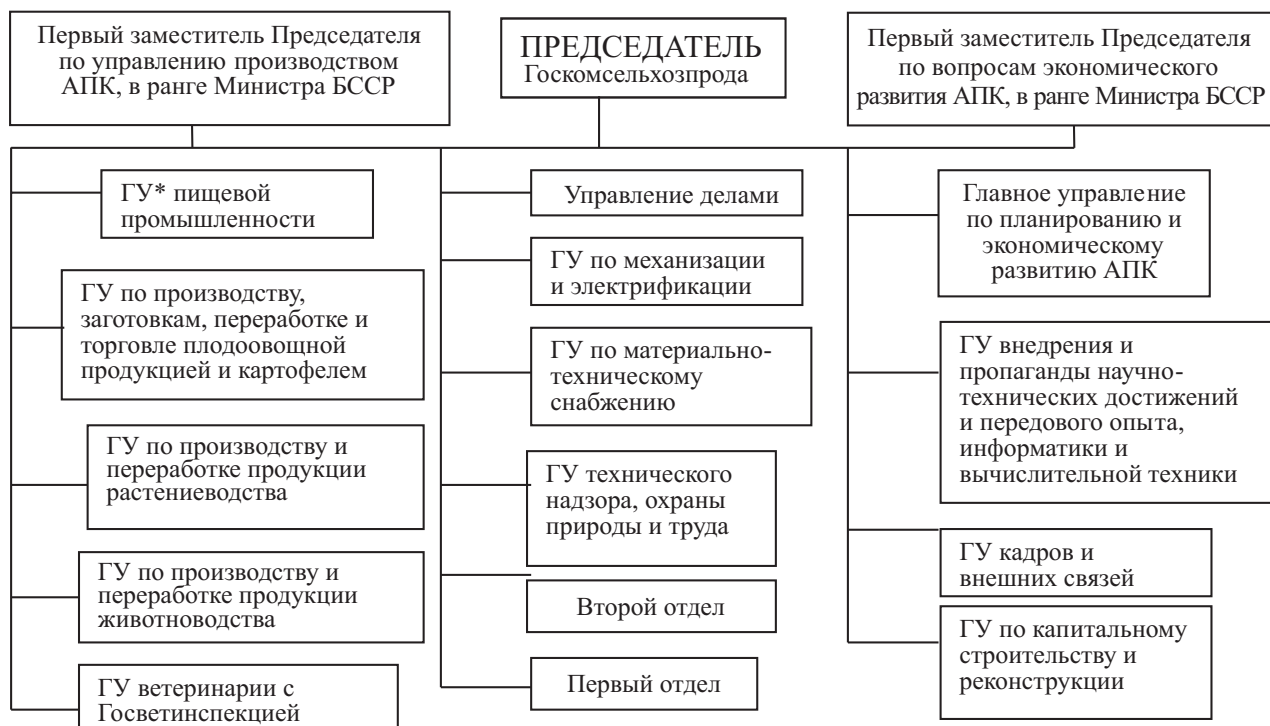


Рис. 1. Структура аппарата управления Госкомсельхозпрода БССР в 1990 году

* ГУ (здесь и далее) — Главное управление.

Главное управление по планированию и экономическому развитию АПК: Отдел сводного планирования и экономического анализа; Отдел планирования развития материально-технической базы, производства и переработки продукции; Отдел кооперации, организационных структур, ценообразования и хозрасчета; Отдел социального развития и организационных вопросов (Сектор социального развития и социалистического соревнования и Сектор личных подсобных хозяйств и промыслов); Сектор организационных вопросов агропромышленного производства; Отдел организации труда и заработной платы; Отдел финансов; Отдел бухгалтерского учета и отчетности; Контрольно-ревизионный отдел; Юридический отдел с арбитражем.

Главное управление планирования внедрения и пропаганды научно-технических достижений и передового опыта, информатики и вычислительной техники: Сектор планирования внедрения, рационализации и патентно-лицензионных вопросов; Сектор пропаганды и выставок; Сектор информатики, вычислительной техники и координации целевых комплексных программ.

Главное управление кадров и внешних связей: Отдел руководящих кадров, распределения и использования специалистов; Отдел внешнеэкономических связей; Отдел подготовки и повышения квалификации кадров АПК.

Главное управление по материально-техническому снабжению: Отдел организации материально-технического снабжения; Отдел автомобилей, прицепов, запасных частей к ним и подшипников; Отдел топлива и горюче-смазочных материалов; Отдел тракторов, тракторных прицепов, землеройной и дорожно-строительной техники и запасных частей к ним; Отдел сельскохозяйственных машин, запасных частей к ним, втулочно-роликовых цепей и аккумуляторов; Отдел резинотехнических изделий и химической продукции; Отдел проката черных и цветных металлов; Отдел труб, металлоизделий, спецодежды, тканей и инструмента; Отдел лесных и строительных материалов; Отдел тары и пищевого сырья; Отдел организации укомплектования строек, снабжения научно-техническим оборудованием.

Главное управление по капитальному строительству и реконструкции: Отдел планирования капитального строительства и ремонта в госхозах и колхозах; Отдел планирования подрядных работ, хозспособа, труда и прибыли; Отдел организации строительства объектов сельскохозяйственного, промышленного назначения и инженерного обеспечения; Отдел проектных организаций, проектирования и экспертизы.

Главное управление по механизации и электрификации: Отдел механизации растениеводства, эксплуатации и ремонта машинно-тракторного парка; Отдел комплексной механизации животноводства и других стационарных процессов; Отдел комплексной механизации перерабатывающих отраслей и промышленных предприятий; Отдел транспорта; Отдел энергетики и газификации строек АПК оборудованием и электроматериалами; Сектор железнодорожного и другого транспорта.

Главное управление пищевой промышленности: Отдел по переработке промышленного сырья; Отдел по переработке сельскохозяйственного сырья; Отдел по техническому перевооружению; Отдел поставок готовой продукции, обеспечения предприятий ресурсами местного сырья и экономического анализа.

⁶ Закон Белорусской ССР «О внесении изменений в Закон Белорусской ССР «О Совете Министров Белорусской ССР» от 16 июля 1990 года.

Главное управление по производству, заготовкам, переработке и торговле плодоовощной продукцией и картофелем: Отдел по производству плодоовощной продукции и картофеля; Отдел по переработке плодоовощной продукции и картофеля; Отдел заготовок, хранения и торговли плодоовощной продукцией и картофелем.

Главное управление по производству и переработке продукции животноводства: Отдел производства продукции животноводства; Отдел мясомолочной промышленности; Отдел поставок продукции животноводства.

Главное управление по производству и переработке продукции растениеводства: Отдел земледелия; Отдел семеноводства; Отдел производства и первичной переработки льна; Отдел кормопроизводства; Отдел землеустройства и мелиорации.

Главное управление технического надзора, охраны природы и труда с Государственной инспекцией по качеству продукции, стандартизации и метрологии: Главная государственная инспекция по надзору за техническим состоянием машин и оборудования; Отдел охраны труда, пожарной безопасности и безопасности дорожного движения; Сектор охраны природы; Государственная инспекция по качеству продукции, стандартизации и метрологии.

Если проанализировать организационную структуру аппарата управления Госагропрома на 1990 год, то можно заметить, что огромное внимание уделялось капитальному строительству, проблемам материально-технического обеспечения сельскохозяйственного производства, вопросам механизации и электрификации производства. В те годы наибольший удельный вес в производстве растениеводческой продукции занимает картофель, в связи с чем для мониторинга и контроля данной отрасли выделяется целое управление. В силу сложившейся политической и экономической ситуации в структуре Госагропрома отсутствует ряд привычных на сегодняшний день подразделений: управление инвестиционной деятельностью, управление по проблемам Чернобыльской катастрофы и др.

Министерство сельского хозяйства и продовольствия в 1991–2004 годах

В 1991 году, в год распада СССР и обретения страной независимости, Министерство обрело свое нынешнее название согласно принятому Верховным Советом БССР постановлению «О частичном изменении структуры Совета Министров Белорусской ССР», в соответствии с которым Государственный комитет Белорусской ССР по сельскому хозяйству и продовольствию преобразован в республиканское Министерство сельского хозяйства и продовольствия Белорусской ССР (Минсельхозпрод БССР).

В силу изменившейся политической и экономической ситуации структура аппарата управления Министерства сельского хозяйства и продовольствия претерпела ряд изменений. Появляется Управление оплаты труда и новых форм хозяйствования. В рамках Управления впервые в структуре Министерства появляется Отдел кооперации, государственной собственности и ее приватизации.

Дестабилизационные процессы в экономике, гиперинфляция привели к резкому удорожанию промышленной продукции. В то же время цены на сельскохозяйственные продукты росли не такими быстрыми темпами. Это привело к диспаритету цен, и, как следствие, в Министерстве появляется Управление ценообразования и паритета цен в сельском хозяйстве.

В организационной структуре возникает Управление образования, в рамках которого выделены Отдел финансирования науки и образования и Отдел координации производственной деятельности экспериментальных хозяйств. Можно предположить, что это было связано с необходимостью обеспечения агропромышленного комплекса своими кадрами и научно-технической базой, ведь после распада СССР ресурсный потенциал значительно сократился.

В 1991 году Беларусь становится независимым государством. В связи с этим появляется Главное управление внешнеэкономических и межрегиональных связей. В рамках подразделения появляется Отдел приема зарубежных делегаций, заграничных командировок и зарубежных стажировок.

Одним из самых значительных положительных моментов реструктуризации Министерства является создание нового подразделения — Главного управления инвестиций. Отдел был призван решать вопросы инвестиционной политики, а также вобрал в себя структурные подразделения, занимающиеся проблемами организации проектных работ и строительства объектов.

Стоит также обратить внимание на еще одно новшество. В рамках Управления координации сбыта продукции животноводства появляются Отдел государственных ресурсов и регулирования рынка молочной продукции и технического сырья и Отдел государственных ресурсов и регулирования рынка мясной продукции и технического сырья. Ключевое слово в наименовании отделов — рынок. Даже если предположить, что этимологическая окраска данного понятия была несколько отличной от того, что вкладывается в него в странах с рыночной экономикой, это явление несло в себе момент перелома. Начиная с 1991 года страна обозначила свои приоритеты и во главе с государственным аппаратом управления встала на путь перехода к рыночной экономике.

В 1992 году происходят лишь незначительные корректировки организационной структуры аппарата управления Министерства. Возникают такие подразделения как Управление охраны природы и использования земель, а также Управление по проблемам Чернобыльской катастрофы.

На протяжении последующих нескольких лет появляются Управление социального развития кре-

стьянских (фермерских) хозяйств, Управление реформ и формирования структур рыночного типа, отдел валютно-кредитных операций, отдел реформирования и приватизации собственности, отдел республиканских программ и социального развития села, Управление сельскохозяйственной радиологии. В 1996 году в рамках Главного управления внешнеэкономической деятельности образуются Управление научно-технического сотрудничества, Управление внешнеэкономической политики, Управление иностранных инвестиций и Управление экспорта, импорта и внутриреспубликанских поставок.

Стоит отметить, что кризис 1991–1996 годов, охвативший экономику Республики Беларусь, сильно повлиял на сельское хозяйство. Многие хо-

зяйства не могли компенсировать даже текущие производственные затраты. Спад производства за этот период по валовой продукции составил 25%.

Большое количество преобразований в структуре Министерства произошло в 1999 году. На этом этапе Министром сельского хозяйства был Юрий Мороз. Именно в этот период в Минсельхозпрод был разработан документ, содержащий десять рекомендательных вариантов реформирования коллективных хозяйств.

Организационная структура аппарата управления в 1999 году выглядела следующим образом (см. Рисунок 2).

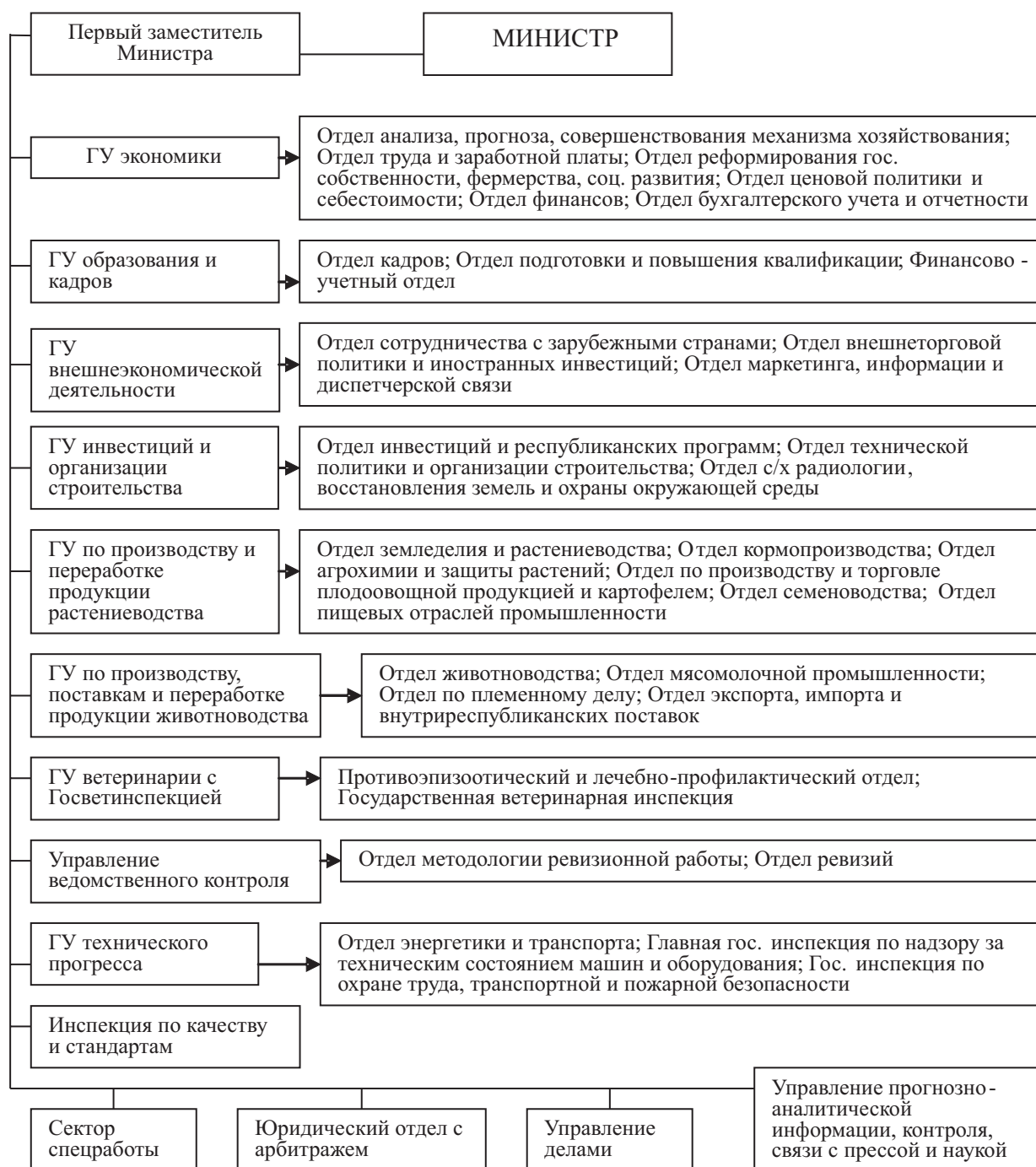


Рис. 2. Структура аппарата управления МСХП РБ в 1999 году

Со структурной схемы исчезает отдел пропаганды, прекращает свое существование понятие хозрасчета (до 1999 года существовало Управление анализа, хозрасчета и прогнозирования производства).

Появление сектора специализации и межхозяйственной кооперации связано с повышенным вниманием к данным процессам, как к одним из основных факторов повышения экономической эффективности агропромышленного производства.

На этом этапе начинается разработка программы развития экспорта АПК. Экспорт продукции агропромышленного комплекса во многом зависит от деятельности основных отраслей сельскохозяйственного производства, объемов произведенной продукции, ее ассортимента и качества. Поэтому возникла необходимость владеть информацией не только о производителях и товарах белорусского производителя, но и о конъюнктуре рынков потенциальных стран-импортеров.

В связи с этим появляются Отдел маркетинга, информации и диспетчерской связи, Отдел внешнеторговой политики и иностранных инвестиций.

В 1999 году в организационную структуру аппарата управления Минсельхозпрода введено такое подразделение как Управление прогнозно-аналитической информации, контроля, связи с прессой и наукой.

В 2000 году в структуру аппарата управления министерства вносится ряд небольших дополнений. Выделяется новое подразделение — Главное управление продовольствия, в рамках которого сформированы следующие отделы: маркетинга и реализации продукции; мясомолочной продукции; пищевых отраслей промышленности; по производству и торговле плодово-овощной продукцией.

Представляется, что главными функциями новообразования были мониторинг, контроль и анализ реализационной деятельности сельскохозяйственных предприятий. Однако маркетинговые исследования конъюнктуры рынка, конкуренции, ценового и сбытового аспектов предполагают, прежде всего, наличие самого рынка. По-видимому, это и стало причиной того, что уже в 2002 году подразделение было преобразовано в Департамент продовольствия, и при этом функциональная на-

грузка подразделения была изменена. Упразднен Отдел маркетинга и реализации продукции. Функции Департамента сводятся к управлению поставками, переработкой и качеством продукции.

В результате реорганизации структуры аппарата управления Минсельхозпрода в 2000 году Отдел методологии ревизионной работы был переименован в Отдел методологии ревизионной работы и работы с правоохранительными органами. Отдел существует и сегодня. В 2001 году в Министерстве выделяются Отдел образования и Научно-производственный отдел. Остальная структура остается прежней.

24 сентября 2001 года на основании указа Президента Беларуси была значительно реорганизована система аппарата государственного управления, следствием этого стала ликвидация и реорганизация министерств и ведомств, что коснулось и органов управления в сфере сельского хозяйства⁷. Так, на базе Министерства сельского хозяйства и продовольствия был образован Департамент по хлебопродуктам.

Основная задача, возложенная на Департамент, — это совершенствование экономической политики и методов хозяйствования в области государственных закупок зерна, его переработки, создание условий для комплексного развития предприятий мукомольно-крупяной, элеваторной, комбикормовой, хлебопекарной и макаронной отраслей, хлебоприемных организаций, приватизации и развития всех форм собственности, а также обеспечение внедрения в производство научно-технических достижений.

Что касается реорганизации самой структуры Минсельхозпрода, то она заключалась, прежде всего, в преобразовании отделов как структурных элементов. Какие-то отделы объединялись, менялись названия отделов и управлений (Главные управления были переименованы в Департаменты). Однако существенных изменений функциональной направленности подразделений не произошло. Значительные преобразования, как было сказано выше, коснулись лишь Департамента продовольствия.

В мае 2004 года подразделения снова стали называться Главными управлениями. Помимо этого, Департамент продовольствия был упразднен и уже как Управление продовольствия вошел в Главное управление интенсификации животноводства и продовольствия.

⁷ Указ Президента Республики Беларусь «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь» от 24 сентября 2001 года, № 516.

Функции Министерства

В настоящее время, в соответствии с возложенными задачами, Минсельхозпрод выполняет абсолютное большинство функций в сфере государственного управления сельским хозяйством⁸. В частности:

Администрирование. Взаимодействие с местными исполнительными и распорядительными органами в решении экономических, социальных и других вопросов, участие в разработке проектов государственных программ, координация развития деятельности сельскохозяйственных организаций, управление деятельностью юридических лиц, находящихся в ведении Министерства, создание, ликвидация и реорганизация юридических лиц.

Экономическое регулирование. Обеспечение проведения финансово-кредитной и ценовой политики, осуществление экономических реформ, внешнеэкономическая деятельность, осуществление лицензирования отдельных видов деятельности, проведение государственной политики по привлечению иностранных инвестиций.

Нормативно-правовое регулирование. Осуществляет правовое обеспечение и координацию функционирования сельскохозяйственного производства, информационное обеспечение внешнеэкономической деятельности в системе агропромышленного комплекса, разрабатывает нормативные правовые акты, регламентирующие порядок организации производства и использования зерна, муки, крупы, комбикормов.

Проведение государственной политики в сельскохозяйственной сфере. Проводит единую государственную политику в области семеноводства, сортоиспытания, племенного дела, мелиорации, химизации земель, механизации и электрификации сельскохозяйственного производства, проводит единую государственную политику в области рыбного хозяйства на внутренних водах республики, организует внутриведомственный радиационный контроль; обеспечивает закупки сельскохозяйственной продукции для госу-

дарственных нужд, а также производство хлебобулочных и макаронных изделий, централизованное использование в установленном порядке государственных хлебных ресурсов; осуществляет разработку технологий сельскохозяйственного производства на загрязненной радионуклидами территории, выполнение государственных программ по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС).

Государственный контроль. Осуществляет государственный контроль за техническим состоянием тракторов, прицепов и полуприцепов к ним, мелиоративных, дорожно-строительных и сельскохозяйственных машин и оборудования, за племенным делом, ветеринарной деятельностью, направленной на охрану здоровья животных. Обеспечивает соответствие качества продуктов животного происхождения; осуществляет контроль за финансово-хозяйственной деятельностью находящихся в ведении Министерства юридических лиц.

Теоретические и прикладные исследования. Определяет основные направления научно-технического развития сельского хозяйства; организует изучение, обобщение и распространение опыта по вопросам сельского хозяйства; обеспечивает создание и внедрение в производство новых сортов и гибридов сельскохозяйственных культур, высокопродуктивных пород животных, интенсивных ресурсосберегающих и безотходных технологий. Организует проведение государственных испытаний сельскохозяйственной техники, химических и биологических средств защиты растений, биологически активных веществ и удобрений; оказывает содействие юридическим лицам, находящимся в ведении Министерства, в вопросах развития изобретательства и рационализации, разрабатывает основные направления развития инфраструктуры в сфере сельского хозяйства.

Для того чтобы обеспечить реализацию вышперечисленных задач и функций, в Министерстве сформированы следующие структурные подразделения (см. Рисунок 3):

⁸ На сегодняшний день главными задачами Минсельхозпрода являются: 1) Проведение единой государственной политики в сфере сельскохозяйственного производства и координация деятельности других республиканских органов государственного управления Республики Беларусь в этой отрасли. 2) Совершенствование экономической политики и методов хозяйствования в области производства и переработки сельскохозяйственной продукции. 3) Создание условий для комплексного развития агропромышленного производства, приватизации, развития всех форм собственности. 4) Обеспечение внедрения достижений науки и техники в производство. 5) Осуществление мероприятий по повышению экономического воздействия на эффективность сельскохозяйственного производства и отраслей промышленности, занимающихся переработкой сельскохозяйственного сырья. 6) Создание условий для увеличения ресурсов продовольствия и сельскохозяйственного сырья, улучшения снабжения населения республики продуктами питания.



Рис. 3. Структура аппарата управления МСХП РБ в 2005 году

* Названия структурных подразделений (Управление, Главное управление, Отдел, Сектор) зависят от количества сотрудников согласно штатному расписанию.

Главное управление экономики включает в себя: Управление аналитической работы и прогнозирования; Управление финансово-кредитной политики; Управление совершенствования экономического механизма в составе Отдела внедрения новых форм хозяйствования и Отдела реформирования государственной собственности; фермерства и социального развития; Управление ценообразования и себестоимости; Управление методологии бухгалтерского учета и отчетности; Отдел труда и заработной платы.

Главное управление образования, науки и кадров состоит из Отдела кадров, Отдела образования и науки, финансово-производственного отдела.

Главное управление внешнеэкономической деятельности включает в себя: Отдел сотрудничества с зарубежными странами; Управление внешнеторговой политики и иностранных инвестиций; Отдел маркетинга, информации и строительства. Управление по делам инвестиций и строительства: Отдел инвестиций и организации строительства; Сектор сельскохозяйственной радиологии и охраны окружающей среды.

Главное управление растениеводства: Управление растениеводства, кормопроизводства и семеноводства; Отдел по производству и торговле плодоовощной продукцией; Сектор агрохимии и защиты растений; Сектор семеноводства сельскохозяйственных культур; Сектор льна и технических культур.

Главное управление интенсификации животноводства и продовольствия состоит из Управления животноводства и Управления продовольствия.

Главное управление ветеринарии с Государственной ветеринарной и продовольственной инспекциями состоит из Противоэпизоотического и лечебно-профилактического отдела, Госветинспекции; Главной продовольственной инспекции по качеству и стандартизации; Отдела прогнозирования и регулирования продовольственного рынка.

Как было упомянуто выше, наличие того или иного набора подразделений в организационной структуре министерства обусловлено процессами и явлениями, происходящими в экономической, социальной и политической жизни общества. Так, проанализировав структуру главного управления экономики, мы видим, что, помимо типичных экономических подразделений (управление аналитической работы и прогнозирования, управление ценообразования и себестоимости, управление методологии бухгалтерского учета и отчетности и т. д.),

оно включает отделы и управления, которые отражают актуальные политические и экономические тенденции. Внедрение новых форм собственности в АПК, реорганизация сельскохозяйственных предприятий, развитие фермерства — все эти тенденции отразились на формировании структуры аппарата управления Минсельхозпрода.

Штат и административное значение структурных подразделений свидетельствуют о значении того или иного направления. Например, вопросом развития фермерских хозяйств занимается

небольшой отдел в составе 4 человек (для сравнения, в датском Министерстве сельского хозяйства существует целое направление по вопросам агробизнеса)⁹.

Управление по делам инвестиций и строительства состоит из двух подразделений: отдела инвестиций и организации строительства и сектора сельскохозяйственной радиологии и охраны окружающей среды. В штате управления насчитывается 11 сотрудников. Отдел по вопросам организации строительства существовал в том или ином виде на протяжении всех лет работы Министерства. В 1990 году он назывался Главным управлением по капитальному строительству и реконструкции, что свидетельствует о масштабах строительства во времена Советского Союза. За последующие годы управление было реорганизовано и сведено к небольшому подразделению, в которое также вошли такие разноплановые вопросы как инвестиции и охрана окружающей среды. В то же время, программа развития сельских регионов требует особого внимания к проблеме строительства (развитие инфраструктуры, обеспечение жильем). В связи с этим можно предположить, что управление будет расширяться.

Ротация министров

Для комплексного анализа развития организационной структуры Министерства необходимо рассмотреть ротацию его руководства (и определить, влияла ли она на реорганизацию).

С 1919 года, то есть с самого образования структуры, именуемой теперь Министерством сельского хозяйства и продовольствия, кресло руководителя занимали 26 человек¹⁰. При этом 17 из них руководили ведомством с 1919 по 1991 годы, то есть на протяжении 72 лет. Средняя продолжительность пребывания в должности была 4,2 года. Начиная с 1991 года Министерство возглавляли 9 человек, и средняя продолжительность пребывания в кресле министра составила полтора года.

За последние 14 лет в министерском кресле побывали:

1. Мирочицкий Федор Владимирович (21.02.1991–28.10.1994);
2. Леонов Василий Севостьянович (04.08.1994–19.11.1997);
3. Шаколо Иван Петрович (19.11.1997–02.12.1998);

4. Мороз Юрий Дмитриевич (02.12.1998–14.07.2000);
5. Попов Вадим Александрович (14.07.2000–22.11.2000);
6. Русый Михаил Иванович (06.02.2001–10.06.2003);
7. Ломать Зенон Кузьмич (10.06.2003–24.12.2003);
8. Дворянинович Василий Васильевич (24.12.2003–25.05.2004);
9. Русак Леонид Вячеславович (25.05.2004 – по настоящее время).

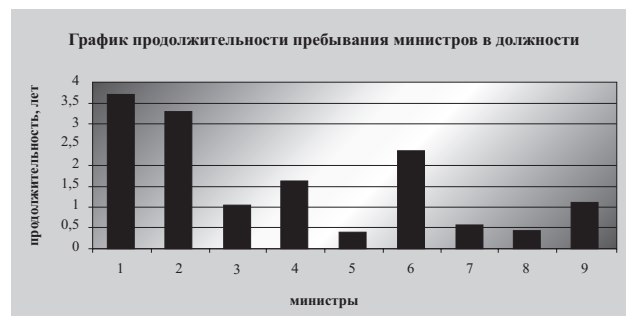


Рис. 4. Динамика пребывания министров в должности

Текущая смена руководящих кадров напрямую зависит от политической и экономической ситуации в стране. Наиболее быстрая смена министров в Беларуси происходила в период с 1997 по 2004 годы. За этот период средняя продолжительность пребывания в должности министра составляет лишь 1 год.

Слишком частая смена высшего руководства не способствовала стабильности в структуре аппарата управления, каждый руководитель по-своему видел работу Министерства. Но, с другой стороны, времени на анализ организационной структуры, необходимости того или иного подразделения у большинства министров было немного. Такая обстановка не способствовала стабильной работе подразделений и Министерства в целом, а главное — делала затруднительной выработку аграрной политики государства.

Факторы, определяющие структуру Министерства

Проанализировав вышесказанное, можно сделать вывод, что на формирование структуры аппарата управления Министерства сельского хозяй-

⁹ Danish Ministry of Food, Agriculture and Fisheries <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=965>.

¹⁰ Должность, естественно, называлась по-разному: Нарком земледелия, председатель Госагропрома, Министр сельского хозяйства.

ства и продовольствия оказывало влияние достаточно большое количество факторов. В частности: общий курс аграрной политики государства; взаимодействие с международными структурами и организациями; экономическая ситуация в стране; уровень научно-технического потенциала; политический климат; внешние тенденции и процессы; личный фактор (продолжительность пребывания в должности конкретного министра).

Общий курс сельскохозяйственной политики страны является основой формирования организационной структуры. Тенденции развития аграрной отрасли зависят от погодно-климатических условий государства. Так, например, в Беларуси возможно существование Департамента по хлебопродуктам или Управления картофелеводства, но представляется абсурдным наличие подразделения, занимающегося вопросами выращивания риса или хлопка. Немаловажным для Беларуси представляется и вопрос строительства в сфере АПК. Данные процессы закладывают основу формирования структуры аппарата управления.

Взаимодействие с международными структурами, образование союзов, вступление или выход из международных организаций также оказывают влияние на формирование организационной структуры. В странах Европейского Союза в рамках структуры министерств аграрной политики выделены целые Департаменты по работе с ЕС. Учитывая масштабы взаимодействия этих стран друг с другом, их зависимость от единой политики Евросоюза, это явление закономерно¹¹.

Экономическая ситуация в стране оказывает непосредственное влияние на выработку структуры аппарата управления. Инфляционные процессы, инвестиционный климат, наличие рыночных механизмов создают предпосылки для формирования целых подразделений. Так, например, в 1991 году экономическая ситуация вынудила создать в Минсельхозпроде Управление по вопросам ценообразования и паритета цен.

Научные достижения в связанных с сельским хозяйством отраслях, уровень научно-технического потенциала страны играют далеко не последнюю роль в выработке организационной структуры органов государственного аппарата. То, что возможно в одном государстве, уровень прогресса не позволяет сделать в другом. Так, например, в ряде европейских стран возникла необ-

ходимость регулирования рынка генетически модифицированной продукции, для чего созданы соответствующие структурные единицы. В Беларуси таких подразделений пока нет.

Политический климат в стране оказывает влияние на все сферы жизни, в том числе и на анализируемые процессы. Демократичность системы позволяет министерствам и ведомствам более открыто и компетентно подходить к выработке политики в той или иной сфере и, как следствие, формировать организационную структуру.

К **внешним тенденциям и процессам** относятся войны, природные катаклизмы, мировые открытия и другие факторы, которые не зависят от чиновников ведомств и министерств, но порой оказывают непосредственное влияние на реорганизацию структуры аппарата управления.

Немаловажную роль в выработке организационной структуры играет **личный фактор**. Осуществление функций и задач, возложенных на Министерство, так или иначе зависит от личности министра и его заместителей. Поэтому проблема управления кадровым потенциалом напрямую влияет на формирование структуры аппарата управления Министерства. На сегодняшний день система государственного аппарата управления в Беларуси предстает в виде взаимопереплетенной сети отношений, основанных на личных связях, услугах и симпатиях, в то время как объективные критерии, исходящие из необходимости реального разделения труда, эффективности и специальных знаний, имеют второстепенное значение.

В целом следует отметить, что следственно-причинные связи при разработке организационной структуры ведомств и министерств не всегда точно определены. Порой изменение структуры вследствие какого-то одного фактора влечет за собой целый комплекс изменений и преобразований в политике Министерства, разработку правовых актов, принципиально новых подходов к работе и, как следствие, реформирование отрасли в целом. Поэтому формирование организационной структуры является значимым процессом и требует к себе ответственного и последовательного отношения со стороны исполнительной власти.

¹¹ The Ministry of Agriculture of the Republic of Lithuania http://www.zum.lt/min/OS/dsp_struktura.cfm?StambesnisID=0&langparam=EN, Ministry of Agriculture of the Czech Republic <http://www.mze.cz>, Ministry of Agriculture and Rural Development of Poland <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=965>, Danish Ministry of Food, Agriculture and Fisheries <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=965>.

Литература

1. *Индексы структурных подразделений Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь на 1990, 1991, 1992, 1993, 1995, 1996, 1999, 2000, 2001, 2002, 2004, 2005 годы.*
2. *Битэм Д. «Бюрократия» // Социологический журнал. 1997, № 4.*
3. *Дмитриев М. Как оптимизировать деятельность государства // Человек и труд. 2003, № 9. <http://www.chelt.ru/index.htm#1/>*
4. *Масловский М. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. Нижний Новгород, 1997.*
5. *Вебер М. Избранное. Образ общества. М., 1994.*
6. *Сайт Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь www.mshp.minsk.by*
7. *The Ministry of Agriculture of the Republic of Lithuania http://www.zum.lt/min/OS/dsp_struktura.cfm?StambenisID=0&langparam=EN*
8. *Ministry of Agriculture of the Czech Republic <http://www.mze.cz>*
9. *Ministry of Agriculture and Rural Development of Poland <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=965>*
10. *Danish Ministry of Food, Agriculture and Fisheries <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=965>*