

МАРТИНОВА Н. О.,
аспірант кафедри аграрного,
земельного та екологічного права
імені академіка В. З. Янчука
(Національний університет біоресурсів
та природокористування України)

УДК 349.42:316.42

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВИЩА І ЗНАЧЕННЯ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ ЩОДО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ТА ПРИЧИН, ЩО ПЕРЕШКОДЖАЮТЬ ЇХ ЕФЕКТИВНОМУ ЗАСТОСУВАННЮ

Здійснюється аналіз правового становища цільових програм щодо розвитку сільських територій та причин, що перешкоджають їх ефективному застосуванню.

Ключові слова: цільова програма, сільські території, сталий розвиток сільських територій.

Осуществляется анализ правового положения целевых программ по развитию сельских территорий и причин, препятствующих их эффективному применению.

Ключевые слова: целевая программа, сельские территории, устойчивое развитие сельских территорий.

The analysis of the legal status of targeted programs in rural development and obstacles to their effective use.

Key words: target program, rural development, sustainable rural development.

Вступ. З метою забезпечення сталого розвитку сільських територій і створення найвигідніших умов ефективного функціонування агропромислового комплексу створена і функціонує достатньо широка нормативно-правова база, починаючи від міжнародного законодавства та законодавчих актів України (Конституція України, кодекси (Земельний, Лісовий, Водний та інші, закони України, зокрема ті, які прийняті з метою безпосереднього регулювання екологічної, виробничої, соціальної сфери сталого розвитку сільських територій: «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» [1], «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [2], «Про державну підтримку сільського господарства України» [3] та інші), продовжуючи підзаконними актами, включаючи Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 року. Також, тривалий час готується Концепція розвитку сільських територій, яка, за словами правотворців повинна визначати механізми розробки, впровадження, моніторингу та оцінювання локальних стратегій розвитку, направлених на розвиток сільських територій, виходячи з пріоритетів України в умовах дії угоди про асоціацію з ЄС. Цей документ охоплюватиме період до 2025 року і відрізнятиметься від попередніх аналогічних програм. Зокрема, після прийняття цього документа повинні розроблятися локальні стратегії розвитку сільських територій, які прийматимуться відповідними місцевими радами, що дозволить максимально використати особливості кожного регіону України.

Незважаючи на те, що законодавство, яким регулюється розвиток сільських територій, знаходиться на початковому етапі формування, його кількість викликає в аграріїв думки і пропозиції щодо створення Аграрного кодексу України. Проте, якщо кількістю нормативно-правових актів ми могли б попрацювати з іншими державами, то з якістю їх правозастосування не все так просто.

Так, ряд діючих у сучасній Україні процесів є направленими на побудову правової держави і формування громадського суспільства, що слугує створенню і застосуванню різних ефективних інструментів регулювання суспільних відносин. Одним з таких інструментів є правова програма, яка розробляється в різних сферах людського життя і яка при правильному складанні та використанні



здатна позитивно впливати на результати різного роду реформ, які проводяться в країні, у тому числі і у сфері розвитку сільських територій.

Комплексний правовий аналіз програми як правового документа було здійснено в рамках дисертаційного дослідження Є.М. Жаровою. Загалом, тематика значення цільових програм для розвитку саме сільських територій науковцями-правниками є не достатньо вивченою. Окрему увагу програмно-цільових програм для сучасного українського села, з правової точки зору, приділила О.В. Гафурова у своїй праці «Роль державних цільових програм у регулюванні відносин соціального розвитку села» [4].

Рівень правового закріплення правової програми створює ряд проблем, які негативно позначаються на ефективності їх реалізації, що необхідно завчасно виявляти, виправляти і видаляти. Таким чином, актуальність питання (теми), що стосується ролі правових програм при розвитку сільських територій, є очевидною.

Постановка завдання. Тому метою статті є проаналізувати сучасний стан, значення, перспективи розвитку цільових програм щодо розвитку сільських територій та з'ясувати причини, що гальмують їх ефективне застосування.

Результати дослідження. У світі практика застосування правових програм щодо розвитку сільських територій є дуже поширеною. Такі програми діють практично на всіх рівнях органів влади і слугують для вирішення різного роду задач. Як показує європейський досвід (Білорусія, Росія, Польща, Швейцарія, Румунія, Німеччина, Франція), даний інструмент є досить дієвим і область його застосування постійно збільшується. І це логічно, адже правова програма задає основні напрями сфер суспільного життя на основі яких, як правило, приймаються конкретизуючи правові акти, як підзаконні так і законні. Тому правову програму можна вважати одним з найоптимальніших і ефективних засобів досягнення бажаних результатів при розвитку сільських територій, як цілком у державі, так і на локальному рівні.

Основне призначення цільових програм – прискорити соціальні, виробничі, екологічні процеси (вирішення найбільш важливих проблем розвитку), скоротити строки досягнення цілей, що мають першочергове значення для суспільства в цілому та окремих сфер сільського життя. Вони є ефективним засобом комплексного, всебічного вирішення проблем, універсальним інструментом управління і способом вирішення проблемних ситуацій та здійснення значного впливу на розвиток економіки, дієвим засобом реалізації стратегії інноваційного розвитку [5].

Парадоксальною бачиться ситуація, яка склалася на правовому полі України – у державі приймається і діє ряд цільових програм у той час, коли природа правової програми залишається до кінця не вивченою. Відсутній єдиний теоретичний підхід щодо визначення її поняття, змісту, значення, видів, структури, функцій. Також існує проблема практики формування та реалізації правової політики, яка далека від методології програмно-цільового управління і проблема адекватного використання переваг програмно-цільового методу вітчизняного та світового досвіду.

Дозволимо сказати, що в Україні відбувається певне зловживання терміном «програма». Фактично програмною називають будь-який перелік заходів незалежно від того, чи має спосіб їх формування та реалізації яке-небудь відношення до програмно-цільових принципів.

Так, правова програма співвідноситься з такими поняттями, як план, проект, прогноз, концепція, доктрина, але ознайомившись зі змістом цих дефініцій можна зробити висновок, що вони можуть бути лише елементами правової програми, яка виступає найбільш діючим регулятором суспільних відносин.

У своїй дисертації «Програма як правовий документ» Є.М. Жарова правову програму визначає як терміновий, комплексний правовий акт, що приймається уповноваженими суб'єктами права, що вимагає матеріальних витрат і поетапної реалізації, що включає систему пріоритетних заходів, спрямованих на досягнення суспільно значущих цілей [6, с. 8].

На законодавчому рівні державна цільова програма розглядається як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [8].

Основою створення таких програм слугують положення Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-ІІІ.

Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року (далі – Програма) [7] за основну мету ставить забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурен-



тоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності. Прийняття Програми мотивується необхідністю вжиття невідкладних заходів для подолання негативних явищ у сільсько-господарській галузі, забезпеченням розвитку сільських територій.

Державним замовником, координатором та керівником Програми було визначено Міністерство аграрної політики України. Постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 № 1158 визначено і виконавців заходів Програми. Проте, констатація фактів показує, що державні замовники програм, не достатньо зацікавлені ні в оптимізації їх кількості, ні в запровадженні належної системи контролю за їх виконанням, оскільки це дозволяє відсилати постійне невиконання програм на їх незадовільне фінансування і виключає настання відповідальності за неефективне виконання.

Держава в останні роки застосовує окремі міри щодо підтримки розвитку сільських територій. Нині багато правових програм якимось чином стосується питання їх розвитку, у тому числі питання освіти, культури, охорони здоров'я, житлових питань, зайнятості населення, меншою мірою – питання щодо виробництва сільськогосподарської продукції, екології сільських територій. Проте, як показує практика реалізації цільових правових програм у даній сфері, використання державних коштів важко назвати задовільним. Наприклад, у рамках контролю за реалізацією заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року (за 2013 рік) виявлено, що через неналежний внутрішній контроль з боку головних розпорядників у 2011 році 26,3 млн. грн. коштів державного бюджету, які спрямовано на виконання Програми, використано з недоліками та порушеннями. Крім того допущено неефективне управління 40 млн. грн. бюджетних коштів [9]. А це означає, що наявність надмірно великої кількості заходів (завдань) та й загалом, цільових програм (в тому числі регіональних) не говорить про їх якісний вплив на розвиток сільських територій, а навпаки, призводить до неефективного використання бюджетних коштів та до ускладнення досягнення поставлених цілей.

На сучасному етапі розвитку країни можна нарахувати ряд різних програм, які претендують на державне фінансування. Неналежний порядок затвердження таких програм та специфіка формування державного бюджету, за якої суми, передбачені на виконання завдань програми, здебільшого не мають жодного значення при щорічному визначенні реального фінансування, призвели до того, що більшість із них взагалі не фінансуються.

Саме питання фінансування цільових програм розвитку сільських територій є найбільш значущим і таким, що гальмує їх виконання. Чинна редакція Закону України «Про державні цільові програми» досить чітко надає перевагу бюрократичній послідовності процедур узгодження програм. Так, внесення змін до існуючої програми можливе лише за рішенням органу державної влади, який її затвердив, тобто після проходження процедур узгодження в багатьох інстанціях. Чітко не визначено механізм і важелі впливу керівника на хід виконання програми. Також, з положень вказаного Закону (ст.19), виразно спостерігається «панівне» місце Міністерства фінансів України, яке практично самостійно вирішує, яку програму потрібно виконувати, а яку проігнорувати, навіть якщо така програма затверджена законодавчим органом чи урядом. Світовий досвід показує, що особи, призначені керівниками програм, користуються значно ширшим обсягом повноважень з боку замовників і мають великі можливості для управління щодо їх виконання. Для прикладу, у Німеччині, де суми коштів на виконання програм значно більші, фінансування державних програм здійснюється через керівника програми: кошти переказуються на його особистий рахунок, і він має можливість розпоряджатись ними, фінансуючи виконавців окремих проектів, включених до програми.

Тому, для підвищення дієвості державних програм розвитку сільських територій необхідно серйозно віднестись до організації їх фінансування, поліпшення якості їх попередньої розробки та щодо створення такої системи управління, яка б забезпечила їх гнучкість та динамізм протягом всього періоду реалізації. Зокрема, наділити належними повноваженнями органи місцевого самоврядування. Це повинно передбачатись відповідними нормативно-правовими актами, перш за все Законом України «Про державні програми». Саме цей Закон повинен чітко визначити і вказати, для чого формується цільова програма і чим вона відрізняється від іншої форми підтримки відповідної сфери досліджень, наприклад, від гранту.

При складанні програм розвитку сільських територій повинні враховуватися різні регіональні умови, адже сільські регіони України кардинальним чином відрізняються один від одного – від віддалених сільських регіонів, які страждають від депопуляції і рецесійного розвитку до більш густонаселених і таких, які мають тісніший зв'язок з районним центром. Тому функції, які повинні виконувати цільові програми сталого розвитку сільських територій, умовно можуть бути розділені на дві групи:



1) загальні функції, які є властиві всім без винятку правовим програмам, що характеризують їх як особливий правовий акт (організаційна, регулятивна, інформаційна, телеологічна, виховна);

2) спеціальні функції, які проявляються в деяких, але не у всіх правових програмах, що визначають їх специфічну спрямованість: специфіка окремого регіону, клімат, природні умови сільської території (економічна, соціальна, політична, правоохоронна функції).

Для підвищення рівня ефективності програм розвитку сільських територій було б доречно щоб вона включала два аспекти:

– ефективність приписів правової програми і ефективність її реалізації;

– наявність ступені відповідності закладеної в заходах правової програми інформації реальним життєвим пріоритетам та відповідності фактичних результатів реалізації цих заходів очікуваним результатам.

Адже цільові правові програми можуть реалізовуватись тільки за наявності правових засобів і способів, що використовуються уповноваженими суб'єктами з метою ефективного впровадження їх у життя.

Висновки. На основі дослідженого матеріалу можна визначити основні проблеми ефективності програм розвитку сільських територій (куди ми включасмо результативність, корисність, економічність, якість тощо), серед яких основоположною є – неналежний рівень нормативно-правового забезпечення щодо програмно-цільового підходу розвитку сільських територій, яка породжує чергу проблем, серед яких найактуальнішими є: обґрунтованість розробки правових програм розвитку сільських територій; недостатній логічний зв'язок цілей, завдань і програмних заходів, відсутність їх реальної комплексності; недодержання і незрозумілість державними замовниками вимог законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм у частині відсутності чітко визначених завдань і заходів, які передбачені для виконання в межах програми, термінів їх виконання, обсягів фінансування з розподілом по конкретних термінах та виконавцях, результативних показників реалізації програм розвитку сільських територій; зайве або необґрунтоване дублювання заходів та завдань у більшості програм розвитку сільських територій незалежно від регіональних умов даної сільської території; у більшості випадків наявність нереальних джерел фінансування програм (недостатнє фінансування); порядок вибору пріоритетних заходів правової програми при її фінансуванні; відсутність у правових програмах належним чином сконструйованих процесуальних норм права; слабкий контроль; відсутність юридичної відповідальності за ряд порушень у сфері виконання правових програм.

Вищевикладений аналіз недоліків у розробці, організації виконання та контролю за цільовими програмами розвитку сільських територій спонукає до пошуку нових правових підходів до цієї важливої справи, які б, з одного боку, враховували європейський досвід програмування розвитку сільських територій, а з другого – відповідали особливостям сьогоденного етапу розвитку сільських територій України.

Список використаних джерел:

1. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17.10.1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від 18.10.2005 № 2982–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 № 1877–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Гафурова О.В. Роль державних цільових програм у регулюванні відносин соціального розвитку села / О.В. Гафурова. – С. 104–107.
5. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление : учебник / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко – М. : ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
6. Жарова Е.М. «Программа как правовой документ» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Е.Ю. Жарова, В.А. Толстик. – Нижний Новгород, 2006. – 27 с.
7. Про державні цільові програми : Закон України № 1621–IV від 18.03.2004 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
8. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 № 1158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про результати аудиту виконання заходів Державної цільової Програми розвитку українського села на період до 2015 року. Рахункова палата України, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>.

