

УДК 338.43

## УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ УКРАЇНИ: СУБ'ЄКТНИЙ ВИМІР

**О.І.Павлов**, кандидат історичних наук, доцент  
Одеський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при  
Президентіві України

*У статті розглядаються суб'єкти управління сільськими територіями, акцентується увага на необхідності розгляду управління сільськими територіями як загальнодержавної проблеми.*

**Ключові слова:** об'єкт управління, об'єктно-суб'єктні відносини, сільські території, суб'єкти управління, територіальне управління.

**Постановка проблеми.** Організація життєдіяльності села на засадах територіального підходу актуалізує питання про визначення суб'єктів управлінської діяльності. В умовах ринкової трансформації відбулося зміщення акцентів від компонентної до змістової складової процесу регулювання суспільних процесів, що відбуваються в межах сільських територій. Поширення ринкового фундаменталізму та економічного детермінізму призвело до послаблення уваги науковців до проблематики, пов'язаної з розподілом повноважень суб'єктів управління сільськими територіями та адекватністю їх впливу природі та стану об'єкту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження зазначеної проблеми ускладнюється домінуванням протягом тривалого часу галузевої функціонально-управлінської парадигми. Лише з початку 2000-х років з'явилися перші публікації аграрних економістів, в яких було започатковано територіальний принцип управління соціально-економічним розвитком села. Їх авторами є М. Кропивко [1], І. Прокопа [2], П. Саблук [3], В. Юрчишин [4]. Проте суб'єктний вимір управлінської діяльності в межах сільських територій поки що залишається малодослідженим.

**Формування цілей статті.** Метою статті є обґрунтування шляхів оптимізації повноважень суб'єктів управління сільськими територіями, а її завданнями є такі:

- типізація суб'єктів управління сільськими територіями;
- визначення структури територіального органу управління сільськими територіями України.

**Виклад основного матеріалу.** Структурно-функціональною складовою системи управління виступають суб'єкти. Вони представлені індивідом або групою людей, що уособлюють публічний орган влади, громадську організацію чи суб'єкт господарювання, що наділені владними повноваженнями приймати управлінські рішення та здійснювати певний вплив на об'єкт управління.

Суб'єкти управління сільськими територіями типізуються нами за рівнем об'єкта, галузевим принципом, характером міжсуб'єктних відносин.

За характером міжсуб'єктні відносини поділяються на відносини супідрядні (вертикальний рівень) і рівноправні (горизонтальний рівень). Лише на низовому (базовому) рівні сільських територій відносини між суб'єктами управління складаються на рівноправній основі. Починаючи з районного рівня, в управлінні сільськими територіальними утвореннями беруть участь органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

На низовому рівні сільських територій суб'єкти представлені передусім сільською територіальною громадою. В означеному словосполученні визначальним є слово “територіальна”, тобто йдеться про природне право громади на управління справами власної території. У цій площині першочерговим завданням громади є відтворення людського, природного, виробничого потенціалів певної території. Його реалізація залежить від бажання, здібностей і здатності конкретної спільноти людей, незалежно від її чисельності, використати для досягнення зазначеної мети наявний ресурсний потенціал. Іншим чинником самоврядування є економічна та фінансова спро-

можність громади. Її основними джерелами виступають: земельні ресурси, об'єкти комунальної власності, місцеві податки і збори. За відсутності земельного ринку формою отримання прибутку від землі є її здача в оренду. Але на цьому шляху існують певні труднощі, оскільки досі не завершено розмежування земель державної і комунальної власності, а територія юрисдикції громади обмежується межею забудови. Підприємства комунальної власності на селі після передачі їх у власність органів місцевого самоврядування не фінансуються з державного бюджету і не отримують достатніх коштів місцевих бюджетів, оскільки за відсутності рентабельних суб'єктів господарювання джерела їх постачання є вкрай обмеженими. Платниками місцевих податків і зборів виступають нечисленні й у фінансовому відношенні слабкі бізнесові структури. До того ж значна частина цих надходжень передається до районного та обласного бюджетів. З цих причин більшість сільських рад – дотаційні. Їхні бюджети значною мірою формуються за рахунок трансфертів із державного бюджету, а тому юрисдикція сілрад над певною територією є номінальною.

З подрібненням землекористування, з паюванням земель, натуралізацією виробництва розпалися виробничі зв'язки, унаслідок чого сільська територіальна громада не спроможна виступати в ролі єдиного колективного суб'єкта. До того ж вона політично не структурована.

Бізнес представлений на селі не стільки як суб'єкт управління чи господарювання, скільки як суб'єкт власності, оскільки переважна більшість бізнесменів на селі – це власники земельних паїв, значна частина яких здає їх в оренду, при цьому не отримуючи прибутку. Нові агроформування знаходяться на стадії становлення, а тому не мають економічних важелів впливу на стан місцевих справ. Великі компанії сплачують податки в містах за місцем своєї реєстрації, через що село не отримує від цього ніякої користі.

На районному рівні сільських територій ключову роль в управлінні відіграють районні державні адміністрації та рай-

ради, що свідчить про дуалізм публічної влади. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” перелічено значний обсяг повноважень районних рад (у певних галузях та сферах, у тому числі й у сфері реформування земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища). Але в реальності вони обмежені правом здійснення управління об’єктами від імені територіальних громад, у власності яких перебувають останні [5]. До цього слід додати, що повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування чітко не розмежовані [6]. Ще більше ускладнює механізм функціонування цих владних структур правова норма обопільної делегованості повноважень.

Підвищенню правосуб’єктності районних рад сприяло б подолання суперечностей між великою капіталомісткістю об’єктів комунальної власності та обмеженістю місцевих бюджетів. Перш за все це можливо досягти за рахунок визначення пріоритетних інвестиційних проектів розвитку підприємств та установ соціальної сфери села з подальшою їх приватизацією. Збільшити надходження до бюджету можна також за рахунок передачі земель, що знаходяться за межами сільських населених пунктів й перебувають під юрисдикцією райдержадміністрацій, територіальним громадам сіл. Інший шлях добування коштів – купівля землі у власників земельних ділянок державою з наступною її здачею в оренду.

На регіональному рівні сільських територіальних утворень з’являється такий суб’єкт управління, як центральні органи виконавчої влади. Вони представлені підрозділами Міністерства аграрної політики України та інших міністерств та державних комітетів, які здійснюють галузеве, міжгалузеве управління та контроль у сферах економіки, соціально-культурній та адміністративно-політичній. Наприклад, Міністерство аграрної політики України є галузевим і таким, що діє у сфері економіки. До галузевого належить Міністерство культури України, яке здійснює свою управлінську діяльність у соціально-культурній сфері. До цієї ж сфери нале-

жить міжгалузеве Міністерство праці та соціальної політики України. Функції контролю і нагляду у сфері адміністративно-політичній здійснює Державна податкова адміністрація України.

Регіональні підрозділи центральних органів виконавчої влади мають подвійне підпорядкування. Згідно із Законом України “Про місцеві державні адміністрації” вони, з одного боку, підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, а з іншого – керівники зазначених територіальних органів підзвітні і підконтрольні головам місцевих державних адміністрацій. Співпраця місцевих держадміністрацій із центральними органами виконавчої влади при здійсненні повноважень у процесі управління сільськими територіальними утвореннями визначається вказаним законом на засадах взаємодії [7].

Єдність здійснення державного управління сільськими територіями забезпечується на загальнодержавному рівні. Це реалізується через функції вищих органів державної влади. Так, відповідні концепції, програми, інші важливі рішення затверджуються указами Президента України. Кабінет Міністрів України здійснює управління персоналом, призначає та звільняє керівників центральних органів виконавчої влади, що забезпечують виконання державних рішень, видає нормативно-правові акти у вигляді відповідних постанов та розпоряджень. Функціонування сільських територіальних утворень, реалізація певних стратегій, програм їх розвитку регулюються законами, які затверджує Верховна Рада України як вищий законодавчий орган держави. Перелік повноважень зазначених суб’єктів управління на загальнодержавному рівні свідчить, що суб’єктна сфера державного управління не обмежується, як це вказано в Концепції адміністративної реформи в Україні, діяльністю органів виконавчої влади [8].

Ефективність державного управління сільськими територіями залежить від механізму розподілу владних функцій між центральними органами виконавчої влади та територіальними

ми органами державної влади. Практика територіальної організації влади одних країн не передбачає єдиної “виконавчої вертикалі”: на місцях діють самоврядні інституції і периферійні органи центральних відомств (Великобританія). В інших країнах на рівні адміністративно-територіальних одиниць функціонує представник центрального уряду, який забезпечує координацію діяльності периферійних органів центральних відомств та здійснює адміністративну опіку виконавчих структур місцевого самоврядування (Франція, Італія, Польща). Для України найбільш придатною є друга модель управління сільськими територіями, яка базується на територіальному принципі.

Враховуючи місце та роль сільських територій у національній стратегії розвитку України, пропонуємо чотириступеневу систему управління цими багатфункціональними утвореннями (рис.).

Керівник Державного агентства з розвитку сільських територій України має бути підпорядкований безпосередньо Прем'єр-міністру України й відповідати перед ним за реалізацію законодавчих актів, розробку державних програм розвитку, що затверджуються Кабінетом Міністрів України та спрямовані на відродження сільських територіальних утворень. Його структура та штат на регіональному рівні визначаються специфікою кожного окремого регіону. Недоцільність утворення представництва агентства з розвитку сільських територій на районному рівні пояснюється майже повним збігом об'єкта управління з районом як адміністративно-територіальною одиницею. Тому управлінські функції є сенс покласти на профільні підрозділи райдержадміністрацій та райради. Низовий (самоврядний) рівень сільських територій виключає втручання в їх управлінську діяльність будь-яких інститутів публічної влади. Останні здійснюють тільки нагляд за дотриманням чинного законодавства.

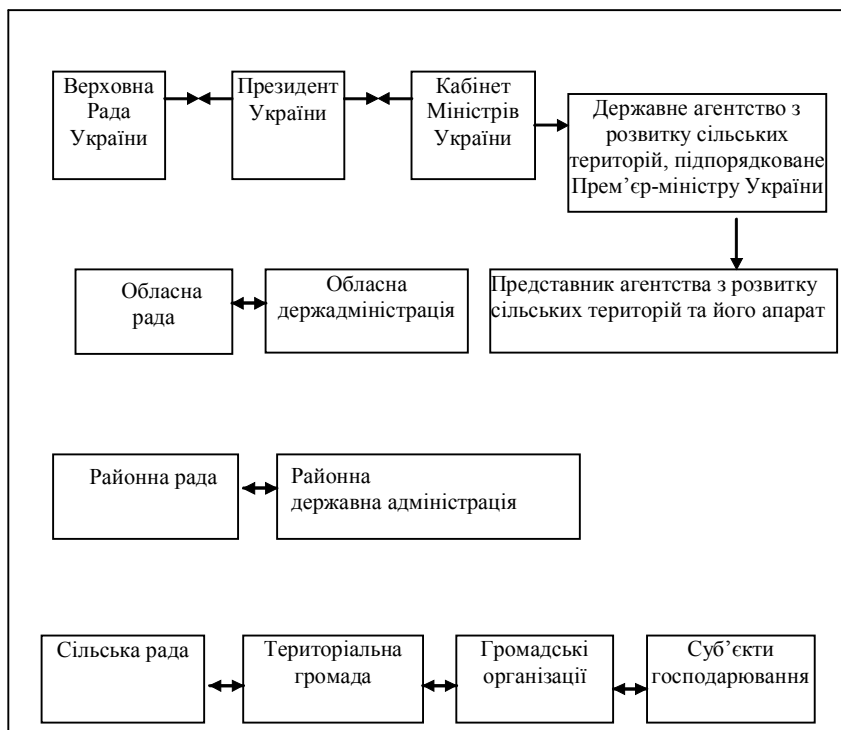


Рис. Суб'єкти управління сільськими територіями

**Висновки.** В управлінні сільськими територіями поки що домінують залишається секторально-компонентний підхід, у контексті якого об'єктом управління виступає сільське господарство або аграрний сектор економіки, а не сільська територія як поліелементна та поліфункціональна система. Виходячи з цього, нами обґрунтовано необхідність переходу від галузевого до територіального управління сільськими територіальними утвореннями.

З огляду на це, запропоновано шляхи оптимізації суб'єктно-об'єктних відносин, подано модель територіального органу управління адекватного природі та функціям об'єкту. Саме тому перспективи подальших розвідок у зазначеному

напрямку мають бути пов'язані з обґрунтуванням повноважень нової управлінської структури.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кропивко М.Ф. Організація державного і самоврядного управління розвитком сільських територій / Кропивко М.Ф. // Економіка АПК. — 2005. — № 11 (133). — С. 60—62.
2. Прокопа І. Сільські території України: дослідження і регулювання розвитку / Прокопа І. // Економіка України. — 2007. — № 6 (547). — С. 50—59.
3. Саблук П. Т. Розвиток сільських територій в контексті забезпечення економічної стабільності держави / Саблук П. Т. // Сьом. річ. збори Всеукр. конгр. вчених економістів-аграрників, 9—10 листоп. 2005 р. — К.: УААН ННЦ "Ін-т аграр. економіки", 2005. — 19 с.
4. Юрчишин В. В. Сільські території як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектору економіки / Юрчишин В.В. // Економіка АПК. — 2005. — № 3 (125). — С. 3—10.
5. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки / Указ Президента України від 3 груд. 1999 р. // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 49. — С. 11—13.
6. Павлов О. Управління сільськими територіями на регіональному рівні / Павлов О. // Юрид. вестн. — 2005. — № 3. — С. 81—86.
7. Про місцеве самоврядування в Україні / Закон України від 21 трав. 1997 р. // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. П. Зайця. — К.: Видавн. дім "Ін Юре", 2002. — С. 57—107.
8. Концепція адміністративної реформи в Україні / Затв. Указом Президента України від 22 лип. 1998 р. — К., 1998. — 61 с.