

О.М.Кропивко

Кандидат історичних наук,
доцент кафедри історії і політології
Національного університету біоресурсів і
природокористування України (м.Київ)

ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗАСАД СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті проаналізовано основні законодавчі засади сталого розвитку сільських територій України. Розглядається питання соціальної складової сталого розвитку сільських територій, зокрема висвітлюється роль місцевого самоврядування та розвиток громадської ініціативи.

В сучасних умовах розвитку економіки, посиленні процесів інтеграції в економічному і соціальному середовищі, в державній політиці пріоритетного значення набуває розвиток аграрного сектора. Важливим показником його розбудови є комплексний розвиток сільських територій, що, в свою чергу, є складовою соціальної політики держави. Підвищення ролі соціальних функцій держави стало актуальним завданням державної політики ще на початку 90-х рр. XX століття. Це дозволило б уникнути подальшому поглибленню диспропорційних явищ, деградації села, кризи міської поселенської мережі, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу та посилення міграційних явищ. Тоді ж в контексті розвитку аграрного сектора починає застосовуватись поняття «сталого розвитку».

«Сталий розвиток» вже давно не розглядається тільки як поняття економічного чи екологічного характеру, воно є об'єктом досліджень і представників фундаментальних наук. Саме поняття «сталого розвитку», зазначає у своїй статті Т.П.Глушко [1], вперше з'явилося у 70-х рр. минулого століття, як наслідок досліджень вченими наслідків уніфікації стандартів споживання природних ресурсів у всіх країнах світу. За результатами досліджень було спрогнозовано виснаження життєвоважливих ресурсів і визнано, що єдиним шляхом уникнення цього визнано перехід до глобальної рівноваги.

З цією метою у 1992 р. у Ріо-де-Жанейро було проведено Перший всесвітній форум ООН з питань сталого розвитку, 2000 р. – форум Тисячоліття, 2002 – конференція у Монтерреї і саміт у Йоганнесбурзі. «Концепція сталого розвитку», схвалена у 1992 р., сьогодні визнана безальтернативною життєвою стратегією людства у XXI столітті.

Розглядаючи саме поняття «сталий розвиток», відповідно до завдань, які постали сьогодні як перед суспільством в цілому, так і перед населенням окремих територій зокрема, дослідники загалом наводять загальне його визначення: «сталий розвиток – це розвиток, що задовольняє потреби теперішнього покоління, але не

ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби» [1]. З цією метою мають бути узгоджені екологічні, економічні та соціальні складові розвитку суспільства.

У «Концепції переходу України до сталого розвитку» (2006 р.) [2], визначено, що цей перехід до глобального розвитку можливий за дотримання різних умов, серед яких є зацікавлення виконання на національному, регіональному і місцевому рівнях всіх основних умов цього розвитку. Сама необхідність переходу України до сталого розвитку зумовлена як внутрішніми потребами, так і міжнародними чинниками. Серед інших: 1) офіційне приєднання України до документа ООН «Порядок денний на XXI століття» та підписання ряду міжнародних договорів, які зумовляють подальші дії в напрямі сталого розвитку; 2) негативні демографічні тенденції; 3) занепад села, безробіття, масштабна трудова міграція працездатного населення з сільських територій; 4) низький рівень доходів, якості життя та соціальної захищеності більшості громадян; 5) недосконалість нормативно-законодавчої бази забезпечення прав громади, в тому числі екологічних тощо.

У вирішенні питань, пов'язаних з впровадженням основних засад сталого розвитку, значно зростає роль місцевого самоврядування. Активізація громадянської участі у вирішенні актуальних місцевих проблем продиктоване самим розвитком громадянського суспільства в Україні. Так, серед форм участі громадян, що стали поширеними останнім часом, є громадянський контроль за прийняттям рішень і виконанням певного рішення, пряме делегування місцевій громаді владних повноважень з конкретних питань, регулярні консультації між владою і населенням, місцеві референдуми, територіальне громадське самоврядування. Розглядаючи питання сталого розвитку в політологічному аспекті, О.Кіндратець [3] зазначає, що незважаючи на певну пасивність населення, референдум на місцевому рівні, який проводиться після збирання необхідної кількості підписів, є найпридатнішим для вирішення питань місцевого самоврядування, водночас застерігаючи, що така здатність даного заходу може бути використана як для більшої демократизації суспільного життя, так і навпаки, з метою маніпуляції зацікавленими особами або представниками місцевих владних структур. Зокрема, авторка аналізує дослідження І.Ю.Деміна, який вважає, що існує декілька сценаріїв для перетворення місцевого референдуму на маніпулятивний інструмент: перший – створення формально незалежних громадських об'єднань, які ініціюють проведення референдуму, що має легітимізувати політичний курс місцевої влади; другий – за допомогою набору запитань та їх формулювання. Загалом, за висновками вчених, референдум не завжди може мати позитивні політичні наслідки, через те, що саме формулювання запитань, винесених на референдум, не відображає варіантів вирішення проблем.

Окрім референдуму, існують інші форми прояву громадянської активності. У документі ООН «Порядок денний на XXI століття», прийнятий Конференцією ООН 1992 р. (Ріо-де-Жанейро), виділено 28 розділ, в якому рекомендовано кожній місцевій адміністрації встановлювати діалог з громадянами, місцевими організаціями та приватними підприємствами і формувати місцеву програму «Порядок денний на XXI століття». Залучати громадян і громадські організації місцеві адміністрації мають шляхом проведення консультацій і пошуку консенсусу, що допоможе виробити оптимальну модель сталого розвитку територій, зокрема сільських.

Сам процес впровадження принципів сталого розвитку на певній території передбачає певну послідовність: 1) проведення оцінки відповідності стану території принципам збалансованого розвитку; 2) визначення пріоритетів сталого розвитку; 3) розробка концепції сталого розвитку, окреслення стратегічних цілей та показників сталого розвитку; 4) обговорення концепції з громадськістю, внесення громадських пропозицій для удосконалення стратегії; 5) затвердження концепції рішенням органів місцевої влади; 6) розробка на основі концепції, громадських пропозицій та визначених пріоритетів загальної програми сталого розвитку територій; 7) проведення моніторингу індикаторів сталого розвитку території [3].

Серед інших законодавчих засад, які розроблені для реалізації завдань, окреслених «Порядком денним на XXI століття», в Україні розроблено і ухвалено закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (від 23.03.2000 №1602-III), «Про планування і забудову територій» (від 20.04.2000 №1699-III), «Про генеральну схему планування території України» (від 7.02.2002 №3059-III), «Про стимулювання розвитку регіонів» (від 8.09.2005 №2850-IV), «Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2015 року»(затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 №1001), «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (від 16 квітня 2009 р. №1275-VI), «Концепцію вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4.10.2006 №504-р.), Стратегію економічного та соціального України «Шляхом європейської інтеграції на 2004-2015 роки», Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепція Загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 року».

У рамках впровадження в Україні принципів сталого розвитку, проблема сільських територій є чи не найболючішою. Адже, як визначено у Проекті «Концепції Загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 року» [4], соціальна сфера села продовжує знаходитися в занепаді. Найгострішими проблемами залишаються відсутність мотивації до праці, безробіття, трудова міграція, бідність і занепад соціальної інфраструктури. Деградація сільських територій підриває основи подальшого розвитку не лише аграрного сектора, тому в «Концепції» головною складовою розбудови аграрного сектора економіки визначено комплексний розвиток сільських територій, спрямований на стабільне забезпечення збалансованого розвитку виробництва та поселенської мережі на основі формування належного екологічнобезпечного середовища проживання, праці та відпочинку населення. Тут же наведено варіанти розвитку сільських територій, найоптимальнішим з яких визначено третій пріоритетного значення надається розвитку партнерства держави, бізнесу, територіальних громад. Це дасть змогу розв'язати більшість соціальних проблем сільської поселенської мережі та забезпечити розвиток соціальної сфери села і сільських територій в цілому.

У рамках реалізації завдань, окреслених «Порядком денним на XXI століття», діє Програма Розвитку ООН (ПРООН), яка є глобальною мережею ООН в галузі розвитку. 28 січня 2009 р. відбулася офіційна зустріч між представниками Міністерства регіонального розвитку та будівництва України та ПРООН. Було підписано Меморандум про порозуміння для забезпечення сталого розвитку

територій України, сприяння територіальній реформі, децентралізації та розвитку місцевого самоврядування. Зазначено, що обидві сторони зосередять свої зусилля на зборі найкращих практик і досвіду в сфері місцевого самоврядування і надаватимуть рекомендації на основі реального досвіду роботи з органами регіонального самоврядування та місцевими громадами [5].

У восьми районах Вінницької області реалізується проект ЄС і Програма розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», який фінансується Європейським Союзом і впроваджується Програмою розвитку ООН. В цих адміністративно-територіальних одиницях заплановано реалізувати низку заходів у рамках згаданого проекту. Його загальна мета й завдання – підвищення рівня життя у сільських, селищних і міських громадах по всій території України. Проект призначений для мешканців 1000 громад-учасниць, а також представників органів місцевої влади у 200 районах України, в яких він буде реалізовуватись [6, с.1].

У Програмі діяльності уряду «Український прорив: для людей, а не для політиків» до соціально-економічних пріоритетів визначений перехід від централізованого розподілу бюджетних коштів для розвитку сільської місцевості, спрямованого на досягнення комфортних умов життя сільських жителів. Серед інших визнано пріоритетними забезпечення збалансованого фінансування відповідних програм, територіальними громадами; виділення бюджетних центрального та місцевого бюджетів; розподіл місцевими громадами (сільський та районний рівень) бюджетних коштів пропорційно кількості їх жителів; створення (відновлення) об'єктів соціальної інфраструктури та їх утримання.

У вирішенні проблем підвищення ефективності використання земельних і трудових ресурсів села пріоритетна роль має належати місцевим органам влади. В сучасних умовах вони виконують функції реєстрації визначеного переліку документів і збору обмеженої інформації про стан виробничих ресурсів села. Поряд зі створенням в Україні діювого ринку землі, сільські ради мають бути наділені повноваженнями контролю і управління ресурсами сільського господарства. На цій основі встановиться тісний зв'язок із реальними виробниками продукції. До розширення повноважень сільських і селищних рад можна додати й питання створення та управління громадськими пасовищами для потреб випасу худоби власників присадибних селянських господарств як альтернативи у виробництві продукції скотарства. Тут можна досягнути найвищої ефективності державної підтримки галузі. Одночасно вирішуватиметься не менш важливе питання: працевлаштування молодих спеціалістів, які закінчили вищий навчальний заклад. Створення виробничо-консультативних відділів у структурі сільських рад дозволить надати роботу численній армії безробітних з високим рівнем кваліфікації. Місцеві органи влади можуть взяти на себе ряд питань, пов'язаних із сервісним обслуговуванням присадибних селянських господарств. Тому існує нагальна потреба розробки й запровадження ефективної системи державного планування і управління процесом виробництва, переробки та збуту сільгосппродукції також і в регіонах з екологічно несприятливими умовами виробництва [7, с.8].

У Резолюції Всеукраїнської наради з питань соціально-економічного розвитку сільських населених пунктів, що відбулася 26 травня 2009 року, рекомендовано місцевим радам та їх виконавчим органам посилити співпрацю та об'єднати свої

зусилля з районними радами і місцевими державними адміністраціями в пошуку на місцевому рівні організаційних, матеріально-технічних і фінансових ресурсів для розв'язання проблем та забезпечення сталого розвитку сільських територіальних громад[8, с.6].

Уряд утворив Раду сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України. Відповідна постанова затверджена на відкритому засіданні уряду з питань розвитку сільських населених пунктів[9, с.2]. Відповідно до Положення про Раду, вона є постійно діючим консультативно-дорадчим органом. Основними завданнями Ради є: сприяння формуванню ефективного механізму взаємодії органів виконавчої влади та сільських і селищних голів на засадах партнерства і відкритості та вироблення взаємоузгоджених позицій. Рада розроблятиме та подаватиме органам виконавчої влади пропозиції щодо необхідності перегляду нормативно-правових актів з питань удосконалення місцевого самоврядування з метою створення сприятливих умов для його розвитку та удосконалення системи захисту прав сільських і селищних територіальних громад. Також члени Ради оцінюватимуть виконання нормативно-правових актів щодо питань регіональної політики та готуватимуть відповідні рекомендації. Рада готуватиме пропозиції щодо удосконалення системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності їх діяльності. Рішення Ради мають рекомендаційний характер. У разі потреби рішення Ради реалізуються шляхом прийняття відповідних актів Кабінету Міністрів[10, с.6-7].

Використані джерела:

1. Глушко Т.П. Концепція сталого розвитку як аграрна філософія сучасної цивілізації // <http://www.filosof.com.ua/jornel/M-66>.
2. Концепція переходу України до сталого розвитку (25.10.2006) // http://www.greenparty.ua/news/.development/development-news_13880.html.
3. Кіндратець О. Сталий розвиток: політологічний аспект // <http://www.politik.org.ua/pfv.php>.
4. Проект «Концепції Загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 року» // <http://www.minagro.gov.ua>
5. Мінрегіонбуд і ПРООН підписали Меморандум на підтримку сталого розвитку територій України // <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish>.
6. Місцевий розвиток, орієнтований на громаду. – Сільські вісті. – 2008, 3 липня. - № 77 (18209). – С. 1.
7. Іваненко Ф.В. Ефективність використання земельних і трудових ресурсів села. – Аграрний тиждень. - № 20 (063). – 26.05 – 1.06.2008. – С. 8.
8. Резолюція Всеукраїнської наради з питань соціально-економічного розвитку сільських населених пунктів. – Урядовий кур'єр. – 2009, 21 листопада. - № 217. – С. 6.
9. Агропрофі. - № 19 (072) – 2009, 29 травня. – С.2.
10. Урядовий кур'єр. – 2009, 13 червня. - № 104. – С 6-7