

УДК 342.571:352.07

Тереняк Л.В., к.н.держ.упр. ©*Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва***ОРГАНІЗАЦІЯ САМОВРЯДУВАННЯ НА СЕЛІ В УМОВАХ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ**

Виділено спільні риси, а також особливості в управлінні на рівні міста і села. Розглянуто проблеми місцевого самоврядування на рівні сільських територій. Визначено фактори, що впливають на розвиток самоврядування сільських територій. Виокремлено основні суб'єкти управління розвитком сільських територій.

Ключові слова: *правовий механізм, місцеве самоврядування, сільські території, громада, розвиток, адміністративно-територіальна реформа.*

Постановка проблеми. В умовах формування сучасного політико-правового механізму спостерігаються певні розходження між юридичними передумовами і фактичною реалізацією механізму місцевого самоврядування. Певними недоліками, які спричиняють неефективність діяльності інститутів публічної влади на місцях, можна виділити в наявності двох центрів публічної влади в області та районі, а також не зовсім раціональний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, відсутність можливостей самостійно реалізувати місцеву політику, недостатність механізмів дієвої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування підконтрольованості органів місцевого самоврядування громадянам, недосконалість міжбюджетних відносин і брак стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, збільшення яких перебувало під переважним впливом органів місцевого самоврядування, недостатня кадрова та організаційна спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, невиконання Україною основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, головними з яких є правова, матеріально-фінансова, організаційна самостійність органів місцевого самоврядування та інші.

Аналіз останніх досліджень. Все частіше в наукових публікаціях з'являються дискусійні питання щодо політики розвитку сільських територій, а також місця і значення місцевого самоврядування і його повноважень на селі. Стає зрозумілим, що в складних умовах, які сьогодні склалися на селі, це і спад виробництва, міграційні і демографічні процеси, занепад соціальної, побутової, транспортної, виробничої та інших видів інфраструктури, лише збільшенням фінансування або адміністративного

втручання не обійтись. Постає питання про кардинальні зміни в підходах впровадження виваженої політики відбудови та розвитку сільських територій в контексті адміністративно-територіальної реформи і побудови сильного місцевого самоврядування, як важливої складової територіального устрою країни.

Так, на думку провідних українських вчених, зокрема О. Онищенко, В. Юрчишина в сучасних умовах держава робить акцент на відбудову галузевої аграрної політики, хоча з точки зору принципів ринкової економіки основна увага повинна бути прикута до розвитку сільських територій та підтримки життєвих стандартів на селі [3, с. 62].

Мета статті. Дослідити спільні і відмінні риси в управлінні місцевими справами на рівні села і міста.

Виклад основного матеріалу. В умовах глобалізації посилюються соціально-економічні розбіжності між містом і селом, і не останню роль в цьому відіграють інертність і стереотипність мислення “село – місто”, “сільське господарство – промисловість”.

Модернізаційні процеси, що відбувались в Україні протягом останніх 150 років, докорінно змінили правовий, соціально-економічний, політичний та культурний ландшафт всіх історико-культурних регіонів. Українське суспільство перетворилось із аграрного на індустріальне, урбаністичне.

Харківщина знаходилась у вирі цих зрушень, чи не найбільшими темпами, порівняно із іншими регіонами держави, набуваючи новітніх ознак. Розвиток міських та сільських населених пунктів регіону – їх чисельність, чисельність населення в них, статус – віддзеркалюючи нелінійний характер процесів модернізації, може слугувати одним з критеріїв як перемог, так і поразок. Останнім часом дуже стрімко простежується процес урбанізації в даному регіоні.

Згідно з поглядами представника чиказької соціологічної школи Л. Вірта урбанізм є головною рисою сучасного суспільства, яскравішою, ніж індустріалізм або капіталізм.

Соціологія визначає урбанізацію за такими ознаками:

- частка міського населення в загальній чисельності населення регіону, всієї країни;
- щільність і ступінь рівномірності розташування по країні мережі міст;
- транспортна та інша доступність великих міст для населення країни;
- різноманітність галузей народного господарства;
- різноманітність видів трудової, дозвільної діяльності населення;
- поширення міських форм життя як на населення міст, так і на жителів села.

Стадіальна концепція урбанізації (Дж. Джіббса) виділяє такі її стадії:

- зародження міст, темпи зростання яких нижчі, ніж у селах;

- випереджаюче зростання міського населення;
- абсолютне скорочення сільського населення внаслідок міграції з села до міста та зростання міських агломерацій за рахунок міграції з малих міст до великих;
- досягнення найвищої концентрації населення з одночасним уповільненням збільшення його чисельності;
- початок деконцентрації переселення міських мешканців у передмістя та міста-спутники; занепад історичних міських “ядер”.

Урбанізація є соціальним процесом, який характеризує сучасну дійсність. Вона має як позитивні, так і негативні наслідки. Загальні їх тенденції простежуються і в Україні. Водночас помітні й певні специфічні риси “української урбанізації”. Головна з них – зростання міст і поширення міського способу життя на всі форми життєдіяльності.

Вперше про соціологію села зайшла мова у 1915 р. з появою монографії американського соціолога Чарльза Гелпіна “Соціальна анатомія сільського суспільства”. Протягом кількох найближчих десятиліть сформувалася відносно розвинута теоретична база для досліджень соціальних процесів у селі.

Вітчизняна соціально-політична думка традиційно була зорієнтована на сільські проблеми, вважала село джерелом національної ментальності, особливості якої різною мірою впливають на всі сфери життєдіяльності українського суспільства. Адже більшість аспектів життєдіяльності українського суспільства тісно пов'язана з селом, а значна кількість мешканців міст є вихідцями з села у першому чи другому поколіннях. Село – конкретна соціально-просторова форма існування суспільства, місце, де населення зайняте переважно аграрною працею.

Сільському життю властиві: підпорядкованість праці ритмам природи, нерівномірність трудової зайнятості; тісне поєднання праці та побуту; невисока виробнича мобільність; різноманітний демографічний склад територіальних груп; трудомісткість праці у домашньому та особистому підсобному господарстві; сильний неформальний соціальний контроль, велике значення місцевих авторитетів; менш напружений ритм життя, простіші форми спілкування, ніж у місті; зв'язок з природним середовищем; дисперсність розселення (розкиданість як самих сільських населених пунктів, так і індивідуальних осель у них).

У селі, на відміну від міста, традиційно відсутні дуже багаті і дуже бідні. Сільське населення відрізняється від міського особливим укладом, родом і характером занять; рівнем кваліфікації праці (у робітників села він нижчий за рівень кваліфікації праці міських робітників); комфортністю життя, типом мислення, стабільністю норм і цінностей. Відрізняється воно від міста мінімальним рівнем заробітної плати та пенсійного забезпечення, системою пільг за стаж роботи, нормами забезпечення продовольчими і

промисловими товарами, розміром коштів, що виділяються з бюджету на розвиток інфраструктури, та іншими ознаками [2].

Характерними формами прояву урбанізації можна вважати розміщення на селі промислових, транспортних будівельних підприємств і організацій; індустріалізацію, спеціалізацію та стандартизацію виробничих процесів; концентрацію виробництва та населення в крупних селах; посилення техногенного навантаження на природне середовище; перенесення у сільську місцевість міської системи планування та забудови території; поширення у сільських поселеннях міських соціально-побутових зручностей; розповсюдження через засоби зв'язку, комунікації різноманітної інформації, зразків масової культури; зростання прошарку працівників, що займаються переважно розумовою діяльністю тощо.

Паралельно з поширенням міського способу життя на сільське середовище відбувається зустрічний процес – проникнення елементів сільського способу життя у міські поселення, який виділяють як руралізацію, а його наслідки – руралізованість [5].

З поширенням території урбанізованих ареалів, а така тенденція є очевидною, змінюється сама система розселення, порушуються сталі зв'язки між міськими та сільськими територіальними утвореннями. Унаслідок цього взаємодія у межах сільської системи розселення стає менш інтенсивною, ніж між селами і містом. Фактично, населення приміських сіл всі послуги, окрім адміністративно-управлінських, отримує у місті. Це користування громадським транспортом, послугами підприємств та установ торговельного, соціально-культурного та побутового призначення, закладів охорони здоров'я. Через міграцію сільського населення місто отримало постійний і стабільний канал постачання трудових ресурсів, частина яких з часом перебирається у місто на постійне проживання.

У зв'язку з цим виникає декілька проблем, які стосуються інтересів як міських, так і сільських територіальних громад: зростання навантаження на об'єкти соціальної інфраструктури міста, використання земель приміських районів під нове міське житлове та промислове будівництво. Таким чином порушується баланс між природно-ресурсним та трудовим потенціалом міста та прилеглих до нього сільських поселень. Причому це стосується не тільки міст – центрів регіонів, а й їх супутників. Але навіть за таких умов село поставлено в набагато складнішу ситуацію.

Сьогодні мешканці сільських населених пунктів вимушені враховувати економічні інтереси родини, порівнювати можливість державної підтримки і необхідність формування власної долі, об'єднуючись з метою вижити в складних умовах, що сьогодні існують на селі. Розвиток самоврядування в сільських територіях звичайно залежить від позиції держави в цьому питанні від варіантів і результатів адміністративно-територіальної реформи, від типу і розмірів сільських поселень, демографічних і природних характеристик території. Все це може бути

визначено, як фактори, що впливають на розвиток самоврядування сільських територій (рис.1).

На сучасному етапі розвиток сільських територій може бути забезпечений лише управлінням, до якого залучається громадськість у найширшому значенні цього слова. Дієздатна громада і сформовані нею органи місцевого самоврядування, а також інші громадські організації та інститути самоорганізації населення мають здійснити найбільший вклад у розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Що стосується сільських територій, то управління їх розвитком має більш персоніфікований вигляд з огляду на малочисельність населення, компактність проживання, схожість способів життя тощо. Без перебільшення можна сказати, що в сільській місцевості кожна людина є на виду і через різні форми громадського життя вона чинить той чи інший вплив на добробут населення.



Рис. 1. Фактори, що впливають на розвиток самоврядування сільських територій

Джерело: розробка автора.

Виходячи із спільних інтересів представників окремих соціальних груп, доцільно виокремити основні суб'єкти управління розвитком сільських територій (рис. 2).

Громада села очолювана найактивнішими її представниками, церква як духовна складова сільського укладу життя, суб'єкти господарювання, зацікавлені в розвитку власного бізнесу, недержавні фонди та асоціації, які були створені з метою розвитку і підтримки місцевого самоврядування, а

також місцеві підрозділи центральних органів виконавчої влади та державні адміністрації різних рівнів – всі вони є рівноправними учасниками самоуправління, повинні приймати спільні, погоджувальні заходи щодо розбудови власного життя і нести спільну відповідальність за наслідки власних дій. На жаль, в сучасних умовах сьогодні повноправними органами самоврядування на селі є лише сільські (селищні) ради на чолі з головами, тобто саме вони несуть повну відповідальність за прийняття рішень і їх наслідки.



Рис. 2. Суб'єкти управління розвитком сільських територій

Джерело: розробка автора.

Громада села очолювана найактивнішими її представниками, церква як духовна складова сільського укладу життя, суб'єкти господарювання, зацікавлені в розвитку власного бізнесу, недержавні фонди та асоціації, які були створені з метою розвитку і підтримки місцевого самоврядування, а також місцеві підрозділи центральних органів виконавчої влади та державні адміністрації різних рівнів – всі вони є рівноправними учасниками самоуправління, повинні приймати спільні, погоджувальні заходи щодо розбудови власного життя і нести спільну відповідальність за наслідки власних дій. На жаль, в сучасних умовах сьогодні повноправними органами самоврядування на селі є лише сільські (селищні) ради на чолі з головами, тобто саме вони несуть повну відповідальність за прийняття рішень і їх наслідки.

На наше переконання, метою самоуправління є досягнення розвитку, який в свою чергу витікає із відчуття свободи, але вся складність полягає в тому, як інтерпретувати свободу. В умовах переходу до ринку становлення нової нормативно-правової бази в Україні, найскладнішим аспектом залишається психологічне і соціальне сприйняття свободи як базису розвитку.

Застосування та розвиток теорії адміністрування в місцевому самоврядуванні покликане відповісти на запитання: як створюється орган місцевого самоврядування, функціонує і змінюється, чому персонал органу має діяти саме так, а не інакше. Володіння цими знаннями дозволяє обґрунтовано і професійно підходити до формування органів місцевого самоврядування, розуміння і регулювання процесів, які відбуваються в них, визначення курсу дій і керівництва його реалізацією на користь досягненню поставлених цілей з територіального розвитку, що становить важливу наукову проблему.

На думку експертів, проблеми, з якими стикаються сьогодні при становленні ефективного механізму місцевого самоврядування в Україні, в тому числі і в сільській місцевості це і законодавча неврегульованість, відсутність чітких критеріїв характеристики правового статусу адміністративно-територіальної одиниці, обмеженість ресурсної бази самоврядних територіальних громад для надання якісних послуг.

Для покращення системи надання послуг на рівні громади, а також з метою підвищення ресурсної спроможності громад була направлена адміністративно-територіальна реформа, метою якої є виключно інтереси громади кожної конкретної території. Її принципи закладені в “Концепції реформування публічної адміністрації в Україні”, підготовленої під егідою Національної ради з державного будівництва і місцевого самоврядування. Проведені розрахунки свідчать, що найбільш спроможною задовольнити власні потреби у різних видах послуг може громада з населенням у середньому не менше як 5000 жителів, за умови, що всі землі між населеними пунктами мають бути віднесені до юрисдикції конкретної громади. На слабозаселених територіях вимоги до чисельності населення мають бути меншими і в таких випадках держава має брати на себе відповідальність у забезпеченні таких громад необхідними для їх розвитку дотаціями. Даний підхід дозволить перекласти більшу відповідальність на саму громаду і власне місцеве самоврядування, а також дозволить покращити власну доходну базу. Дієздатна громада – залог дієвого керування і можливість самостійно облаштовувати необхідну інфраструктуру. Громади перебирають на себе відповідальність не тільки за отримання більшої частини доходів, а і складність утримання і надання базових послуг з водопостачання та каналізації, опалення та газифікації, дошкільної і середньої освіти, охорони здоров'я, культури та спорту, транспортне сполучення та озеленення території. Важливо, щоб громади, які

отримують такі широкі повноваження відчували відповідальність за свою діяльність, для цього важливим аспектом є позбавлення дублювання даних повноважень іншим органам влади з місцевим самоврядуванням. Громада, у вигляді представників місцевого самоврядування, повинна також нести повну відповідальність за неідеальний механізм реалізації політики розвитку власної сільської території [1; 4; 6].

Висновки. Місцеве самоврядування створюється для забезпечення права громадян на участь в управлінні публічними справами на рівні територіальних громад сіл, селищ, вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України і надання громадянам управлінських, соціальних та інших послуг. Основною причиною, через яку такий процес гальмується, є погана поінформованість селян, недовіра до будь-яких організаційних нововведень, що в кінцевому результаті призводить до неідеальності даної форми самоорганізації. Ми виділяємо сукупність характерних об'єктивних та суб'єктивних причин, через які дієве місцеве самоврядування не набуває поширення серед селян, передусім це відсутність висококваліфікованих кадрів, спроможних організувати селян, психологічна неналаштованість на об'єднання в громади для суспільного управління і низька соціальна активність сільського населення. Тобто необхідно проводити дуже активну роз'яснювальну роботу на місцях як серед представників адміністрації різних рівнів, так і безпосередньо серед сільського населення. Необхідно створити потужні інформаційні центри, свого роду консультативно-дорадчі служби при обласних і районних державних адміністраціях із залученням спеціалістів вищих навчальних закладів і науково-дослідних установ. Звичайно, перекладати всю відповідальність і надавати безмежні повноваження громаді, це не є виходом для вирішення проблем на селі, частину суспільних послуг необхідно залишити у повноваженнях районів, це і стаціонарне лікування, професійне навчання, організація і утримання місцевої міліції, утримання доріг районного значення, а також пасажирське перевезення та ін. Певні повноваження повинні залишитися і в органів місцевого самоврядування регіонального рівня, це і розробка та виконання програм розвитку цілого регіону, спеціалізоване медичне обслуговування, утримання доріг обласного значення, організація міжрайонних і міжобласних транспортних перевезень, проведення заходів по профілактиці, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, функціонування міліції, культурних і спортивних закладів, управління об'єктами спільної власності територіальних громад та ін. Отже, формування дієздатних громад є першочерговою проблемою, яка стоїть на шляху адміністративно-територіальної реформи в Україні, і вона повинна передувати всім іншим змінам на місцевому і регіональному рівнях. Підготовка і проведення даної реформи повинно бути забезпечено як необхідними ресурсами, так і кадрами для постійної координації робіт,

взаємодії всіх рівнів інституцій, взаємодії з науковими установами, громадськими організаціями, а також засобами масової інформації.

Література

1. Белебега І. О. Удосконалення структури управління сільськими територіями / І. О. Белебега, В. В. Бакум // Вісник аграрної науки. – 2007. – № 7. – С. 75-77.
2. Городяненко В. Г. Соціологія / В. Г. Городяненко. – К.: Видавничий центр “Акалемія”. – 2008. – 251 с.
3. Губені Ю. Розвиток сільських територій: деякі аспекти європейської теорії і практики / Ю. Губені // Економіка України. – 2007. – № 4. – С. 62-70.
4. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: [монографія] / О. Д. Лазор: – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с.
5. Павлов О. І. Сільські урбанізовані зони і ареали як специфічний об'єкт функціонування та управління / О. І. Павлов // Вісник державної служби України. – 2005. – № 3. – С. 34-39.
6. Сталій розвиток територіальної громади: управлінський аспект: [монографія] / За заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х.: ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 236 с.

Summary

Terenyak L.

Kharkiv National Agrarian University named after V.V. Dokuchaev

THE ORGANIZATION OF GOVERNMENT IN THE COUNTRY IN TERMS OF SOCIO-ECONOMIC TRANSFORMATION

Highlight commonalities, and especially in the management-level cities and villages. The problems at the level of local government in rural areas. The factors influencing the development of self-rural areas. Singled out the main actors managing rural development.

Key words: *legal mechanism, local selfgovernment, rural areas, community, development, administrative-territorial reform.*

Рецензент – д.е.н., професор Шульський М.Г.