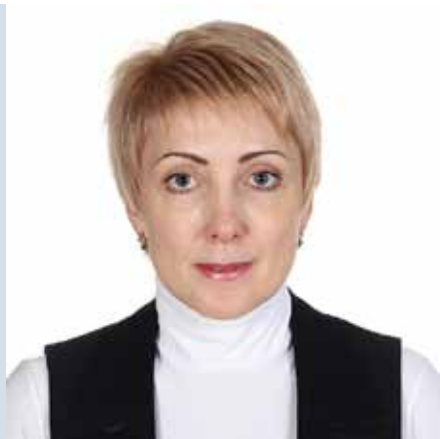




ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ

УДК 352.07 : 316.334



Тетяна КРАВЧЕНКО,
заступник завідуючого кафедрою державного управління та земельного кадастру, координатор магістратури зі спеціальності «Державна служба» Класичного приватного університету м. Запоріжжя, кандидат наук з державного управління

У соціально-економічному житті України сільські території займають особливе місце. На них проживає третина населення нашої держави і припадає 90% її площі. Значимість цих територій посилюється їх винятковим внеском у формування основ продовольчої безпеки та нарощування експортного потенціалу країни. Ці та інші чинники роблять розвиток сільських територій одним з основних пріоритетів державної політики України, спрямованої на підвищення стандартів життя сільського населення, зростання ефективності функціонування агропромислового комплексу, покращення стану довкілля та поліпшення якості людського капіталу.

Державна політика розвитку сільських територій покликана забезпечувати формування сприятливого інституційного, організаційного та економічного середовища на загальнонаціональному та регіональному рівнях, стимулювати налагодження дієвих механізмів залучення вітчизняних і закордонних інвестицій у сільську місцевість, а також створювати

комфортні умови для проживання і роботи мешканців українського села.

Незважаючи на поодинокі кроки, що робляться владою в напрямі формування такої політики, загалом цей процес характеризується непослідовністю, половинчистістю, невиконанням визначених відповідними документами правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на сталий розвиток сільських територій, а також неузгодженістю з принципами та стандартами, що діють у розвинених країнах світу [1].

Світовий досвід свідчить, що система регулювання суспільно-економічних

стійку соціально-економічну базу без розвиненого інституту місцевого самоврядування.

В Україні за останні роки державотворення в основному сформовані інституційні засади розвитку місцевого самоврядування. Однак, невирішеною залишається головна проблема — створення умов для сталого розвитку сільських територій. Про це свідчать такі фактори.

По-перше, незважаючи на прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», майже повністю відсутня законодавча база щодо специфіки сільських територій. І як на-



відносин у державі утворюється з двох базових складових: державного управління і місцевого самоврядування. Рівень і перспективи розвитку країни, перш за все, залежать від того, наскільки досконалі зазначені складові. Всі інші елементи цієї системи, включаючи господарське управління, є похідними і функціонують відповідно до заданих нею правил гри. Таким чином, місцеве самоврядування належить до числа головних факторів соціально-економічного розвитку суспільства. Країна не може бути демократичною, мати

слідок — залишаються без правового регулювання найважливіші напрями та механізми розвитку сільської території, немає навіть законодавчого визначення, що таке «сільська територія», «сільська територіальна громада».

По-друге, не налагоджено фінансове забезпечення сталого розвитку сільської території. Причому йдеться не тільки про нестачу коштів, а й про недосконалість самого механізму фінансування, так як в країні законодавчо не встановлені стандарти забезпеченості сільського населення громадськими



послугами, що не дає можливості обґрунтовано планувати і фінансувати програми сільського розвитку.

Вбачаємо, що після підписання Президентом України 1 листопада 2012 року Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо формування та виконання державного та місцевих бюджетів) у державі розпочався новий етап вдосконалення міжбюджетних взаємовідносин, яким закладені підвалини формування дієздатних громад у контексті узгодження інтересів громад з регіональними та державними інтересами.

По-третє, особливо гостро відчувається дефіцит інформації про розвиток сільської території, оскільки не ведуться статистичні спостереження на рівні сільських поселень. Хоча ще у 2008 році Законом України «Про сільськогосподарський перепис» були визначені правові, організаційні та економічні основи підготовки і проведення сільськогосподарського перепису, його оброблення, узагальнення, поширення та використання його результатів [2].

Кабінет Міністрів України 5 жовтня 2011 року ухвалив рішення про проведення у 2014 році Першого всеукраїнського загального сільськогосподарського перепису, а у 2012 році пробного сільськогосподарського перепису в Баштанському районі Миколаївської області [3].

Необхідність проведення в Україні загального сільськогосподарського перепису обумовлена назрілою потребою отримання систематизованих і детальних статистичних даних про стан і структуру сільського господарства, наявність та використання його ресурсного потенціалу в розрізі всіх територіальних одиниць. Загальний сільськогосподарський перепис 2014 року буде проведено вперше в історії нашої країни.

Вбачається за доцільне, слідом за Першим всеукраїнським загальним сільськогосподарським переписом, організувати проведення перепису сільських населених пунктів з метою виявлення їх соціально-демографічного, економічного, інфраструктурного, рекреаційного та екологічного потенціалу для визначення перспективи їх розвитку, скласти схеми розселення, провести класифікацію сільських адміністративних районів по тенденціях і моделях соціально-економічного розвитку.

По-четверте, слід зазначити малу увагу до розвитку сільської інфраструктури територіальних громад. Адже в дореформений період національної еко-

номіки сільськогосподарські підприємства, колишні по суті центри сільського життя, крім виробництва сільськогосподарської продукції, тримали на своєму балансі соціальну й інженерну інфраструктуру, надавали послуги для особистих підсобних господарств, виступали в якості інформаційно-консультативних і навіть культурно-просвітницьких центрів. Ця багатофункціональна роль великих господарств не була достатньою мірою врахована в процесі їх ринкової трансформації. На жаль, сільські муніципальні утворення не можуть грати рівноцінну роль у розвитку сільської місцевості через обмеженість ресурсів. У більшості сільських муніципальних утворень необхідні додаткові механізми організації сталого сільського розвитку. Йдеться про підтримку кооперативного, фермерського господарства, розвиток несільськогосподарської зайнятості, в тому числі за допомогою малого підприємництва, розвитку інституту дорадництва, використання рекреаційного і культурно-історичного потенціалу територій тощо. А для цього необхідно створити нову сільську інфраструктуру — мережу мікро-фінансових організацій, консультативних, дорадницьких центрів, демонстраційних господарств, збутових і постачальницьких кооперативів тощо.

У зв'язку з цим міжмуніципальне співробітництво (далі — ММС) є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох органів місцевого самоврядування. Воно є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між органами місцевого самоврядування, недосконалої організації територіальної влади. Застосування ММС технологій є не тільки національною, а й світовою тенденцією.

Актуальність розвитку ММС в Україні обумовлюється надмірною фрагментацією громад базового рівня. Сьогодні в Україні налічується 30475 суб'єктів адміністративно-територіального устрою, з яких 29382 — це сільські населені пункти та селища міського типу, в яких функціонують 12135 представницьких органів місцевого самоврядування, включаючи Верховну Раду Автономної Республіки Крим. Слід також зазначити, що понад 46% територіальних громад мають населення менше 1000 мешканців. Таке подрібнення спричинює розпорошеність ресурсів: зменшення платників податків, що формують місцевий бюджет, збільшення видатків на утриман-

ня управлінського апарату місцевого самоврядування. У свою чергу це призводить до неспроможності органів місцевого самоврядування на базовому рівні самостійно і повноцінно виконувати свої повноваження [4].

Перевагами створення ММС в сільських територіях є:

- разом органи місцевого самоврядування можуть зробити те, чого вони ніколи не змогли б досягнути поодиночі; вони можуть започаткувати нові послуги або підвищити якість послуг, які вже надаються громадянам;
- покращується здатність залучати приватні інвестиції та брати участь у проєктах публічно-приватного партнерства; стає можливим укладання вигідніших контрактів з приватними компаніями;
- покращується здатність освоєння інвестицій та довіра з боку кредиторів, завдяки чому можна швидше отримувати позики та залучати кошти з зовнішніх джерел;
- ОМС-партнери можуть обмінюватись знаннями, досвідом та відповідними ресурсами, що робить надання послуг більш ефективною справою;
- можна оптимізувати (реорганізувати) адміністративні послуги: залучити більш кваліфікований персонал; здійснити мобілізацію існуючих ресурсів територіальних громад;
- спільна робота над завданням соціально-економічного зростання муніципалітетів та підвищення прозорості сприяють краще, ніж фрагментарні дії окремих органів місцевого самоврядування;
- розвиток третього сектору (некомерційних організацій) з передачею ним окремих муніципальних функцій (допомога літнім, інвалідам, біженцям і вимушеним переселенцям, організація дитячого дозвілля та оздоровчих заходів тощо).

Ефективне місцеве самоврядування відповідає національним інтересам з огляду на децентралізацію деяких важливих державних функцій. А інститут ММС може допомогти виконувати багато з цих функцій ефективніше. У зв'язку з цим уряд та парламент повинні дбати про співпрацю між органами місцевого самоврядування. Адже ММС допомагає досягнути політичних цілей уряду через посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та покращення стандартів їх роботи у ключових галузях [4].

Більшість державних і регіональних програм, пов'язаних з розвитком



сільських територій, на жаль, мають переважно декларативний характер, або не забезпечуються необхідними фінансовими ресурсами, що ускладнює, а подекуди і цілком унеможливує їхнє виконання. Це, зокрема, стосується Концепції загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 року, Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року [5].

У зазначеній програмі констатовано, що основними проблемами в сільській місцевості є високий рівень безробіття, посилення міграції сільського населення, скорочення мережі закладів соціально-культурного призначення, зношеність та застарілість їх матеріально-технічної бази, нестача ресурсів для збереження і відтворення виробничого потенціалу села.

Ці та інші проблеми зберегли свою актуальність до цього часу, а їх негативний вплив на розвиток сільських територій обмежує можливості формування та використання соціально-економічного потенціалу села, призводить до виникнення проблем у сільськогосподарському виробництві та супроводжується руйнацією традиційного укладу сільського життя. Вказані дисфункції мають місце як на загальнодержавному рівні, так і в контексті життєдіяльності сільських територій окремих регіонів.

Також до найпроблемніших питань переходу сільських поселень на режим стійкого і комплексного соціально-економічного розвитку слід віднести:

- недостатність існуючої правової та методологічної основи для забезпечення їх сталого та комплексного соціально-економічного розвитку, а також відсутність єдиних методологічних підходів до питань розробки, прийняття і реалізації відповідних муніципальних програм;
- відсутність досвіду організації муніципального управління, а також взаємодії органів місцевого самоврядування сільських поселень з населенням і громадськими об'єднаннями мешканців у процесі розробки та реалізації планів і програм комплексного соціально-економічного розвитку муніципальних утворень;
- недостатнє правове регулювання порядку взаємодії органів місцевого самоврядування сільських поселень з господарюючими суб'єктами, зацікавленими в соціально-економічному розвитку муніципальних утворень (у тому числі за рахунок розвитку

муніципально-приватного партнерства), а також відсутність належного досвіду з цих питань.

Створення необхідних умов переходу сільських територій на режим стійкого і комплексного соціально-економічного розвитку передбачає застосування ефективних програмно-цільових методів управління та бюджетного планування, а також розробку нових технологій муніципального управління соціально-економічним розвитком території.

Сільська громада повинна отримати законодавчо закріплене право володіння всіма ресурсами, які розташовані на її території, передбачити відповідальність за ефективне їх використання, яке б забезпечило можливість формування власного бюджету.

Сьогодні політика розвитку сільських територій в Україні здійснюється в основному в рамках державної регіональної політики та державної аграрної політики. Тому необхідно виокремити сільські території як самодостатній об'єкт регулювання і вирішувати проблеми їх розвитку комплексно орієнтуючись на європейські принципи і стандарти [6].

Вбачається за доцільне, в частині розвитку місцевого самоврядування в сільських територіях, здійснити такі заходи:

- розширювати практику міжмуніципального господарського співробітництва;
- органам місцевого самоврядування активніше взаємодіяти з асоціаціями та спілками виробників, сприяти організації таких спілок;

- на законодавчому рівні закріпити вимоги щодо відповідного рівня освіти кандидатів на посади міських, сільських та селищних голів, депутатів місцевих рад тощо;
- внести в чинне законодавство про закупівлю товарів, робіт, послуг для державних і муніципальних потреб зміни, що враховують специфіку сільських територій.

В умовах нерівномірності територіального розвитку тільки об'єднання зусиль держави, органів місцевого самоврядування, бізнесу та громадських організацій здатне вивести ті чи інші сільські території на траєкторію сталого соціально-економічного розвитку. Нагальною потребою є застосування комплексного підходу до розвитку сільських територій, заснованого на визначенні їх пріоритетності на сучасному етапі державотворення.

Першочерговим кроком у формуванні сучасної державної політики розвитку сільських територій інструментами місцевого самоврядування має стати розробка ґрунтовної та адекватної (відповідно до нинішніх умов і викликів) програми розвитку сільських територій та її прийняття на найвищому державному рівні. Ключовими питаннями такої програми мають стати законодавче закріплення статусу сільських територій (як об'єкта регулювання) та правове визначення економічної бази їх розвитку. В рамках цієї програми необхідно також вирішити питання формування інституційного середовища розвитку сільських територій, що є важливою передумовою їх збалансованого прогресу, про що свідчить європейська практика.

ЛІТЕРАТУРА

1. Проблеми та перспективи розвитку сільських територій України (на прикладі Карпатського регіону): науково-аналітична доповідь / [В.В. Борщевський, Х.М. Притула, В.Є. Крупін, І.М. Куліш]; НАН України. Інститут регіональних досліджень; [наук. ред. В.В. Борщевський]. — Львів, 2011. — 60 с.
2. Про сільськогосподарський перепис: Закон України від 23 вересня 2008 р. № 575-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 9. — С. 340.
3. Про проведення Першого всеукраїнського загального сільськогосподарського перепису: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2011 р. № 944 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 77. — С. 46.
4. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід: посібник / В.В. Толкованов [та ін.]. — Київ, Видавництво «Крамар», 2011. — 261 с.
5. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF/print1330254536949080>. — Назва з екрану.
6. Розвиток сільських територій (стан, проблеми, перспективи) / Є.І. Бойко, І.Р. Залуцький, Х.М. Притула та ін.; НАН України. Ін-т регіональних досліджень; [наук. ред. Є.І. Бойко]. — Львів, 2011. — 61 с.
7. Розроблення підходів та моделей адаптації системи управління місцевим розвитком до стандартів Європейського Союзу: наук. розробка / Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко, О.Ю. Бобровська та ін. — К.: НАДУ, 2010. — 36 с.
8. Павлов О.І. Сільські території України: функціонально-управлінська модель: монографія / О.І. Павлов. — Одеса: Астропринт. — 2009. — 344 с.