

Котикова О.І.,
д.е.н., доцент, зав. каф. економіки сільського господарства
Миколаївський державний аграрний університет

ДЕРЖАВНА ПРОГРАМА ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Постановка проблеми. Одним з найважливіших інструментів державного управління є цільові програми, які дають змогу зосередити зусилля державних органів влади на комплексному і системному розв'язанні середньострокових і довгострокових проблем економічної і соціальної політики на державному і регіональному рівнях. У галузі охорони земель таким інструментом є державні та регіональні програми використання і охорони земель, відтворення родючості ґрунтів, що розробляються відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України та охорони довкілля.

Слід зазначити, що всі прийняті програми (до 1991 року) розроблялися для умов виключно державної власності на землю та суспільної організації використання природних ресурсів.

У зв'язку з проведенням земельної реформи після набуття Україною незалежності та запровадженням приватної власності на землю, розвитком різних форм господарювання й переорієнтацією економічних відносин на ринкові виникла необхідність врахування нових умов у сфері земельних відносин в Україні, значному поглибленні практики розроблення цільових програм.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Після проголошення незалежності в Україні були затверджені різні цільові програми з охорони довкілля, окремі з яких і досі реалізуються. Проте жодна з них не фінансується у повному обсязі, а загальний обсяг фінансування більшості природоохоронних програм не перевищує 30 відсотків від запланованого.

Поряд з цим у галузі охорони земель досі не прийнята жодної державної цільової програми, хоча ще в 1997 році було розроблено Національну програму охорони земель, над проектом якої працювали наукові працівники, фахівці і спеціалісти провідних установ і закладів країни.

Деякою мірою така ситуація пояснюється недосконалою практикою розробки, затвердження, фінансування та виконання програмних заходів у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі охорони земель.

Постановка завдання. У світлі визначеної проблеми доцільним є аналіз особливостей державних цільових програм та практики їх формування в Україні та країнах-членах Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правовий статус державних цільових програм з охорони земель регулюється Законами України «Про державні цільові програми» [1], «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [2], а також земельним законодавством, зокрема, Законом України «Про охорону земель» [3] тощо. Слід зазначити, що в окремих регіонах існують нормативно-правові акти, які регулюють порядок розробки, погодження і реалізації регіональних цільових програм.

Стаття 1 Закону України «Про державні цільові програми» [1] визначає їх як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, що спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, які здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

На нашу думку, немає сенсу штучно розділяти проблеми соціального, економічного та екологічного характеру, готуючи під їх вирішення різні програми. На національному рівні проблема одна – перехід на модель стійкого розвитку, що одночасно вирішує і соціальні, і економічні і екологічні питання. Відповідно до «Порядку денного на XXI століття» (рішення якого Україна

також ухвалила) забезпечення стійкого розвитку є, в першу чергу, обов'язком національних урядів згідно з принципом спільної, але диференційованої відповідальності та потребує розробки національних програм і відповідної політики.

У загальному розумінні державні цільові програми з охорони земель за своїм змістом мають бути:

- нормативним актом, визначеним законодавством у сфері земельних відносин, що розробляється, затверджується і реалізується безпосередньо або за участі спеціально уповноважених органів у галузі охорони земель;
- програмним документом, що містить систематизований набір рішень, які відповідають необхідності здійснення державної політики у галузі охорони земель і мають на меті реалізацію програмних заходів для досягнення визначених результатів;
- документом, у якому визначаються цілі та пріоритети розвитку, засоби та шляхи їх досягнення через систему заходів, спрямованих на розв'язання проблеми охорони земель.

За своєю сутністю цільовій програмі притаманні такі ознаки:

- чітке визначення мети, яку проблему слід розв'язати та яких параметрів слід досягти;
- створення спеціального органу для управління розробкою і реалізацією програми;
- суворе визначення кінцевих термінів досягнення поставленої мети;
- жорстка відповідність наявним ресурсам;
- міжгалузевий і міжрегіональний характер програмних положень.

Безпосередні повноваження органів державної і регіональної влади у сфері програмування визначені в Законі України «Про охорону земель» [3] – це:

- Верховна Рада України (затверджує загальнодержавні програми щодо використання та охорони земель);
- Рада Автономної Республіки Крим, обласні і районні ради (беруть участь у реалізації загальнодержавних програм щодо використання та охорони

земель на відповідній території; затверджують та беруть участь у реалізації регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів);

- Сільські, селищні, міські ради (розробляють, затверджують і реалізують цільові програми та документацію із землеустрою щодо охорони земель відповідно до закону);

- Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим (розробка і забезпечення виконання загальнодержавних і республіканських програм використання та охорони земель);

- Місцеві державні адміністрації (розробляють і забезпечують виконання загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель);

- Держкомзем України, Мінприроди України, Міністерство аграрної політики України (беруть участь у розробці та реалізації загальнодержавних і регіональних програм охорони земель; організовують розробку та реалізацію загальнодержавних і регіональних програм відтворення родючості ґрунтів).

Слід відзначити, що простежується певна невідповідність із структурою органів державної влади та складом суб'єктів, яким адресується програма. Перш за все в проаналізованих проектах програм з охорони земель відсутніми є спеціальні органи щодо управління розробкою і реалізацією програми. У зв'язку з цим затвердження цільових програм не забезпечене належним управлінням через відсутність єдиного відповідального координатора програми. Крім того, не визначені чіткі повноваження і обов'язки всіх учасників розробки та реалізації програмних заходів, а також їх узгоджених дій у межах цих програм.

Проекти цільових програм з охорони земель містять 7-8 розділів, у яких визначаються стан земельних ресурсів і ґрунтів, проблеми деградації, мета і основні завдання, а також обґрунтовуються етапи і напрями виконань, розглядаються механізми виконання, фінансове забезпечення і очікувані результати тощо.

Структурне наповнення цільових програм з охорони земель відрізняється залежно від напрямку програми і визначених проблем. Водночас, на наш погляд, ступінь реального кризового стану деградації відображається неповно.

Мета та основні завдання програм – це найслабше місце. Як правило, вони подані в загальному вигляді і не містять конкретних параметрів розв’язання проблеми або її зміни. Цілі невпорядковані, немає узгодження між цілями і завданнями, а вимірні показники досягнення цілей – відсутні. Певні завдання мають загалом бажаний характер і націлені на створення організаційно-нормативних умов з реалізації цільових програм. Так, наприклад, серед визначених завдань в проаналізованих програмах немає жодного, в якому б містилося конкретне значення його реалізації. Слід відмітити, що проекти «Загальнодержавної програми використання і охорони земель» і «Національної програми охорони родючості ґрунтів» містять схожі завдання.

Основні напрями і етапи виконання програмних заходів визначені по-різному. Так, наприклад, проектом «Загальнодержавної програми використання та охорони земель» [4] передбачено два етапи її виконання, а проектом «Національної програми охорони родючості ґрунтів» [5] – три етапи у відповідності з гостротою потреби в них, наявністю матеріально-технічних, фінансових ресурсів тощо. Для всіх програм характерна велика увага до проблем створення нормативно-правового забезпечення в галузі охорони земель, зокрема, стосовно стандартизації та нормування тощо. Дуже велика розгалуженість основних заходів і напрямів виконання програм. Такі заходи не завжди відповідають визначеним цілям програми, а переважна їх більшість невизначені у часі реалізації.

Механізм виконання і фінансове забезпечення – включають положення щодо організаційного, наукового, фінансового та іншого забезпечення виконання програм. На наш погляд, запропоновані інституційні форми та механізми їх реалізації є недостатніми. На практиці, замовники програм досі орієнтуються на вузьких спеціалістів: відмічається слабке опрацювання фінансових та регуляторних механізмів. Тексти програм не містять визначення

можливих ризиків і прогнозних альтернативних варіантів розвитку подій. Не визначені процедура й умови завершення або припинення реалізації прийнятих програм, у тому числі, якщо вони не забезпечені фінансовими ресурсами, або у разі невідповідності отриманих результатів визначеним цілям.

Фінансове забезпечення переважно орієнтоване на використання коштів державних і місцевих бюджетів. Загальна вартість програмних заходів визначається за джерелами основних суб'єктів охорони земель у тому числі за рахунок землевласників і землекористувачів. Разом з тим механізми залучення фінансових коштів від землевласників і землекористувачів (за їх згодою) та інших суб'єктів землекористування (крім державних) – відсутні. Тобто, вже на початку реалізація державних цільових програм з охорони земель є неможливою з фінансових причин.

Одним із напрямів виконання цих програм є економічне стимулювання охорони земель, проте в поданих проектах йдеться лише про необхідність розробки закону і положення «Про економічне стимулювання з використання та охорони земель».

Очікувані результати переважно сформульовані так, що вони не можуть бути кількісно перевірені. Відображення вигод і витрат з реалізації цільових програм визначені у формальному вигляді, що не дає змоги забезпечити належний контроль за звітуванням у процесі виконання програм і не сприяє обґрунтованому витрачання і розподілу коштів. Так, в проекті «Загальнодержавної програми використання та охорони земель» [4] наведено економічний ефект від реалізації програми у розмірі близько 90 мільярдів гривень, однак не зазначено методику його обчислення і не визначено, хто конкретно і в якій формі одержить вигоди від реалізації програмних заходів. Проект «Національної програми охорони родючості ґрунтів» [5] не містить розрахунку очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання та ефективності.

Отже, до головних недоліків розробки цільових програм з охорони земель віднесемо наступні:

- не визначаються стартові та кінцеві показники розв'язання пріоритетних проблем охорони земель та ґрунтів;
- не встановлюються конкретні індикатори розв'язання проблеми, формулювання цілей (завдань) та очікуваних результаті;
- не обґрунтовуються чіткі критерії і показники оцінки ефективності їх реалізації (відсутні посилання на методики, застосовувані для оцінки економічної, соціальної, екологічної ефективності);
- не передбачається розподіл основних показників по роках реалізації, не визначаються механізми залучення позабюджетних джерел фінансування;
- розпорошеність програм (а значить – і коштів), які мають схожі або взаємопов'язані завдання.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, однак документ містить практично усі перелічені раніше недоліки розробки цільових програм. Зокрема, існує невідповідність між поставленою метою, очікуваними результатами та шляхами розв'язання проблеми. Так, відповідно до Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, метою Програми є визначення та реалізація основних напрямів державної політики, спрямованих на удосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів; очікуваними результатами виконання Програми є досягнення сталого розвитку землекористування. Однак шляхи і способи розв'язання проблеми, визначені в Концепції, недостатні для досягнення поставленої мети та очікуваних результатів. На нашу думку, шляхи і способи розв'язання проблеми слід доповнити визначеними нами раніше в Концепції стійкого розвитку землекористування в Україні. Слід також відмітити неточність у визначенні та

неповноту змісту окремих положень Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року (табл. 1).

Таблиця 1

Порівняльний аналіз відповідності основних положень Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року Закону України «Про державні цільові програми»*

Основні положення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року	Основні положення Концепції державної цільової програми відповідно до Закону України «Про державні цільові програми»	Оцінка відповідності
Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма	Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма	відповідає
Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом	Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання шляхом розроблення і виконання програми	відповідає
Мета програми	Визначення мети програми	відповідає
Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів	Визначення, порівняльний аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми та обґрунтування оптимального варіанта	відповідає
Шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання програми	Визначення на основі оптимального варіанта шляхів і засобів розв'язання проблеми, строків виконання програми	не відповідає
Очікувані результати виконання програми, визначення її ефективності	Оцінка очікуваних результатів виконання програми, зокрема економічних, соціальних, екологічних, та визначення її ефективності	не відповідає
Оцінка фінансових ресурсів, необхідних для виконання програми	Оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.	не відповідає

* розроблено автором

Так, в положенні про очікувані результати виконання Програми не визначено соціальні та екологічні результати, а економічні не підтверджені цифровим матеріалом; не визначена потреба в матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми, а потреба в фінансових ресурсах визначена лише за напрямками джерел фінансування.

В більшості країн Європейського Союзу питання стійкого розвитку сільськогосподарського землекористування регулюються через Програми розвитку сільських територій. Однак не слід забувати що навіть в країнах центральної та східної Європи, де ще 30 років тому панував соціалістичний устрій, земельні відносини вже впорядковані. Україна, натомість, вже майже 20 років цю проблему вирішити не може, і ситуація лише ускладнюється. Тому, на нашу думку, враховуючи сьгоднішні складні умови розвитку земельних відносин в Україні, що мають негативні економічні, екологічні та соціальні наслідки, відмовлятися від створення Державної програми стійкого розвитку землекористування недоцільно. Крім того, Програма розвитку сільських територій має стати складовою Державної програми стійкого розвитку землекористування.

Пояснення такої позиції полягає в тому, що реалізація принципів стійкого розвитку ставить за мету покращення умов життя людей без загрози для майбутніх поколінь. На селі ж погіршення показників якості життя сільського населення, включаючи зменшення споживання продуктів харчування, зростання смертності (зменшення народжуваності), збільшення безробітних, висока питома вага доходів від продажу виробництва сільськогосподарської продукції власного виробництва при значному зменшенні рівня доходів порівняно з міським населенням та ін., пов'язане з проблемами раціонального землеволодіння та землекористування. З часом, коли головне завдання переходу на модель стійкого розвитку землекористування, в тому числі й сільськогосподарського, буде вирішено, доцільним буде перехід до Європейського підходу – розробка та реалізація Програми розвитку сільських територій.

Висновки з даного дослідження. Отже, одним із найважливіших інструментів державного управління є цільові програми, які дають змогу зосередити зусилля державних органів влади на комплексному і системному розв'язанні середньострокових і довгострокових проблем економічної і соціальної політики на державному і регіональному рівнях. Враховуючи сьгоднішні складні умови розвитку земельних відносин в Україні, що мають негативні економічні, екологічні та соціальні наслідки, визначені за доцільне розробка та реалізація Державної програми стійкого розвитку землекористування.

Література

1. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. №1621-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу до журн. : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
2. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. №1602-III [Електронний ресурс] — Режим доступу до журн. : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
3. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. №962-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу до журн. : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page2>
4. Проект Закону України «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель» [Електронний ресурс] — Режим доступу до журн. : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=33590
5. Проект Закону України «Про Національну програму охорони родючості ґрунтів» [Електронний ресурс] — Режим доступу до журн. : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=5754&skl=5
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. №743-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року» [Електронний ресурс] — Режим до журн. : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80>

О.І. Котикова

ДЕРЖАВНА ПРОГРАМА ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. У статті досліджено нормативно-правову базу програмування заходів охорони та відтворення родючості ґрунтів, визначено недоліки розробки цільових програм з охорони земель, проведено порівняльний аналіз відповідності основних положень Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року та Закону України «Про державні цільові програми».

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, цільова комплексна програма, охорона навколишнього середовища.

Е.И. Котикова

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. В статье исследованы нормативно-правовую базу программирования мер охраны и воспроизводства плодородия почв, определены недостатки разработки целевых программ по охране земель, проведен сравнительный анализ соответствия основных положений Концепции Государственной целевой программы развития земельных отношений в Украине на период до 2020 года и Закона Украины «О государственных целевых программах».

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, целевая комплексная программа, охрана окружающей среды.

Olena Kotikova

STATE PROGRAM AS A TOOL OF LAND POLICY

Annotation. This article explores the legal framework program of measures of protection and restoration of soil fertility, identified deficiencies develop targeted programs for land protection, a comparative analysis of the basic principles of the State program of land relations in Ukraine until 2020 Law of Ukraine "On State Target the program".

Keywords: agricultural land, the target complex program, environmental protection.