

Ю. О. Литвин,
к. е. н., докторант, Дніпропетровський державний аграрний університет

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Досліджено та удосконалено нормативно-правові засади державного управління розвитком сільських територій.

Investigated and improved legal framework of the state of development of rural areas.

Ключові слова: держава, механізм, розвиток, сільські території, державне управління.

ВСТУП

Велика кількість проблемних питань і вузьких місць в системі управління розвитком сільських територій пов'язана з недосконалістю, недостатньою вваженістю, обгрунтованістю і системністю нормативно-правової бази в цій сфері, а також неконкретністю у визначенні повноважень і сфери відповідальності окремих органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій, органів самоорганізації населення, громадян у процесі формування й реалізації політики і програм розвитку окремих сільських територій та українського села в цілому.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Мета статті — дослідити та удосконалити нормативно-правові засади державного управління розвитком сільських територій.

РЕЗУЛЬТАТИ

Затверджені Закон України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року" та Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року лише задекларували основні напрями державної аграрної політики і питання розвитку сільських територій як її складову. Проте, як вже зазначалося, головна їх проблема в тому, що питання розвитку сільських територій розглядається в них як складова аграрної політики, якщо взяти узагальнено, то як запорука відродження аграрного сектора економіки і одночасно наслідок підвищення ефективності роботи підприємств аграрного профілю.

Такий підхід до передумов та факторів впливу, а також значення розвитку сільських територій є спрощеним. Адже зрозуміло, що лише зростання обсягів та ефективності аграрного виробництва не зможе забезпечити повного і всебічного зростання показників розвитку сільських територій. Хоча не можна при цьому заперечувати надзвичайно важливу роль ефективності роботи аграрного сектора як системоутворювального для більшості сільських поселень і як галузі, що забезпечує зайнятість переважної частини працюючого сільського населення. З іншого боку, метою розвитку сільських територій має бути не відродження та підви-

щення ефективності аграрної галузі, а забезпечення належного рівня та якості життя сільських жителів. Досягнення поставленої мети вимагає зміни орієнтирів і механізмів державної політики в цій сфері. А це, в свою чергу, вимагає належного нормативно-правового регулювання.

У нормативно-правових актах нашої держави лише з 2002 року почало вживатись поняття "сільські території", хоча й до цього часу в законодавстві відсутнє чітке визначення, які ж саме території відносяться до сільських. Наявність такого законодавчо-закріпленого трактування терміна "сільські території" могла б сприяти усуненню викривлених трактувань та сфери дії законодавства щодо розвитку сільських територій.

Існуюча на сьогоднішній день нормативна база з питань державного управління розвитком сільських територій передбачає лише декларування основних напрямів державної політики в цій сфері. Не виписаним в ній залишається механізм державного управління розвитком сільських територій нашої держави, відсутнім є чіткий інструментарій та методи і заходи реалізації державної політики в цій сфері. При цьому зазначені напрями державної політики передбачаються в межах державної аграрної політики, що, як було визначено вище, є недоцільним і необгрунтованим.

Формування нового механізму державного управління розвитком сільських територій передбачає розробку і прийняття виваженої, науково обгрунтованої чіткої нормативно-правової бази, що регламентуватиме всі сфери діяльності в рамках функціонування і розвитку сільських територій та управління цим процесом. Отже, доцільною була б розробка і прийняття Закону "Про державну політику розвитку сільських територій", в якому б визначався понятійний апарат цього процесу, були б чітко визначені об'єкт та суб'єкт управління, та механізм державного управління розвитком сільських територій.

Під об'єктом управління в даному випадку пропонується розуміти складну і багатофункціональну природну, суспільно-географічну, соціально-економічну й виробничо-господарську структуру, що включає в себе: сільську поселенську мережу; природно-ресурсний потенціал територій, виробничі одиниці, виробничу та со-

ціальну інфраструктуру та населення як основний системоутворювальний фактор. При цьому для цілей адміністративного управління слід уточнити, що сільськими є території, які підпорядковані сільським радам та селищним радам, якщо такі селища мають аграрний або агропромисловий напрямок.

Суб'єктом управління розвитком сільських територій є населення певної території — територіальна громада, а її представницьким органом — сільська рада, органи державної влади та окремі представники громади — суб'єкти господарювання, громадські організації, громадяни.

Під визначенням механізму управління розуміється окреслення основної мети, завдань державної політики в цій сфері, визначення основних принципів її формування та реалізації. А також визначення структури органів, що здійснюють управління розвитком сільських територій, визначення їх правового статусу, повноважень і обов'язків, основного переліку можливих до застосування методів, засобів та інструментів державного управління даним об'єктом [8]. До того ж діяльність адміністративно-управлінського органу щодо здійснення державного управління розвитком сільських територій також має бути чітко регламентованою, що передбачає, зокрема, розробку положення "Про Агенцію розвитку сільських територій". В даному положенні має бути чітко визначений юридичний статус Агенції, як органу виконавчої влади, що має свою печатку і рахунок в банку тощо та здійснює діяльність щодо розробки і реалізації державної політики в сфері державного управління розвитком сільських територій. В цьому ж документі має визначатись підпорядкованість Агенції Кабінету Міністрів України та порядок взаємозв'язків з іншими органами виконавчої влади.

Даним положенням визначатимуться функціональні обов'язки, права і межі відповідальності зазначеного органу управління, його компетенція та сфера впливу, органи управління та порядок взаємодії зі споживачами.

Важливим є також внесення змін до чинного законодавства у сфері перерозподілу управлінських повноважень. Як вже зазначалося раніше, раціональним вбачається істотне збільшення повноважень місцевих органів влади та самоуправління при зменшенні управлінських повноважень центральних органів виконавчої влади. Всі ці питання мають бути детально вписані у відповідних нормативних документах, при цьому важливо наголосити на необхідності чіткого розподілу повноважень і ресурсів між окремими органами влади і місцевого самоврядування задля усунення існуючих на даний момент проблем із дублюванням повноважень та делегуванням їх від органу до органу.

Зміна нормативно-правового забезпечення механізму державного управління розвитком сільських територій вимагає також внесення істотних змін до податкового і бюджетного законодавства нашої країни. Це пов'язано зі зростанням ролі територіальних громад, органів місцевого самоврядування в процесах управління розвитком сільських територій. Збільшення повноважень даних органів, зростання їх рівня впливу, функціональних обов'язків і відповідальності породжує об'єктивну необхідність і в збільшенні джерел фінансування для виконання цих функцій.

При цьому, якщо держава збільшить суми централізованих асигнувань місцевих бюджетів, то ми частково, а деколи й повністю, втратимо позитивний вплив, який очікувалось одержати від самостійності та ініціативності місцевих суб'єктів управління, що мала б зрости внаслідок перерозподілу владних повноважень.

В законодавстві необхідно буде змінити принципи формування місцевих бюджетів, зокрема щодо того, щоб залишати більшу частину податків саме на місцях і мінімізувати наступний перерозподіл коштів з державного бюджету на вирішення питань розвитку села.

Окрім того, розвиток такої складної і багатофункціональної системи, як сільські території держави, передбачає необхідність врахування конкретних особливостей і відмінностей в сучасному стані, наявних природних, трудових і фінансових ресурсах конкретних сільських територій, традиціях і звичаях їх жителів. Тому, характерний для нашої держави принцип управління "згори до низу", складання загальнодержавних програм та стратегій розвитку сільських територій та доведення їх до регіонів і виконавців навряд чи виявиться дієвим.

Питанням повноважень органів місцевого самоврядування та врахування інтересів місцевих громад у плануванні і управлінні розвитком сільських територій приділяється увага і в науковій літературі. Так, О. Павлов наголошує на важливості поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів при розробці державної стратегії та регіональних програм сільського розвитку, децентралізації та самоврядності при управлінні розвитком сільських територій, підвищенні ролі територіальних громад у вирішенні усіх питань місцевого життя [6, с. 42].

Вчені-економісти, фахівці з державного управління також наголошують на необхідності передачі органам місцевого самоврядування значної частини управлінських функцій задля "забезпечення вирівнювання рівнів розвитку сільських територій шляхом розробки та поєднання регіональних і цільових програм державної підтримки конкретних сільських населених пунктів" [5, с. 212]. Необхідність побудови нової "територіально-самоврядної" системи управління розвитком села, заснованої на засадах програмування соціально-економічного розвитку "від громади до держави" при провідній ролі місцевого самоврядування у визначенні можливостей, потреб і пріоритетів, відзначає М. Кропивко [4, с. 61].

Одним з можливих заходів розвитку сільських територіальних громад, на думку В. Карпенка, має стати розроблення дієвих комплексних програм, стратегій та планів соціально-економічного та культурного розвитку сільських територій як засобу для об'єднання зусиль суспільного і приватного секторів у досягненні цілей розвитку [3, с. 130]. При цьому головною умовою успішної діяльності сільських рад визначається реформування системи фінансового забезпечення, а саме — необхідність формування місцевих бюджетів на місцях.

Отже, розглянемо значення та умови складання саме місцевих програм та стратегій розвитку сільських територій та врахування особливостей стану та можливостей розвитку конкретних територій при розробці відповідних загальнодержавних та регіональних програм.

Перш за все, зауважимо, що на сьогодні в Україні існує значна кількість нормативних документів, що регламентують питання прогнозування та планування подальшого розвитку нашої держави. Основним документом серед них є Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", який визначає засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць [2]. Важливим є також Закон України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року", в ст. 3 якого зазначається, що одним з пріоритетів державної аграрної політики є "розроблення і запровадження державних і регіональних програм комплексного розвитку сільських територій" [1]. Проте в жодному з цих документів не йде мова про складання прогнозів чи планів розвитку для конкретних сільських територій. Взагалі, стратегічне планування на рівні сільських територіальних громад не регламентоване у законодавчому порядку.

При цьому ще в 1999 році Верховною Радою України було схвалено "Концепцію сталого розвитку населених пунктів", яка була визначена "основою для розроблення відповідних нормативно-правових актів і програм соціально-економічного розвитку населених пунктів". В розділі III даної концепції зазначено, що одним з основних напрямів державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів є узгодженість соціального, економічного, містобудівного і екологічного аспектів розвитку населених пунктів та оточуючих територій та підтримка села з метою запобігання створенню критичної урбанізації та критичної диспропорції між кількістю населення в містах і селах [7, с. 30].

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування", в частині 22 ст. 26 якого вписано, що до компетенції сільських рад належить затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, сільськими радами такі програми все ж затверджуються. Проте їх складання у відповідності до реальних потреб окремого взятого сільського поселення і виконання значно ускладнені через слабку фінансову забезпеченість місцевих бюджетів і залежність їх від рішень регіональної і загальнодержавної влади.

Тому, враховуючи специфічність умов і можливостей розвитку кожного окремо взятого сільського поселення та важливість врахування їх для забезпечення найбільш ефективного і стабільного розвитку сільських територій країни, доцільним вбачається:

— вдосконалення нормативно-правової бази з питань фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

— упорядкування, чітко розмежування функцій органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в управлінні сільськими територіями (у напрямі збільшення повноважень органів місцевого самоврядування);

— вдосконалення нормативно-правової бази з питань планування та прогнозування соціально-економічного розвитку (зокрема, внесення змін до Закону України "Про державне прогнозування та розроблення

програм економічного і соціального розвитку України" в сфері регламентування складання прогнозів і планів соціально-економічного розвитку сільських територій (сільських населених пунктів) і вже на їх основі розробки відповідних документів для районів, областей і т.д.);

— активізація місцевих громад, підприємців і залучення їх до розробки, прийняття і фінансування програм і стратегій розвитку сільських територій.

ВИСНОВКИ

Таким чином, можна зробити висновок про необхідність суттєвих змін у нормативно-правовій базі державного управління розвитком сільських територій. Необхідно створити низку законодавчих актів, що регулюватимуть державну політику розвитку сільських територій та регламентуватимуть засади діяльності органу виконавчої влади в цій сфері — Агенції розвитку сільських територій. Окрім цього, слід також розробити нормативно-правову базу створення і діяльності фондів і спілок розвитку сільських територій, порядку залучення та використання ними коштів. Суттєвого удосконалення потребує нормативна база з питань планування та прогнозування соціально-економічного розвитку та фіскальної і бюджетної політики.

Література:

1. Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

2. Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III "Про державне прогнозування і розроблення програм економічного і соціального розвитку України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>

3. Карпенко В. Економічний розвиток сільських територій: реалії та перспективи / В. Карпенко // Актуальні проблеми державного управління: [зб. наук. пр.]. — Одеса, 2004. — Вип. 2 (18). — С. 127—139.

4. Кропивко М.Ф. Організація державного і самоврядного управління розвитком сільських територій / М.Ф. Кропивко // Економіка України. — 2005. — № 11. — С. 60—62.

5. Орлатий М. Розвиток сільських територій України / М. Орлатий, Ю. Лупенко, О. Могильний // [зб. наук. пр. Національної академії державного управління при Президенті України] / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К., 2006. — Вип. 1. — С. 214—224.

6. Павлов О. Парадигма сільського розвитку / О. Павлов // Економіка України. — 2006. № 7. — С. 41—48.

7. Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV "Про концепцію сталого розвитку населених пунктів": // Офіційний вісник України. — 2000. — № 1. — С. 29—40.

8. Чухно І.А. Нормативно-правове забезпечення державного управління розвитком сільських територій [Електронний ресурс] / І.А. Чухно // Державне будівництво. — 2008. — № 2. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/4/09.pdf>

Стаття надійшла до редакції 14.08.2012 р.