

функціонування. Це, як раніше, так і зараз залишається нерегульованим процесом, що посилює ризики та нестабільність роботи інтегрованих структур, недостатню зацікавленість власників землі та майна.

Ряд дослідників вважають, що створення інтегрованих структур може бути пов'язано з ризиками перевиробництва продукції, зниженням її конкурентоспроможності. Як показує аналіз, при середньорічних темпах виробництва продукції 3-5% можна вийти на стабільне забезпечення базовими продуктами харчування згідно з науково-обґрунтованими нормами через 40-50 років. Це означає, що внутрішній ринок з урахуванням зростання доходів населення має перспективну кон'юнктуру, що не погрожує зниженням споживчого попиту. При цьому попит на сільськогосподарську продукцію на зовнішньому ринку буде також зростати, що пов'язано з критичним продовольчим забезпеченням населення в багатьох країнах планети. Для товаровиробника це має принципове значення при виборі виходу на інноваційного шляху розвитку за рахунок залучення інвестицій та зміцнення матеріально-технічної бази сільськогосподарських підприємств, що реально забезпечать тільки інтеграційні процеси.

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ

***ТЕРЕЩЕНКО В.К., Д.Е.Н., ПРОФЕСОР,
АКАДЕМІК НААН УКРАЇНИ,
МОРОЗЮК Н.В., К.Е.Н.,***

***НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ***

Формування бази самодостатності сільських громад обумовлює необхідність розширення їх самоврядних функцій. На законодавчому рівні державою визнано право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Але збереження на рівні державних органів виконавчої влади широкого кола повноважень та нечітке визначення юридичного статусу органів місцевого самоврядування обумовило розбалансування всієї системи суспільних відносин на селі. Усунути ці недоліки можливо в процесі подальшого реформування системи місцевого самоврядування шляхом створення

відповідних правових, організаційних та фінансових умов її функціонування.

В Україні ключовими законодавчими актами, які регламентують організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування є Конституція та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Плутанину вносять численна кількість підзаконних нормативно-правових актів, які приймаються на виконання базових законів. Прикладом є сфера управління комунальним майном, порядок надання якого в оренду визначається безпосередньо територіальною громадою та затверджується рішенням відповідної місцевої ради. Але, як свідчить практика, через ряд суб'єктивних причин в такому локальному нормативному акті не в повній мірі відображаються праводносини стосовно комунальної власності. Внаслідок цього утворюються правові прогалини, які призводять до конфліктних ситуацій в громаді.

Не в повній мірі вітчизняне законодавство відображає основні положення міжнародних нормативно-правових актів. Існуючі розбіжності є суттєвою перешкодою в процесі вирішення територіальною громадою місцевих питань. Як приклад, нівелювання самостійності органів місцевого самоврядування щодо визначення організаційних аспектів своєї діяльності.

Суть організаційної автономії відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування полягає в тому, що діючи в межах закону, орган місцевого самоврядування не підпорядковується іншим органам влади, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише за умови забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування. Законодавством України також передбачається невтручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування. Винятком є делеговані повноваження, у процесі здійснення яких органи місцевого самоврядування підконтрольні органам виконавчої влади.

Оскільки баланс між власними та делегованими повноваженнями порушений, то принцип організаційної відокремленості та незалежності місцевого самоврядування від державної влади нівелюється. Це призводить до того, що переважну більшість свого часу та ресурсів органи місцевого самоврядування спрямовують на виконання делегованих повноважень.

Виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень ускладнене принципом «дозволено лише те, що прямо

визначено законом». На відміну від України у світовій практиці в моделях з високим ступенем централізації органи місцевого самоврядування діють за принципом «дозволено все, що не заборонено законом». Наприклад, датські органи місцевого самоврядування можуть займатися будь-якими питаннями, які вони вважають важливими для громади, крім тих, які відносяться до повноважень держави і регулюються галузевими нормативно-правовими актами.

Здатність громади реалізувати своє право на місцеве самоврядування ускладнюється тим, що сільські території як складні та багатофункціональні системи є сферою впливу численної кількості суб'єктів управління. Їх можна об'єднати в дві групи: ті, які знаходяться за межами сільської громади та ті, які розташовані безпосередньо на її території.

В свою чергу першу групу можна поділити на:

— суб'єктів, які безпосередньо підконтрольні та підзвітні відповідним відділам райдержадміністрації;

— суб'єктів, які умовно можна назвати «незалежними» (суб'єкти господарювання, політичні партії, громадські організації);

— суб'єктів, однією з функцій, яких є контроль та нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування та райдержадміністрацій. Це, як правило, органи державної влади, вони підконтрольні і підзвітні відповідним обласним структурам (податковій адміністрації, прокуратура, судові інстанції, державне казначейство тощо).

Друга група складається з:

— суб'єктів, які фінансуються за рахунок місцевого бюджету;

— суб'єктів, які умовно можна назвати «незалежними» (приватні підприємці, сільськогосподарські товаровиробники, філії промислових підприємств).

Кожна з груп суб'єктів може виконувати свої функції лише за умови налагодження співпраці як з іншими суб'єктами, так і з так званими «координуючими центрами влади». Координація їх діяльності ускладнена наявністю на низовому рівні трьох центрів влади: сільських органів місцевого самоврядування (сільський голова, сільська рада та її виконавчий комітет), районних державних адміністрацій та районних рад.

Враховуючи інституційні умови в нашій державі така співпраця можлива лише шляхом чіткої регламентації правового статусу кожного з органів та їх посадових осіб. Основним центром влади, який має

достатньо повноважень для впливу на соціально-економічний розвиток територій є районні держадміністрації. Статус органів місцевого самоврядування, які є важливою ланкою у забезпеченні високого рівня життя населення чітко не регламентований. Насамперед це стосується головної посадової особи територіальної громади – сільського, селищного голови.

Як відомо для ефективного виконання посадовою особою своїх обов'язків необхідне збалансування всіх складових її юридичного статусу. Так, в українському законодавстві, зокрема Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено коло повноважень сільських, селищних голів, які полягають у забезпеченні всебічного розвитку місцевості, задоволенні матеріальних, духовних та інших потреб відповідної територіальної громади.

Законодавчо закріплюється, що під час здійснення своїх повноважень сільський, селищний голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому повноважень. Він є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Але як слушно зауважують фахівці Асоціації міст України та громад для ефективного виконання сільським головою його функцій важливо визначити порядок здійснення ним своїх повноважень, гарантії його діяльності, судовий захист його інтересів.

Наслідком нечіткого визначення статусу сільського, селищного голови є відсутність у нього реальних важелів впливу на інших суб'єктів управління. Виключенням є структури, які фінансуються з місцевого бюджету, але навіть на них через дотаційність місцевих бюджетів вплив не є таким сильним.

Щодо суб'єктів господарювання, від яких значною мірою залежить розвиток сільських територій, органи місцевого самоврядування прямого впливу не мають. На практиці укладаються так звані соціальні угоди, виконання яких залежить від сумління підприємців.

Особливу увагу потрібно звернути увагу на діяльність контролюючих та наглядових органів, які найчастіше порушують принцип правової та організаційної автономності органів місцевого самоврядування.

З метою визначення характеру взаємодії сільських громад та

районних органів управління нами було проведено опитування голів сільських і селищних рад, в результаті якого виявлено побажання селян, а саме: своєчасне реагування на питання та проблеми сільських громад; своєчасність розгляду заяв та скарг громадян, краща робота з громадськістю; сумлінне ставлення до своїх обов'язків та якісне надання послуг; діяльність відповідно до законодавства; надання допомоги у роботі сільської ради шляхом проведення спільних семінарів, навчання, виїзні засідання; відкритість, прозорість та гласність при прийнятті рішень; оперативність, справедливість, некорумпованість.

Яскравим прикладом можливостей сільської громади впливати на відповідні районні установи та організації є сфера громадського порядку. Зокрема, розв'язання проблеми виготовлення та реалізації кустарних алкогольних напоїв, іншими словами «самогоноваріння». Внаслідок не врегульованості цього питання звернення сільських голів до органів внутрішніх справ залишаються без належної уваги.

Складається ситуація, коли відповідальність за стан громадського порядку покладається на органи місцевого самоврядування, а фінансовими ресурсами, необхідними для вирішення цього завдання, розпоряджаються інші інстанції. Вихід з ситуації, фахівці вбачають у створенні муніципальної міліції, яка б була підзвітна органам місцевого самоврядування та знаходилась у взаємодії з іншими міліцейськими структурами. Національна міліція повинна здійснювати по відношенню до муніципальних підрозділів міліції координаційні функції при відсутності організаційного підпорядкування не повинно бути.

На фоні райдержадміністрацій слабкою ланкою в тріаді координуючих органів влади також є районні ради, реальні повноваження, яких обмежені. Важливість збереження цієї ланки ілюструє досвід Німеччини, в якій існує двоступенева організація територіальної громади. Об'єднана громада являє собою адміністративне утворення з кількох малих територіальних громад, об'єднаних у «громаду другого ступеня» але без власної адміністрації. Об'єднана громада в ході прямих виборів обирає раду та голову громади і надає послуги окремим територіальним громадам і об'єднаній громаді. Цій «територіальній громаді другого ступеня» делегується низка державних завдань, які в інших випадках виконують органи районного рівня. Крім того, такій громаді делегується виконання таких питань із сфери самоврядування її громад-членів: шкільна освіта; пожежна безпека; спортивні заклади; соціальні заклади;

водопостачання; відведення та очищення стоків; водойми; землекористування; інші завдання, що можуть бути делеговані за взаємною згодою.

Доцільним є створення виконкомів районних рад з широким колом повноважень у сфері координації розвитку сільських територій, акумулювання коштів, здійснення капіталовкладень.

Становлення інституту місцевого самоврядування як самостійного суб'єкта управління сільськими територіями безпосередньо залежить від формування достатньої матеріально-фінансової бази. Відповідно до міжнародних нормативно-правових актів органи місцевого самоврядування мають право на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть розпоряджатися. В основному це кошти місцевого бюджету.

Як свідчить європейський досвід, щоб збереглася фінансова автономія місцевого самоврядування, податкові надходження повинні покривати не менше половини місцевих видатків. Проведені нами дослідження засвідчили, що у зв'язку з відсутністю в сільській місцевості бази оподаткування та існуючим перерозподілом податків між бюджетами різних рівнів, більшість сільських громад навіть за сприятливих економічних умов не в змозі буде самостійно забезпечити себе власними ресурсами. Так, серед податкових надходжень до місцевого бюджету наразі найбільшу частку займають податок з доходів фізичних осіб, плата за землю та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. Але сільським бюджетам залишається залежно від виду податку 25-60 % від суми, яку сплачено платником.

Незначною є частка місцевих податків і зборів. В їх структурі найбільшу роль відіграє комунальний податок та ринковий збір. Загальна питома вага цих платежів майже у 80 % всіх місцевих податків і зборів практично позбавляє необхідності розглядати всі інші як серйозні джерела наповнення бюджетів.

На нашу думку, потребує реформування не рівень оподаткування, а його структура. Доцільно надати органам місцевого самоврядування право запроваджувати на своїй території власні податки та збори, а загальний рівень оподаткування має контролювати центральний уряд. Це забезпечить маневреність місцевих органів влади, оскільки на місцях легше слідкувати за зміною бази оподаткування. Також на увагу заслуговують пропозиції українських вчених щодо запровадження власних бюджетоформуючих доходів за принципом територіального розвитку, тобто врахування тих

особливих об'єктів оподаткування, які можуть суттєво збільшити надходження до місцевих бюджетів.

Доцільним є розширення переліку місцевих податків і зборів за рахунок запровадження податків із цільовим використанням отриманих коштів. Наприклад, збори за прибирання і освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, вулиць тощо. В умовах складної екологічної ситуації в Україні корисними стануть екологічні податки, які доцільно стягувати у вигляді штрафів за забруднення повітря, водоймищ, вулиць, лісів, утилізацію відходів.

Також правомірним є твердження, що оскільки сільська місцевість є як просторовою, так і природною ресурсною базою розвитку багатьох галузей народного господарства, то в недостатній мірі відпрацьовані економічна і правова сторони отримання податків з держави і підприємств, які використовують природні ресурси сільської території та її просторовий базис для організації транспортування різноманітних ресурсів, продуктів їх переробки та іншої діяльності.

Література.

1. Конституція України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во, 2010. – 64 с.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» / Верховна Рада України. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 80 с.
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [Антонечко В.О., Баймуратов М.О., Батанов О.В. та ін.]; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атака, 2007. – 864 с.

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІНОВИХ СТРАТЕГІЙ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПІДПРИЄМСТВА

***БЕРЕЗІВСЬКИЙ З.П., К.Е.Н.,
ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ***

В процесі планування діяльності підрозділів сільськогосподарського підприємства з метою виявлення резервів та