

УДК 631.14

Д. О. ПЛЕХАНОВ

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ЗАДОВОЛЕННЯ ЖИТТЄВИХ ПОТРЕБ СІЛЬСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ**

*Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення інфраструктурних умов відтворення трудового потенціалу аграрної сфери, зокрема поліпшення функціонування об'єктів соціальної інфраструктури, переданих сільськогосподарськими підприємствами до комунальної власності.*

*It is led to suggestions in relation to perfection of infrastructural terms of recreation of labour potential of agrarian sphere, in particular improvement of functioning of objects of social infrastructure, passed by agricultural enterprises to community property.*

Виробничий і соціальний потенціал невеликих сільських поселень можна було б раціонально використати для розвитку сільського господарства за умов надання допомоги в організації у них різних форм малого і середнього підприємництва, а також поліпшення умов проживання населення. Про це свідчить, зокрема, і зарубіжний досвід.

Теоретичні розробки з проблем спеціалізації і кооперації аграрного сектора економіки здійснені такими відомими вченими, як М. Александров, А. Азізов, В. Андрійчук, В. Амбросов, І. Баланюк, П. Борщевський, О. Крисальний, С. Кутіков, І. Лукінов, А. Лисецький, М. Малік, В. Месель-Веселяк, К. Романенко, П. Саблук, А. Сміслов, Ю. Ступалов, І. Топіха, М. Туган-Барановський, В. Юрчишин. Їхня практична реалізація є вагомим підґрунтям для подальшого опрацювання напрямів удосконалення спеціалізації нових організаційно-господарських формувань приватного спрямування та адаптації їх до умов ринкової економіки.

Метою статті є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення інфраструктурних умов відтворення трудового потенціалу аграрної сфери, зокрема поліпшення функціонування об'єктів соціальної інфраструктури, переданих сільськогосподарськими підприємствами до комунальної власності.

Підтримка аграрного сектора в країнах Європейського Союзу, поряд з іншим, спрямована також на збереження і розвиток сільської місцевості, сільського ландшафту. Допомога надається і депресивним, або малосприятливим для аграрного виробництва, регіонам, які становлять до 40 % загальної території ЄС, у вигляді компенсаційних платежів фермерам (у розрахунку на гектар або поголів'я тварин) [3, с. 36]. Зокрема, в Німеччині державна аграрна політика передбачає підтримку як сільськогосподарського виробника, так і окремих сільських регіонів. Програма підтримки сільського господарства виходить з того, що лише дана галузь виступає гарантом функціонування сільських районів оселення і зберігає сформовані століттями культурні ландшафти. Але не абстраговано від особистості сільськогосподарського виробника, а через створення належних умов господарювання і зацікавленості останнього жити і працювати в місцевості, яка потребує уваги і підтримки у розвитку з боку держави.

Найболючішими проблемами соціально-культурного обслуговування жителів сільських населених пунктів України є недостатня розвиненість закладів, які задовольняють потреби в навчанні та вихованні дітей, догляді за людьми похилого віку та інвалідами, послугах у сфері охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту і низький рівень забезпечення цих закладів, особливо у невеликих селах, кваліфікованими спеціалістами.

У галузі шкільної освіти необхідно вжити таких заходів:

- відновити раніше закриті, добудувати розпочаті спорудження нових шкіл в селах з кількістю дітей шкільного віку більше 50 чол., насамперед тих, які розташовані на відстані понад 3 км від поселень, де є школи;

- створити навчально-виховні комплекси типу “школа – дитячий садок”, “школа – спортивна школа”, “школа – музична школа”;

- сприяти реалізації програм комп'ютеризації сільських шкіл та “Шкільний автобус”, розширити коло поселень, які вони охоплюватимуть;

- створити передумови для організації навчання учнів у початковій школі за місцем їх проживання (при наявності не менше п'яти учнів у населеному пункті).

У дошкільному вихованні: відновити роботи та створення закладів у селах, де проживає більше 50 дітей дошкільного віку.

У галузі охорони здоров'я:

- відкрити заклади первинної медико-санітарної допомоги в селах, де мешкає людиністю більше 500 чол., де немає ніяких медичних установ та які розташовані на відстані понад 3 км від поселень, де такі заклади функціонують;

- створити на базі сільських закладів охорони здоров'я денні стаціонари, а також стаціонарів вдома;

- оснастити сільські заклади охорони здоров'я сучасною ультразвуковою, ендоскопічною, рентгенологічною, наркозною апаратурою, пересувними стоматологічними кабінетами та іншим сучасним обладнанням.

У сфері культури:

- зберегти та забезпечити функціонування існуючої мережі закладів культури (клубів, бібліотек, музеїв тощо);

- переобладнання під заклади культури ті приміщення, які не використовуються, створити заклади малих форм у придатних для цього приміщеннях в селах з кількістю жителів понад 500 чол.

У сфері фізичної культури та спорту:

- реформувати організаційні основи фізкультурно-спортивного руху на селі, створити територіальні (при органах місцевого самоврядування) фізкультурно-спортивних клуби та відділення дитячо-юнацьких спортивних шкіл;

- спорудити нові та обладнати наявні ігрові майданчики, спортивні зали, плавальні басейни при школах, дитячих дошкільних закладах у селах людиністю понад 500 чол.

Слід зосередити увагу на стимулюванні розвитку житлового будівництва за діючими програмами “Власний дім” та підтримки молодіжного житлового будівництва, а також з метою спорудження житла для працівників бюджетних установ та поліпшення житлових умов соціально незахищених верств населення. Уведення

житла за роками доцільно визначати на основі пропозицій областей щодо кожного з наведених напрямів будівництва, обсягів залучених місцевими органами влади і самоврядування коштів для його фінансування та орієнтовних видатків з Державного бюджету на підтримку даних напрямів житлового будівництва.

Розвиток торговельного та побутового обслуговування в селах має стимулюватися місцевими органами влади та самоврядування шляхом передачі в користування відповідних організацій чи приватних осіб приміщень, обладнання, вільних земельних ділянок тощо. Для покращання торговельного обслуговування сільських жителів та наближення підприємств торгівлі до місць проживання передбачено певні заходи. До них відносяться такі: відновлення роботи та розширення мережі заготівельних пунктів-магазинів, стаціонарних об'єктів торгівлі та громадського харчування в системі споживчої кооперації; збільшення кількості заготівельних організацій; поновлення пересувної форми обслуговування для постачання населенню необхідних промислових і продовольчих товарів тощо.

В основних засадах соціальна сфера села трактується в широкому розумінні цього поняття як така, що охоплює й саме сільське населення, і сукупність діючих у сільській місцевості суспільних інституцій (сімей, громад, об'єднань громадян, органів виконавчої влади і самоврядування), і підприємства, установи, організації, що забезпечують задоволення фізичних, духовних і соціальних потреб населення, його самовідтворення. Причому йдеться не лише про споживчі потреби, але й про потребу людей у праці, через задоволення якої і можна отримати дохід – засіб для реалізації всіх інших потреб та інтересів.

Метою соціальної політики на селі є визначення основних засад забезпечення належного життєвого рівня сільського населення, що стане основою поліпшення демографічної ситуації і розвитку трудового потенціалу. Для цього передбачається створювати умови для продуктивної зайнятості та збільшення доходів сільського населення; докорінно поліпшити матеріальне становище та підвищувати престиж сільської інтелігенції, поліпшити соціальний захист сільського населення; забезпечити стабільне функціонування, розвиток і підвищення якості соціальної інфраструктури. По кожному з наведених завдань визначено й основні напрями його вирішення.

Зокрема, основним шляхом збільшення грошових доходів селян визначено такі: посилення міжгалузевого регулювання економічних відносин з метою підвищення загального рівня дохідності суб'єктів господарювання в аграрному секторі; удосконалення системи оплати праці; захист прав власності громадян на належні їм землю та майно і гарантування оптимального розміру орендної плати за них; надання державної підтримки розвитку дрібного і середнього підприємництва на селі, зокрема підприємницької діяльності молодих сімей; розвитку та підтримки діяльності кредитних спілок; поліпшення умов реалізації селянами продукції особистих господарств.

Щодо функціонування і розвитку соціальної інфраструктури села зазначено, що вони мають забезпечуватись спільними зусиллями держави, суб'єктів господарювання і населення. Але функції кожного з учасників цього процесу розмежовано і чітко визначено.

Так, держава повинна створювати умови для задоволення нагальних життєвих потреб

сільського населення на рівні встановлених соціальних нормативів. Дуже важливо, щоб під час визначення таких нормативів враховувалися характер розселення і регіональна специфіка проживання людей у сільських населених пунктах. Це відкриває принципову можливість передбачати в місцевих бюджетах сільських адміністративних районів вищі (у розрахунку на душу населення) видатки на утримання і розвиток мережі закладів соціально-культурного призначення, ніж у містах. Зазначено також, що державні централізовані капітальні вкладення, що спрямовуються на будівництво об'єктів соціального призначення в сільській місцевості відповідно до Закону України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві”, не повинні скорочуватись.

Реалізацію державних соціальних гарантій щодо задоволення життєвих потреб сільського населення забезпечують місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це передбачає, з одного боку, спрямування до місцевих бюджетів сільських адміністративних районів доходів, достатніх для формування їх на основі нормативів бюджетної забезпеченості. З іншого боку, місцеві органи виконавчої влади і місцевого самоврядування повинні забезпечити стабільне фінансування базової мережі закладів, що надають населенню послуги на рівні гарантованих державою мінімальних соціальних нормативів, та постійно дбати про розширення обсягу і поліпшення якості цих послуг, тобто про перевищення мінімального рівня обслуговування.

Слід зазначити, що соціальні проблеми села не залишаються поза увагою урядових і неурядових структур, які розуміють стратегічне значення сільського життєвого середовища для розвитку суспільства. У зв'язку з цим особливу увагу привертають ініціатива Міністерства транспорту України, яке приступило до здійснення програми “Сільський автобус” та проекти і програми міжнародних організацій, спрямовані на активізацію зусиль місцевих громад щодо поліпшення умов життя в своїх населених пунктах.

Програма “Сільський автобус”, прийнята Міністерством транспорту України в лютому 2003 р., покликана відродити систему регулярного транспортного сполучення в сільській місцевості, зруйновану економічною кризою і комерціалізацією пасажирських перевезень. Її завдання мають два рівні. Перший (короткотерміновий) – протягом чотирьох кварталів 2004-2005 рр. – забезпечити максимальне охоплення автобусним сполученням сільських населених пунктів на основі раціонального використання наявної ресурсної бази та наведення порядку в організації перевезень. У Київській області, наприклад, завдяки цьому регулярно автобусне сполучення з райцентрами має отримати 61 село. Другий рівень (2004–2009 рр.) передбачає повне забезпечення сіл регулярним автобусним сполученням. Його досягнення пов'язане з удосконаленням нормативно-правової бази транспортного обслуговування сільського населення, підвищення рівня гарантій його захищенням верствам, поліпшенням якості доріг і транспортних засобів, вдосконаленням ринкових механізмів на транспорті тощо [4].

Основним важелем, за допомогою якого Міністерство транспорту збирається залучити приватних перевізників на сільські маршрути (в областях не залишилось державних автотранспортних підприємств), є видача їм державних замовлень на

пакет маршрутів. Пакет включатиме як рентабельні маршрути, так і соціально важливі, але якийсь час нерентабельні. Цей принцип апробовано на авіаперевезеннях, і фахівці міністерства переконані, що він попрацює й на програму “Сільський автобус”. Поряд з цим на фінансування програми направлятимуться бюджетні кошти, виділені для покриття витрат на перевезення пільгових категорій пасажирів, залучатимуться інші джерела. Очевидно, у процесі виконання програми виникне чимало труднощів. Однак Міністерство транспорту подає приклад, гідний повторення: спрямовує внутрішні ресурси галузі на вирішення проблеми, що не приносить вигоди, але є соціально значущою. І цим закладає хороші перспективи на майбутнє як для сільського сектора, так і для власного розвитку в ньому.

Мобілізації мешканців конкретних сіл на вирішення актуальних проблем їхнього життєзабезпечення присвячено Програму розвитку місцевих громад, що здійснюється представництвом ООН в Україні, Проект “Фонд соціальних інвестицій” та Проект фінансування розвитку села, що підтримуються Світовим банком тощо. Найважливішим у них є те, що мешканці самі визначають найгострішу для них проблему (ремонт приміщення школи, медичного закладу, налагодження водопостачання тощо), тобто формують мікропроект, створюють громадську організацію для його виконання з тих, хто бажає взяти участь у розв’язанні проблеми і вносить певну, інколи символічну суму коштів. На фінансування мікропроекту спрямовуються кошти міжнародних організацій, місцевих органів влади; низка робіт виконується безоплатно, силами громади. Завдяки реалізації мікропроектів у межах згаданих вище програм сільські громади, органи влади і самоврядування набувають практичного досвіду вирішення нагальних проблем шляхом об’єднання зусиль і коштів з різних джерел. Це стане в пригоді й при виконанні вітчизняних програм соціального розвитку села.

У зверненні Президента України до Верховної Ради України у зв’язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році” йшлося про те, що “Уряд має опрацювати довгострокову (на 2002 – 2011 рр.) програму розвитку соціальної інфраструктури на селі і приступити до її реалізації, забезпечити належне функціонування установ соціальної сфери в сільській місцевості, оновлення та розвиток їхньої матеріальної сфери, розширення державної підтримки підготовки спеціалістів для роботи на селі, індивідуального житлового будівництва для молодих кадрів”.

З дворічною затримкою у серпні 2004 р. Кабінет Міністрів України видав розпорядження “Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року” № 573-р. Концепція визначає основні засади розроблення Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 р. [1, с. 55]. Метою даної Програми є забезпечення створення на селі сприятливого середовища для життєдіяльності людей як необхідної передумови ефективного функціонування галузей сільського господарства, сталого розвитку сільських населених пунктів.

У проекті Загальнодержавної програми передбачалося розробити і реалізувати державні і регіональні програми розвитку трудомістких галузей сільського господарства, складовою частиною яких має бути створення додаткових робочих

місць; стимулювати роботодавців до створення робочих місць шляхом надання їм дотацій за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття; поліпшити умови для організації і розвитку в сільській місцевості обслуговуючих кооперативів; поширити на особисті селянські господарства засоби державної підтримки сільськогосподарських підприємств (здешевлення кредитів, поліпшення якості ґрунтів, лізинг техніки тощо); запровадити систему фінансово-кредитної підтримки малого і середнього підприємництва в несіельськогосподарських видах діяльності [2, с. 58].

У проекті Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 р. досить ґрунтовно опрацьовано інвестиційний аспект розділу, присвяченого соціальній інфраструктурі. Створення умов для задоволення сільськими жителями найнеобхідніших соціально-культурних і побутових потреб залишається обов'язком держави. Виконання цього обов'язку вимагає, по-перше, утримувати (за потреби й відкривати) заклади, що фінансуються з бюджетів різних рівнів у селах, де є нормативна чисельність споживачів, і, по-друге, надавати підтримку підприємницьким структурам, які забезпечують найнеобхіднішими товарами і послугами жителів депресивних сіл (малолюдних, гірських, віддалених тощо) на безприбутковій основі, чи відшкодовувати їм отримані при цьому збитки.

У межах будь-якої програми чи заходів щодо підтримки і розвитку українського села слід насамперед завершити розпочаті раніше державні і галузеві проекти, спрямовані на вирішення нагальних проблем обслуговування сільського населення – “Шкільний автобус”, “Сільський автобус” та водопостачання сіл, жителі яких користуються привізною водою. Вартість їх сягає 1,9 млрд грн. Значний обсяг робіт має бути виконано щодо подальшого розвитку інженерної інфраструктури сіл: спорудження під'їзних шляхів до сільських населених пунктів, влаштування твердого покриття на сільських вулицях і благоустрою сіл; облаштування водопровідних мереж у населених пунктах, жителі яких користуються питною водою з місцевих джерел, очистки цих джерел та обладнання їх захисних зон: будівництва газопроводів-відводів і газифікації сіл; введення в дію нових і реконструкції діючих мереж і споруд електропостачання; створення об'єктів утилізації, зберігання, знешкодження та захоронення відходів.

За розрахунками відповідних міністерств і відомств, на реалізацію цих заходів протягом 2006 – 2011 рр. необхідно буде спрямувати приблизно 8,8 млрд грн. Проектом Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 р. передбачалося оновлення матеріальної бази сільських закладів освіти, охорони здоров'я та культури, розташованих в аварійних приміщеннях і в приміщеннях, що потребують капітального ремонту, а також будівництво відповідних об'єктів у селах, де вони відсутні, і де проживає достатня кількість тих груп населення, для обслуговування яких вони мали б використовуватись. Для цього в 2006 – 2011 рр. необхідно ввести в дію шкіл на 169,7 тис. учнівських місць, дошкільних закладів на 57,3 тис. місць; приміщення для 1282 фельдшерсько-акушерських пунктів та 898 лікарських амбулаторій; закладів культури на 77 тис. місць, 4,9 тис. спортивних споруд і приміщень для занять фізичною культурою і спортом. Загальна їх вартість становить 5,3 млрд грн [5, с. 58].

Сьогодні практично єдиною формою підтримки житлового будівництва на селі залишилися пільгове кредитування забудовників за регіональними програмами “Власний дім”. Цього замало: слід відновити державну підтримку будівництва житла для переселенців у “трудонедостатні” (деградуючі) села, спорудження його для молодих сімей, як це було передбачено свого часу Законом України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві”, запровадити інші засоби заохочення населення до поліпшення житлових умов. Проектом програми передбачено посилити стимулювання житлового будівництва на селі, залучивши до нього в 2006 – 2011 рр. з різних джерел (переважно коштів населення) понад 20 млрд грн [6, с. 5]. Передбачалася й низка інших заходів щодо формування сприятливих умов життєдіяльності сільського населення, зокрема такі, як зміцнення служби дільничних інспекторів міліції, розширення мережі підрозділів пожежної охорони на селі тощо. Їх виконання також пов’язане зі створенням відповідної матеріально-технічної бази і потребує інвестицій.

Очевидно, реальний шлях виходу із ситуації лежить десь посередині між викладеними позиціями: державна підтримка соціальної інфраструктури села повинна відновлюватись, поступово наближаючись до передбачених законодавством обсягів, але значно вищими темпами, ніж збільшення загальних обсягів бюджетних видатків і без прив’язки до майже нульової “бази”. При цьому вона повинна використовуватись переважно з метою заохочення недержавних інвесторів до розвитку інфраструктури. Проект Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 р. базувався саме на цих засадах; їх необхідно дотримуватись у будь-яких діях щодо відродження і активізації розвитку сільських територій.

Отже, фінансування будівництва та реконструкції об’єктів соціальної інфраструктури села, зокрема, закладів освіти, охорони здоров’я та культури повинне проводитися за рахунок коштів державного бюджету. Фінансування підвідних газопроводів (до сільського населеного пункту) – за рахунок бюджетних коштів та коштів сільськогосподарського підприємства (якщо воно розташоване на території по якій пролягатиме газопровід), а розвідної мережі – 50 % вартості – з державного бюджету, а по 25 % – кошти підприємства і населення. У процесі аграрних перетворень значна частина функцій щодо формування сприятливого соціального середовища функціонування суб’єктів господарювання в сільському господарстві перейшли до органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, але вони через брак коштів не в змозі утримувати заклади соціально-культурного призначення на селі на належному рівні. Але керівники сільськогосподарських підприємств, у власності яких залишилися ще деякі об’єкти соціальної інфраструктури, надають посильну допомогу і тим закладам, які перебувають у комунальній власності. Брати участь у розвитку матеріальної бази інфраструктури вони погоджуються за умови відповідних зустрічних кроків з боку держави: зменшення податкового навантаження, часткової компенсації витрат господарств на ці цілі тощо.

#### Література:

1. До питання соціального розвитку сільської місцевості // Аспекти сільського

розвитку. – 2005. – №1–2. – С. 54–56.

2. Загальнодержавна програма соціального розвитку села на період до 2011 року : проект // Аспекти сільського розвитку. – 2005. – № 1–2. – С. 57–63.

3. *Лукінов І. І.* Державні і ринкові регулятори соціально економічних перетворень АПК / І. І. Лукінов // Економіка АПК. – 2006. – № 2. – С. 35–38.

4. Програма “Сільський автобус”. Повідомлення прес-служби Мінтранспорту // Уряд кур’єр. – 2003. – 3 квіт.; *Писарська В.* Старт “Сільського автобуса” / В. Писарська // Голос України. – 2003. – 23 травн.

5. *Шепотько Л. А.* Человек в аграрной сфере / Л. А. Шепотько, И. В. Прокопа, Д. Ф. Крисанов [и др.]. – К. : Наук. думка, 2006. – 284 с.

6. *Юрчишин В. В.* Сільські території як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектору економіки / В. В. Юрчишин // Економіка АПК. – 2005. – № 3. – С. 3–10.

*Надійшла до редколегії 01.03.2009 р.*