

Сергій МАЙСТРО

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД

Постановка проблеми. Одним з пріоритетних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах має стати створення умов для сталого розвитку сільських територій через забезпечення комплексного багатofункціонального сільського розвитку, який базується на тому вихідному принципі, що його слід розглядати не тільки з позиції забезпечення населення продовольством і промисловості сировиною, а й з огляду на соціальні й екологічні аспекти, та вирішення найважливіших суспільних завдань, таких як: забезпечення продовольчої безпеки країни; збереження природного ландшафту й традиційного сільського способу життя; підтримка національної культури і культурних цінностей; охорона навколишнього середовища і підтримка екологічної рівноваги.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням в цій сфері присвячено значну кількість наукових робіт таких вчених, як Боровик П., Ковальова О.В., Лисенко Л.В., Саблук П.Т., Юрчишин В.В. та інші. На їхню думку головною метою державного регулювання розвитку сільських територій є забезпечення більш повного використання їхнього ресурсного потенціалу шляхом оптимального сполучення інтересів держави, регіону (території) і населення (групади) [1; 2; 8; 9; 13].

Визначення невіршених раніше частин загальної проблеми. Однак чимало питань стосовно напрямків та механізмів регулювання та стимулювання розвитку сільських громад, а також реалізації стабілізаційних заходів на місцевому рівні залишаються недостатньо дослідженими.

Мета статті. – визначення ролі та обґрунтування напрямків забезпечення сталого розвитку сільських громад органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сільська територія являє собою історично сформований елемент поселенської мережі, що поєднує всю сукупність сільських населених пунктів: селищ, сіл, хуторів, односімейних жилих утворень (фермерських та ін.), які знаходяться під юрисдикцією сільських (селищних) рад [4]. Системний аналіз показників соціально-економічного розвитку сільських громад в Україні свідчить про наступне.

В сільській місцевості України на початок 2012 р. проживало 14,4 млн. чол., що становить 31,6 % від загальної чисельності населення країни (рис. 1). Причому за останні майже 100 років абсолютна кількість сільського населення в Україні скоротилась вдвічі: в 1913 р. кількість сільського населення країни складала 28,4 млн. чол., або 80,7% від загальної його чисельності [1].

Щороку з мапи України зникає близько 30 сіл, а загалом, за останні 10 років – понад 260 сіл [10; 12; 13].

Причиною цього є демографічна криза та урбанізація: люди переїжджають у міста через безперспективність сільської глибинки - відсутня робота, не працюють лікарні, школи, клуби, бібліотеки. В більшості сільських населених пунктів не вирішено проблеми з



МАЙСТРО
Сергій Вікторович,

д. держ. упр., доц.,
професор кафедри
економічної політики
Харківського регіонального
інституту
державного управління
Національної академії
державного управління
при Президентові
України, м. Харків.

Анотація:
В статті аналізується рівень соціально-економічного розвитку сільських територій в Україні. Підкреслюється неефективність заходів державного впливу на розвиток села. Запропоновано шляхи соціально-економічного та екологічного розвитку сільських громад на основі забезпечення комплексного багатofункціонального сільського розвитку за умов відповідної підтримки органами місцевого самоврядування.

Ключові слова:
органи місцевого самоврядування, сталий розвиток, сільські громади, міжбюджетні відносини.

УДК 35.073.515

енерго-, газо-, водозабезпеченням; багато поселень позбавлені каналізації і споруд для очищення господарсько-побутових стічних вод, в занедбаному стані знаходиться більшість сільського житлового фонду. Руйнується виробнича структура і інфраструктура, сільськогосподарське виробництво поступово перетікає до особистих селянських господарств, як одного з можливих варіантів виживання на селі (самозабезпечення продуктами харчування). Село поступово втрачає кваліфіковані кадри, молодь в більшості випадків, після отримання освіти, не бажає повертатися до села. І, як наслідок, зниження загального рівня життя на селі, втрата надії на краще майбутнє.

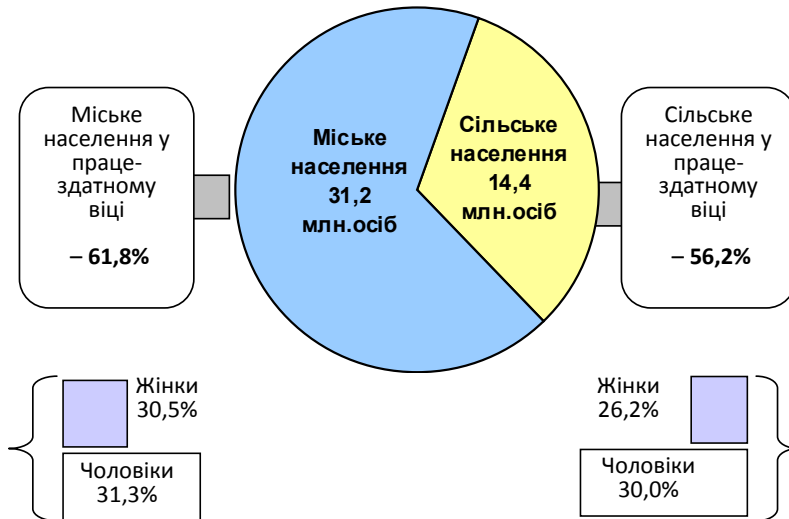


Рис. 1. Структура населення України на 01.01.2012 р. [11]

Рівень розвитку людського капіталу низький, тому що доступ до базових можливостей реалізації людського потенціалу: освіти, медичного обслуговування, нормальних житлових умов, об'єктів соціальної інфраструктури та соціальних послуг – незадовільний й значно нижчий ніж у містах.

Складна економічна, соціальна і психологічна ситуація, яка сьогодні склалася на селі викликана цілою низкою факторів, це і загальний кризовий стан в економіці країни, і недоліки реформування аграрного сектору, і передача об'єктів соціальної сфери сільськогосподарських підприємств до державної та комунальної власності без належного фінансування їх утримання. Однак головною причиною занепаду села в Україні є відсутність достатньої кількості робочих місць, необхідних для забезпечення добробуту населення.

Вирішення проблем зайнятості сільського населення тісно пов'язане з підвищенням ефективності використання потенціалу сільських територій, які є не лише просторовою базою аграрного виробництва, але й мають природні та рекреаційні ресурси, культурно-історичні цінності, що їх можна розглядати як самостійну споживчу цінність, на яку існує стійкий попит. Тому одним із напрямків розв'язання проблеми зайнятості в сільській місцевості в Україні має стати організація малого підприємництва у формі так званого "сільського зеленого туризму". Тим більше, що цей напрямок розвитку сільських територій на початковому етапі не вимагає значних державних інвестицій, а може задовольнитися використанням територій, наявного приватного житлового фонду, матеріальних статків сільських мешканців [7].

Організація такого відпочинку полягає в наданні таких послуг: надання відпочивальникам житла, ознайомлення з природними, рекреаційними, історико-архітектурними, культурно-побутовими особливостями сільської місцевості, стравами місцевої кухні й підсобним господарством та ін. Окрім безпосередніх господарів, що надають послуги з сільського зеленого туризму, робочі місця можуть отримати також мешкан-

ці територіальної громади, які практикують вишивку, ткацтво, килимарство, гончарство, ковальство, різьбярство, писанкарство, садівництво, овочівництво, бджільництво, тваринництво тощо.

Для задоволення потреб “сільських туристів” Україна має надзвичайно великі туристично-рекреаційні можливості. Майже 15 % її території – це курорти, зони відпочинку, гірські та приморські ландшафти; придніпровські зелені зони. Значними є лікувальні ресурси – понад 400 джерел мінеральних вод та понад 100 родовищ цілющої грязі. Переважну частину цих ресурсів зосереджено в межах сільської місцевості, площа якої становить 69,3 % території країни, лісових угідь, площа яких – 17,2 %. Крім того, історично склалися понад 500 населених пунктів, які мають унікальну історико-культурну спадщину. У сільській місцевості, крім історико-культурних об’єктів, потенційно привабливими є народні свята та звичаї, промисли, ремесла, національна кухня тощо. Під охороною держави перебувають майже 30 національних і регіональних парків та садиб відомих українців [3].

Крім того, для подальшого інтенсивного розвитку цього виду малого підприємництва на селі необхідно створити інформаційний банк даних щодо відпочинку на селі для потенційних клієнтів (з обов’язковим доступом до нього іноземних туристів); розробити та розповсюдити методичні рекомендації з добровільної категоризації сільського житла, передбаченого для розміщення відпочивальників тощо.

Значною проблемою забезпечення сталого розвитку сільських громад є щорічне скорочення питомої ваги місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів, причиною чого є недоліки механізму стягування місцевих податків і зборів, що не дозволяє за рахунок цих платежів сформувати надійну фінансову базу для фінансування потреб сільських територій, а також виконання інших завдань і функцій органів місцевої влади.

Це й було причиною реформування місцевого оподаткування в Україні, що відбулось шляхом прийняття Податкового Кодексу України. Цим нормативно-правовим актом замість 2 податків та 12 зборів, що становили до 2011 р. систему місцевих платежів податкового характеру, до складу зазначеного виду податкових форм було віднесено 2 інші податки та 3 місцевих збори, фінансовий потенціал яких мав бути суттєво вищим від місцевих податків та зборів, які функціонували раніше [2].

Однак і сучасний порядок стягування місцевих податків і зборів в Україні також не забезпечив формування достатнього обсягу доходів місцевих бюджетів і не став важливим інструментом місцевого самоврядування, який має мобілізувати певну частку фінансових ресурсів до місцевих бюджетів та стимулювати розвиток сільської громади. В разі ж, якщо місцеве оподаткування не виконує ні фінансових завдань ні регулюючих функцій, воно потребує реформування.

Тому практичним кроком на шляху вирішення проблеми фінансування закладів соціальної сфери із застосуванням при цьому фінансових важелів та інструментів, може бути запровадження нового місцевого податку, який має спрямовуватись виключно на розвиток сільської громади.

Важливим кроком в цьому напрямку має стати прийняття законопроекту «Про ринок земель», який передбачає відрахування 1 % коштів від орендної плати за землею безпосередньо на розвиток сільських громад і сільських рад. Крім того, передбачається, що фіксований сільськогосподарський податок повністю буде залишатися на балансі сільських громад [10].

Крім того, всі суб’єкти господарювання, які розташовані на території сільської громади і орендують землю, мають укласти соціальні угоди із сільською радою і надавати допомогу на розвиток соціальної сфери, ремонт доріг та утримання інших об’єктів інфраструктури.

Тільки заробляючи власні кошти, сільська громада зможе зберегти українське село і стане активним учасником розвитку держави. Це вимагає подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні, метою якого має стати підвищення

якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Територіальна громада виконує важливі суспільні функції, забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян, є інструментом залучення їх до управління суспільством та його економікою. До вказаних функцій належать [5] :

1. Політична функція - полягає в забезпеченні реалізації громадянами конституційного права брати участь в державних і суспільних справах.

2. Економічна - спрямована на створення локального сектора економіки. Полягає у вирішенні економічних питань місцевого значення, в т. ч. у виконанні програм соціально-економічного розвитку; управлінні комунальною власністю, місцевими фінансами тощо.

3. Соціально-культурна - вирішення соціально-культурних питань, місцевого значення. До відання місцевого самоврядування віднесено управління установами освіти, охорони здоров'я, культури, які належать територіальному колективу.

4. Екологічна - створення місцевих програм, а також участь у загальнодержавних і регіональних програмах охорони навколишнього середовища (ст. 9 ЗУ „Про охорону навколишнього середовища») [6].

Тобто органам місцевого самоврядування необхідно реалізувати сучасну концепцію багатофункціональності аграрного виробництва, а саме сталий розвиток сільських громад, який включає соціально-економічну та екологічну складову. Її реалізація передбачає диверсифікацію повноважень органів місцевого самоврядування, тобто гармонізацію системи “економіка-довкілля-соціум”, неможливо здійснити без включення цих аспектів до сфери компетенції місцевого управління.

Тому органи місцевого самоврядування повинні брати участь в:

- формуванні національних програм розвитку еколого-спрямованого сільськогосподарського виробництва;
- розробці територіальних програм підтримки еколого-спрямованого сільськогосподарського виробництва, забезпеченні і контролі їх реалізації;
- встановленні екологічних обмежень діяльності агроформувань на території громади;
- створенні сприятливих умов для функціонування місцевих виробників органічної продукції, та тих, що ведуть господарство еколого-спрямованим способом на території громади [8].

Тим більше, згідно Законів України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування” органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в сфері забезпечення екологічної безпеки території.

Ці повноваження можна здійснити шляхом:

1) врегулювання господарської діяльності органами місцевого самоврядування – оскільки прямого впливу за законодавством України органи місцевого самоврядування на діяльність господарських формувань не мають, це можливо реалізувати шляхом виплат з місцевого бюджету за дотримання рекомендованих правил ведення сільського господарства, що є більш суворими, ніж прийняті на національному рівні та обов’язкові для виконання для всіх суб’єктів сільськогосподарської діяльності. Наприклад, доплати з місцевого бюджету тим товаровиробникам, що проваджують органічні системи виробництва.

2) врегулювання не господарської діяльності, а її екологічних результатів – ландшафтів, рівня лісистості, стану сільськогосподарських земель, забруднення вод, видового біорізномаяття. Доцільно здійснювати в рамках місцевих природоохоронних програм і стимулювання сільськогосподарських товаровиробників за здійснення

певних природоохоронних заходів, що є не обов'язковими для них за природоохоронним законодавством [8].

Основною перешкодою саморозвитку сільських громад є надмірна концентрація влади. Внутрішня структура самоуправління у сільських громадах не трансформована з адміністративно домінуючого підходу до демократичного (децентралізованого).

Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприятиме ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

Стратегія децентралізації бюджетної системи покликана повернути владу регіонам, дати їй фінансові ресурси та матеріально-технічне оснащення. Окрім того, децентралізація незмінно покличе за собою зміни бюджетування сільських рад. Якщо бюджет села формується саме цим населеним пунктом і не перераховується в державний бюджет, тоді й створюються умови для соціально-економічного розвитку села на екологічній основі.

Важливу роль у забезпеченні стійкого розвитку села повинні відігравати місцеві партнерства, які створюються за територіальним принципом, і через які місцеве населення бере активну участь у житті села і його громади.

Досвід розвинених країн свідчить, що планування розвитку, забезпечене партнерськими відносинами між місцевими мешканцями, підприємцями, фермерами, органами місцевого самоврядування є набагато ефективнішим, оскільки передбачає витрачання коштів на виконання завдань, які насправді є пріоритетними. Місцева влада при цьому здійснює управління не шляхом виконання розпоряджень "згори", а орієнтуючись на потреби громади, які детерміновані не лише проблемами життєзабезпечення, але й прагненням організувати життєвий простір у відповідності з більш високими стандартами. Саме громада повинна бути тією інстанцією, яка ставить вимоги щодо якості надання послуг, контролює і перевіряє результати виконання, тобто безпосередньо активно бере участь в процесах управління територіальним розвитком [9].

Отже, проблеми сільського розвитку мають міждисциплінарний характер, а отже торкаються всіх секторів економіки, органів управління та самоврядування. Тому розвиток сільських територій має забезпечуватись шляхом:

- здійснення чіткого розмежування функцій і повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері розвитку сільських територій;
- удосконалення на законодавчому рівні міжбюджетних відносин центральних та місцевих органів виконавчої влади, зокрема тих, що пов'язані з вирішенням питань фінансування проектів комплексного розвитку сільських територій;
- забезпечення впровадження соціальних стандартів та нормативів у сільській місцевості;

При цьому підвищення ефективності управління розвитком сільських територій має передбачати:

- розмежування між центральними та місцевими органами виконавчої влади повноважень щодо реалізації соціальної політики на селі та комплексного розвитку сільських територій;
- посилення ролі сільських громад щодо контролю за ефективним використанням земельних, водних, лісових та інших природних ресурсів, охороною довкілля;
- вдосконалення міжбюджетних відносин у частині спрямування до місцевих бюджетів коштів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій з утримання закладів соціально-культурного призначення,

надання суспільно необхідних послуг населенню та розв'язання інших завдань розвитку села.

Висновки. Таким чином, сільський розвиток в сучасних умовах слід розглядати як спрямування всіх важливих факторів, що визначають прогрес на селі (соціально-економічних, екологічних, демографічних, культурних, інституційних та ін.), у напрямку зростання рівня і якості життя сільської громади. Така модель сільського розвитку має формуватися і контролюватися самими громадами на основі єдності її членів, що збільшує їх можливості у підвищенні рівня життя. Це є єдиною можливим шляхом сталого розвитку сільських громад в Україні в сучасних умовах.

Література:

1. Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку. Інформаційно-аналітичний збірник (вип. 5) / За ред. П.Т. Саблука та ін. – К. : ІАЕ УААН, 2002. – С. 92.
2. Боровик П. Фіскальні важелі регулювання соціально-культурного розвитку сільських територій // П. Боровик, О. Тригубенко, О. Пересунько / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://confiapv.at.ua/publ/konf_14_15_grudnja_2011_r/sekcija_5_ekonomichni_nauki/fiskalni_vazheli_reguljuv
3. Вовк В. Власна справа: сільський варіант / В. Вовк // Уряд. кур'єр. – 2007. – № 65 (3478). – С. 10.
4. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року / Затверджена постановою КМУ від 19 вересня 2007р., № 1158 // Економіка АПК. – 2007. – №11. – С. 3-58.
5. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР, остання редакція від 11.06.2009р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». ВВР, 1991. - № 41 / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
7. Крапива С. От сохи / С. Крапива // Бизнес. – 2008. – № 30 (809). – С. 88 – 91. – (28 июл.).
8. Ковальова О.В. До питання організації управління сталим розвитком сільських територій // Ковальова О.В. / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.rusnauka.com/5_NITSB_2009/Economic.doc.htm
9. Лисенко Л.В. Партнерська модель управління соціально-економічним розвитком сільських територій: сутність і умови формування // Лисенко Л.В. / [Електронний ресурс]. Режим доступу: / <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=166>
10. Присяжнюк М. Сільська громада повинна отримувати економічні вигоди від зростаючого аграрного виробництва // М. Присяжнюк / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ch.ua/ekonomika/91-prisyazhnyuk-slska-gromada-povinna-otrimuvati-ekonomichn-vigodi-vd.html>
11. Статистичний щорічник “Сільське господарство України” за 2010 рік // Держкомітет статистики України: Під загальним керівництвом Ю.М. Остапчука. – К., 2011. – 354 с.
12. Українська глибинка: в Україні зникають села / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/29.html>
13. Юрчишин В. Зникають села // В. Юрчишин / Сільські вісті. – 2008. – 8 квітня. – № 42 (18174). – С. 1.