

УДК 332.1:338.24.021.8 (477)

РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЙ ПЕРСПЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД УКРАИНЫ

Варченко Ольга,

доктор экономических наук, профессор,
вице-ректор научной и инновационной деятельности
omvarchenko@ukr.net

Крисанов Дмитрий,

доктор экономических наук, профессор,
руководитель Института экономики и бизнеса
Белоцерковский национальный аграрный университет,
г.Белая Церковь, Украина,
d_krysanov@ukr.net

Резюме. В статье обобщены законодательно-нормативная база и научно-методические подходы разработки Стратегий перспективного развития объединенных территориальных громад в условиях продвижения к завершению децентрализации государственного управления, местного самоуправления и финансовой системы, реформы административно-территориального устройства. Раскрыты ключевые составляющие утвержденных Стратегий развития ОТГ и первые результаты их реализации, включая наращивание доходной базы, создание рабочих мест, решение проблем местной экономики и продовольственного комплекса, улучшение социальных условий жизни населения.

Ключевые слова: объединенная территориальная громада, стратегия развития, местная экономика, социальная сфера, предприятия продовольственного комплекса.

Annotation. The article summarizes the legislative and regulatory framework and scientific and methodological approaches to the development of Strategies for the long-term development of united territorial communities in the context of progress towards the completion of the decentralization of public administration, local government and the financial system, and the reform of the administrative-territorial structure. The key components of the approved Development Strategies for OTG and the first results of their implementation are revealed, including increasing the income base, creating jobs, solving problems of the local economy and food complex, improving the social conditions of the population.

Key words: united territorial community, development strategy, local economy, social sphere, food complex enterprises.

Принятый в Украине курс на децентрализацию управленческой, финансовой и земельной вертикали и перехода к европейской модели территориальной организации власти и местного самоуправления реализуется с 2014 г. [1]. Этому предшествовала длительная подготовительная работа (с 1990 г.) по созданию необходимой законодательно-нормативной базы [2, с. 43-46], которая включает: 15 Законов Украины и Указов Президента Украины, более 10 Концепций, Стратегий развития и Планов их реализации, Методических рекомендаций и Порядка разработки программ и т.д. Они нашли свое воплощение в разработке Стратегий перспективного развития регионов и районов. До этого имели место попытки реализации недостаточно подготовленных мероприятий по реформированию постсоветских системы местных бюджетов (1992 г.) и административно-территориального устройства (2005 г.). И лишь после победы Революции Достоинства (21.11.2013-21.02.2014), когда система волонтаристского управления сменилась демократически избранным Президентом Украины (25.05.2014) и Верховным Советом Украины (26.10.2014), начался этап практической реализации основных положений Концепции реформирования местной власти и системы административно-территориального устройства.

Правительством Украины было утверждено (12.06.2020) 1469 территориальных громад, которые будут объединять 10988 местных советов, занимать 553552 кв.км площади, где проживает 35161274 чел.(на 01.01.2018). В то же время состоянием на 10.01.2020 было образовано 1029 громад (вошли 4,7 тыс. прежних местных советов и где проживает 11,7 млн. населения), а еще 49 - ожидали решения ЦИК о назначении выборов в новообразуемые объединенные территориальные громады (ОТГ). Также вместо 490 старых районов Верховным Советом Украины было образовано (17.07.2020) 136 новых укрупненных (из них 17 – на временно оккупированных территориях). С учетом указанных изменений 25 октября 2020 р. были проведены местные выборы в Украине.

Первые 159 ОТГ были образованы в Украине еще в 2015 г., а в последующие годы их количество постоянно увеличилось: 366; 665; 806 и 1029 громад. Правовой основой завершения образования ОТГ принято считать проведение выборов депутатов в местный совет, избрание органов местного самоуправления и главы (председателя) громады, а также назначение старост в старостинских округах. Со вступлением исполнительных комитетов ОТГ в законодательно закрепленные полномочия местные органы самоуправления принимают на себя всю полноту ответственности за состояние и дальнейшее развитие населенных пунктов, местной экономики, социальной сферы, коммунального хозяйства, социальное обеспечение населения, дорожной, транспортной, инженерной и другой инфраструктуры на подведомственной территории.

С этой целью разрабатывается Стратегия и план (программа) социально-экономического развития ОТГ на долго-, средне- и краткосрочный периоды (соответственно 7, 3-5 и 1-2 года) в соответствии с утвержденными Методическими рекомендациями [3]. На начало 2019 г. в пристольничной Киевской области было сформировано 16 ОТГ из 69 запланированных на конец 2020 г., а также образовано 7 новых районов, вместо 25 прежних. Во всех 16 ОТГ были разработаны Стратегии перспективного развития на 7 лет или Программы на 1-2 года. Их системный анализ позволяет выделить совершенно различные модели формирования ОТГ, обобщить стратегические и операционные цели принятых к реализации Стратегий развития, а также наборы конкретных практических мероприятий и проектных разработок.

Что касается модели формирования громады, то очень многое прежде всего зависело от географических условий размещения будущего центра ОТГ (сельского, поселкового, городского) на территории области, его отдаленности от крупных поселений, доступности и устойчивости транспортных связей с местными, региональными и столичным центрами. В этом отношении консолидировались следующие ключевые различия между громадами:

- а) мощный, но не используемый рекреационно-туристический потенциал;
- б) неотложные социально-экономические проблемы, требующие оперативного решения;
- в) отдаленность от местных или районных центров (мини-громады - менее 5 тыс. чел.)
- г) расположение громад возле крупных административных и промышленных центров.

В контексте существующих различий формировались Стратегии перспективного развития или Программы решения проблем текущего характера. Наиболее обоснованный подход к разработке Стратегии включает несколько последовательных шагов, а именно:

- **анализ:** исследование и стратегический анализ (диагностика проблем и оценивание их остроты); определение профиля громады с использованием интегрированного подхода (секторального, пространственного, управленческого); социологические опросы населения;

- **планирование:** прогнозы и моделирование сценариев перспективного развития (базовый, оптимистический, пессимистический); визия громады; SWOT-анализ ситуации; стратегический выбор; разработка Стратегии развития; планы действий (цели и задачи); проекты и практические мероприятия;

- **внедрение и реализация:** общественное обсуждение проекта Стратегии развития; одобрение и утверждение органами местной власти; разработка целевых и отраслевых программ; структура управления; мониторинг и оценка; пересмотр и корректировка.

Набор стратегических целей (СЦ) при разработке Стратегии развития ОТГ включает:

СЦ 1. Формирование условий для социально-экономического развития громады;

СЦ 2. **Высокое качество социальных условий жизни населения громады;**

СЦ 3. **Сохранение населенных пунктов и развитие территории громады.**

Стратегические цели расщепляются на ряд целей низшего уровня (или 3-7 подцелей), т.е. **операциональных** (ОЦ), которые, в свою очередь, **детализируются в практических мероприятиях** (3-9 совершенно разноплановых, но подчиненных достижению конкретной ОЦ разработок) **и конкретизируются** в привязке к местности, отдельным населенным пунктам, социальной и другим сферам **в различных проектах** (строительства, ремонта имеющегося капитального фонда и автодорог, приобретения современного технологического оборудования, внедрения инновационных разработок, создания новых рабочих мест, аккумуляции средств для совместного инвестирования и др.). При реализации утвержденных Стратегий ключевое значение приобретало решение двух проблем: а) наращивание доходной базы бюджетов ОТГ; б) создание новых рабочих мест в аграрной сфере и других секторах.

Анализ Стратегий и программ перспективного развития ОТГ Киевской области, которые были разработаны в 2016-2018 гг. [4, с. 178-182], позволил систематизировать разработки и мероприятия, направленные на решение указанных проблем, следующим образом:

ОЦ 1.1. Содействие стабильному функционированию производственной сферы:

- создание привлекательных условий (предоставление льгот, выделения микрокредитов, земельных участков, водных и лесных угодий) для развития аграрного бизнеса;
- содействие расширению внеаграрной занятости на территории громады на основе льготной передачи промышленных площадок социально ориентированным инвесторам;
- подготовка и заключение партнерских соглашений с другими общинами для обмена полученным опытом, привлечения инвестиций, реализации совместных проектов;
- создание Центра Безопасности для предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, а также оперативной и эффективной ликвидации их последствий;

ОЦ 1.2. Поддержка предпринимательской деятельности:

- создание Агентства перспективного развития громады и формирование планов развития ее экономического, социального и туристического потенциала;
- содействие созданию новых и расширению существующих рабочих мест;
- организация выращивания органической сельскохозяйственной продукции;
- создание агротуристического кластера (рыбоводство, ягодоводство, садоводство, производство молока);
- внедрение регулярного диалога в режиме «власть-бизнес»;

ОЦ 1.3. Формирование благоприятного инвестиционного климата:

- разработка конкретных предложений по предоставлению различных льгот, оказанию помощи и получению привилегий для местных и внешних инвесторов, которые создают новые рабочие места;
- повышение инвестиционной привлекательности громады для инвесторов;
- создание и размещение на веб-сайте громады интерактивной карты земель, производственных помещений и зданий, которые потенциально интересны для будущих инвесторов;
- разработка и распространение рекламно-презентационных материалов;

ОЦ 1.4. Увеличение доходов местных бюджетов и рациональное использование бюджетных средств:

- формирование условий для развития кооперации между личными крестьянскими хозяйствами по выращиванию ранней, зеленой, нишевой продукции и ее реализации на агропродовольственных рынках с целью повышения доходности сельских домохозяйств и увеличения поступлений в местные бюджеты;
- поддержка усилий по созданию субъектов малого и среднего бизнеса с целью расширения занятости населения в экономически активном возрасте и увеличения доходов местных бюджетов;
- повышение качества предоставляемых услуг за счет местного бюджета;

- внедрение системы электронного документооборота.

О реальном положении действующих ОТГ пристоличной области определенное представление могут раскрыть показатели состояния их доходной базы на примере двух громад: наиболее способной Великодымерской (расстояние до Киева – 40 км) и наименее способной Калитянской (соответственно - 60 км). Подчеркнем, что согласно Методики формирования способных территориальных громад употребляются следующие термины и с использованием их реальной сущности проводится соответствующая работа [5]:

- **проектная способная территориальная громада** (далее - **способная территориальная громада**) - территориальные громады сел, поселков, городов, в результате добровольного объединения (добровольного присоединения к объединенной территориальной громаде) способны самостоятельно или через органы местного самоуправления обеспечить надлежащий уровень предоставления публичных услуг, в частности в сфере образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства, с учетом кадровых ресурсов, финансового обеспечения и развития инфраструктуры соответствующей административно-территориальной единицы;

- **потенциальный административный центр способной территориальной громады** - населенный пункт (село, поселок, город), который имеет наиболее развитую инфраструктуру и, как правило, расположен ближе к географическому центру территории способной территориальной громады;

- **зона доступности потенциального административного центра способной территориальной громады** - территория вокруг потенциального административного центра способной территориальной громады, определяется с учетом доступности публичных услуг в соответствующих сферах на территории этой громады.

Таким образом, с учетом предложенных методических положений раскроем показатели состояния наиболее и наименее способных ОТГ области. Подчеркнем, что остальные громады имеют количественные показатели по столбцам 5-9 в параметрах, которые представлены в таблице, включая мини-громады:

Таблица

Показатели развития наиболее способной и наименее способной ОТГ Киевской области за 2018 г.

Наименование показателей	Площадь громад	Население громад	Людность центра громады	Доходы на 1 жителя громады	Дотационность бюджетов*	Расходы на управление	Капитальные расходы	Капитальные расходы в доходах
Ед. измерения	Км кв.	Тыс. чел.	Тыс. чел.	Грн./чел.	%	%	Грн./чел.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.Великоддымерская ОТГ	530,6	30,3	9,5	5915,2	-6,6	12,7	2243,2	37,9
2.Калитянская ОТГ	245,4	10,6	4,7	2722,8	+6,6	31,1	442,9	16,3
П.1 к П.2= раз; п.п.	у 2,2 раза больше	у 2,8 раза больше	у 2,2 раза больше	у 2,2 раза больше	-	-18,4	у 5 раз больше	+21,6

*Базовая (+) дотация перечисляется с государственного бюджета местным бюджетам, реверсная (-) дотация перечисляется от местных бюджетов в государственный бюджет.

Логическим будет следующий вывод: созданные до 2019 г. ОТГ в основном способны обеспечить предоставление базовых административных и социальных услуг своим жителям, однако в отдельных громадах для обеспечения необходимого их качества требуется выполнить значительный объем работ по созданию материально-технической базы.

Вместе с тем важно раскрыть основные направления и практические наработки, реализация которых направлена на расширение сферы приложения труда, включая внедрение нетрадиционных для сельской местности видов деятельности, а именно:

ОЦ 3.2. Инвентаризация земель и имущества, разработка инвестиционных паспортов населенных пунктов громад:

- разработка (актуализация действующих) и утверждение Генеральных планов сельских населенных пунктов, поселков городского типа и городов, функционирующих на территории громады;

- проведение инвентаризации земель и имущества во внешних границах громады;

- разработка инвестиционных паспортов на каждый населенный пункт, оценка экономического потенциала, транспортной инфраструктуры, трудовых ресурсов, локализация и оценка свободных промышленных площадок и земельных участков;

- идентификация источников опасности и разработка Плана мероприятий по ограничению или недопущению возможности их негативного воздействия на окружающую среду населенных пунктов громады;

ОЦ 3.4. Развитие альтернативной энергетики и внедрение инновационных проектов:

- разработки Плана действий по устойчивому энергетическому развитию ОТГ на период до 2030 г., внедрение энергетического мониторинга и учета всех ресурсов;

- разработка Плана развития и реализации проектов «зеленой энергетики» (внедрение солнечных панелей на кровлях животноводческих ферм и биоэнергетических установок для утилизации отходов животноводства; приготовление из отходов животноводства органических компостов для проведения «восстановления, повышения плодородия и оздоровления почв»);

- подготовка и принятие активного участия в международных и национальных Программах и Проектах инфраструктурного развития;

- партнерское участие в Проектах поддержки Европейским Союзом Украины и Проектах других фондов и Программ, направленных на обеспечение местного и регионального развития;

- подготовка и участие в конкурсе "Энергетическая эффективность громад II", который был организован в рамках Программы для Украины по расширению прав и возможностей на местном уровне, подотчетности и развития «U-LEAD с Европой» *;

- подготовка и участие в реализации проекту "Цифровая громада ", который способствует повышению эффективности в сфере учета и управления ее активами. В частности, получения программного обеспечения от компании Global GIS позволит иметь базу реестров всех земель на территории громады, владеть информацией о каждом земельном участке и проследить имущественные права;

- участие в Инициативе ЕС "Мэры за экономический рост";

- сотрудничество с ОО "Ассоциация городов Украины" и ОО "Ассоциация ОТГ Украины" и другие.

***Программа "U-LEAD с Европой"** финансируется совместно Европейским Союзом и государствами-членами Данией, Эстонией, Германией, Польшей и Швецией. Программа поддерживает реформу децентрализации в Украине и ее секторальные направления.

Представленные конкретные практические мероприятия по развитию местной экономики было запланировано реализовать в период до 2025-2027 гг. Они включают широкий спектр направлений, включая прямые связи со странами Европейского Союза, с целью заполучения у них и внедрения непосредственно в громадах современных инновационных разработок. В конечном счете, все это должно обеспечить повышение занятости населения и его доходов, наращивание доходной базы местных бюджетов и направление полученных средств на улучшение социально-бытовых условий жизни населения громады. Показательны в этом отношении следующие направления:

ОЦ 2.2. Развитие сферы социальных услуг:

- развитие базовых видов социального обслуживания, создание Центра предоставления административных и других услуг, организация флеш-громады;

- сертификация системы управления качеством предоставления административных услуг и услуг по социальному обслуживанию населения;

- завершение реформирования систем оказания медицинских и образовательных услуг и внедрение новой системы дошкольной подготовки в громаде;

- приобретение необходимого медицинского оборудования с целью улучшения профилактики и проведения диагностики, своевременного выявления болезней и оперативного их лечения в пациентов громады;

- ремонт почтовых отделений, создание условий для качественного обслуживания потребителей почтовой связи и условий труда персонала;

ОЦ 2.4. Создание коммунальной службы и системы утилизации бытовых отходов:

- развитие коммунальной службы, сбора и утилизации бытовых отходов;

- создание специализированного участка по предоставлению различных коммунальных и бытовых услуг для населения под патронатом местной громады;

- обеспечение коммунального хозяйства специализированной техникой;

- организация уличного освещения, проведение ремонта пешеходных дорожек, подъездов к местам массового отдыха и общественным зданиям;

- строительство / модернизация очистных сооружений, водоснабжения и канализации, обустройство кладбищ, ликвидация стихийных свалок и тому подобное;

ОЦ 2.5. Формирование системы социальной защиты населения:

- социальная защита малообеспеченных слоев населения, участников боевых действий и их семей; обеспечение прав детей, поддержка низкодоходных семей;

- формирование и предоставление комплекса социальных услуг, социальный патронаж семей, оказавшихся в сложных жизненных обстоятельствах;

- содействие повышению заработной платы, соблюдению начисления в размерах не ниже законодательно уставленных минимальных гарантий, легализации теневой заработной платы в частном секторе экономики;

- профилактика вредных привычек, девиантного поведения, социально опасных болезней среди детей и молодежи;

- создания и функционирования приемных семей, детских домов семейного типа, патронатных семей и наставничества;

- поддержка волонтеров, которые опекают социально незащищенных лиц [4, с. 179-180].

Следует акцентировать внимание на том, что, после проведения местных выборов 25.10.2020, в Украине сформировалась фактически новая экономическая и социальная ситуация. Ее ключевая характеристика состоит в том, что созданные после проведенных выборов органы местного самоуправления принимают на себя всю полноту ответственности за развитие подведомственных территорий, расположенных здесь населенных пунктов, инфраструктуры, социальные условия жизни членов громады и социальное обслуживание населения. Основным финансовым источником реализации возложенных функций и полномочий выступают местные бюджеты, а формирование их доходной базы также является одной из приоритетных задач. В этой связи имеющийся опыт формирования и реализации Стратегий перспективного развития громад, которые были сформированы в прошедший период времени, может оказаться хорошим подспорьем, однако этого не будет достаточно. Большой резерв неиспользованных возможностей ОТГ связан с объективной оценкой местных природных ресурсов и местных природных ископаемых, а также с последующим включением финансово-экономических рычагов и механизмов их капитализации [6, с. 31-35].

В этой связи большие надежды возлагаются на первоочередное проведение инвентаризации всех имеющихся, но не используемых по назначению объектов производственного и социального назначения, инфраструктурных сооружений и сетей, природных ресурсов и ископаемых, задействование механизмов государственно-частного партнерства, привлечения местных и внешних инвесторов с целью включения их в доходную деятельность. В конечном счете это будет способствовать как как повышению доходности местных бюджетов, так и собственных доходов сельских домохозяйств, расширению занятости и улучшению социально-экономических и коммунально-бытовых условий жизни населения громад.

Библиография:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 №333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. №30, стор. 18, стаття 831.
2. Законодавчо-нормативна база перспективного розвитку на основі громад. *Сільський сектор Київської області в умовах суспільних трансформацій*: колективна монографія/Даниленко А.С., Варченко О.М., Крисанов Д.Ф. та ін. Біла Церква: БНАУ, 2020. С. 39-47.
3. Методичні рекомендації щодо формування та реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади. Затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 №75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16#Text>.
4. Досвід і перспективи формування об'єднаних громад в області. *Сільський сектор Київської області в умовах суспільних трансформацій*: колективна монографія/Даниленко А.С., Варченко О.М., Крисанов Д.Ф. та ін. Біла Церква: БНАУ, 2020. С. 162-185.
5. Методика формування спроможних територіальних громад. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 №214 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 №34). *Офіційний вісник України*. 2020. №12, стор. 168, стаття 495.
6. Хвесик М.А., Бистряков І.К. Фінансово-економічні важелі капіталізації природних ресурсів у контексті забезпечення прибуткового природокористування. *Фінанси України*. 2014. № 5. С. 29-47.

УДК 637.1:631.151.2(476)

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОИЗВОДСТВА МОЛОКА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Гришанова Ольга ,

кандидат сельскохозяйственных наук, доцент,

Учреждение образования «Гродненский

государственный аграрный университет»,

г. Гродно, Республика Беларусь,

flower.76@inbox.ru

Аннотация. В статье определено значение молочного скотоводства, как сельскохозяйственной отрасли. Рассмотрено современное состояние производства молока в Республике Беларусь как в целом, так и в разрезе областей за период 2014-2019 гг. Изучена динамика поголовья животных, среднегодового удоя, валового надоя молока, проанализированы ресурсы и использование молока и молокопродуктов в стране, установлены основные импортеры и экспортеры продукции.

Abstract. The article defines the importance of dairy cattle breeding as an agricultural sector. The current state of milk production in the Republic of Belarus, both in general and by regions for the period 2014-2019 is considered. The dynamics of animal stock, average annual milk yield, gross milk yield have been studied, the resources and use of milk and milk products in the country have been analyzed, the main importers and exporters of products have been identified.