РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УПРАВЛІННІ РОСЛИННИЦТВОМ

САМОЙЛОВИЧ Артур Андрійович - старший викладач кафедри публічно-правових дисциплін Білоцерківського національного аграрного університету, здобувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів та природокористування

Україна – велика аграрно-промислова держава. Вона має сприятливі природно-кліматичні умови, достатні виробничо-господарські потужності та продуктивні сили для інтенсивного розвитку сільськогосподарського виробництва.

Конституція України визнала землю об'єктом права власності Українського народу. Колективно-кооперативні сільськогосподарські підприємства, акціонерні товариства, спілки селян, селянські (фермерські) і приватні підсобні господарства селян стали суб'єктами права власності на землю сільськогосподарського призначення.

У сільському господарстві та економіці України утверджуються нові ринкові економічні відносини і розвиваються господарчо-підприємницькі тенденції, побудовані на принципово нових економічних засадах: формуються земельні і майнові відносини селян, вдосконалюється система державно-правового регулювання сільського господарства, поширюється застосування біржової форми реалізації сільськогосподарської продукції і продовольства.

Сьогодні в Україні проводяться докорінні реформи місцевого самоврядування. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування повинно мати суттєве значення для його ефективного впливу на розвиток рослинництва, насамперед на зростання добробуту територіальних громад, що є головною метою і завданням діяльності представницької влади.

Вбачається актуальним дослідження питання про визначення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні рослинництвом, так як в останні десятиліття характерною тенденцією світового розвитку є зростання ролі території, перенесення на місця відповідальності за вирішення соціально-економічних питань. І це виправдано, оскільки саме на цьому рівні закладається найбільш стійкі основи демократії, можливість бути найбільш повно та ефективно використані локальні ресурси.

Зараз залишається зовсім невикористаним, поки недоступним і не керованим територіальними громадами наявний могутній ресурс земель сільськогосподарського призначення, які становлять основу рослинництва. Найближчим часом місцевому самоврядуванню вкрай потрібно надати необхідні повноваження у сфері регулювання відносин у сфері рослинництва з метою більш ефективного і динамічного їх розвитку, та завдяки цьому створення самодостатніх територіальних громад.

Такі перетворення стануть відчутним імпульсом до позитивних якісних змін у багатьох сферах життя українського народу.

Серед численних публікацій, в яких розкриваються питання розвитку управління рослинництвом як в Україні, так і за кордоном, є такі відомі дослідники, як В.Андрійцев, В.Жушман, В. Єрмоленко, А.Мірошниченко, В.Курило, М. Пушкар, О.Погрібний, П.Саблук, В.Семчик, А.Третяк, А.Юрченко, В.Юрчишин, В. Янчук та ін.

Також серед науковців, які досліджували різні аспекти розвитку впливу органів місцевого самоврядування в аграрному секторі економіки слід згадати таких, як Р.Агранофф, О.Бориславська, Т.Браун, В.Вакуленко, І.Дробуш, В.Кравченко, В.Куйбіда, В.Мамонова, М.Пітцик, А.Ткачук, Ю.Шаров та ін.

Вченими зроблено вагомий внесок в окремі напрямки досліджень з питань розвитку місцевого самоврядування і відносин у сфері рослинництва.

Але цих досліджень ще недостатньо виконано у сфері органічного їх поєднання, де місцеве самоврядування відіграє провідну управлінську роль (ефективно впливає) на розвиток відносин у сфері рослинництва.

Згідно офіційним документам розвиток рослинництва здійснюється шляхом: впровадження ринкових методів регулювання виробництва продукції рослинництва з урахуванням балансу попиту і пропонування; раціонального розміщення та поглиблення спеціалізації і концентрації виробництва продукції рослинництва у природно-економічних зонах країни з удосконаленням механізму надання державної підтримки; запровадження механізму надання сільськогосподарським виробникам державної підтримки, спрямованої на забезпечення здійснення посівів сільськогосподарських культур насінням сортів і гібридів високих репродукцій, дотримання вимог сучасних технологій; підтримки великотоварного виробництва рослинницької продукції через стимулювання створення партнерських об'єднань власників земельних часток (паїв); стимулювання ведення органічного сільського господарства; запровадження з 2008 року бюджетного фінансування наукових установ та насіннєвих господарств, які виробляють насіння перспективних сортів і гібридів високих посівних кондицій.

Місцеве самоврядування в Україні ще, на жаль, не стало могутньою рушійною силою, котра могла б прискорити демократичне оновлення нашого суспільства, поглибити започатковані соціально-економічні реформи й розбудити творчу ініціативу мільйонів громадян.

Органи місцевого самоврядування не мають належного досвіду управління розвитком своїх територій. І в ресурсах вкрай обмежені. Не можна побудувати демократію без місцевого самоврядування і передачі йому таких повноважень та ресурсів, які після вибору оптимальної форми управління розвитком забезпечили б ефективний розвиток територій.

Згідно зі ст. 140 Конституції України, головним елементом системи місцевого самоврядування (в тому числі і в управлінні рослинництвом) виступає територіальна громада, яка безпосередньо здійснює місцеве самоврядування за допомогою різних форм прямої демократії, незалежно від чисельності населення, наявності необхідних матеріальних і фінансових ресурсів або інших чинників.

Нормативне визначення територіальної громади дається в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Пріоритет територіальної громади в системі місцевого самоврядування прямо закріплений в статті 143 Конституції України, згідно з якою вона вирішує питання місцевого значення безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування.

Відповідно до цих конституційних положень Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 6) характеризує територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Територіальна громада безпосередньо здійснює місцеве самоврядування використовуючи такі форми прямої демократії, як місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Але Україні потрібна зараз децентралізація управління. Децентралізація управління – передача права прийняття рішень з питань місцевого значення від органів державного управління органам місцевого самоврядування, розподіл повноважень між центральними і місцевими самоврядними

органами влади й управління, чітке розмежування компетенції, сфер діяльності та відповідальності.

Завдяки децентралізації місцеве самоврядування може одержати новий імпульс свого розвитку. Обрані населенням органи влади не повинні призвести до розладу системи влади, а поліпшили надання послуг населенню, вивільнити значний потенціал місцевої активності населення і надати змогу державі зменшити опіку над місцевими проблемами.

Щоб зрозуміти це, треба трошки подивитися на систему фінансування, на систему розподілу та самого розпорядника цих коштів – Міністерство аграрної політики України.

Фінансується село згідно різних законів, щороку в Закон України про державний бюджет закладаються ставки дотації на гектар чи одиницю продукції тощо. Розробляє ці норми Міністерство аграрної політики України на власний і нікому не зрозумілий розсуд. Ці норми та механізм надання розробляються в міністерстві без обговорення з громадськістю чи органами місцевого самоврядування. Тобто, хто і як розробляє суму та механізм допомоги знає лише міністр та його підлеглі, які ці відомості нікому не розголошують. Тому вплинути на це ніхто не може і як наслідок посада міністра сільського господарства є предметом торгу будь-якої коаліції.

Розподіляються ці кошти по різних каналах:

- безпосередньо через Міністерство та його управління в областях. Всі дотації (надання) розподіляє голова обласного управління сільського господарства, до якого практично не можливо дійти. Через зайнятість та відрядження ця особа не встигає прийняти всіх, а довірити розподіл іншим в Україні якось не гарно. Тому в кінці року кошти повертаються в державний бюджет, як неосвоєні. Обліку чи інформації, хто, коли і скільки отримав дотації ви не знайдете ніде – це закрита інформація, яку навіть не може отримати казначейство;

- через Фонд підтримки фермерських господарств. Фонд потроху став елітарним клубом, де питання надання допомоги вирішує громадська організація – Асоціація фермерів та приватних землевласників. Ця громадська організація делегує своїх членів в комісію по розподілу коштів і має більшість в комісії. Держава фактично створює привілеї для однієї громадської організації, яка потім виконує роль громадськості на різних заходах на принципах бартеру;

- через об'єднання виробників чи державні підприємства, асоціації. Це може бути чи «Агролізинг» чи інша організація. Дані про використання цих коштів також неможливо аналізувати через її відсутність.

Розпорядник коштів – Міністерство агропромислового виробництва розпоряджаючись всім, міністерство ні за що не відповідає. При всіх змінах уряду, міністри залишаються старими.

Структура міністерства нераціональна – міністр має приблизно 10-15 заступників, що є дуже дивним при стані сільського господарства. Ці заступники готують самі, на власний розсуд, статті бюджету про дотації чи допомоги.

Як вже згадувалося – при невикористанні коштів на місцях, гроші повертаються в бюджет. Ніхто з міністерства при цьому не несе відповідальності, така практика навіть заохочується. Наприклад є програма по відшкодуванню страхових платежів (50%) при страхуванні посівів, врожаю. Ці кошти щороку не використовуються вже десь п'ять років.

Впливу на управління в областях міністерство не має. Координації роботи з органами місцевого самоврядування практично не має і кожна область затверджує програми по сільському господарству на власний розсуд.

Ще є такі проблеми, які не є помітними, але дуже важливі: виробники після отримання дотацій отримують нескінченні перевірки КРУ. Користуючись слабим знанням законів сільськими виробниками, КРУ суттєво зменшує їх розмір; не можуть отримати дотації дрібні виробники, що не зареєстровані фермерами; дотації з кожним роком стають більш тяжкими для отримання (довідок треба зібрати все більше і міністерство висуває все нові вимоги).

На нашу думку, розподіл коштів треба передати в району раду, тобто комісію по

сільському господарству районної ради і рішення проводити через сесію. Але має бути умова – хочете отримати дотацію, то закладіть в бюджеті ще 10 чи 15 %. Так робиться у всьому Європейському Союзі для того, щоб всі працювали над своїм майбутнім.

Розпорядником коштів буде районна рада, а виконавцем – районне управління АПВ. Процедура винесення рішення на районній раді набагато краща, чим одноосібне рішення голови управління АПВ чи закрите засідання Фонду підтримки фермерських господарств.

І якщо голова районної ради буде мати кошти на розвиток села від державного бюджету, фонду фермерів та власні кошти, то це буде серйозний стимул для розвитку. Тобто, і кошти, і відповідальність треба поставити на один орган місцевого самоврядування, хоча це може бути і спеціально створена комісія і всі рішення мають бути публічними.

Але прозора система не потрібна поки що нікому. Тому що тоді треба визнати, що сьогодні в сільському господарстві хаос і для керівництва таким хаосом не треба так багато управлінців.

Влада на всіх рівнях не володіє інформацією про стан реальних речей на місцях. Урядовці на відстані не можуть покращити ситуацію, навіть як би дуже хотіли.

Тому розподіл коштів треба передати органам місцевого самоврядування. А всі зміни до законів мають не прийматися в Верховній Раді, а затверджуватися на місцях, на перших порах хоча би через обговорення в комісіях обласних рад по сільському господарству.

Позитивним для рослинництва держави буде таке реформування місцевої влади, яке буде відбуватися поступово і комплексно під контролем держави, яка матиме можливість і необхідність запровадження децентралізації влади в державі, при умові, якщо до цього дозріла і державна влада, і саме суспільство. Успішність такого реформування можливе лише за умови його поступовості і комплексності.

Як вже зазначалося, що і на базовому, і на регіональному рівнях самоврядування існують проблеми, вирішення яких є умовою подальшої децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування.

На базовому рівні це, передусім, відсутність належного рівня ресурсного забезпечення місцевого самоврядування (його матеріальної і фінансової основ) та невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування.

Виходячи з пріоритетності курсу України на європейську інтеграцію, визнаючи розвиток місцевого самоврядування в Україні однією з невід'ємних складових цього курсу, з нагоди 10-ї річниці ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування та на підтримку ініціативи Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи Президентом України Віктором Януковичем, видано Указ «Про Європейський тиждень місцевої демократії», де зазначено започаткувати проведення в Україні Європейського тижня місцевої демократії щороку в тиждень, що включає 15 жовтня – дату відкриття для підписання Європейської хартії місцевого самоврядування в 1985 році.

Але інститут місцевого самоврядування, на жаль, не працює на повну потужність через брак належного законодавчого поля. Публічна влада практично не має ніякого впливу на управління відносинами у рослинництві. Отже, органам місцевого самоврядування потрібно передати всю повноту владних повноважень щодо управління землями сільськогосподарського призначення.

Досягти цього можливо в результаті децентралізації управління, забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування – воно має здійснюватися на всій території держави без будь-яких обмежень. Це дозволить територіальним громадам мати у своєму активі вагомий ресурс (землі за межами населених пунктів), а також важелі управління щодо його ефективного використання.

Такі зміни забезпечать можливість поступового зростання соціально-економічного розвитку як сільських територій, так і України в цілому.

У майбутньому маючи безпосередній вплив на управління відносинами у рослинництві місцеве самоврядування забезпечить найважливіший принцип земельного права – принцип раціонального використання земель.

Література

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Просвіта, 1996. – 80 с.

2. Аграрне право України: підручник / За ред. В.З. Янчука. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 720 с.

3. Аграрне право України: підручник / за ред. О.О. Погрібного. – К.: Істина, 2005. – 448 с.

4. Бориславська О. Реформа місцевого самоврядування: проблеми внесення змін в Конституцію України // Вибори та демократія. – 2005. – № 3 (5). – С. 52 – 57.

5. Вакуленко В.М., Мамонова В.В., Шаров Ю.П. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посіб. – Ужгород: Патент, 2004. – 198 с.

6. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. – 2001. – № 10. – С. 20 – 24.

7. Ігнатов В., Ребалко В. І все-таки централізація чи децентралізація // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2 (9). – С. 29 – 34.

8. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: моногр. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.

9. Мірошниченко А.М. Земельне право України: навч. посіб. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с.

10. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: посіб. – К.: Заповіт, 1997. – 186 с.