

Сільський розвиток на базі громад: виклики та можливості в умовах реформи самоврядування

*(круглий стіл в Інституті економіки та прогнозування НАН України
22 березня 2016 р., організований відділом економіки і політики аграрних
перетворень)*

Бородіна О.М. зазначила, що сільський розвиток на базі громад – це розвиток, орієнтований на формування засад сталості, створення довгострокових спроможностей громад самостійно справлятися з майбутніми викликами і можливостями. Це ланцюг дій, у процесі яких громади візуалізують, ініціюють і реалізують власні ідеї щодо покращення повсякденного життя. Зміни здійснюють самі громади після наділення їх правами власності/користування, шляхом ефективного використання і контролю над локальними ресурсами; забезпечують подолання бідності, а не більш комфортне існування в її умовах. Доповідач, зокрема, розглянула види капіталів громад для їх соціально-економічного розвитку.

Сільські громади у контексті політики сільського розвитку – це самоорганізовані сільські жителі, які поділяють спільний життєвий простір (як правило, у межах одного села), об'єднані прагненням, готовністю і реальними діями поліпшувати економічне, соціальне та екологічне становище, створили для цього групу взаємодії та визначили лідера з числа її членів. Доповідач розкрила зміст і особливості розробленої у відділі методики оцінювання готовності сільських громад до змін.

Основними викликами у формуванні та розвитку потенціалу сільського населення до саморозвитку як громади є такі:

- переважання утриманських настроїв серед сільського населення;
- відсутність лідерських навичок та досвіду громадської роботи;
- обмеження доступу до ресурсів локального розвитку (земельних, водних, лісових, місцевих корисних копалин тощо) через узурпацію комерційними структурами та органами державної влади прав розпорядження ними;
- нерозвиненість соціального капіталу села, низький рівень взаємної довіри, наявність відчуженості та неспроможності до колективних дій через відсутність відповідного інституційного середовища;
- одержавлення органів місцевого самоврядування та намагання розв'язувати місцеві проблеми на основі централізованого підходу;
- непрозорість формування і використання коштів місцевих бюджетів;
- позбавлення повноважень і можливостей жителів сіл самостійно розв'язувати проблеми місцевого значення внаслідок надмірної концентрації влади на рівні об'єднаної територіальної громади у процесі реформи місцевого самоврядування.

З метою організації управління сільським розвитком на базі громад необхідно законодавчо закріпити функції формування політики сільського розвитку за Міністерством аграрної політики та продовольства

(перейменувати його на Міністерство аграрного і сільського розвитку); створити міжвідомчий комітет у справах розвитку села і покласти на нього координацію діяльності з розроблення, управління та моніторингу політики аграрного і сільського розвитку.

Доцільно замінити централізований підхід до сільського розвитку за принципом «згори вниз» на децентралізований підхід «знизу вгору», що спирається на саморозвиток громад. З цією метою необхідно забезпечити самоорганізацію та функціонування груп взаємодії, ініціювати навчання сільських активістів та майбутніх лідерів для організації місцевого розвитку на базі громад, розширити соціальні мережі сільських громад.

Для консолідації місцевих активів для сільського розвитку слід ідентифікувати місцеві ресурси сільських громад, а також організувати залучення зовнішніх ресурсів на засадах фандрайзінгу, створити фонди розвитку сільських громад, запровадити механізми спрямування коштів державного бюджету на рівень сільських громад для підтримки реалізації проектів місцевого розвитку на засадах соціального партнерства.

Проведення реформування самоврядування, проголошених урядом деконцентрації і децентралізації вимагатиме підвищення заінтересованості та спроможності сільського населення до активної участі у розв'язанні проблем свого життєзабезпечення. Щоб покращити умови життя на селі в Україні необхідно вибудувати дієві моделі співпраці держави, бізнесу і громад.

Ковальова О.В., заступник Міністра аграрної політики та продовольства України, деталізувала напрями підтримки сільського розвитку, якими опікується міністерство, а саме – розвиток малих форм господарювання, несільськогосподарських видів діяльності у селі, сільського туризму, розвиток локальних аграрних ринків, навчання підприємців і лідерів сільських громад. Акцентувала увагу на підготовлених і поданих міністерством законопроектах щодо покращень у цих сферах, зокрема, законопроекту №1599 з підтримки малих форм господарювання. Для реалізації схваленої Концепції розвитку сільських територій розроблено спільно з іншими міністерствами комплексний план спільних дій. Представила присутнього на круглому столі новопризначеного керівника Департаменту науково-освітнього забезпечення та розвитку підприємництва на селі.

Адріан Ніл, радник Міністерства аграрної політики і продовольства України з питань аграрного і сільського розвитку, у виступі «Сценарії допомоги Україні у започаткуванні сільського розвитку на базі громад у 2016 році» сконцентрував головну увагу на методологічних аспектах і відмінностях концепцій розвитку сільських територій та сільського розвитку. Перша концепція більшою мірою спрямована на формування інфраструктури для забезпечення рівномірного розвитку сільських територій, а друга – переважно на соціальний та соціоекономічний розвиток сільських громад і

також сільських територій. Європейська політика розвитку сільських територій та сільського розвитку базується на поєднанні підходів «знизу догори» та «згори донизу». Прикладом успішного комплексного використання згаданих підходів є реалізована в ЄС програма LEADER, у якій вдало поєднано підхід активізації місцевих ініціатив з підходом стратегічного планування загальнонаціональних цілей розвитку у програмах сільського розвитку країн-членів. Розкрив алгоритм розробки громадами, напрями, а також фінансові аспекти впровадження програм у рамках LEADER.

Попова О.Л. підкреслила, що місцеве самоврядування, крім завдання надавати якісні послуги населенню, має чи не найважливішу мету – організувати людей навколо місць їхнього проживання, всіляко сприяти їм спільними діями змінювати на краще своє життя у селах і містах. Важливо дотриматися «громадівської» філософії реформування місцевого самоврядування, не «розмивати» правильні конституційні положення щодо правового статусу територіальної громади. Проте термін «громада» використано для назви адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, юридичною особою публічного права реєструється не громада як спільність людей, а рада об'єднаної територіальної громади.

За нинішньої реформи місцевого самоврядування спостерігається чіткий вектор консолідації містами і селищами сіл. Із створених 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) 41% – міські і селищні. Наприклад, населення в Краснолиманській міській ОТГ Донецької області 42,6 тис. осіб. У Шишацькій селищній ОТГ Полтавської області об'єднано 63 населених пункти, населення 15,3 тис. осіб. Є великі сільські ОТГ з населенням до 9 тис. осіб (Берездівська сільська ОТГ Хмельницької області).

У перспективних планах часто район є однією об'єднаною територіальною громадою (зокрема, у Житомирській області у шести районах планується створити по одній ОТГ). У таких випадках встановлені критерії об'єднання (відстань 20 км від населеного пункту до адмінцентру, 30 хвилин для приїзду пожежної і швидкої допомоги), очевидно, не будуть дотримані, а перевищені, що погіршить доступ населення до необхідних послуг.

Виклики реформи місцевого самоврядування для сільських громад такі:

- створюються передумови для централізації у межах нових самоврядних одиниць на рівні нових адміністративно-територіальних центрів ОТГ за підходом – “центральні садиби“ і “периферійні села” (доцільно законодавчо закріпити за периферійними селами ресурси, майно, частину бюджету ОТГ),
- уніфікований підхід до об'єднання без урахування особливостей зростаючих і депресивних територій,

- не дотримується принцип добровільності об'єднання (жорстке коригування перспективних планів схвалених обласними радами з урядовим планом),
- не передана у розпорядження об'єднаних територіальних громад земля поза межами населених пунктів.

Після реформи “громади” як базові самоврядні одиниці в Україні будуть більші, ніж гміни у Польщі за населенням – в 1,5 раза, за територією – у 3 рази. При проведенні об'єднання територіальних громад важливо урахувати особливості України: щільність сільського населення менша: 30 проти 50 осіб на 1 кв. км, села розосереджені – 56 проти 181 на 1000 кв. км і більші за населенням – 520 проти 270 жителів. Скорочення кількості гмін у Польщі було значно меншим, ніж в Україні. У європейських країнах консолідація громад відбувається переважно шляхом об'єднання/злиття, а також шляхом міжмуніципального співробітництва.

Прокопа І.В. зазначив, що в останнє десятиліття у системах життєзабезпечення в сільській місцевості відбувалися різноспрямовані процеси: позитивні – пов'язані із зростанням обсягів житлового будівництва та поліпшенням інженерного облаштування житла (в основному в приміських і рекреаційних зонах), негативні – характеризуються згортанням мережі закладів соціально-культурного призначення, зниженням якості навчання учнів загальноосвітніх шкіл, ускладненням доступу до медичних послуг, значним погіршенням стану дорожньо-транспортної мережі. Посилилась різниця в умовах життя різних верств сільського населення: між тими, що займаються переважно виробництвом сільськогосподарської продукції (умови погіршилися) і зайнятими в інших сферах економічної діяльності (поліпшилися), та в різних категоріях сіл – приміських (в основному поліпшилися) і «периферійних» (погіршилися).

Зміст Концепцій та інших документів, в яких викладено основні положення реформ місцевого самоврядування, освіти і охорони здоров'я дає підстави сподіватися, що дотримання принципів і досягнення цілей реформування у майбутньому забезпечить підвищення якості життя на селі. Водночас наявні у сільському середовищі проблеми, розбалансованість аграрного, регіонального і сільського розвитку ускладнюють досягнення цілей реформ. Перехід від нинішньої ситуації до очікуваних результатів цілком вірогідно супроводжуватиметься погіршенням доступу сільського населення, особливо жителів «периферійних» сіл до суспільних послуг.

Шаршов С.І., директор департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, звернув увагу на передумови реформи місцевого самоврядування. У 47% сільських рад жителів було менше за 1 тис. осіб, можливості органів

місцевого самоврядування обмежені і вони не могли надавати населенню якісні послуги. Розроблена методика орієнтує на формування спроможних об'єднаних громад. Міністерство відстоювало позицію, щоб усі створені 159 ОТГ були визнані як такі, що відповідають перспективному плану. І вони отримують вагому державну підтримку. У березні і квітні відбудуться вибори в новостворених об'єднаних громадах. Висловлені учасниками цього круглого столу рекомендації можна буде врахувати у змінах і доповненнях до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Виступ **Ярового В.Д.** був присвячений аналізу відповідності просторової організації новостворених територіальних громад критеріям просторової та часової доступності, затвердженим КМУ у Методиці формування територіальних громад. За проведеними дослідженнями такі критерії (відстань до 20 кілометрів дорогами з твердим покриттям від адміністративних центрів і часова доступність до 30 хвилин) не виконуються для приблизно 14% населених пунктів у складі територіальних громад. Населення цих сільських населених пунктів становить понад 10% від того, яке проживає поза межами адміністративних центрів. Ще для приблизно такої ж кількості сільського населення просторова та часова доступність адміністративних центрів громад наближається до граничних показників у 20 км і 30 хв.

Є також окремі територіальні громади з дуже високою часткою населення (20–30%), для якого не виконуються критерії просторової і часової доступності до адміністративних центрів.

Експерт шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» **Айдер Сейтосманов**, відповідаючи на питання «чому важливо, щоб селяни були суб'єктами реформи місцевого самоврядування», акцентував увагу на тому, що у функціонуванні об'єднаних територіальних громад зараз важкий період організації виконання переданих їм повноважень щодо надання освітніх, медичних і культурних послуг населенню. Виявляється чимало неузгодженостей, постає проблема кадрів. Якщо їх не розв'язувати терміново у процесі реформування, ухваливши необхідні зміни до законодавства, займаючись підготовкою і підвищенням кваліфікації кадрів, узгоджуючи фінансові аспекти, то можемо мати безліч місцевих «майданів».

Голова Всеукраїнської асоціації сільських і селищних рад **Фурсенко М.І.** та голова Глибочинської сільської ради Житомирської обл. **Сакальський С.В.** зазначили, що сільські жителі підтримують реформу місцевого самоврядування, але лише з тих позицій, що зміни дають надію на краще. Важливо, які орієнтири обрано і у яких формах проводиться реформування, щоб сільські громади залишалися сільськими, а не вливалися у міські об'єднані територіальні громади без законодавчого закріплення за ними їхніх прав, майна і частини бюджету. Потрібно повернути сільським і

селищним радам право розпоряджатися землею у межах юрисдикції усієї ради, а не лише в межах населеного пункту, як є зараз. Сільські і селищні радам нині не мають можливості замовити розроблення генеральних планів своїх громад, їм потрібна допомога.

Колісник О.М., експерт проектів МГО "Інститут демократії імені Пилипа Орлика" (м. Черкаси), розповіла, як «Можливості ховаються у проблемах: з досвіду створення туристичної розважально-просвітницької пропозиції «Картопляні розваги в Головкивці». Разом з **Почінською О.Д.** – (с. Головкивка Чигиринського району Черкаської області) висвітлили досвід організації тематичних атракцій, тематичних сіл для приваблення туристів. Вони базуються на природних чи історичних особливостях місцевостей, не потребують великих інвестицій, а реалізують творчий потенціал певної громади.

Серебрянська Д.М. відзначила, що попередні спроби бюджетної децентралізації не забезпечили очікуваних результатів від бюджетних реформ. Низька якість і недостатня доступність суспільних послуг, неузгодженість місцевої політики соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад актуалізують питання розширення бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування.

Перші результати реформи місцевого самоврядування, яку розпочато в Україні у 2014 р., показали, що місцеві бюджети не отримали задекларовану самостійність у питаннях формування та використання бюджетних коштів. Хоча за офіційними заявами Мінрегіону, Мінфіну доходи місцевих бюджетів у 2015 р. порівняно із 2014 р. зросли на 40,0%, проте розрахований показник частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України показав зниження такої частки на 4 відсоткових пункти (з 22,0 до 18,0%). Крім того, майже у 2 рази збільшилася частка субвенцій з державного бюджету у загальному обсязі доходів місцевим бюджетам (у 2015 р. коефіцієнт фінансової залежності місцевих бюджетів збільшився до 56,6%, тоді як у середньому за 2010–2014 рр. становив 25,7%), що свідчить про підвищення залежності органів місцевого самоврядування від рішень центральних органів влади насамперед у частині фінансування освітніх, медичних та соціальних послуг (відповідно до ст. 102, 103-2, 103-4 Бюджетного кодексу України).

В Україні заходи бюджетної децентралізації спрямовані на забезпечення бюджетної та фінансової самостійності місцевих органів влади у формуванні та виконанні місцевих бюджетів, розширення доходної бази місцевих бюджетів. На нашу думку, для запровадження ефективних заходів з бюджетної децентралізації необхідним є найперше – чітко розподілити повноваження між органами влади різних рівнів, а наступним кроком має стати закріплення доходів за місцевими бюджетами, необхідних для виконання такого обсягу функцій. Лише після цього за місцевими органами влади буде закріплена відповідальність щодо якісного надання тих чи інших

суспільних благ населенню та з'явиться мотивація до кращої мобілізації фінансових ресурсів на відповідних територіях.

У обговоренні також виступили: Корінець Р.Я. – президент Всеукраїнської ГО «Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України», Морозюк Н.В. – доцент кафедри економіки праці та розвитку сільських територій НУБіП, Котенко Н.М. – доцент кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності ЖНАЕУ, Васильєв В. П. – голова спілки сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні, Наконечний Г.П. – голова комітету розвитку тваринництва фермерських господарств і ОСГ (АФЗУ), Дієсперов В.С. – гол. наук. спів роб. відділу соціально-економічного розвитку сільських територій ННЦ «ІАЕ».