

О. В. Алейнікова,  
к. е. н., доц., докторант, Класичний приватний університет

## УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ АПК НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

*Стаття присвячена питанням удосконалення управління агропромисловим комплексом на муніципальному рівні. Пропонується створення міжмуніципальної асоціації для вирішення задач, поставлених державними і регіональними цільовими програмами на прикладі Запорізького регіону.*

*Article is devoted to the questions of improvement of the management of agricultural and industrial complex on municipal level. Creation of intermunicipal association for the decision of the problems put by the state and regional target programs on an example of the Zaporozhye region is offered.*

*Ключові слова: управління, муніципальні асоціації, сільськогосподарське виробництво, муніципальні утворення, державні і регіональні бюджети, місцеве самоврядування.*

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Розробка ефективного механізму державного регулювання агропродовольчого сектора економіки України безпосередньо пов'язана з повноваженнями органів місцевого самоврядування, координацією управлінських дій, відповідною нормативно-правовою базою. Питання організації місцевого самоврядування на загальнодержавному та регіональному рівнях докладно проаналізовано у працях К. Баранової, В. Біляньського, Й.-М. Брабанта, І. Вілсона, О. Вороніна, Р. Галахметова, В. Меркулова, О. Ольшанського, В. Рянжина, Л. Чернишова, І. Ямпольської та ін.

Проте, поза увагою більшості дослідників залишається системний підхід до удосконалення управління агропромисловим комплексом на муніципальному рівні, що вимагає проведення подальшого дослідження цієї проблеми на сучасному етапі ринкових перетворень в Україні.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення шляхів удосконалення управління агропромисловим комплексом економіки на муніципальному рівні щодо вирішення задач державних і регіональних цільових програм.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розвиток громадянського суспільства значною мірою забезпечується становленням місцевого самоврядування. В Україні цей процес проходить досить складно і суперечливо, гальмується цілим рядом чинників — економічними умовами, недосконалою законодавчою базою, недостатністю досвіду, інколи — політичними факторами. Проблема виживання в умовах економічної кризи змушує органи місцевого самоврядування постійно шукати шляхи вирішення проблем життєзабезпечення і розвитку. Кожна управлінська команда ставить за мету вивчення позитивного досвіду, що існує в Україні з того чи іншого питання, перш ніж приймати важливі рішення. Поширення набуває практика вивчення та вирішення різних проблем життєдіяльності міст та їх кращих досягнень.

Відповідно доповненням і змінам від 28 грудня 2007 року до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" з'явилася можливість на рівні муніципальних утворень і районів передбачати підтримку і фінансування розвитку АПК [1]. Виходячи з цього, у всіх муніципальних районах (утвореннях) органам управління доцільно звернути особливу увагу на комплексний розвиток території і в цих цілях розробляти стратегічні програми на середньо- і довгострокову перспективу. Фінансування за-

ходів необхідно здійснювати як за рахунок власних джерел господарських структур і місцевого бюджету, так і за рахунок регіонального і державного бюджетів, включаючи в програми розвитку АПК районів регіональні і державні заходи з урахуванням міжнародних вимог (ВТО).

### РЕЗУЛЬТАТИ

Включення в районні програми розвитку АПК заходів державних і регіональних програм вимагає відповідного фінансування. Це, у свою чергу, вимагає доопрацювання державних і регіональних законодавчих і нормативних документів, оскільки в даний час передача прав розподілу держресурсів по багатьом заходам державних і регіональних програм на муніципальний рівень не передбачена. В той же час на муніципальному рівні органам управління відомі більш перспективні організації АПК, які потребують держпідтримки.

На сучасному етапі розвитку механізму державного регулювання агропродовольчої сфери регіону, на муніципальний рівень доцільно передати функції розподілу держресурсів (державного і регіонального бюджетів) по господарюючих суб'єктах, передбачаючи також підтримку організацій малого бізнесу в АПК з урахуванням принципу комплексного розвитку територій і забезпечення населення продуктами харчування в достатній кількості. При цьому необхідно передбачити етапність розробки програм, починаючи з державного, регіонального рівнів, доходячи до муніципального і закінчуючи рівнем господарюючих суб'єктів в АПК, забезпечуючи в той же час зворотній зв'язок — від господарського рівня до державного з тим, щоб при розробці державних, регіональних і муніципальних програм були враховані потреби відповідно господарюючих суб'єктів, муніципальних і регіонів (рис. 1).

Така етапність розробки програм дозволить передбачити в муніципальних утвореннях і рамках соціально-економічних програм розвиток того або іншого аспекту, і тому числі по блоку АПК. Так, в сільських муніципальних районах, наприклад, Запорізького регіону (Оріхівському, Приазовському, Куйбишевському, Гуляйпільському та ін.) необхідно зосередитись на розвитку власного виробництва (м'ясо-молочного), а в муніципальних утвореннях виробничого типу, зокрема, що мають сільські підлеглі території, пріоритет може бути відданий, окрім розвитку власного виробництва, також ввезенню продукції з сусідніх районів і регіонів.

Запорізька область є одним з найбільших виробників сільськогосподарської продукції та виробів харчової промисловості серед регіонів України. Площа сільськогоспо-

дарських угідь області складає 2246,3 тис. га, або 5,4% сільгоспугідь України. У структурі сільськогосподарського виробництва переважає продукція рослинництва (57%). У рослинництві зернові культури складають 54,6%, олійні — 20,8%, картопля та овочеваштанні культури — 1,8%, кормові культури — 22,8%.

Центральне місце в рослинництві в даний час і на перспективу займає зерновий підкомплекс. Основною технічною культурою Запорізької області є соняшник. В області виробляється понад 13% загальноукраїнського виробництва соняшнику. В усіх агрокліматичних зонах наявні сприятливі умови для вирощування овочів та баштанних культур. Для більш раціонального використання орних земель в області діють три зрошувальні системи: Північно-Рогацька, Запорізька та Жовтнева.

Основним напрямом у тваринництві є виробництво м'ясо-молочної продукції. Майже 70% продукції тваринництва виробляється у приватному секторі. Пріоритетним напрямом у розвитку тваринництва на найближчі три роки визначено такі галузі, як птахівництво та свинарство. Сільськогосподарські підприємства всіх форм власності наращують поголів'я свиней та птиці.

У муніципальних утвореннях кошти для підтримки господарюючих суб'єктів АПК муніципальним органам управління доцільно розподіляти, виходячи з принципу максимальної ефективності їх використання відповідно до наступних основних положень, урахувуючи такі формальні характеристики, як:

- 1) досягнення господарюючими суб'єктами АПК рівня прибутковості (загальної рентабельності), що забезпечує ведення розширеного відтворення;
- 2) у першочерговому порядку здійснювати підтримку організацій — "точок зросту", а також соціально значущих суб'єктів господарської діяльності;
- 3) в цілях визначення рівнів держпідтримки:
  - для сільськогосподарських товаровиробників встановлювати нормативні рівні рентабельності по типових технологіях і формах господарювання з урахуванням нормативного рівня витрат на виробництво продукції, що визначаються по наявних методиках. Це стимулюватиме сільськогосподарських товаровиробників до досягнення нормативних організаційних і техніко-технологічних параметрів виробництва продукції;
  - для організацій малого бізнесу рівні держпідтримки встановлювати відповідно до частки виробництва продукції АПК у виробництві валової продукції району;
  - для переробних підприємств АПК — з урахуванням рівня прибутковості і необхідності максимального завантаження виробничих потужностей.

Часто відсутність у муніципальних районах фахівців-економістів, фахівців з проведення моніторингу, економістів-аналітиків, що володіють сучасними методами проведення аналізу соціально-економічного розвитку території, а також фахівців із стратегічного планування, а також слабе інформаційне забезпечення вимагають вирішення цих проблем на муніципальному рівні із залученням не лімітованих міжнародними правилами державних і регіональних бюджетних ре-



Рис. 1. Етапи розробки програмних заходів з розвитку АПК на прикладі Запорізького регіону

сурсів для підготовки кадрів вказаної спеціалізації і проведення таких робіт на муніципальному рівні.

Враховуючи складнощі із забезпеченням сільськогосподарського виробництва кваліфікованими, а також молодими кадрами, розподіл бюджетних ресурсів відповідно до державних цільових програм доцільно здійснювати, виходячи з чисельності населення і його структури.

Усередині районів за населеними пунктами розподіл коштів на житло може йти, виходячи з відсоткового співвідношення вікових груп, потреби в житлі і необхідності розвитку сільського господарства на певних територіях в рамках прийнятих програм соціально-економічного розвитку районів, включаючи АПК. Розподіл державних і регіональних бюджетних коштів можуть здійснювати муніципальні органи управління при строгому контролі цільового фінансування з боку відповідних державних і регіональних органів влади, виходячи з чинного законодавства.

При цьому треба пом'ятати, що у всіх випадках витрати спрямовані тільки на устаткування або будівництво капітальних споруд, і виключається субсидування об'єктів інфраструктури у фермерських господарствах, якщо тільки це не стосується мереж загальнодоступних споруд суспільного користування.

Враховуючи складність і наявність цілого блоку проблем при вирішенні питань комплексного розвитку сільських територій, а також фінансово-економічну, кадрову і іншу слабкість багатьох муніципалітетів, доцільно у відповідності до чинного українського законодавства, для вирішення питань, які зачіпають інтереси декількох муніципалітетів, створювати асоціації цих му-

ніципалітетів для здійснення завдань, що представляють загальний інтерес. Такими завданнями можуть бути задачі щодо розвитку АПК, міжмуніципальних, зокрема районних і міжрайонних ринків, щодо завезення продукції.

Перше згадування про муніципальні асоціації з'явилося в законодавстві незалежної України про місцеве самоврядування. Але у ст. 1 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування" від 26 березня 1992 р. [2] термін "муніципальні асоціації (спілки)" не використовувався, у ньому був його синонім — "асоціація органів місцевого самоврядування".

Відсутність поняття асоціації органів місцевого самоврядування у профільному законодавстві дозволяла скористатися аналогією закону і на підставі ч. 1 ст. 3 Закону України "Про підприємства в Україні" від 27 березня 1991 р. [3], що регламентує види об'єднань підприємств, давала змогу виділити основні типологічні характеристики такої асоціації, як добровільне об'єднання, створене з метою постійної координації спільної діяльності його суб'єктів.

Першими нормативно-правовими актами, спрямованими на утворення асоціацій органів місцевого самоврядування, що містили потужний потенціал і мали економічну спрямованість, були укази глави Української держави. Указ Президента України від 26 листопада 1993 р. "Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій і Луганській обласним державним адміністраціям повноважень з управління майном, що знаходиться в загальнодержавній власності" [5] і Указ Президента України від 21 лютого 1994 р. "Про додаткові заходи з делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській обласним державним адміністраціям повноважень з управління майном, що знаходиться в загальнодержавній власності" передбачали заходи щодо підвищення економічної самостійності регіонів і управлінської автономії регіональних структур. Тут же їм були делеговані такі права, як взяття участі державних адміністрацій у підготовці міжнародних договорів України з питань використання загальнодержавної власності, квотування експорту товарів, видачі ліцензій на вивіз продукції, набуття статусу гаранта захисту іноземних інвестицій, права укладати і узгоджувати з Міністерством економіки і Міністерством зовнішніх економічних зв'язків України договори з питань прикордонного співробітництва щодо обміну продукцією, яка виготовляється на територіях областей, що свідчило про набуття регіональною владою певної "частки" міжнародної правосуб'єктності.

Відсутність належного досвіду у вирішенні зазначених завдань, бажання використовувати надані повноваження в повному обсязі і відповідно до законодавства України слугували достатньою мотивацією для утворення міжрегіональної асоціації місцевої влади, що беруть участь у такому експерименті, з метою однакового тлумачення і реалізації повноважень, установлення співробітництва цих регіонів як між собою, так і з іншими регіонами України й зарубіжними державами.

Фактична діяльність асоціації органів місцевого самоврядування, їхня активна участь у реалізації програми економічних реформ привели до необхідності юридизації сформованих реалій, по-перше, шляхом легалізації утворення таких асоціацій; по-друге, правової регламентації основних напрямів їхньої діяльності і порядку їх утворення. Так, у ч. 1 ст. 15 Закону України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування в Україні" [1] вже було закріплене право органів місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації й інші форми добровільних об'єднань

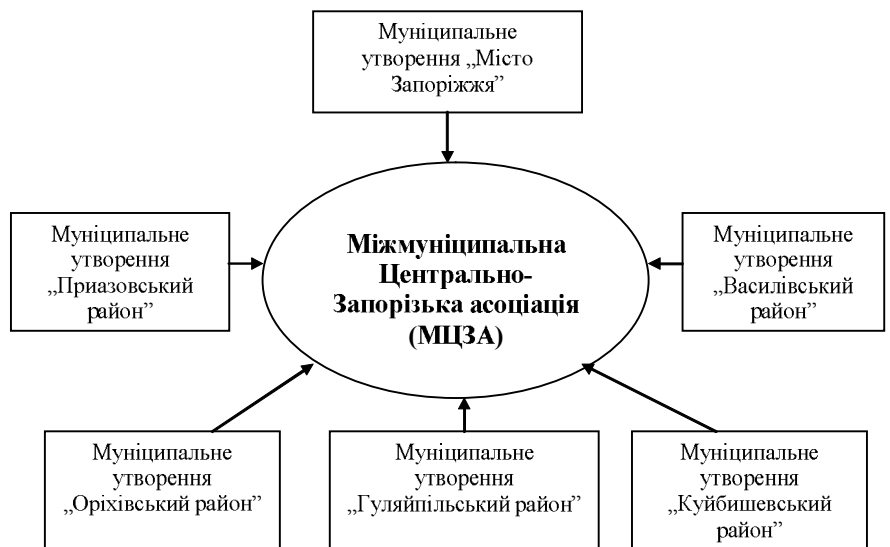


Рис. 2. Учасники пропонованої Міжмуніципальної Центрально-Запорізької асоціації

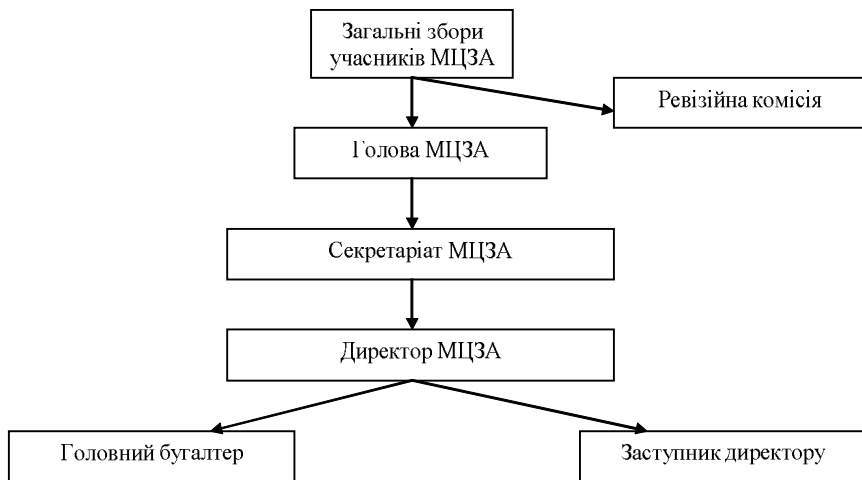
з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад. Тут же було встановлено, що такі форми добровільних об'єднань підлягають реєстрації, відповідно до законодавства, в органах Міністерства юстиції України. Отже, була закріплена правосуб'єктність органів місцевого самоврядування України у сфері утворення внутрішньодержавних форм їх добровільного об'єднання.

Становить інтерес правовий статус муніципальних спілок України. Насамперед, його визначає положення ч. 3 ст. 15 Закону України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідно до якого асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування. Отже, муніципальні асоціації за своєю природою є корпоративними (громадськими), добровільними організаціями, що не мають повноважень органів місцевого самоврядування.

Видається, що для усунення таких колізій в законодавстві необхідно на законодавчому рівні закріпити право органів місцевого самоврядування на утворення муніципальних спілок, закріпивши за ними відповідний статус локальних, регіональних і національних асоціацій місцевої влади з правом утворення юридичної особи. Саме на це спрямований зареєстрований Верховною Радою України проект Закону України "Про асоціації, інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування" під номером 8626 від 20 грудня 2005 року. Даний проект закону був розроблений експертами Асоціації міст України та громад в рамках реалізації проекту "Розширення навчальних послуг та дорадчої допомоги АМУ". Крім загальних положень, проект Закону містить норми щодо порядку створення та припинення діяльності асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, регулює їх права та обов'язки, фінансові та матеріальні основи діяльності, визначає організаційну структуру таких об'єднань, організаційні та правові гарантії їх діяльності, закріплює повноваження відносно координації діяльності добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

Особливо доцільно, створювати такі міжмуніципальні асоціації для вирішення задач, поставлених державними і регіональними цільовими програмами ("Цільова програма розвитку українського села на період 2008—2015", "Програма регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року", "Програма з розмежування земель державної та комунальної власності у Запорізькій області на 2008—2012 роки" та ін.).

Так, вказану асоціацію доцільно створити між МУ "Місто Запоріжжя", МУ "Оріхівський район", МУ "Куй-



**Рис. 3. Пропонована організаційна структура управління МЦЗА на першому етапі створення**

бишевський район", МУ "Гуляйпільський район", МУ "Приазовський район", МУ "Василівський район" сприяючи формуванню регіонального соціально-економічного комплексу (РСЕК), вирішенню питань постачання населення Запоріжжя екологічно чистими продуктами харчування власного виробництва, індустріалізації сільського господарства, розвитку інформатизації сіла, проходженню практики студентів вузів (рис. 2).

Організаційна структура управління Міжмуніципальної Центрально-Запорізької асоціації (МЦЗА) на першому етапі може мати вигляд, як представлено на рис. 3.

Муніципальні асоціації мають свої статuti й органи управління (президенти, голови спілок і асоціацій, правління, президії, ради та ін.). Засновниками муніципальних асоціацій є органи місцевого самоврядування. Їхні права визначаються в рамках повноважень, делегованих їм засновниками. Керівництво об'єднань від імені засновників має право представляти їхні інтереси в державних органах та інших організаціях у межах делегованих повноважень. Організаційно-правові форми діяльності і управління асоціацією визначаються зборами засновників. Повноваження її органів визначаються статутом (положенням). У статутах муніципальних асоціацій також визначаються вид діяльності, порядок і процедура прийняття рішень з усіх питань діяльності об'єднання. Так, наприклад, вищим керівним органом Міжмуніципальної Центрально-Запорізької Асоціації є Загальні збори учасників. Загальні збори вибирають з учасників голову, що діє на постійній підставі, строком на один фінансовий рік. Представником від муніципальної освіти, головуєного в МЦЗА, має бути його глава, що діє на громадських засадах. У його функції входить координація діяльності по скликанню загальних зборів учасників, підготовці документів, проведенню зборів і інші організаційні питання.

Для контролю діяльності МЦЗА з її учасників має бути створена ревізійна комісія або вибраний ревізор (у кількості однієї людини) від муніципального утворення, що не головує в асоціації. У функції комісії (ревізора), що діє на громадських засадах, входить перевірка діяльності голови, секретаріату і виконавських органів асоціації протягом всього року, законності ухвалюваних ними рішень, вірності оформлення документів, виконання вирішень загальних зборів учасників. Ревізійна комісія (ревізор) за рахунок спеціального фонду асоціації може наймати аудитора для проведення фінансової перевірки діяльності МЦЗА.

Для ведення протокольної частини, документації і іншої роботи з штату співробітників головуєного в МЦЗА муніципалітету можуть назначатися одна-дві людини. У якості виконавчого органу в асоціації загальними зборами призначається директор, його заступник і головний бухгалтер, що діють на основ трудових контрактів відповідно до статуту асоціації.

У міру розвитку міжрегіональної асоціації її організаційна структура і функції, що виконуються можуть розширюватися.

Для виконання функції МЦЗА муніципальні утворення винні спільно формувати її матеріальну базу, а також спеціальні цільові фонди (на проведення загальних зборів, ревізій).

Одними з найважливіших при створенні асоціації можуть бути також питання вдосконалення міжбюджетних взаємин, сумісна робота органів державної і муніципальної влади по розробці прогнозів і програм соціально-економічного розвитку АПК, муніципальних утворень, розподілу коштів державного Фонду фінансової підтримки муніципальних утворень; щодо формування нормативно-правової і фінансово-економічної бази діяльності муніципальних утворень, що діють і знов створених, вирішенню питань підготовки кадрів для муніципальних органів управління. Створення регіональної асоціації муніципальних утворень для захисту і досягнення спільних інтересів також є доцільним в сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, на муніципальному рівні необхідно вдосконалювати систему управління АПК, забезпечуючи вирішення сучасних проблем комплексного розвитку території, зростання доходів сільського населення, продовольчих і соціальних завдань відповідно до чинного українського державного і регіонального законодавства, а також сучасних міжнародних вимог (ВТО), утворюючи міжмуніципальні асоціації по рішенням задач, поставлених державними і регіональними цільовими програмами.

Проведений аналіз процесів утворення і діяльності муніципальних асоціацій, безумовно, підтверджує їх значні потенційні можливості, відкриває нові шляхи для органів місцевого самоврядування у вирішенні специфічних проблем розвитку агропромислового комплексу і створенні оптимальних внутрішніх і зовнішніх умов для забезпечення реалізації пріоритетних напрямів муніципальної реформи.

## Література:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97 — ВР (Із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] / Президент України А. Кучма. — Режим доступу: <http://uazakon.com/document/fpart48/idx48279.htm>.
2. Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування" від 26 березня 1992 р. № 2234/12 — ВР [Електронний ресурс] / Президент України А. Кравчук. — Режим доступу: <http://ns2.uazakon.com/bdata3/ukr3347/index.htm>.
3. Закон України "Про підприємства в Україні" від 27 березня 1991р. № 887/12 -ВР (Із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] / Президент України А. Кравчук. — Режим доступу: [http://uazakon.com/documents/date\\_1x/pg\\_ibwbwv.htm](http://uazakon.com/documents/date_1x/pg_ibwbwv.htm).
4. Механізм вдосконалення управління місцевим господарством: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.04/ О.В. Ольшанський; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. — Х., 2007. — 20 с.
5. Указ Президента України від 26 листопада 1993 р. "Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій і Луганській обласним державним адміністраціям повноважень з управління майном, що знаходиться в загальнодержавній власності" № 560/93 — ВР [Електронний ресурс] / Президент України А. Кравчук. — Режим доступу: [http://uazakon.com/documents/date\\_5w/pg\\_ifuaob.htm](http://uazakon.com/documents/date_5w/pg_ifuaob.htm).

Стаття надійшла до редакції 07.02.2011 р.