

УДК334.024

Т. О. КОЗИР

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Розглянуто практичні можливості місцевої влади впливати на реалізацію стратегії розвитку сільських територій, а також питання фінансування заходів стратегії та оформлення земельних відносин для реалізації пріоритетних проектів.

Practical possibilities of local power to influence realization of strategy of village development are examined at the article. A separate attention is granted to problems of financing measures of strategy and official arrangements of agrarian relations for realization priority projects.

Ключові слова: стратегія планування, сільські території, земельні відносини.

Стратегічне планування розвитку територій застосовується на всіх рівнях влади. Але практичне застосування розроблених стратегій ускладнюється в зв'язку з комплексом нагальних проблем, у тому числі недосконалістю чинного законодавства (наприклад у сфері земельних питань) і головне через брак фінансування для реалізації заходів програм стратегічного розвитку територій. Тобто постає проблема суттєвого ускладнення практичної реалізації на конкретній території розробленої стратегії розвитку регіону або окремої його частини.

У даній роботі аналізується можливість і ступінь впливу нижніх щаблів виконавчої влади та місцевого самоврядування на досягнення стратегічних цілей, поставлених під час планування розвитку сільських територій.

Необхідність стратегічного планування територій і методика його проведення постійно обговорюється в науковому середовищі. Достатня кількість статей і наукових праць присвячена цьому питанню, досить детально висвітлено теоретичні підходи та методи. Державне регулювання як інструмент конкурентоспроможності регіонів досліджують М. Бутко та Л. Подоляк. В. Богданович та А. Семенченко аналізують формалізацію стратегічного планування у сфері державного управління. Питання визначення критеріїв для оцінки рівня розвитку території вивчають Л. Антонюк, В. Кремень, І. Прокопа, В. Юрчишин та ін.

Але вони розглядають саме теоретичні аспекти засад стратегічного планування розвитку територій. Практичний аспект реалізації стратегічного планування розвитку сільських територій та реальні можливості місцевої влади детально не аналізувалися.

Виходячи з сутності стратегічного планування, можна вважати, що головним критерієм привабливості стратегії є ступінь досягнення намічених цілей цілей і оптимальний обсяг використання необхідних для цього ресурсів [9]. Як правило,

розробляючи стратегію розвитку об'єкта планування, розробник вимушений знаходити компроміс між обмеженими ресурсами і потребами розвитку. Досить часто громадські і державні діячі схиляються до думки, що суспільний прогрес має бути досягнутий за будь-яку ціну. Тому, оцінюючи стратегічні програми, пріоритет надається ступеню досягнення запланованих цілей.

Для оцінки стратегій розвитку сільських територій, як і інших об'єктів планування, необхідно розробити систему кількісних та якісних показників. При цьому слід врахувати, що вони мають відображати ступінь задоволення не спеціалізованого галузевого споживача (як це спостерігається у промисловості, будівництві, інших сферах), а територіального: в цій ролі виступають всі мешканці селища чи села, тобто певна соціально-територіальна спільнота. Отже, у даному контексті на передньому плані опиняється не організаційна підлеглисть, а потреби в раціональній оптимальній організації проживання територіальної громади [7].

І саме аналізуючи їх, ми отримаємо можливість говорити про ступінь досягнення запланованого результату. Адже кінцева задекларована мета будь-якої стратегії розвитку регіону – це підвищення якості життя населення.

Про важливість розв'язання проблеми розвитку сільських територій свідчить прийняття 2 квітня 2009 р. постанови Кабінету Міністрів України “Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ”. У цьому документі затверджено перелік показників для визначення оцінки соціально-економічного становища малих міст і селищ, своєчасного виявлення негативних тенденцій їх розвитку та забезпечення прийняття управлінських рішень [3]. Цей перелік складає 74 показники в різних галузях: управління, соціально-економічний розвиток, фінансова сфера. Сім показників виокремлені у розділ “населення”. Це такі показники як чисельність наявного населення на початок поточного року; чисельність постійного населення на початок поточного року; кількість дітей до 17 років на початок поточного року; кількість пенсіонерів за віком на початок поточного року; коефіцієнт міграційного приросту населення (на 1000 жителів); загальний коефіцієнт народжуваності (на 1000 жителів); загальний коефіцієнт смертності (на 1000 жителів).

Але, на наш погляд, більш значущими є показники частки сільського населення та зміна частки молоді в загальній чисельності мешканців території, а вони свідчать про структурні демографічні зрушення в даній місцевості.

Разом із цим слід пам'ятати, що вектор цих зрушень може бути як позитивним, так і негативним. Зменшення частки сільського населення є загальносвітовою тенденцією, яка відбиває наслідки індустріалізації сільського господарства. Тож, якщо в результаті науково-технічного прогресу зменшується кількість людей, зайнятих важкою сільськогосподарською (переважно фізичною) працею, це можна вважати позитивним явищем. На жаль, сучасні реалії життя сільських мешканців України змушують їх покидати свої домівки у пошуках „кращої долі”, хоча і фактор інтенсифікації виробництва теж відіграє певну роль.

На сьогодні, наприклад, у Сумській області частка сільського населення становить 33,4 % і за останні 10 років зменшення склало 5,2 %. А частка молоді (віком до 35 років) у структурі сільського населення становить 37,1 %. При цьому

взагалі, у сільській місцевості мешкають 53,1 % людей працездатного віку, а природний приріст населення за 2008 р. склав 17,7 % [5].

Зменшення частки сільського населення характерне для всіх регіонів України, як і зменшення частки молоді. Така демографічна динаміка сформувалася під впливом низки чинників. Це і прихід нової високопродуктивної техніки в сільське господарство, де було зайнято більшість сільського населення, і різке зменшення поголів'я худоби та птиці, і реорганізація сільськогосподарських підприємств, і зміна технологій – усе це вплинуло на зайнятість, мобільність і спосіб життя населення сільської місцевості.

Показники, що відображають демографічні зміни, відрізняються за районами Сумської області. Так природний приріст населення за 2002 – 2007 роки по п'яти районах із вісімнадцяти зменшився. Якщо в 2002 р. у Глухівському районі коефіцієнт природного приросту населення був від'ємним і складав – 18,1; то в 2007 р. він склав вже – 21,3, тобто зменшився на 3,2 одиниці. По Конотопському району зменшення склало 2,7 одиниці, а в Середино-Будському районі цей коефіцієнт зріс на 4,7 одиниці (з -19,1 у 2002 р. до -14,4 у 2007 р.). Зростання в Тростянецькому районі склало 3,5 (з -14,4 до -10,9) [8].

З високим ступенем ймовірності можна стверджувати, що з тих районів, де у населення немає можливості задовольнити свої потреби, спостерігається міграція до інших територій, де такі можливості існують.

У 2002 р. в цілому в Сумській області змінили місце проживання 44095 осіб. У розрахунку на 1000 осіб цей показник складає 34,3. При цьому сальдо міграції було від'ємне і складало -3467 осіб, або -2,7 в розрахунку на 1000 осіб. У 2007 р. ситуація дещо стабілізувалась, і незважаючи на збільшення активності населення, (у 2007 р. змінили місце проживання вже 46312 осіб), сальдо міграції складає лише – 2322 особи [Там же].

Якщо проаналізувати напрямки міграції населення, то бачимо що в 2002 р. вибуло з території Сумської області за кордони України 1429 осіб, а в 2007 р. таких осіб було лише 789. У той же час збільшилась внутрішньо регіональна міграція із 14512 чоловік в 2002 р. до 15243 в 2007 р. Лідерами з від'ємного сальдо внутрішньообласної міграції є Конотопський та Глухівський райони (-733,9 та -245,7 на 100 тис. наявного населення відповідно). А Тростянецький та Середино-Будський райони мають значний позитивний результат за цим показником (+190,5 та +124,8 на 100 тис. наявного населення) [Там же]. Можна зробити висновок, що порівняно кращі умови проживання на окремих територіях забезпечують як природний, так і міграційний приріст населення. Отже, стратегічною метою розвитку сільської території є забезпечення можливості громадян задовольнити свої запити та потреби на території своєї громади, не виїжджаючи за її межі, або виїжджаючи на короткий час, тобто без зміни місця постійного проживання.

Це світова та європейська практика. У сільському господарстві багатьох країн працює, як правило не більше 4 – 5 % населення, у той же час на селі проживає 20 – 25 % населення, тобто значна частка мешканців села їздить на роботу до найближчого міста.

Оскільки вищезгадані показники можна легко знайти в засобах масової інформації і в інтернеті, то оцінка розвитку регіону не є проблемною. Набагато складнішим видається процес розроблення стратегії та механізмів утілення стратегічних рішень. Розглянемо на прикладі діяльності місцевої громади, які важелі впливу та реальні механізми може застосувати місцева влада для отримання бажаного результату.

Оскільки держава створює лише умови для формування конкурентних переваг [9], то вплив місцевої влади на розвиток територіальної одиниці може бути забезпечений саме за рахунок таких переваг. Тобто, розробляючи відповідну стратегію, місцева влада повинна подбати про створення або надання конкурентних переваг для тих чи інших сфер суспільного життя, необхідних для реалізації стратегії.

Зрозуміло, що необхідна взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування. Підвалини такої взаємодії були закладені в Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”, де опрацьовано механізм узгодження діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку. Законом передбачено укладання угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами і виконання яких забезпечується також іншими підзаконними актами законодавства [2]. На практиці реалізація нормативних актів щодо регіонального розвитку пов’язана з низкою проблем. Зокрема визначено, що основним джерелом стимулювання розвитку регіонів є кошти державного і (частково) місцевого бюджетів, але при цьому не визначено гарантований процент коштів, що виділяються на ці цілі. Крім того, існують певні проблеми з надходженням коштів з держбюджету, які можуть звести нанівець питання фінансування (наприклад, запізнення з надходженням коштів, що ускладнює, а часом і унеможлиблює їх освоєння) [6].

Зазначені проблеми не дають можливості повною мірою використати механізм укладання угод, з 2005 р. укладено лише одну угоду щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою. Згодом ще одна угода з Львівською обласною радою пройшла схвалення в Кабінеті Міністрів України, а з Харківською та Дніпропетровською обласними радами тільки підписано протоколи намірів про укладання таких угод.

Отже, додаткове фінансування з Державного бюджету для досягнення визначених стратегічних цілей розвитку окремого регіону на сьогодні є можливим тільки гіпотетично. Проблема фінансування регіональних стратегій розвитку ускладнюється через зменшення промислового виробництва, що негативно позначається на доходах місцевих бюджетів. Ураховуючи, що значна частина адміністративних одиниць є дотаційними, гостро стоїть питання забезпечення захищених статей бюджетних витрат. Тобто, виплати заробітної плати освітянам, працівникам галузі культури та охорони здоров’я, плати за використані енергоносії тощо знаходяться під загрозою. Існуючі важелі державного управління регіональним розвитком поки що не здатні подолати протиріччя між необхідністю фінансувати поточні витрати та витрати на досягнення стратегічних цілей.

Проаналізуємо, яким чином місцева влада може і повинна створювати сприятливі умови для реалізації пріоритетних для окремого регіону проектів. У реалізації будь-якого проекту найбільш довготривалим і витратним є його початковий етап. Він пов'язаний з відповідним оформленням земельних ділянок та узгодженням містобудівних питань. Досить часто саме вони стають вирішальними під час прийняття інвесторами рішення про реалізацію інвестиційного проекту на тій чи іншій території.

Логічним є припущення, що створенням конкурентних переваг для відповідних пріоритетних проектів або галузей є спрощення цих процедур. Розглянемо можливості кожного рівня влади у вирішенні земельних питань.

Сільська рада відповідно до ст. 12 Земельного кодексу [5] може спростити процедуру, розробивши документацію із землеустрою на всі перспективні ділянки в межах населеного пункту і підготувавши весь пакет документів для проведення аукціону з продажу ділянки або права оренди на неї. Тобто, сільські ради повинні забезпечити проведення повної інвентаризації земельних ділянок у межах населених пунктів. Аналогічна інвентаризація необхідна і за їх межами, але це вже повноваження районних державних адміністрацій. На жаль, на практиці виготовлення та затвердження навіть технічної документації на окремо взятую земельну ділянку затягується на 3-4 місяці, а за цей час у потенційного орендаря або власника здебільшого відпадає потреба у цій ділянці. Коли ж змінюються площа, межі або цільове використання земельної ділянки, необхідно виготовляти проект із землеустрою, і, відповідно, строки оформлення права власності чи оренди значно збільшуються.

Оскільки стратегія розробляється на тривалий час, потрібно до початку реалізації проекту передбачити, які саме ділянки будуть користуватися попитом, визначитися з їх площею, межами, конфігурацією і цільовим призначенням, що є досить проблемним. Будь-які незначні зміни тягнуть за собою необхідність змінювати проектну документацію, а обмеженість фінансування сільської громади ставить під сумнів можливість масового застосування цього механізму. Відповідно, сільська рада чекає, коли з'явиться реальний претендент на земельну ділянку і лише потім готує пакет документів з конкретними характеристиками, що відповідним чином впливає на час проходження процедури. Тобто, фактично не створюється жодних переваг для реалізації пріоритетних проектів.

На рівні району, відповідно до ст. 10 Земельного кодексу, районні ради затверджують земельпорядні проекти, але цей процес відбувається в часових межах виготовлення проектної документації. Хоча у випадку негативного ставлення районної ради до проекту, можливі досить тривалі затримки з оформленням відповідних документів.

Згідно із Земельним кодексом, до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить передача земельної ділянки із земель державної власності у власність або у користування у межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів для сільськогосподарського використання; ведення водного господарства, крім особливо цінних земель, що передаються КМ України; будівництва об'єктів,

пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району (шкіл, закладів культури, лікарень, підприємств торгівлі тощо), знову ж окрім особливо цінних земель [5].

При цьому необхідно врахувати, що передача права на оренду будь-якої земельної ділянки, вільної від забудови, може відбуватися виключно на підставі аукціону. Зважаючи на прогалини у вітчизняному законодавстві процес підготовки земельних аукціонів досить тривалий. Наприклад, в Охтирському районі Сумської області із 45 ділянок, включених до переліку для виставлення на аукціон, за півтори роки аукціон було проведено лише щодо трьох земельних лотів. А в цілому по Сумській області за 2008 рік було проведено лише чотири аукціони з продажу права оренди земельних ділянок.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що ні сільська, ні районна влади не можуть суттєво вплинути на прискорення та спрощення процедури оформлення земельних ділянок для реалізації пріоритетних проектів.

Іншим нагальним питанням є оформлення містобудівної документації, що являє собою затверджені текстові і графічні матеріали, якими регулюються планування, забудова та інше використання територій, з урахуванням яких визначається цільове призначення земель [2].

Розвиток території населених пунктів узгоджується із затвердженим генеральним планом забудови населеного пункту. Генеральний план населеного пункту – містобудівна документація, яка визначає принципи питання розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту [Там же].

Розробка генерального плану населеного пункту – процес, що триває декілька років та потребує значних коштів, які досить часто відсутні в місцевих бюджетах. В Україні 28447 сільських населених пунктів, з них 23270 (82 %) сільських населених пунктів потребують розроблення або оновлення генеральних планів. Найбільше потребують розроблення (оновлення) генеральні плани сільських населених пунктів у Полтавській (99,5 %), Запорізькій (99 %), Одеській (99 %) та Хмельницькій (99 %) областях. Навіть у благополучних областях – у Луганській області (46 %) та АР Крим (55 %) – близько половини генеральних планів сільських населених пунктів потребують оновлення та розроблення. Повного розроблення (оновлення) потребують генеральні плани всіх сільських населених пунктів у Сумській, Херсонській та Чернівецькій областях. У цілому по Україні, починаючи з 2000 р., підготовлено лише близько 14 тис. генеральних планів забудови населених пунктів [4]. Можна стверджувати, що забудова практично всіх сільських територій є хаотичною, а майже всі діючі генеральні плани затверджені в 60 – 80 рр. минулого століття. Зрозуміло, що вони не відповідають вимогам сьогодення через зміну демографічної й економічної ситуації. Виникають зовсім інші потреби та запити, які повинні бути відображені в цих генеральних планах. Зокрема є необхідність у розміщенні великих торговельних та розважальних центрів, зручних сучасних місць для паркування автотранспорту та будівництві дорожніх розв'язок, які б враховували існуючий транспортний потік.

Відповідно до ст. 12 Закону України “Про основи містобудування”, до компетенції сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування на їх території належить:

затвердження відповідно до законодавства місцевих містобудівних програм, генеральних планів відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; визначення територій, вибір, вилучення (викуп) і надання земель для містобудівних потреб, внесення пропозицій щодо встановлення і зміни меж населених пунктів відповідно до закону та інше [1]. Ці повноваження потребують значних фінансових витрат і головне тривалого проміжку часу.

Місцевим районним адміністраціям також належать повноваження, щодо інформування населення про плани розміщення найважливіших містобудівних, промислових, енергетичних і транспортних комплексів; моніторингу забудови та іншого використання території тощо.

Таким чином виникає досить стандартна ситуація, коли стратегія розвитку території розробляється на папері, і жодним чином не впливає на реальний розвиток регіону. Більш того, під час розробки стратегії розвитку розробити конкретні та чіткі заходи по її виконанню практично не можливо, оскільки частина виконавців буде складатися з не підпорядкованих місцевій владі суб'єктів, а інші виконавці просто не матимуть механізмів впливу на виконання рішень.

На окрему увагу заслуговують питання отримання ліцензій на виконання будівельних робіт, які тепер взагалі можна вирішити лише в міністерстві. І відповідно невеликі місцеві (і порівняно дешеві) будівельні компанії, не витримуючи конкуренції, залишають ринок будівельних послуг і змінюють види діяльності чи взагалі припиняють існування.

Гостре питання – це оформлення дозволів на початок будівельних робіт та актів прийняття в експлуатацію будь-якого об'єкту, які виконує виключно Державна архітектурно-будівельна інспекція України та її територіальні органи, що розташовані в обласних центрах. Вона не підпорядкована місцевим органам влади і незалежна від них. На районному рівні є лише представник (один на декілька районів), який виконує функції прийому пакету документів та видачі вже готових бланків дозволів.

Отже, ситуація, що склалася, потребує негайного вирішення для можливості подальшого регульованого, а не хаотичного розвитку територій.

Література:

1. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08 вересня 2005 р. № 2850-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ : постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. № 288. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Виступ Міністра регіонального розвитку та будівництва України на зустрічі з сільськими, селищними головами щодо зміцнення фінансової спроможності, вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування, міжбюджетних і земельних відносин від 25 травня 2009 р. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/>

5. Земельний кодекс України : станом на 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>

6. Кудла Н. Багатофункціональний розвиток сільських територій від базових ідей до активізації місцевого підприємництва / Н. Кудла // Економіка України. – 2008. – № 1. – С. 62–70.

7. Лісовий А. В. Сталий розвиток сільських територій : визначення, сутність, принципи / А. В. Лісовий // Економіка АПК. – 2007. – № 4. – С. 140–145.

8. Статистичний щорічник Сумської області за 2007 р. – Суми : Головне управління статистики Сумської області ; Держкомстат України, 2008. – С. 682.

9. Шпанко А. Про сутність поняття “стратегічна конкурентоспроможність” / А. Шпанко // Економіка України. – 2007. – № 6. – С. 45–49.

Надійшла до редколегії 25.06.2009 р.