ПІДСУМКОВИЙ ЗВІТ

соціально-економічного аналізу Бужанської, Витвицької, Вовковинецької, Лосинівської, Новослобідської та Шумської об'єднаних територіальних громад у рамках міжнародного проєкту «Перспективи сталого розвитку для сільських територій»

Київ 2020

екодія
ecoaction.org.ua

Аналіз підготовлений групою науковців під керівництвом проф. Олени Бородіної, завідувача відділу економіки і політики аграрних перетворень ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАНУ» у співпраці з Громадською спілкою «Українська мережа сільського розвитку».

Редактор — Ганна Заворотна
Дизайн і макетування — Олена Марчишина

Соціально-економічний аналіз ОТГ здійснювався у період серпень-вересень 2020 року та може не містити інформацію про зміни в складі об'єднаної територіальної громади, що виникли після місцевих виборів 2020 року.

Центр екологічних ініціатив «Екодія» висловлює щиру подяку
експертам Громадської спілки «Українська мережа сільського розвитку» та представникам Бужанської, Витвицької, Вовковинецької, Лосинівської, Новослобідської та Шумської об'єднаних територіальних громад, які долучилися до розробки соціально-економічних аналізів та брали участь в їх обговоренні.

This document has been produced in the framework of project Sustainable Perspectives for Rural Areas in RU and UA in cooperation with DRA, with the finance contribution by the German Federal Foreign Office and the Protestant Agency for Diakonia and Development 'Bread for the World'. The views expressed in this document are those of the authors and do not necessarily reflect the official policy or position of the donors of the project.

Документ підготовано в рамках проєкту «Перспективи сталого розвитку для сільських територій» у співпраці з ДРА та за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Федеративної Республіки Німеччини та Міжнародної протестантської агенції служби розвитку протестантської Діаконії «Хліб для Світу». Погляди, наведені в цьому документі, є позицією авторів і не обов`язково мають трактуватися як офіційна думка донорів.

DRA ЗА ЄВРОПЕЙСЬКЕ ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО
Brot für die Welt
Federal Foreign Office
CIVIL SOCIETY COOPERATION

ЗМІСТ

04	Вступ
06	Методологія дослідження
09	Природні ресурси ОТГ
14	Зміна клімату
17	Демографічна ситуація
20	Ринок праці
23	Місцева економіка
24	Сільське господарство та земельні відносини
25	Особисті селянські господарства
27	Бюджети громад
33	Оцінка інклюзивного сільського розвитку
37	Висновки та рекомендації

ВСТУП

Стан сільських територій значною мірою визначає соціально-економічну ефективність розвитку країни у цілому. Накопичений досвід соціально-економічного розвитку різних країн світу свідчить про те, що ключовим фактором, який забезпечує сталий розвиток території, є не наявність багатих природних ресурсів або передових технологій, а саме досконалість і соціальна спрямованість застосовуваних на практиці систем управління. Адже багато у чому нестійкість сільської економіки, її однобічний розвиток у вузькогалузевому аграрному напрямку, незадовільний стан соціальної сфери села, низька ефективність роботи органів місцевого самоврядування в Україні стало наслідком відсутності чітко організованої системи управління процесами розвитку сільських територій. Саме тому необхідно сформувати якісно новий механізм управління сільськими територіями, які реалізуються з максимальною ефективністю в умовах децентралізації.

Україна досягла значних зрушень у політиці децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) із новими можливостями та повноваженнями, у тому числі, й у сфері розвитку сільських територій. Проте у створенні нових ОТГ превалює підхід ролі інтеграції міст і селищ як «точок зростання», а вже позитивні процеси їх розвитку мають бути поширені на сільську місцевість. Такий вектор розвитку створює реальні небезпеки сільському способу життя та можливостям сільських мешканців гідно жити та працювати у селі.

В основі соціально-економічного розвитку сільських територій у рамках цього проєкту є процес, за якого забезпечується гармонійний соціоекономічний прогрес сільської місцевості на основі самоорганізації сільських громад із максимально можливим використанням чинників ендогенного розвитку (місцевих активів) при їх поєднанні з зовнішніми можливостями.

В основі такого методологічного підходу лежить створення економічного підґрунтя для удосконалення якості життєвого середовища сільського населення за рахунок розвитку громади. Цей розвиток представляє систему запланованих зусиль, орієнтованих на створення капіталів локального рівня, які збільшують можливості мешканців щодо поліпшення економічної активності та рівня життя. Обов'язковою умовою розвитку сільської місцевості є те, що сільські спільноти повинні брати участь у рішеннях, які впливають на стан території громади, а також у реалізації стратегічних програм, орієнтованих на її економічний і соціальний розвиток. Для того, щоб громадська участь була ефективною, вона повинна бути не формальною («псевдоучастю»), а реальною участю, яка досягається через запровадження соціальних інновацій.

Соціально-економічний аналіз відібраних у рамках проєкту ОТГ охоплює природні ресурси сільських територій, включаючи клімат і його сучасну зміну; демографічний потенціал; людський і соціальний капітал; місцеву економіку, особливо сільське господарство; систему землеволодіння на землекористування; джерела формування бюджету та напрямів використання наявних фінансових ресурсів, у тому числі, в умовах впливу на бюджетний процес пандемії COVID-19. Особливу увагу присвячено визначенню рівня інклюзивності розвитку сільських територій, тобто включеності селян до процесів розвитку ОТГ.

У результаті аналізу для кожної громади проведено SWOT-аналіз і запропоновано низку конкретних заходів і програм локального сільського розвитку, кінцевою метою яких є створення умов для підвищення прибутків селян, а не їхнє більш комфортне існування в умовах бідності, а його матеріальною базою є залучення наявних активів сільських територій у поєднанні з зовнішніми можливостями (інформацією, фінансовими ресурсами, соціальними мережами тощо).

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

У процесі виконанні соціоекеномічного аналізу були використані всі доступні дані, планові та звітні документи щодо діяльності Бужанської, Витвицької, Вовковинецької, Лосинівської, Новослобідської та Шумської об'єднаних територіальних громад, що знаходяться у відкритому доступі та спеціально підготовлені представниками відібраних громад для цього проєкту.

Для здійснення поглибленого аналізу за окремими наявними на сільських територіях місцевими ресурсами використовувалися дані з геоінформаційного шару про ґрунтовий покрив з автоматизованої системи Державного земельного кадастру; дані з геоінформаційного шару про межі земель лісового фонду з Державного лісового кадастру України; геоінформаційні шари з державної кадастрової карти України щодо меж об'єктів природно-заповідного фонду та Територій Особливого Природоохоронного Інтересу; дані Державної служби геології та надр України про спецдозволи, видані на користування надрами, та про умови цього користування; також дані з геоінформаційного шару державної кадастрової карти України про місця скупчення корисних копалин; дані про державний нагляд за землями Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру; дані з геоінформаційних шарів на базі карт супутникового зондування земної поверхні (2016–2018 рр.); дані про ярові й озимі посіви 2019 року з геоінформаційних шарів державної кадастрової карти України.

Економічні характеристики сільськогосподарських угідь (у т. ч., капітальний рентний дохід, бали бонітету) були отримані з карт природно-сільськогосподарського районування земель України, здійсненого

згідно Постанови КМУ № 105 від 7 лютого 2018 р. у рамках нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення.

Дані з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань використані для характеристики наявних на територіях відібраних ОТГ юридичних осіб-суб'єктів господарської діяльності та фізичних осіб-підприємців (ФОПи).

Аналітична інформація щодо транспортної доступності населених пунктів отримана за допомогою алгоритмів ETA (estimated time of arrival), що підтримуються картографічними сервісами google й ін.

Аналітика щодо місцевих бюджетів отримана на основі обробки даних із Державного веб-порталу.

У рамках проєкту у відібраних ОТГ було виконано два авторських соціологічних дослідження на основі анкетування, присвячених виявленню вразливості громад до можливих наслідків кліматичних змін і оцінювання рівня інклюзивного сільського розвитку.

Оцінка впливу змін клімату

Оцінка вразливості до зміни клімату здійснювалася на основі індикаторів, що характеризують вразливість до зміни ключових погодно-кліматичних факторів (несприятливі гідрометеорологічні явища, зменшення кількості й якості питної води, підвищення температури та теплового стресу) у виділених складових соціоекономічної системи ОТГ, а саме: економіки, сільського господарства, інфраструктури, домогосподарств, загально системної складової. Кількісний вираз вразливості здійснювався на основі бальної оцінки методом експертного опитування. В основну групу експертів було включено представників органів самоврядування ОТГ і місцевих мешканців. Додаткова група експертів — науковці, які здійснюють дослідження у сфері зміни клімату.

Вразливість кожної складової вважається високою, якщо сума балів перевищує 60% від максимально можливого рівня; середній рівень вразливості — коли сума балів знаходиться у межах 30–60%. Значення індексу вразливості варіює від 0 до 1: чим ближче до 1, тим вищий рівень вразливості ОТГ.

Прогнози щодо змін клімату (основних параметрів — температур, опадів) для ОТГ побудовано на основі результатів досліджень Українського гідрометеорологічного інституту (НДР «Розроблення сценаріїв зміни кліматичних умов в Україні на середньо- та довгострокову перспективу з використанням даних глобальних та регіональних моделей»); спільних розробок ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» та Міжнародного інституту прикладного системного аналізу (IIASA, Австрія).

Оцінка інклюзивного сільського розвитку

В основу розробленого методичного підходу для оцінки інклюзивного сільського розвитку покладено методологічні засади сільського розвитку на базі громад (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України») та методичний підхід Всесвітнього економічного форуму (WEF) для оцінки інклюзивного розвитку, запропонованого 2018 р.

Дані для розрахунку індексу інклюзивного сільського розвитку у відібраних ОТГ отримані з офіційних відкритих джерел, документів ОТГ і шляхом проведення анкетування представників громад. Для оцінки рівня інклюзії на рівні ОТГ у рамках проєкту розроблено анкету, що містить перелік показників і індика-

торів, що відображають стан справ у економічній, соціальній і інституційній (громадській і політичній) сферах в ОТГ і їх населених пунктах.

Інклюзивний сільський розвиток ОТГ оцінювався через призму двох вимірів:

— за сферами діяльності (секторальний вимір): політична, соціальна й економічна інклюзія;
— за видами нерівності (компонентна інклюзія): нерівність у доступі до благ і послуг; нерівність за якістю благ і послуг; нерівність у розподілі благ і послуг.

Кількісні значення Індексу інклюзивного сільського розвитку варіюють від 0 до 1, де 1 — означає повну інклюзію (інклюзивний розвиток), 0 — повну ексклюзію (екстрактивний розвиток).

ПРИРОДНІ РЕСУРСИ ОТГ

Загалом проаналізовані ОТГ мають достатні природні ресурси для забезпечення сталого та різновекторного сільського розвитку, хоча й є дуже різними за їх наявністю, можливостями та потенціалом використання природних ресурсів. Це зумовлено розташуванням у різних природно-кліматичних зонах, відмінностями у ландшафтах, розмірах територій тощо.

Основними природними ресурсами є земельні, водні, лісові ресурси, надра (корисні копалини), ґрунти (зокрема, як частина земельних ресурсів, що використовуються у сільському господарстві); до природних ресурсів відносять також клімат.

Земельні ресурси є одним із найбільш важливих видів ресурсів для забезпечення всіх компонентів сталого просторового розвитку місцевих громад. Насамперед, це територія — один із чинників спроможності ОТГ, наповнення місцевого бюджету (база для оподаткування землекористувачів), а також землезабезпеченість — площа території у розрахунку на 100 осіб населення (табл. 1).

Територія Шумської ОТГ є найбільшою — майже 500 кв. км, проте рівень землезабезпеченості, враховуючи значну чисельність населення громади, є відносно низьким — 2,37 кв. км на 100 осіб. Низькими обидва показники є у Вовковинецькій ОТГ — 109,92 кв. км і 2,48 кв. км на 100 осіб. У Витвицькій, Бужанській, Лосинівській ОТГ землезабезпеченість становить від 2,62 до 3,10 кв. км на 100 осіб, а найбільшим цей показник є у великій територіально та відносно малозаселеній Новослобідській ОТГ — 10,69 кв. км на 100 осіб. На економічний потенціал капіталізації земельно-територіальних ресурсів значний вплив матиме також функціональна структура території; так, у Новослобідській ОТГ дуже велика частка природних територій із мінімальним рівнем господарського навантаження, у Витвицькій значні площі з гірським рельєфом вкриті лісами тощо, у той самий час у Шумській ОТГ, із низьким рівнем землезабезпеченості територія добре освоєна, забезпечуючи високий рівень економічної віддачі.

Сільське господарство — основний напрям використання земельних ресурсів на території всіх ОТГ. Комбінація територіально-просторових характеристик і наявних природних ресурсів, першою чергою — земельних (ґрунти), є основою **агро-природного потенціалу** ОТГ.

Таблиця 1. Земельно-просторові ресурси ОТГ

	Територія, кв. км	Землезабезпеченість, кв. км на 100 осіб населення
Бужанська ОТГ	136,20	3,99
Витвицька ОТГ	154,94	2,62
Вовковинецька ОТГ	109,92	2,48
Лосинівська ОТГ	189,82	3,10
Новослобідська ОТГ	356,98	10,69
Шумська ОТГ	499,50	2,37

Узагальнено характеристики ґрунтів, розташування земельних ділянок як основного ресурсу агровиробництва, можна охарактеризувати такими показниками як бал бонітету та капітальним рентним доходом (табл. 2, 3). Бал бонітету є показником якості та продуктивності ґрунту, інтегральною величиною різних його властивостей і ознак, що вимірюються різними мірами. Рентний дохід або земельна рента — дохід, який можна отримати на землях, залежно від якості та розташування земельної ділянки. Узагальнено бали бонітету та капітальний рентний дохід в Україні розраховані для природно-сільськогосподарських районів (ПСГ); за розташуванням ОТГ у межах цих районів і можна економічно оцінити якість земельних ресурсів.

Таблиця 2. Розрахункова величина капітального рентного доходу (сільськогосподарські угіддя) в ОТГ

ОТГ	Рілля	Багаторічні насадження	Сіножаті	Пасовища
Бужанська (2/3 території)	28378	67015	6763	4674
Бужанська (1/3 території)*	43801	89828	7971	7985
Витвицька	6893	5703	2657	1752
Вовковинецька	16218	35646	3865	3505
Лосинівська	28213	54182	7488	4868
Новослобідська	32221	49904	8454	4868
Шумська (Суражська сільрада)*	22990	54182	4831	4674

* Наведені дані лише для Заложцівсько-Кременецького району, у межах якого знаходиться частина Шумської ОТГ, а саме колишня Суражська сільська рада.

Територія Бужанської ОТГ розташована у межах Звенигородського (2/3 території) та Жашківського (1/3 території) ПСГ районів, Витвицької ОТГ — Верховинського ПСГ району, Вовковинецької ОТГ — Віньковецького ПСГ району, Лосинівської ОТГ — Бобровицького ПСГ району, Новослобідської ОТГ — Глухівського ПСГ району, Шумської ОТГ — відразу трьох ПСГ районах — Приіквенському, Заложцівсько-Кременецькому, Лановецько-Гримайлівському; зокрема, територія колишньої Суразької сільської ради — у межах Заложцівсько-Кременецького ПСГ району.

Таблиця 3. Значення бонітетної оцінки сільськогосподарських угідь в ОТГ (бали бонітету)

ОТГ	Рілля	Багаторічні насадження	Сіножаті	Пасовища
Бужанська (2/3 території)	46	47	28	24
Бужанська (1/3 території)	71	63	33	41
Витвицька ОТГ	10	4	11	9
Вовковинецька ОТГ	25	25	16	18
Лосинівська ОТГ	39	38	31	25
Новослобідська ОТГ	34	35	35	25
Шумська ОТГ (Суражська сільрада)*	35	38	20	24

* Наведені дані лише для Заложцівсько-Кременецького району, у межах якого знаходиться частина Шумської ОТГ, а саме колишня Суражська сільська рада.

Спільною ознакою використання агро-природного потенціалу для Бужанської, Вовковинецької, Лосинівської та Новослобідської ОТГ (крім Бужанської та гірської Витвицької ОТГ) є середній або вище середнього рівень розораності території. Надмірним є і розораність сільськогосподарських угідь. Для всіх ОТГ характерне надмірне навантаження на земельні угіддя, порушення екологічних норм, що зумовлює розвиток негативних процесів — деградацію природних і агроландшафтів, ерозію ґрунтів тощо.

Лісові ресурси є одним із найбільш важливих видів природних ресурсів для Витвицької ОТГ — 70,9% території становлять землі лісогосподарського призначення, зокрема, 64,2% земельних ресурсів громади становлять землі лісогосподарських підприємств. Лісистість території також є значною у Шумській (34,3%), Новослобідській (22,6%) і Бужанській ОТГ (22%), що перевищує загальноукраїнський показник (16%). У Вовковинецькій ліси охоплюють 14,6% території, а Лосинівська ОТГ має дуже незначні лісові ресурси, зокрема, у заплавах річок.

Багаті на біорізноманіття лісові ландшафти є цінними природними та рекреаційними територіями. На жаль, часто цей потенціал використовується неефективно або таке ресурсокористування не відповідає засадам

сталості. Особливо це має місце у Витвицькій ОТГ, де мають місце порушення вікової структури лісів і їх біологічної стійкості у результаті зростання інтенсивності проведення рубок, руйнація ґрунтових горизонтів внаслідок тракторного трелювання деревини, активізація водної ерозії, формування селевих потоків, паводків, підтоплень, зсувів.

Наявність і стан **водних ресурсів** у проаналізованих ОТГ також є дуже різними.

Територія Бужанської ОТГ належить до територій із низьким рівнем водозабезпечення. В останні роки рівень стоку поверхневих вод до наявних малих річок і у каскадах внутрішніх водойм суттєво знизився, знизився рівень води у колодязях. Витвицька ОТГ розташована у басейні притоки Дністра, які є частиною не тільки водних ресурсів, а елементом, що формують туристичний потенціал громади. Водні ресурси є достатніми, проте централізоване водопостачання відсутнє, та для виробничих і соціальних потреб використовуються підземні води. Основною проблемою є забруднення поверхневих і підземних вод господарсько-побутовими та дощовими стоками внаслідок відсутності централізованих каналізаційних систем. Водні ресурси Вовковинецької ОТГ представлені річковою мережею невеликих приток верхньої частини басейну Південного Бугу та ставками. Для громади актуальні проблеми зменшення обсягів і погіршення якості поверхневих і підземних вод. Аналогічними є проблеми і Лосинівської ОТГ, де основою поверхневих водних ресурсів є малі річки та наявні значні ресурси підземних вод. В умовах інтенсивного господарювання в корпоративному агросекторі, низької культури населення навантаження на водні ресурси є надмірним, вони виснажуються та деградують. У Новослобідській ОТГ, де основою поверхневих водних ресурсів є річка Сейм і її притоки, а також ставки в усіх населених пунктах, ситуація з водними ресурсами одна з найкращих серед проаналізованих ОТГ. Значною мірою це пояснюється порівняно незначним рівнем господарського навантаження. Водні ресурси громади є важливим елементом місцевого природно-екологічного потенціалу, що охороняється у заказниках, а також має статус особливо цінних природних територій. Основою водних ресурсів території колишньої Суразької сільради сучасної Шумської ОТГ є невеликі притоки басейну Прип'яті та ставки, а значна частина території належить до прибережної захисної смуги. Основною проблемою є забруднення поверхневих вод місцевими підприємствами, забруднення джерел питного водопостачання.

Таким чином, деякі з проаналізованих ОТГ розташовані на територіях із низьким рівнем водозабезпечення, інші ж, хоча і мають достатні водні ресурси, потерпають від забруднення поверхневих і ґрунтових вод. В усіх ОТГ за останні десятиріччя якість водних ресурсів погіршилась, а у зв'язку зі зміною клімату у більшості громад також зменшуються й їх обсяги, що необхідно враховувати при розробленні коротко- та довгострокових стратегій місцевого розвитку.

Надра. Всі проаналізовані ОТГ мають на своїй території родовища місцевих корисних копалин, більшість з яких, проте, не розробляється з різних причин (резерв, малі запаси, загрози для довкілля тощо). Деякі громади мають також родовища корисних копалин загальнонаціонального значення (нафтогазові площі тощо).

З територією Витвицької ОТГ пов'язують потужні нафтові родовища; зараз продовжується їх розвідка та капітальний ремонт наявних свердловин для видобутку нафти, природного газу та конденсату. На території Лосинівської ОТГ також знаходяться поклади природного газу, нафти, конденсату, а також місцевих корисних копалин — цегельно-черепичної сировини та будівельного піску. З місцевих корисних копалин на території Витвицької громади є поклади гравію, пісковику, піску, безкарбонатних суглинків і глини. На території Бужанської ОТГ є родовище граніту. На території Вовковинецької ОТГ знаходяться та розробляються родовища місцевих корисних копалин — два родовища суглинків — сировини для виробництва цегли та черепиці. На території Новослобідської ОТГ є родовища місцевих корисних копалин — торфу, крейди, піску, суглинків, сапропелю; на одному родовищі добувають торф, а всі інші — законсервовані та перебувають у резерві. На території Шумської ОТГ є поклади місцевих корисних копалин — крейди, кварцових пісків, бетонітової глини, торфу; з них розробляється лише одне родовище торфу, оскільки розробка інших є нерентабельною та несе значні загрози для довкілля.

У надрокористуванні спільним для багатьох громад є те, що кінцевими бенефіціарами суб'єктів, що здійснюють господарську діяльність з освоєння родовищ корисних копалин і видобутку, у тому числі, місцевих корисних копалин є особи, які не мають стосунку до ОТГ, не проживають на її території та зареєстровані за її межами. Інша спільна риса — частина розвіданих покладів корисних копалин місцевого значення, розроблення яких за часів централізованої командно-адміністративної системи було визнане недоцільним, в умовах децентралізації можуть стати важливим чинником розвитку місцевої економіки.

Природоохоронні території, рекреаційні ресурси

Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» передбачено, що площа об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ) в Україні на 2020 р. має становити 10,4% від загальної території. Хоча у деяких проаналізованих ОТГ цей показник є вже вищим, в інших (Бужанська та Вовковинецька ОТГ) немає не тільки офіційних природоохоронних територій, а і об'єктів зі статусом, що можуть бути до них прірівнені. Природоохоронні території (заказники), або території, що мають особливу цінність і повинні охоронятись (об'єкти Смарагдової мережі), наявні у Витвицькій, Лосинівській, Новослобідській ОТГ. Частина цих територій і об'єктів має високий рекреаційний, освітній потенціал, який поки не використовується та може бути реалізований при застосуванні правильних екологічних підходів.

Спільною проблемою для ОТГ, в яких є цінні природні території, статус яких вже визначено (об'єкти Смарагодової мережі), є високі ризики впливу господарської діяльності на такі об'єкти. У громадах, де таких об'єктів немає, робота з ідентифікації, виділення та реєстрації територій, що мають особливий природоохоронний інтерес, або не здійснюється, або неефективна.

Загальною проблемою у ресурсокористуванні всіх громад є те, що досі не всі природні ресурси громади інвентаризовані та внесені до державних реєстрів і кадастрів. Це створює як проблеми для планування ефективного місцевого ресурсокористування, так і у частині ефективного захисту незареєстрованих ресурсів, першою чергою, це стосується земель об'єднаних територіальних громад. Наприклад, приблизно одна четверта частина земель у громадах досі залишається незареєстрованою у земельному кадастрі. Інвентаризація місцевих природних ресурсів — одне з найбільш пріоритетних завдань для всіх ОТГ.

ЗМІНА КЛІМАТУ

Аналізовані ОТГ розташовані у лісостеповій і поліській природно-кліматичних зонах. Упродовж останніх двох десятиріч історично властиві цим зонам погодно-кліматичних умови поступово змінювалися, що викликано глобальним потеплінням (на 0,8–1 °С порівняно з періодом 1961–1990 рр. у середньому, 1–2 °С у зимові місяці). Зокрема, посилилися сезонні температурні, гідрологічні й інші кліматичні коливання.

У найближчій перспективі (до 2030 року) з високою ймовірністю прогнозується подальше підвищення середньорічної температури повітря: до 0,5 °С порівняно з 1991–2010 рр. При цьому кількість опадів у середньорічному вимірі може трохи підвищиться (+5%), і, враховуючи вищий рівень випаровування та зменшення частоти опадів, це призводитиме до зниження вологозабезпечення та доступності водних ресурсів. Найбільше зростання опадів припадатиме на весняний і зимовий періоди. Натомість у літні місяці, а також у перші осінні місяці, кількість доступної вологи скорочуватиметься, що створюватиме певні труднощі для проведення посівних кампаній озимих культур. Варто враховувати, що усереднені за різними кліматичними моделями прогнози можуть мати як більш арідні/сухі (зокрема, як сезон 2019–2020 рр.), так і більш гумідні/вологі (2018–2019 рр.) сценарії проявів глобальної зміни клімату.

Внаслідок складної гідрологічної ситуації взимку 2019 р. (малосніжність) і навесні-влітку 2020 р. практично в усіх ОТГ (за виключенням Витвицької, де характерно підвищення ризику несприятливих гідрологічних явищ через збільшення інтенсивності опадів в окремі місяці) суттєво знизився приток поверхневих вод. Також значно знизився і рівень ґрунтових вод. Як наслідок, в Україні на локальних і національному рівнях гостро стала проблема доступності водних ресурсів. Першими під удар несприятливого фактору потрапили

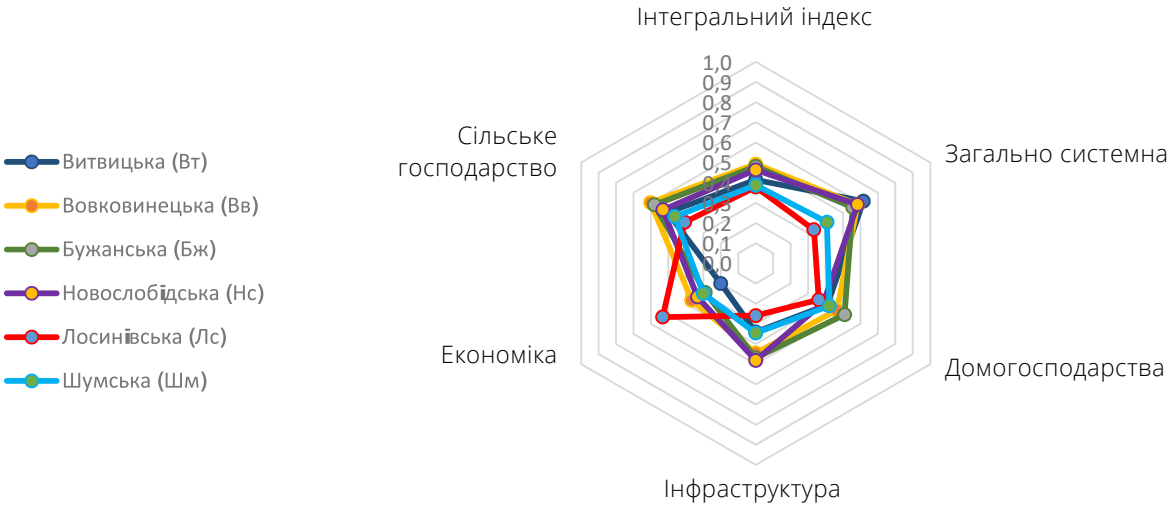
агровиробники, особливо у Південних і Східних регіонах. У регіонах досліджуваних ОТГ обмеженість водних ресурсів хоч і не така гостра, проте негативні наслідки досить відчутні, що виражається у зниженні середньої за п'ятирічний період урожайності ключових культур, несприятливими погодними умовами для проведення осінньої посівної кампанії (відсутність продуктивної вологи у ґрунті на більшій території України).

Обмеженість водних ресурсів разом із підвищенням температур очікувано призводить до підвищення ризику посухи. В Україні посухи, що охоплюють до 30% території, вже трапляються раз на 2–3 роки, а у майбутньому їх частота зросте вдвічі. Це негативно впливає не лише на сільське господарство, а і на інші сфери діяльності. Зокрема, зростає навантаження на енергосистеми через підвищення попиту на водопостачання, кондиціонування приміщень тощо. З іншого боку, енергосистеми більш часто піддаватимуться негативному впливу екстремальних погодних явищ (буревії, гради, грози тощо). Посилення посухи також загрожує лісовому господарству, що проявляється зменшенням їх продуктивності, поширенням шкідників, підвищенням ризику виникнення масштабних пожеж. Це лише найбільш очікувані негативні наслідки впливу зміни клімату, що частково уже мають місце у регіонах розміщення ОТГ і у майбутньому посилюватимуться.

Соціо-економічні системи ОТГ у цілому вразливі до зміни клімату, проте її рівень залежить від багатьох факторів і особливостей (стан природно-ресурсного забезпечення, рівень адаптаційних можливостей, фінансово-економічне забезпечення тощо). За рівнем інтегрального індексу вразливості до зміни клімату всі 6 ОТГ належать до середньо вразливих громад[1]: група ОТГ у складі Бужанської, Вовковинецької та Новослобідської — з рівнем вразливості у межах 0,46–0,49; інша група у складі Витвицької, Лосинівської та Шумської (с. Сураж) — із рівнем вразливості 0,38–0,41. Проте більш наглядно рівень вразливості простежується за складовими соціо-економічних систем ОТГ (рис. 1).

Очікувано найбільш високий рівень вразливості має місце у сільському господарстві, за інфраструктурною та загально системною складовими. Особливо чутливими ОТГ є до зміни кількості опадів і характеру їх випадання (зменшення частоти та збільшення інтенсивності — у вигляді шквалів, гроз, злив із градом). Низькі адаптаційні здібності громад і суб'єктів, які господарюють у сільському господарстві, через обмеженість застосування вологозберігаючих заходів разом із високою чутливістю до зміни опадів сформували високу вразливість ОТГ до зміни клімату. Зменшення кількості опадів вплине на подальше зниження рівня ґрунтових вод, що негативно відобразиться на доступності водних ресурсів із традиційних джерел (поверхневих джерел) і підвищуватиме попит на використання глибоководних джерел води. Ефективними заходами для зниження негативних наслідків зниження вологозабезпечення та посухи є: по-перше, впровадження вологозберігаючих технологій обробітку ґрунту (наприклад, mini-, strip- і no-till); по-друге, збереження та використання дощової води для побутових і аграрних цілей у домогосподарствах.

1 Відповідно до розробленого методичного підходу виділено три рівні вразливості соціо-економічних систем до зміни клімату: менше 0,3 — низька вразливість; 0,3–0,6 — середня вразливість; понад 0,6 — висока вразливість.



Джерело: власні розрахунки

Рис. 1. Вразливість ОТГ до зміни клімату

Крім того, для зменшення вразливості сільського господарства ефективними заходами є впровадження страхування виробничих ризиків, використання у сівозмінах посухостійких культур, а також розширення багаторічних насаджень і пасовищ, що знижує розораність території.

Ключовими заходами для подолання вразливості інфраструктури є, першою чергою, підвищення готовності та можливостей ліквідації наслідків несприятливих гідро-метеорологічних явищ (формування мобільних бригад із числа добровольців — мешканців ОТГ, розширення парку техніки та спеціального інструменту) та розвиток інженерних мереж попередження підтоплень (розчищення дренажних, каналізаційних і водних мереж).

Порівняно низький рівень вразливості економіки (сфер діяльності за виключенням сільського господарства) ОТГ обумовлено головним чином не її низькою чутливістю та високими адаптаційними здібностями, а її нерозвиненістю. З одного боку, це може стати перевагою (зокрема, внаслідок мінімізації негативного впливу на навколишнє середовище), а з іншого,— викликом, що обумовлено ризиком обмеження надходження фінансових ресурсів для впровадження адаптаційних заходів на рівні ОТГ.

ДЕМОГРАФІЧНА СИТУАЦІЯ

Рівень розвитку громад і перспективи їх подальшого зростання значною мірою визначаються сьогоденною демографічною ситуацією та тенденціями змін порівняно з минулими роками. Демографічні характеристики досліджуваних громад типові для українських реалій (див. вікно 1).

Вікно 1

Демографічна ситуація в Україні характеризується як загрозлива для її майбутнього. Останні кілька років вона формується внаслідок різкого погіршення демографічних показників навіть порівняно із ситуацією попередніх десятиріч. Переважання смертності над народжуваністю, масштабна трудова міграція, старіння населення стали звичними явищами. Стрімко руйнуються традиційні сімейні зв'язки: зменшується кількість укладених шлюбів і збільшуються випадки розлучень, відбувається стрімкий обвал народжуваності. Хоча на відміну від попередніх десятиріч, показники смертності залишаються на порівняно стабільному рівні та навіть падають, кількість новонароджених більш як удвічі поступається кількості померлих. Тільки за минулий рік чисельність населення країни внаслідок цього зменшилася більше ніж на 250 тис. осіб. Спад народжуваності, старіння населення, погіршення здоров»я нації, міграційні процеси (з країни виїжджає більше людей, ніж повертається), а також економічна несталість призвело до того, що зараз в Україні на 10 млн. менше постійного населення, ніж було у перші роки незалежності.

На державному рівні поки що немає адекватної реакції на демографічну кризу у країні.

Негативні демографічні тенденції спостерігаються тією чи іншою мірою в усіх досліджуваних громадах. Більшість населення ОТГ є мешканцями сільських територій, зокрема, великих і малих поселень (рис. 2). Кількість

сільських мешканців[2] протягом досліджуваних років поступово зменшується, що призводить до переведення великих сільських населених пунктів до категорії "середніх", середніх — до категорії "малих" із подальшим наслідковим згортанням сільської поселенської мережі (у Новослобідській ОТГ у 50% поселень налічується у середньому до 50 осіб).

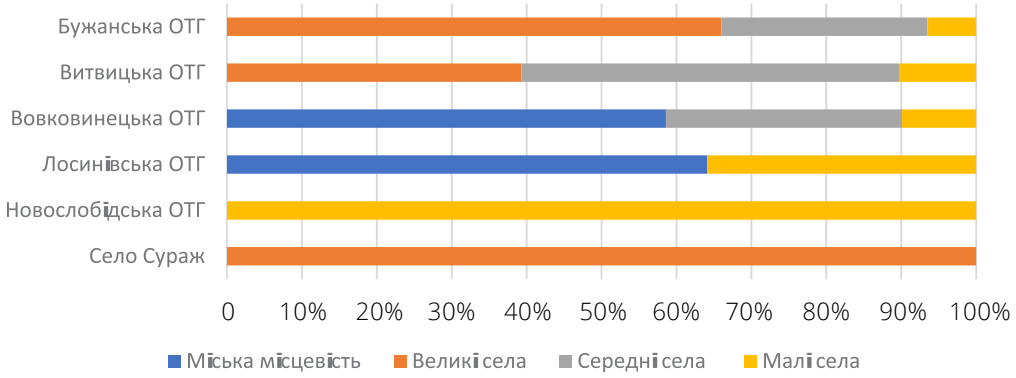


Рис. 2. Структура досліджених громад у розрізі категорій населених пунктів,%

У структурі населення найбільшою є питома вага осіб працездатного віку, найменшою — дітей і молоді. Протягом останніх років вікова структура громадян зазнала певних деструктивних змін: зменшення частки осіб віку, молодшого за працездатний, за одночасного збільшення питомої ваги осіб поважного віку, що зумовлює суттєве зростання демографічного навантаження працездатних громадян населенням непродуктивного віку.

За гендерним складом жінки переважають чоловіків. Чоловіча складова населення громад не тільки менш чисельна, а і має нижчий життєвий потенціал, оскільки очікувана тривалість життя жінок на 13% вище, ніж чоловіків.

Розрахунковий індикатор вікового ресурсу громад — Коефіцієнт людності громад (відношення кількості громадян вікової категорії 18–60 років до чисельності селян поважного віку) — коливається у межах 1,5–2,6 од. (загальний показник країни сягає 3,4 од., за прогнозними оцінками до 2030 р. очікується його поступове зменшення до 2,7 од.), що свідчить про більше навантаження економічно активного населення громадянами поважного віку порівняно з середнім рівнем України. Потенціал нарощення людності (відношення кількості дітей і молоді до загальної чисельності селян) виступає важливим показником для демографічних прогнозів на перспективу: нині у досліджуваних громадах він знаходиться на дуже низькому рівні та коливається здебільшого у межах 17,2–23,2%. У той самий час у селі Сураж Шумської ОТГ значення показника майже вдвічі перевищує середній рівень і сягає 45,3%, що свідчить про суттєвий людський потенціал цього населеного пункту.

Суттєве скорочення чисельності населення більшості територіальних утворень зумовлене низкою чинників, серед яких ключовим є зниження рівня народжуваності сільського населення на тлі зростання його смертності (депопуляція населення). Так, у Новослобідській ОТГ протягом останніх років кількість померлих щорічно

[2] Частину населення, яке проживає у селищах міського типу Лосинівської та Вовковинецької ОТГ, у процесі досліджень було віднесено до «умовно міського», оскільки воно таким вважається при розподілі субвенцій з національного бюджету.

переважає кількість народжених у 3,6–3,7 рази, а коефіцієнт життєвості громади становить 0,3 од., у той час як аналогічний показник за сільською місцевостю країни у цілому дорівнює 0,5 од.

Натомість на території Витвицької громади домінантний негативний вплив на зрушення демографічної ситуації здійснює активізація міграційних процесів: протягом 2016–2019 рр. коефіцієнт міграції населення збільшився майже втричі, а коефіцієнт інтенсивності міграційного обороту — на 2,9 в.п. Подекуди це обумовлено розташуванням Витвицької ОТГ, яка практично рівновіддалена від кордонів України з ЄС: відстань до кордону з Румунією — 262 км, Польщею — 174 км, Словаччиною — 236 км, Угорщиною — 248 км. Міграція населення тією чи іншою мірою характерна для всіх досліджуваних ОТГ. Право на вільне пересування українців гарантується Конституцією України, як один із дієвих важелів і засобів дотримання прав людини на освіту, приватну власність, підприємницьку та фермерську діяльність, територіальну зміну місць праці та проживання, у тому числі, за кордоном. Міграційні процеси розширюють можливості громадян у частині реалізації їх мобільності, забезпечують право вибору сфери та шляхів провадження людської активності. Проте інтенсивні міграційні процеси знекровлюють громаду та загрожують її перспективам, а також суттєво впливають на підтримання рівноваги між попитом і пропозицією робочої сили, визначаючи таким чином ситуацію на локальному ринку праці.

В основі міграції, у тому числі, трудової, лежать особливості соціально-економічної ситуації на сільських територіях, встановлена тут крупним аграрним бізнесом (у тому числі, транснаціональним) аграрна «диктатура», а, отже, зазначені негативні процеси не піддаються швидкій ліквідації. У цих умовах пом'якшити наростання міграційних процесів можна на основі активізації сільського підприємництва та розширенням можливостей працевлаштування за місцем проживання.

РИНОК ПРАЦІ

Основною формою реалізації економічної активності населення та ключовим засобом забезпечення його матеріального добробуту виступає зайнятість. ОТГ отримали «у спадок» негативну динаміку зайнятості економічно-активного населення — вона постійно знижується. Поповнення пропозиції незайнятих на ринку праці спричинено вивільненням із сільського господарства у результаті аграрних трансформацій до 80% зайнятого тут економічно активного населення. Зміни у виробничій структурі та спеціалізації сільського господарства призвели також до згортання первинної переробки та закриття сільських підприємств харчової та переробної промисловості. Серед вивільнених, перш за все, були економічно активні працівники з пониженим рівнем конкурентоздатності (низькі рівні кваліфікації й освіти, що не відповідали новим вимогам виробничого процесу), а також молодь, яка не мала високих професійних навичок і стажу роботи; особи передпенсійного та пенсійного віку. Забезпечення незайнятих членів громади робочими місцями є визначальним індикатором ефективності роботи державних центрів зайнятості, а також змін місткості локального ринку праці.

Рівень зайнятості населення обстежених громад коливається від достатньо низького 20,7–34,0% (на території Вовковинецької ОТГ рівень зайнятості населення у смт становить 19,9%, у селах — 21,8%), до відносно високого 74,9–78,9% (у Лосинівській ОТГ рівень зайнятості мешканців смт Лосинівки сягає 85,4%, селян — 64,9%). Для порівняння — аналогічний показник у цілому у країні — 57,8% (рис. 3). Така строкатість пояснюється особливостями сільської економіки в ОТГ, а також характером місцевої тіньової зайнятості та прихованого безробіття.

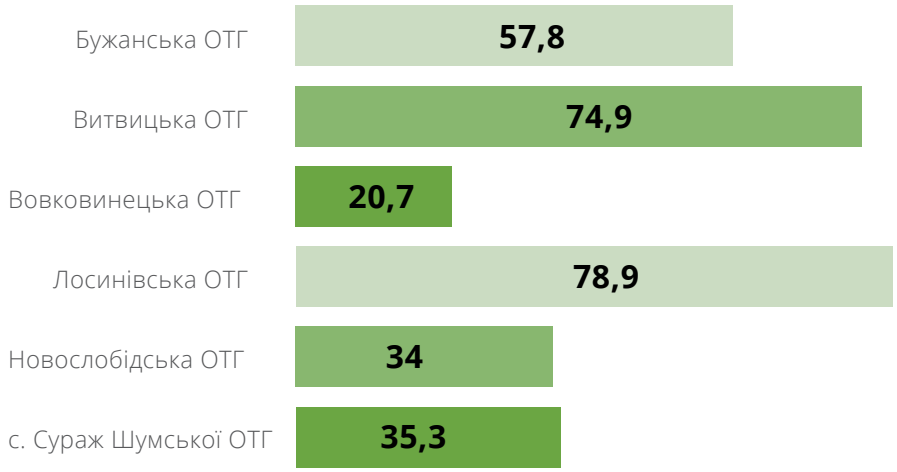


Рис. 3. Рівень зайнятості населення в розрізі громад, %

Найвища питома вага зайнятих в усіх досліджуваних громадах у галузі сільського господарства. Частина професійно підготовлених зайнята у закладах освіти, культури, охорони здоров'я, подекуди створюються ФОПи й інші підприємницькі структури, особливо у сфері торгівлі. У середньому близько 20–30% працездатного населення зайняте за межами ОТГ, у тому числі, у країнах Європейського Союзу. Є приклади надзвичайно високого рівня зайнятості поза межами громади, наприклад, у с. Сураж Шумської ОТГ він становить майже 70%.

Основними причинами безробіття в ОТГ є нерозвиненість підприємницьких навичок, недостатній рівень кваліфікації, відсутність місць прикладання праці за місцем проживання, незадовільний рівень заробітної плати, концентрація земельних угідь індустріальним агробізнесом, низька економічна активність тощо.

Безробітні сільські мешканці зазвичай переходять у категорію самозайнятих в особистих селянських господарствах, які виробляють сільськогосподарську продукцію, використовуючи приватні земельні ділянки та працю членів родини. ОСГ нині виступають основним, а подекуди — єдиним джерелом життєзабезпечення сільських родин і важливою сферою прикладання праці, особливо жіночої, у селі. Члени особистих селянських господарств знаходяться практично поза системою соціального захисту населення. Вони повністю позбавлені багатьох соціальних прав, передбачених Конституцією України та Кодексом законів про працю України: пенсійного забезпечення, оплачуваної відпустки, допомоги з безробіття, доплати за роботу у понаднормовий час тощо; праця громадян, неформально зайнятих в особистих селянських господарствах, не зараховується до трудового стажу. Нещодавно узаконені умови участі ОСГ у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні фінансово неприйнятні для абсолютної більшості з них.

Особисті селянські господарства за своєю природою є повноцінними сімейними фермами за критеріями, визнаними Організацією Об'єднаних Націй, проте в українському законодавстві вони отримали назву ОСГ (вікно 2).

У 2018 р. з подання деяких народних депутатів було прийнято абсурдне, з точки зору здорового глузду, рішення, за яким вітчизняне законодавство не визнає визначення сімейного фермерства ООН (ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо стимулювання утворення та діяльності сімейних фермерських господарств» від 10.07.2018 р., № 2497-VIII). Україна — це єдина країна, в якій ОСГ може бути визнане сімейним фермерським господарством, якщо воно офіційно отримає статус ФОПу, тобто прирівняється до типового підприємництва без врахування особливостей сільськогосподарського виробництва. Селянин мусить зареєструватись як фізична особа- підприємець з відповідними ускладненнями для домогосподарства у сфері звітності, оподаткування, функціонування, реалізації продукції тощо. Біль-

ше того, ОСГ дискримінуються й у системі державної підтримки, оскільки вони не можуть приймати участі у програмах підтримки без реєстрації ФОПу.

Вікно 2

За визначенням ООН, сімейне фермерство — це форма організації виробництва продукції сільського господарства, лісництва, рибництва й аквакультури, що управляється сім'єю та залежить, здебільшого, від сімейної праці як чоловіків, так і жінок.

Сімейне фермерство — це не тільки виробництво, а і спосіб життя селян, оскільки сім'я та ферма пов'язані між собою, спільно розвиваються та поєднують реалізацію економічних, екологічних, соціальних і культурних функцій.

Соціальний капітал громад

Соціальний капітал — термін, який виступає індикатором рівня згуртованості мешканців громади, визнання ними загальних цінностей, солідарності та мотивації до спільних дій. Соціальний капітал громад знаходить своє відображення у налагодженні плідних взаємин між членами громади, в активному долученні селян до функціонування громадських організацій, церковних парафій, до діяльності груп за інтересами — спортивних секцій, гуртків, народних колективів, до активності на кшталт прибирання вулиць, облаштування дитячих майданчиків, догляду та зариблення ставків тощо.

У цьому контексті особливої ваги набуває активний розвиток здатності селян до організації ефективної співпраці заради піднесення добробуту власної громади, що передбачає сприяння усвідомленню членами спільноти її унікальності, стимулювання розвитку почуття приналежності й єдності, залучення громадян до спільної, взаємозалежної діяльності (організація толоки, свята регіональної гастрономічної спадщини, ярмарку народних ремесел, музичних фестивалів, відновлення місць відпочинку), навчання їх навикам ефективного спілкування, реалізацію громадських економічних проєктів із метою формування у них високого рівня взаємної довіри.

У кожній з аналізованих громад спостерігаються певні види активностей із формування соціального капіталу у сфері розваг, культури, релігії, проте довіра та взаємодія значною мірою знижується в економічній сфері, тобто там, де є фінансовий інтерес і розподіл економічних вигід.

МІСЦЕВА ЕКОНОМІКА

Структура місцевої економіки та рівень її диверсифікованості мають безпосередній вплив на спроможність громади до саморозвитку, на якість і комфорт проживання у ній. Проте економічна діяльність у розвитку всіх досліджуваних громад є найменш включеною до сфери інтересів місцевого самоврядування. Основним напрямом розвитку громад місцеві чиновники вважають залучення інвесторів.

За структурною ознакою економіка всіх шести громад тяжіє до монофункціонального аграрного типу. Промисловість у громадах представлена незначною динамікою, переважно переробкою сільськогосподарської сировини та виробництвом молокопродукції (ТОВ «Мілком-Україна», ТОВ «Лосинівський маслосирзавод» Лосинівської ОТГ), м'ясо-ковбасної продукції (ФОП «Лосинівські ковбаси» Лосинівської ОТГ), хлібобулочних виробів (Лосинівський хлібокомбінат Лосинівської ОТГ, ПП «Шумськ Хліб» Шумської ОТГ). У деяких громадах відмічається занепад місцевої переробної промисловості, яка виробляла локальну продукцію та створювала додаткові робочі місця у сільській місцевості. За останнє десятиріччя перестали функціонувати молокопереробний завод і консервний завод у Шумській ОТГ і цукровий завод у Бужанській ОТГ. Спостерігається низький рівень взаємодії підприємств місцевої переробної промисловості з дрібними виробниками сільськогосподарської сировини, особливо особистими селянськими господарствами. ОСГ знаходять собі інші ринки збуту, керуючися можливостями отримання вищої ціни за вироблену продукцію. З іншого боку, переробні підприємства в умовах тотальної безконтрольності якості виробленої ними продукції застосовують замінники натуральної сировини та поставляють на ринки молоковмісткі та сирні продукти за низькими цінами. За цих умов вони не використовують місцеву сировину, віддають перевагу її низькоякісним і дешевим замінникам. Характерною особливістю є і те, що власники місцевих переробних підприємств переважно не є членами громади, а подекуди і не громадянами України.

В окремих громадах працюють підприємства легкої промисловості, частіше — швейної (ТОВ «СЕГЕШ-Україна» Шумської ОТГ), виробництва та переробки торфу (ТОВ «Дюшенея», ТОВ «Вокаторф» у Шумській ОТГ).

Усі підприємства місцевої промисловості роблять певний внесок у наповнення місцевих бюджетів, зазвичай, перераховуючи до бюджету громади ПДФО, земельний податок, екологічний податок, оскільки основне місце їх реєстрації знаходиться за межами юрисдикції ОТГ.

Підприємницька активність місцевого населення найбільш поширена у сфері торгівлі. За індексом підприємницької активності (рис. 4), який вимірюється співвідношенням кількості ФОПів до економічно активного населення (ЕАН), порівняно краща ситуація у Вовковинецькій, Бужанській і Лосинівській ОТГ. У великій міській Шумській ОТГ цей індекс говорить про наявність 42 ФОПів у розрахунку 100 осіб ЕАН, а у селі Сураж цієї громади їх лише 11. Саме у цьому селі найвищий рівень трудової міграції, чисельність зайнятих поза межами громади становить майже 70%.

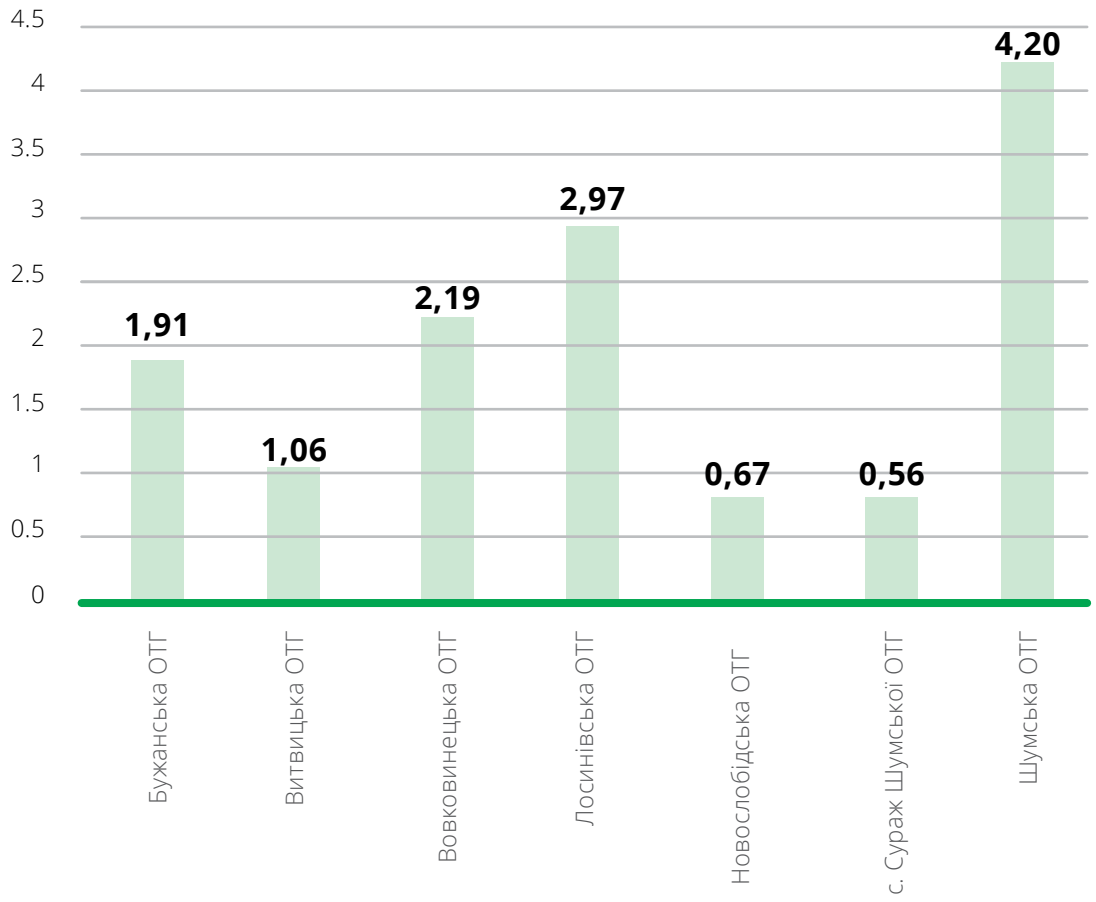


Рис. 4. Індекс підприємницької активності у розрахунку на осіб економічно активного населення, од.

Сільське господарство та земельні відносини

Аграрна структура в ОТГ представлена трьома групами основних виробників сільськогосподарської продукції, а саме: великі агропідприємства (агрохолдинги), середні підприємства і фермерські господарства й особисті селянські господарства.

Підприємства великого агробізнесу контролюють більшість земель сільсько-господарського призначення приватної та комунальної власності у межах ОТГ, оскільки ці землі перебувають у них в оренді. Як правило,

землі на території кожної з сільрад, що входять до ОТГ, перебувають в оренді переважно одного агропідприємства. Таке домінування одного з виробників на території колишніх сільрад є показовою ознакою характеру, за якого відбувалася концентрація аграрного землекористування. Крупні компанії — землекористувачі аналізованих ОТГ мають засновників, зареєстрованих в офшорах[3] (ТОВ «Інтерагроінвест», ТОВ «Агронива-Черкаси», СПП «Біле Озеро» на території Бужанської ОТГ, ПП Агропрогрес на території Лосинівської ОТГ; «Мрія Фармінг Полісся», ТОВ «Колос Агро Шумськ» у Шумській ОТГ) або іноземних бенефіціарів (ТОВ «Нью-Летичів Агро» Вовковинецької ОТГ, ТОВ «Шумськ Агро» (входить до групи «Агропросперіс») Шумської ОТГ.

Представники крупного агробізнесу на території громад займаються інтенсивним аграрним виробництвом, що базується на вирощуванні високорентабельних сільськогосподарських культур (переважно монокультур), що не потребує залучення великої кількості працівників. Окремі з них також розвивають тваринництво індустріального типу. Проблема індустріалізації аграрного виробництва та сільськогосподарського землекористування набуває в ОТГ особливої актуальності з точки зору забезпечення відповідності наявної системи господарювання цілям сталого розвитку.

Середні сільсгоспідприємства та фермерські господарства, розмірами понад 100 га, намагаються пристосуватися до виробничих стратегій крупного агробізнесу; їхня діяльність мало чим відрізняється від діяльності агрохолдингів. Вони намагаються концентрувати земельні ресурси для виробництва обмеженого кола експортопривабливих сільськогосподарських культур. Простежується загальна тенденція відходу від науково-обґрунтованих і екологічно спрямованих принципів співвідношення рослинництва/тваринництва, сільськогосподарських культур у сівозмінах, їх диверсифікації тощо. Спеціалізація виробництва визначається ціновими пріоритетами на ринку, у т.ч., можливостями вигідного збуту продукції, подекуди на шкоду навколишньому природному середовищу та сільському соціуму.

Особисті селянські господарства

Як наслідок відсутності привабливих для місцевого населення пропозицій на ринку праці, низького рівня підприємницької ініціативи, віддаленості до великих міст і інших чинників для більшої частини сільського населення найбільш важливим, а часто єдиним джерелом життєзабезпечення є самозайнятість у власних ОСГ.

Відповідно чинному законодавству в умовах самозайнятості члени особистих селянських господарств опиняються практично поза системою соціального захисту населення, оскільки умови їх участі у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні фінансово неприйнятні для абсолютної більшості з них.

На території громад такі господарства мають суттєвий вплив на забезпечення сільських домогосподарств сільськогосподарською продукцією та продовольством і переважно спеціалізуються на вирощуванні сільськогосподарських культур і відгодівлі тварин.

У Вовковинецької та Витвицької ОСГ і с. Сураж Шумської ОТГ утримується поголів'я корів, достатнє для формування товарних партій молока, яке може реалізовуватися переробним підприємствам або могло би перероблятися на місці на кооперативних засадах або у власних комунальних переробних підприємствах (наприклад, виробництво сирів тощо).

[3] Виводять прибутки за межі країни через офшорні компанії, тим самим обмежуючи надходження до місцевого бюджету, при цьому використовуючи землі громади, часто завдаючи шкоду довкіллю.

Постійне підвищення рівня виробничих витрат, здорожчання засобів захисту рослин, добрив, пального, а також невеликий розмір земельних ділянок, що використовуються особистими селянськими господарствами, обмеженість доступу до ринків збуту є тими чинниками, що зумовлюють низький рівень їх доходів. У період пандемії умови збуту їхньої продукції значно ускладнились, оскільки основні ринки збуту селянської продукції — продовольчі міські ринки. Свою продукцію селяни не здають переробним підприємствам (якщо такі є у громаді) через низькі заготівельні ціни, а також невідповідність вимогам до якості сировини (молока).

Серед головних перешкод, які стримують розвиток сільського господарства в ОСГ — відсутність власних торговельних мереж, нових знань, особливо у сфері цифровізації, комунікацій з іншими учасниками агропродовольчих ланцюгів, доступу до фінансів, можливостей у створенні продукції з доданою вартістю, мінливість законодавства, відсутність захисту дрібного виробника в Україні тощо. Селяни орієнтуються більше на кошти від надання в оренду ділянок крупним виробникам, а також на отримання різноманітних соціальних виплат із боку держави (субсидії, у зв'язку із народженням дитини, з малозабезпеченості, багатодітності, «чорнобильські» тощо). Відсутність підтримки діяльності малих сільськогосподарських виробників призводить також до посилення тінізації праці у сільському господарстві та суміжних галузях сільської економіки.

БЮДЖЕТИ ГРОМАД

Ефективність функціонування територіальних громад і стійкість загальних систем життєзабезпечення населення суттєво залежать від джерел формування бюджету та напрямів використання фінансових ресурсів.

Серед критеріїв оцінки рівня спроможності громади визначаються рівень дотаційності місцевого бюджету, трансфертна залежність, частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету тощо.

Найбільш трансферно залежною серед аналізованих громад є Витвицька ОТГ, у структурі зведеного бюджету якої частка трансфертних надходжень становить 86,2%, у Шумській ОТГ — 62%, Вовковинецькій ОТГ — 61%, Лосинівській ОТГ — 53%, Бужанській ОТГ — 45%, Новослобідській ОТГ — 43% (рис. 5).

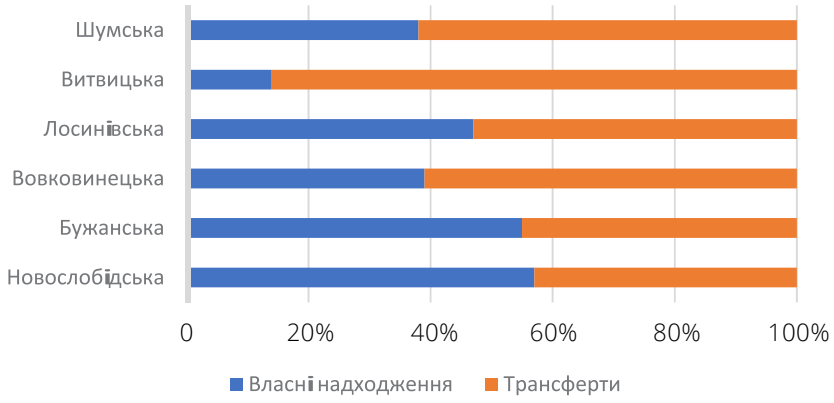


Рис. 5. Джерела формування бюджетів громад

Основну частину офіційних трансфертів, які надходять від органів державного управління, становлять субвенції з цільовим призначенням — фінансування переданих повноважень у сфері освіти й охорони здоров'я. Питома вага освітньої та медичної субвенцій коливається у межах 55–65% від загальної суми трансфертів.

Вагомим інструментом підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів є базова дотація, що надається з державного бюджету для горизонтального вирівнювання податкової спроможності територій. Серед громад, що проаналізовані, найбільш дотаційною є Витвицька громада, в якій базова дотація 2019 р. становила 13,7% зведеного бюджету громади. Найменші суми базової дотації отримали Новослобідська та Бужанська ОТГ з показниками 0,28% і 1,5% зведеного бюджету відповідно. За розрахунками фіскальних органів ці громади спроможні майже самостійно фінансувати потреби населення на рівні, не нижчому за середньоукраїнський.

До загального обсягу трансфертів включена субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Згідно порядку кошти субвенції спрямовуються на покращення систем життєзабезпечення громад, реалізацію місцевих проєктів. Суми субвенції коливаються у межах 5% загальних доходів, а результативність їх використання має значно більшу вагу. Громади самостійно планують напрями використання субвенції, що сприяє цільовому й ефективному використанню державної підтримки.

Додатковим джерелом наповнення бюджетів громад є можливість створення фондів розвитку. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 25 ст. 26, ст. 68) місцевим органам самоврядування надано право створювати цільові фонди та затверджувати положення про порядок їх формування та використання. У трьох із шести досліджуваних громад створені цільові фонди. Кошти фонду призначені для забезпечення додаткового фінансування соціальної сфери, закладів освіти, культури, медицини, спорту, громадських організацій, розвитку інфраструктури та благоустрою сільської ради тощо. У 2019 р. суми, акумульовані через фонд, не дуже значні, та використані на поточні потреби. Зважаючи, що це додаткове фінансування та напрями використання затверджуються рішенням сесії сільської ради, як і розподіл інфраструктурної субвенції, доцільно кошти переорієнтувати на підтримку економічних ініціатив громади, завдяки яким у подальшому зростатимуть доходи громади та забезпечуватиметься фінансова самостійність.

Аналізовані громади суттєво різняться за часткою податкових надходжень у структурі бюджету від 13,4% у Витвицькій ОТГ до 53% — у Новослобідській. Наповнення бюджетів залежить виключно від економічної активності у громаді. Найбільшим бюджетоутворюючим податком громад є податок із доходів фізичних осіб (ПДФО). Питома вага ПДФО у податкових надходженнях у Лосинівській, Витвицькій і Шумській ОТГ становить 60–63%, у Новослобідській — 42,3%, у Бужанській і Вовковинецькій — близько 50%. Податок стягується з усіх доходів, що отримані мешканцями громади. У сільській місцевості основна частина ПДФО надходить не від отриманої заробітної плати, а з доходів від здачі в оренду земельних паїв (які часто відносять до пасивних доходів). У зв'язку з запровадженням ринку землі (з 01.07.2021 р.) частина сільськогосподарських угідь може бути продана, скоротяться орендні платежі та відповідно податки з них. Враховуючи такі прогнозні втрати доходів бюджету, громадам доцільно розробляти компенсаційні механізми, зокрема, стимулювати реєстрацію суб'єктів підприємницької активності та малого бізнесу на території громади, сприяти створенню сімейних фермерських господарств тощо.

В Україні законодавчо закріплено право визначати ставки місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування ОТГ. Для економічного розвитку дуже важливо встановлювати доцільні й обґрунтовані ставки податків з урахуванням рівня платоспроможності суб'єктів господарювання та потреб місцевого бюджету. У шістьох зазначених громадах ставки єдиного податку, земельного податку та податку на нерухоме майно різняться, що свідчить про впровадження диференційованого підходу та врахування особливостей розвитку громад. Найбільш низькі ставки земельного податку застосовуються у Новослобідській і Шумській ОТГ — 0,3% і 0,5% нормативної грошової оцінки (НГО) за одиницю площі, у Бужанській і Вовковинецькій — 1%.

У Витвицькій ОТГ суттєво різняться ставки податку залежно від платника: фізичні особи платять земельний податок за ставкою 1%, а юридичні — 10% НГО. Занадто високі ставки податку стають обмежувальним чинником здійснення діяльності юридичних осіб на території громади та відповідно сплати інших податків до місцевого бюджету.

Ставки єдиного податку майже однакові у всіх досліджуваних громадах: підприємці I групи щомісячно сплачують 10% від прожиткового мінімуму працездатних осіб, II групи — у розмірі 20% від мінімальної заробітної плати. Найбільш низькі ставки податків у Новослобідській громаді становлять 10%. Це мало би стимулювати розвиток підприємництва, та протягом 2018–2020 років зростання ділової активності не відмічається.

З метою досягнення збалансованості бюджету громади обмежують фінансування видатків, спрямованих на подальший розвиток. Аналіз видаткових частин свідчить, що надходження з різних джерел повністю витрачаються на споживчі потреби. Основною статтею витрат є витрати на освіту. Їх частка становить 55–65%. У той самий час витрати на економічну діяльність складають лише 6–10%. Через обмежені фінансові ресурси видатки бюджету розвитку навіть не плануються.

Оцінка фінансових показників бюджетів за окремими індикаторами свідчить про значну нерівномірність бюджетної забезпеченості різних об'єднаних територіальних громад. Спроможність бюджету визначалася за трьома показниками — рівнем дотаційності, доходами загального фонду без трансфертів на 1 мешканця, видатками загального фонду на 1 мешканця. Рівень операційних видатків оцінювався за питомою вагою видатків на утримання апарату управління у доходах загального фонду, питомою вагою заробітної плати у видатках загального фонду, питомою вагою капітальних видатків у загальній сумі видатків. Спрямованість на довгостроковий розвиток оцінювалася за сумами капітальних видатків на 1 мешканця громади та питомою вагою капітальних видатків у загальних видатках.

За даними 2019 р. найбільш дотаційно залежним був бюджет Витвицької ОТГ. Рівень дотаційності становив 50,3% (рис. 6). Відповідно і доходи загального фонду на 1 мешканця (без врахування трансфертів) були найбільш низькими та становили 1,1 тис. грн. Найбільш самостійними серед оцінюваних виявилися бюджети Новослобідської та Бужанської ОТГ. Основною причиною стала не економічна активність у громадах, а мала кількість населення, яка проживає на значних територіях (це критерії виділення більшості субвенцій).

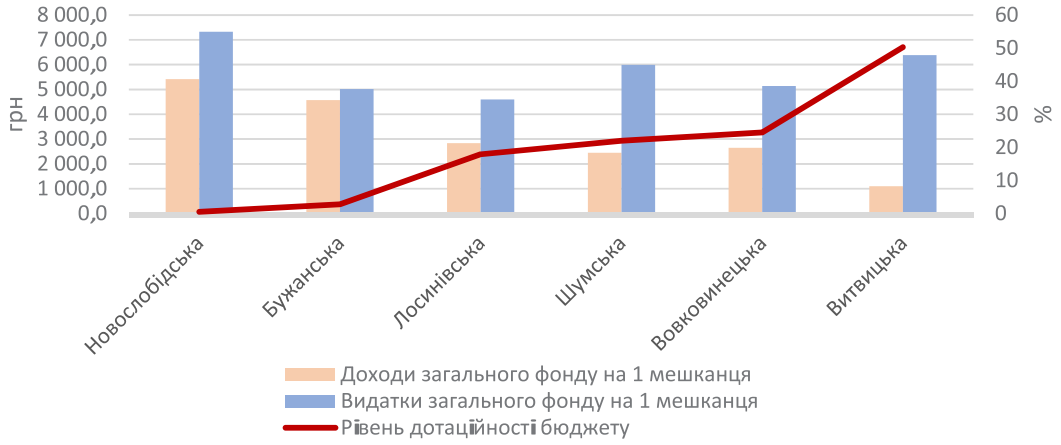


Рис. 6. Рівень дотаційності бюджетів ОТГ

У всіх зазначених громадах питома вага заробітної плати працівників бюджетної сфери у видатках сягає більше 70% (рис. 7). Найбільше витрачають на заробітну плату (90% бюджетних коштів) у Витвицькій ОТГ, бюджет якої дотаційний і власних надходжень вистачає лише на заробітну плату. Витвицька ОТГ також вирізняється серед інших великою питомою вагою видатків на управління, яка становить 86,5%. При цьому в абсолютних показниках витрати на управління у розрахунку на 1 мешканця громади складають всього 953,6 грн, що є середнім показником між усіма громадами.

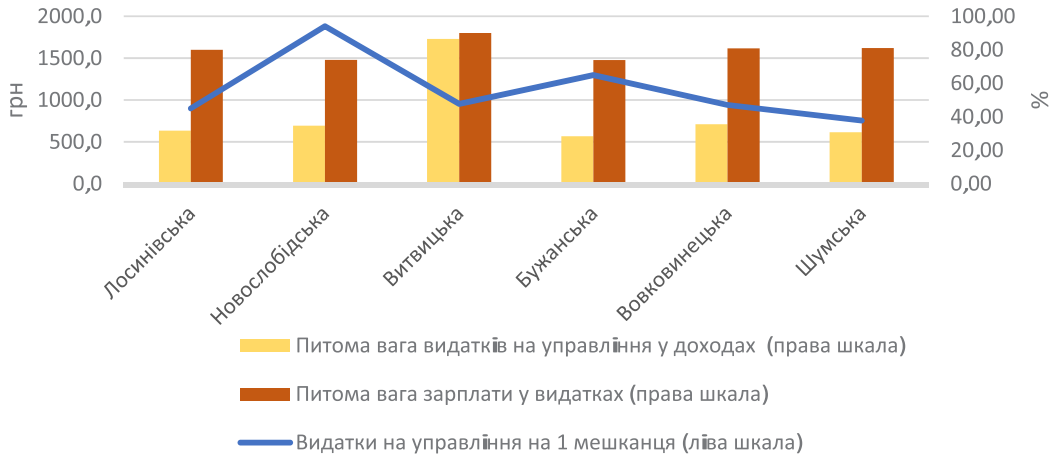


Рис. 7. Показники оцінки операційних видатків ОТГ

Найбільші витрати на органи управління у розрахунку на 1 мешканця спрямовуються у Новослобідській громаді. Щорічно з бюджету витрачається на управління громади 1881,4 грн у розрахунку на 1 мешканця. Це повинно стати сигналом для перегляду у бік оптимізації чисельності апарату управління громади. Скорочення спеціалістів апарату стане доцільним не лише задля економії бюджетних коштів, а для використання їхнього кваліфікаційного потенціалу для розбудови економіки громади.

Оцінка видатків бюджету громад у розрізі кодів економічної класифікації свідчить, що більше 80% коштів спрямовуються на споживчі потреби, а у Шумській і Бужанській ОТГ показник сягає 90% (рис. 8).

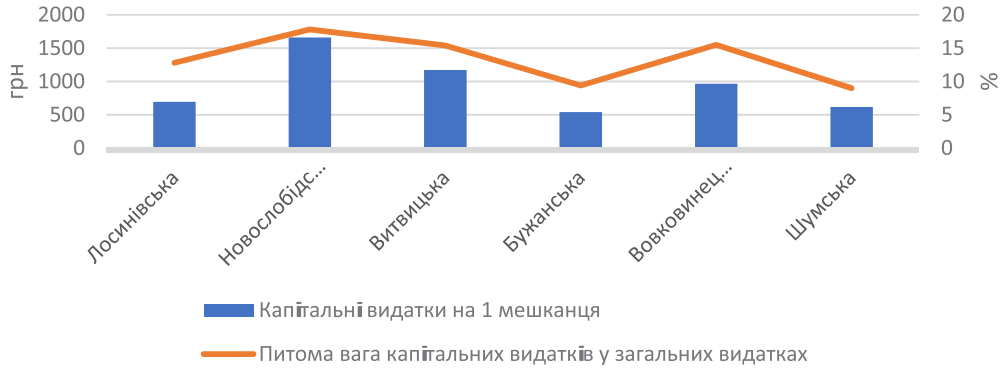


Рис. 8. Можливості бюджетування довгострокового розвитку в ОТГ

Питома вага капітальних видатків у загальних видатках коливається у межах 10–15% видатків бюджету. Основна частина витрачається на капітальний ремонт і реконструкцію об'єктів, решта — на придбання обладнання та предметів довгострокового користування. Сума капітальних видатків на 1 мешканця становить від 540 грн у Бужанській ОТГ до 1659 грн — у Новослобідській ОТГ. Найменше опікуються перспективами довгострокового розвитку, з огляду на видатки бюджету, у Лосинівській, Бужанськиій і Шумській ОТГ.

У 2020 р. у зв'язку з пандемією COVID-19 бюджети об'єднаних територіальних громад були скориговані у бік скорочення дохідної частини (рис. 9). Урядові заходи у сфері підтримки платників податків для запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби супроводжувалися прийняттям законів, дія яких прямо

Рис. 9. Втрати бюджетів ОТГ від заходів, пов'язаних із запобіганням пандемії, 2020р.

Бужанська 2020 / 2019 **+2 %**

Витвицька 2020 / 2019 **-14 %**

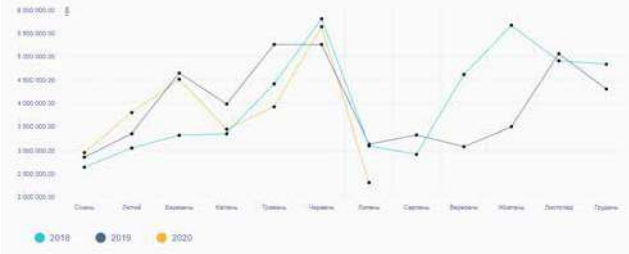


Рис. 9. Втрати бюджетів ОТГ від заходів, пов'язаних із запобіганням пандемії, 2020р.

вплинула на бюджети ОТГ. Зокрема, доходи місцевих бюджетів скоротилися на обсяг місячних надходжень від податку на нерухоме майно та плати за землю[4]. У квітні-травні внаслідок ухваленого законопроєкту № 540-IX від 30.03.2020 р. про зниження податкового навантаження на підприємців і виробників бюджети недоотримали від 10 до 20% надходжень порівняно з минулорічними показниками. Закон покликаний підтримати бізнес і мінімізувати негативні наслідки кризи, та запроваджені пільги стосуються саме тих податків, які наповнюють місцеві бюджети. Наразі не йдеться про компенсаційну підтримку держави.

Аналіз фінансової спроможності бюджетів аналізованих громад свідчить про її низькій рівень. Бюджети мають споживчий характер, трансферти, які надходять покривають потреби переданих повноважень. Маючи обмежені власні ресурси, громади практично не вкладають кошти у довгостроковий розвиток. При цьому не використовують ті можливості, які надані їм у бюджетній сфері. Законодавчо закріплені повноваження передбачають: а) можливість створення цільових фондів із метою використання коштів на проєкти економічного розвитку, б) формування бюджетів розвитку за рахунок місцевих податків (наприклад, екологічного), в) встановлення обґрунтованих ставок місцевих податків і зборів для стимулювання бізнес-активності. Впровадження цих заходів разом із започаткуванням проєктів економічного розвитку громад дозволять посилити самостійність і спроможність бюджетів, убезпечити себе від несталості державної підтримки (відміна інфраструктурної субвенції 2020 р.) та покращувати системи життєзабезпечення населення громад.

[4] Втрати усіх місцевих бюджетів у 2020р., за даними експертів (USAID проект «ДОБРЕ») становитимуть близько 2% податкових надходжень загальних фондів місцевих бюджетів.

ОЦІНКА ІНКЛЮЗИВНОГО СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

У державній політиці України хоча і декларуються широкі соціально орієнтовані цілі, проте на практиці регулювання зводиться до стимулювання економічного зростання та, зокрема, в аграрному секторі — збільшення валового виробництва та нарощення експортного потенціалу. У результаті отримані надприбутки присвоює обмежене коло представників вітчизняного агробізнесу та транснаціональних корпорацій, натомість власники земельних ділянок і сільські мешканці обмежені у праві визначення доходу від здачі в оренду землі та можливостях працевлаштування за місцем проживання. Відсторонення сільських мешканців від впливу на прийняття рішень (громадянська та політична участь) у підсумку веде до обмежень їх економічних і соціальних прав. Усталена практика може змінюватися з переходом до політики та програм інклюзивного сільського розвитку

Інклюзивний сільський розвиток — такий розвиток, результатом якого є гарантування та створення сільським мешканцям умов для: використання у господарській діяльності землі (а не тільки її продажу) й інших місцевих природних ресурсів; адекватного розподілу результатів економічного зростання у сільському господарстві й інших галузях сільської економіки; участі у суспільному та громадському житті для згуртування громад і відстоювання прав людини. Він веде до скорочення бідності, подолання економічного, соціального та політичного вилучення людей, які мешкають у сільській місцевості. Інклюзія є достатньою умовою для реального впливу сільських мешканців на місцеві громади, надає більшого шансу стати господарями, творчими особистостями та продуктивними працівниками. Політика та програми інклюзивного сільського розвитку мають на меті подолання нерівності сільських мешканців у доступі до політичних, соціальних і економічних благ і розподілі вигід і прибутків від використання локальних ресурсів. Інклюзивний сільський розвиток ґрунтується на базовому принципі інклюзивності «ніхто не має бути залишеним без уваги».

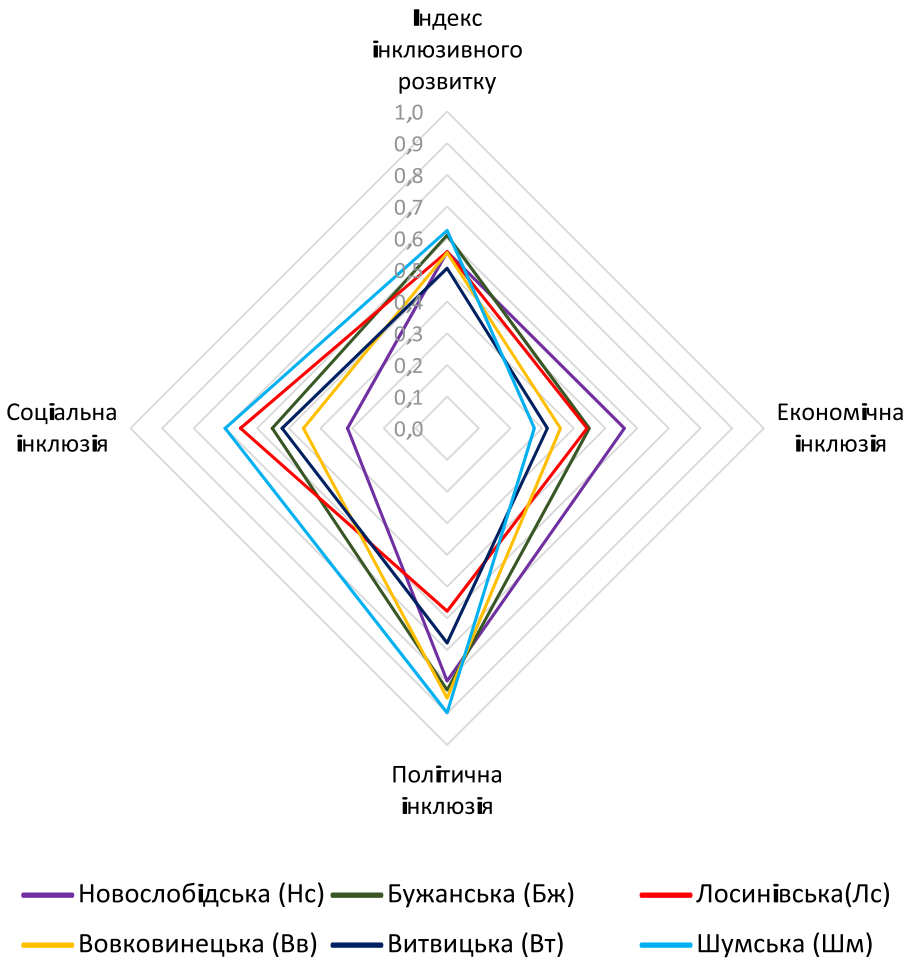
У результаті опитування представників ОТГ було здійснено аналіз і оцінку характеру соціально-економічного розвитку кожної з шести відібраних громад із позицій інклюзивності у кількісних показниках.

Усі проаналізовані ОТГ відрізняються між собою за ключовими соціо-економічними, просторовими, природними й іншими характеристиками. З-поміж 6 ОТГ є міські та сільські, великі та порівняно малі, добре та

менш забезпечені різними ресурсами тощо. Все це накладає відбиток на можливостях і умовах задоволення інтересів усіх членів громад, передусім, сільських, що відображено різними рівнями індексу інклюзивного сільського розвитку та його складових — політичною, економічною та соціальною інклюзією. У цілому ОТГ, що беруть участь у проєкті, мають деякі спільні особливості у забезпеченні інклюзивного сільського розвитку, а саме:

— Найбільш низький рівень інклюзії має місце за економічною складовою, а вищий — за політичною складовою;

— ОТГ сильно відрізняються за рівнем кожної складової інклюзії — політичної, економічної, соціальної (рис. 10).



Джерело: власні розрахунки

Рис. 10. Рівень інклюзії сільського розвитку у досліджуваних ОТГ

Отримані дані дозволяють виділити ту сферу життєдіяльності громади, де мають першочергово відбуватися зміни для підвищення включеності селян до процесів розвитку. Характер необхідних змін для кожної з ОТГ за сферами життєдіяльності можна зрозуміти за рівнем інклюзії у розрізі видів нерівності: нерівність у доступі до послуг і благ, нерівність в якості отримуваних послуг, нерівність розподілу вигід і наявність привілейованих членів соціуму.

В економічній сфері для підвищення інклюзивного сільського розвитку всі шість ОТГ мають врахувати необхідність покращення передусім якості економічної сфери та діяльності. Для цього громади при розробці планів соціоекономічного розвитку мають передбачити комплекс заходів для:

— диверсифікації сфер економічної діяльності у громадах;
— зниження рівня неформальної зайнятості;
— підвищення дохідності неаграрної діяльності домогосподарств;
— створення економічних можливостей якісного працевлаштування для молоді.

Поліпшення якості економічної сфери у громадах сприятиме покращенню розподілу економічних вигід і подоланню нерівності між їх мешканцями, оскільки у цій частині простежується найбільш низький рівень інклюзії: зокрема, у Вовковинецькій, Витвицькій і Шумській (Сураж) ОТГ рівень інклюзії критично низький, у Лосинівській і Бужанській — просто низький, виключення становить лише Новослобідська ОТГ (це обумовлено вищим рівнем бюджетних можливостей ОТГ у забезпеченні соціо-економічного розвитку, обсягом доступних земельних ресурсів членам громади) (табл. 4).

Таблиця 4. Індекс інклюзивного сільського розвитку за видами нерівності

Секторальний вимір	Види нерівності	ОТГ					
		Нс	Бж	Лс	Вв	Вт	Шм
Соціальна інклюзія	Доступ до соціальних послуг	0,27	0,76	0,75	0,54	0,68	0,81
	Якість соціальних послуг	0,43	0,46	0,51	0,36	0,38	0,71
	Розподіл соціальних благ	0,24	0,44	0,70	0,46	0,51	0,59
Економічна інклюзія	Доступ до ринку праці	0,59	0,56	0,57	0,52	0,36	0,43
	Якість економічної діяльності	0,41	0,43	0,51	0,34	0,44	0,19
	Розподіл економічних доходів	0,68	0,35	0,25	0,22	0,14	0,21
Політична інклюзія	Доступ до можливості впливу	0,89	0,89	0,81	0,81	0,69	0,78
	Якість впливу та контролю	0,83	0,92	0,42	0,75	0,67	0,92
	Розподіл політичних переваг	0,67	0,67	0,51	1,00	0,67	1,00

* Наведені дані лише для Заложцівсько-Кременецького району, у межах якого знаходиться частина Шумської ОТГ, а саме колишня Суражська сільська рада.

Соціальна сфера також має стати об'єктом проведення змін для формування більш інклюзивного середовища життєдіяльності мешканців всіх 6 громад. Доступ до соціальних послуг у громадах забезпечено на достатньому та високому рівні за виключенням Новослобідської ОТГ, що обумовлено великою площею її території та розосередженістю дуже малих сільських населених пунктів. Натомість якість отримуваних громадянами соціальних послуг вимагає поліпшення у Вовковинецькій, Витвицькій, Бужанській і Новослобідській ОТГ. У рамках проєкту запропоновані спеціальні заходи для окремих громад (Новослобідська — одна група, Бужанська та Вовковинецька — інша група), спрямовані на поліпшення розподілу соціальних послуг. У Новослобідській ОТГ це можуть бути заходи та рішення, основані на технічних інноваціях подолання транспортної недоступності послуг; натомість у Бужанській і Вовковинецькій ОТГ — заходи та рішення для покращення отримуваних благ соціально вразливим категоріям населення.

У політичній сфері рівень інклюзії практично в усіх ОТГ є високим. Це свідчить про створення сприятливих умов участі та можливостей впливу членів громад у громадському та політичному житті, проте їх реальне використання під питанням. У Лосинівській ОТГ якість участі громадян порівняно низька (проте не виключено суб'єктивний характер оцінок, представлених членами даної громади). Покращенню якості сприятиме впровадження заходів і технічних рішень, спрямованих на підвищення довіри до органів самоврядування й участі громадян у житті громади через активізацію механізмів громадянського суспільства, які описані у рекомендаціях для окремих ОТГ.

Моніторинг інклюзивного сільського розвитку на рівні ОТГ є необхідною умовою оцінювання ефективної реалізації реформи децентралізації, яка передбачає врахування інтересів усіх мешканців об'єднаних територіальних громад як центральних, так і периферійних поселень.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У результаті дослідження стану соціоекономічного розвитку відібраних громад було виявлено низку проблем загальнонаціонального рівня, які важливо вирішити для збереження та посилення демократичних змін у сільській місцевості в умовах децентралізації. Серед них найбільш важливими є такі:

— **Популяризація та пропагування необхідності побудови національної та місцевої політик, правових і організаційних механізмів землекористування відповідно Добровільних керівних принципів відповідального регулювання питань володіння та управління земельними, лісовими та рибними ресурсами у контексті Національної продовольчої безпеки ФАО (2012 р.).**

Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО) працює в Україні у рамках Програми ООН. Ця Програма сприяє підтримці України на шляху сталого людського розвитку, спрямованого на досягнення заможної, демократичної та сильної держави, в якій ніхто не залишається осторонь і враховується думка кожного та кожної. Діяльність програми спрямована на боротьбу з бідністю у сільських районах шляхом впровадження ефективних моделей соціального й економічного розвитку та розвитку навколишнього середовища, а також шляхом підтримки демократичних процесів. Програма розвитку ООН досягає своїх цілей у партнерстві з Кабінетом Міністрів України. В умовах посилення неоліберальних підходів до запровадження вільного ринку земель сільськогосподарського призначення важливо організувати для урядовців, політиків усіх рівнів, органів місцевого самоврядування та представників громадянського суспільства роз'яснення основних засад «Добровільних керівних принципів відповідального регулювання питань володіння та управління земельними, лісовими та рибними ресурсами», які Україна разом з іншими країнами підтримала 2012 року. Перегляд наявних в Україні практик землеволодіння та землекористування відповідно добровільним принципам ФАО, створить можливості для максимального дотримання прав людини; врахування потреб особливо вразливих груп населення; вирішення проблем розвитку сільської місцевості, охорони довкілля; запобігання спекуляції та надмірній концентрації земель; врахування інтересів дрібних сільськогосподарських товаровиробників; розвитку механізмів моніторингу землекористування на національному, регіональному та місцевому рівнях тощо.

— **Роз'яснення недоцільності прийняття проєкту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо детінізації виробництва сільськогосподарської продукції» № 3131-д від 14.07.2020 р.**

Положення цього законопроєкту є дискримінаційними для дрібних сільськогосподарських товаровиробників, які не мають можливості зменшувати поставлене податкове зобов'язання за рахунок інших податків і зборів на відміну від середніх і великих агровиробників. Зростання податкового навантаження на малих фермерів і власників ОСГ не стільки приведе до детінізації землекористування, скільки може стати причиною згортання сектору дрібнотоварного сільськогосподарського підприємництва у селах і каталізатором масового продажу приватних земельних ділянок селян, які вони отримали у процесі приватизації землі (біля 7 мільйонів дрібних землевласників).

— **Закріплення переважного права територіальних громад і місцевих мешканців при набутті майнових прав на землі та прав у ресурсокористуванні (на підставі угод оренди чи наданих спецдозволів).**

На національному рівні при реалізації політики у сфері земельних відносин, надрокористування (корисні копалини місцевого значення) слід встановити пріоритет територіальних громад і місцевих користувачів при набутті майнових прав на землі й інші місцеві ресурси, що сприятиме перерозподілу доходів від експлуатації ресурсів громад на користь місцевих бенефіціарів (сільських мешканців і громад).

У частині аграрного землекористування законодавчо це може бути закріплено внесенням змін до Закону України 552-IX і відповідними змінами й узгодженнями з чинним законодавством і новими нормативно-правовими актами (зокрема, це стосується Проєкту Закону про внесення змін до Земельного кодексу України й інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин, який зараз готується до другого читання у Верховній Раді).

— **Запровадження для великих землекористувачів погектарних платежів, які спрямовуватимуться до Фонду розвитку сільських територій для посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування у вирішенні соціально-економічних проблем.**

Створення Фонду розвитку сільських територій (ФРСТ) передбачене Законом України № 552-IX від 31.03.2020 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення». Проте запропоновані джерела наповнення ФРСТ — 1% обсягу спецфонду держбюджету, 20% від орендної плати за державні та комунальні сільськогосподарські землі, надходження від міжнародної технічної допомоги — обмежені та не забезпечать достатнє фінансування програм і заходів зі сталого сільського розвитку. Поза межами джерел формування ФРСТ залишаються землі приватної власності, що використовуються великими орендарями. Погектарні платежі, як основне джерело наповнення ФРСТ, повинні бути запровадженні при прийнятті Закону України про створення та функціонування ФРСТ і стати надійним джерелом його наповнення. Їх мають сплачувати сільськогосподарські виробники, які орендують понад 100 га угідь (за аналогією з обмеженням площ угідь, які дозволено набувати у власність одній особі на першому етапі функціонування ринку купівлі-продажу сільськогосподарських земель). Законом про створення та функціонування ФРСТ слід також закріпити компетенцію органів місцевого самоврядування щодо встановлення розміру погектарних платежів — за ставкою, не меншою 1% від нормативної грошової оцінки земель.

За рахунок коштів ФРСТ на місцевому рівні важливо запровадити спеціальні програми стимулювання сімейних фермерських господарств, націлених на підтримку наявних господарств і спеціальною програмою трансформації товарних особистих селянських господарств у сімейні ферми (програма розширення фермерського укладу на рівні ОТГ) шляхом надання грантів на впровадження розроблених бізнес-ідей щодо виробництва локального продовольства та його брендингу; розширення сфери надання послуг сільської гостинності та домашньої гастрономії.

— **Посилення ролі громадянського суспільства та можливостей його впливу на землеволодіння та землекористування у громаді через запровадження реально робочого механізму громадянського суспільства.**

Такий механізм можна запустити з ініціативи органів місцевого самоврядування, запровадивши в ОТГ спеціальні Програми захисту дрібних землевласників. Сутність програми — стимулювання дрібних землевласників до консолідації земельних ділянок в один економічно доцільний земельний масив (як правило, у межах одного поля), та на ринку оренди землі вони виступатимуть зі спільною консолідованою позицією. Для цього необхідно виконати дві умови:

- Самоорганізація землевласників. Власники всіх земельних ділянок/паїв на одному полі створюють організацію дрібних землевласників — Сільський земельний комітет (СЗК). Метою його діяльності є спільне ведення переговорів щодо укладання Генерального договору оренди земельних ділянок/паїв на площі одного сільськогосподарського масиву — поля. Орендарі при вирішенні всіх питань, пов'язаних з орендою земельних ділянок, зобов'язані мати справу не з власниками ділянок/паїв, а із СЗК.

- Терміни договорів оренди всіх розташованих на полі земельних ділянок/паїв синхронізуються. У результаті СЗК матиме можливість у певний момент часу пропонувати в оренду все поле.

У разі задоволення цих умов землевласники матимуть у своєму розпорядженні та пропонуватимуть те, що має попит на ринку, а саме: сільськогосподарську землю, що має площу економічно життєздатної виробничої одиниці — поля — та пропонується в оренду. У результаті спільних дій дрібних землевласників на рівні ОТГ встановлюватимуться більш справедливі відносини у землеволодінні та землекористуванні, а саме:

- дрібні землевласники матимуть реальний інструмент впливу на регулювання взаємовідносин з орендарями, у тому числі, на одержання справедливого доходу від здавання своєї землі в оренду;
- право оренди землі діставатиметься найбільш ефективно господарюючим місцевим виробникам, вибір яких здійснюватиметься співвласниками земель ОТГ;
- суттєво скоротяться витрати орендодавців і орендарів, пов'язані зі здаванням землі в оренду й оформленням договорів оренди, оскільки буде запроваджено єдиний «генеральний договір оренди», який б укладався між орендарем і СЗК, членство в якому є обов'язковим для власників усіх ділянок/паїв на полі;
- ринкові розміри орендної плати за землю позитивно вплинуть на ринкову вартість землі, після запровадження її вільної купівлі-продажу;
- буде усунута можливість неефективного використання поля, тому що і СЗК, і виробник зацікавлені в одержанні максимального доходу на поле у цілому. Очевидно, що члени СЗК віддаватимуть перевагу виробництву на їх полі одночасно кількох видів сільськогосподарських культур; дбатимуть не тільки про найбільш високий дохід, а і про захист життєвого середовища громади та природної родючості ґрунтів на їх полі;
- діючи як СЗК, спільно та самоорганізовано, власники земельних ділянок/паїв матимуть можливість включати до договорів оренди вимоги щодо практики обробки землі, збереження родючості ґрунтів, підтримки у належному стані систем зрошення та здійснення орендарями інших заходів для забезпечення сталого характеру господарювання на сільськогосподарських землях громади;
- створення СЗК, їх участь і роль на ринку оренди буде важливим досвідом для подальшого розширення впливу СЗК на ринку купівлі-продажу сільськогосподарських земель і запобігання обезземеленню селян після введення до дії відповідного законодавства.

Кошти на запровадження Програм створення СЗК на рівні ОТГ органи місцевого самоврядування можуть використовувати з Фонду розвитку сільських територій (ФРСТ).

— **Роз'яснення місцевим мешканцям необхідності запровадження стратегічного планування місцевого ресурсокористування та контролю за дотриманням спільного бачення використання ресурсів для спільного блага з боку органів місцевого самоврядування.**

Цей напрям у підтримці місцевого економічного розвитку полягає у реалізації на місцевому рівні стратегічних підходів у плануванні, управлінні та розпорядженні місцевими ресурсами, у першу чергу — земельними. Він набуває особливого значення у контексті завершення передачі місцевим громадам прав розпорядження землями за межами населених пунктів (розгляд у ВР законопроєкту 2194, анонсована Держгеокадастром передача державних земель всім ОТГ після місцевих виборів 2020 року тощо), проте не повинен обмежуватися лише землями комунальної власності, а й, у контексті очікуваного відкриття ринку (купівлі-продажу) сільськогосподарських земель, поширюватися на участь місцевої громади у регулюванні місцевих ринків сільськогосподарських земель приватної власності.

Практика свідчить, що на даний час значна частина рішень на місцевому рівні щодо розпорядження землями приймається під впливом ситуативних факторів, і такі рішення часто не відповідають довгостроковим інтересам і реалізації пріоритетів місцевого розвитку — формуванню його економічної бази, підвищенню зайнятості сільського населення та зростанню рівня його доходів, становленню фермерських господарств сімейного типу, розвитку солідарного сільського господарства, стимулюванню місцевих користувачів, які зареєстровані на території громади та максимально сплачують податки до місцевого бюджету тощо.

Виходячи із цього, у сфері земельних відносин доцільним є формулювання на рівні громад основних цілей, яких слід досягнути у довгостроковій перспективі, короткострокових завдань, і у подальшому узгоджувати з ними поточні рішення, які стосуються використання земельних і інших видів просторових ресурсів. Це може бути зроблено у рамках місцевих стратегій управління місцевими ресурсами у вигляді як окремих документів, так і як частини більш тематично широких місцевих стратегій і програм. На національному рівні при реалізації політик у сфері земельних відносин, лісового господарства, надрокористування, водокористування, зокрема, при видачі спецдозволів, ліцензій і інших дозвільних документів, встановленні законодавчих обмежень і вимог, слід встановити пріоритет місцевих користувачів, що сприятиме перерозподілу доходів від експлуатації ресурсів громад на користь місцевих бенефіціарів (сільських мешканців і громад).

— **Ініціювання в Україні необхідності приєднання до європейської практики розвитку сільських територій на базі підходу LEADER із метою активізації економічного розвитку громад. Об'єднання зусиль, навичок і знань органів самоуправління, бізнесу й активістів за принципом підходу LEADER забезпечить стимулювання європейських підходів до локальної політики розвитку економічної активності сільського населення.**

Програма Європейського Союзу LEADER була започаткована у країнах-членах ЄС і зараз розширена на інші країни, які сповідують євроінтеграційні цінності (серед них Молдова, Грузія, Туреччина й інші). Ця Програма реалізується шляхом інституалізації об'єднань представників місцевих громад, органів самоврядування, організацій громадянського суспільства й інших зацікавлених приватних осіб у місцеві ініціативні групи (local action group — LAG), яким надаються повноваження та фінансові ресурси для стимулювання розвитку місцевої сільської економіки та сільських територій. Фінансування за програмою LEADER здійснюється за чотирма блоками діяльності LAG:

I. Підготовчі заходи спрямовані на ініціювання місцевої громади та лідерів до дій (тренінги для потенційних учасників LAG, пілотні проєкти щодо розробки стратегій місцевого розвитку тощо);

II. Імплементація заходів, передбачених у стратегіях місцевого розвитку (гранти на фінансування конкретних проєктів щодо розвитку сільської економіки та сільських територій);

III. Міжрегіональне співробітництво (технічна підтримка кооперації між LAG-ми, країнами-членами ЄС);

IV. Адміністративні та представницькі витрати, пов'язані з діяльністю LAG.

Як підтверджує досвід країн ЦСЄ, найкращий варіант запуску програми LEADER — реалізація пілотних проєктів із подальшим розширенням масштабів програми на всю територію. При цьому важливо, щоб ініціатива формувалася безпосередньо у громадах, а не організаціями-донорами чи представниками органів місцевої влади, оскільки, як свідчить досвід, активні громадські організації більш ініціативні та життєздатні для впровадження програми LEADER. Проте цей процес, як правило, займає декілька років (від двох до чотирьох). Таким чином будуть сформовані більш стійкі, а, головне — виважені зв'язки між не лише членами різних сільських населених пунктів, а і бізнесу, представників сільського громадянського суспільства. Більше того, в умовах євроінтеграційного вектору розвитку

України та прагнення до імплементації європейської політики сільського розвитку, впровадження програми LEADER може стати першим вагомим кроком в її реалізації. Фінансування пілотних проєктів за програмою LEADER можуть взяти на себе європейські організації-донори й Єврокомісія. Для України у цьому напрямі першочерговими завданнями можуть бути визначення й обґрунтування критеріїв для участі у програмі (наприклад, віднесення територій до «сільських», участь міських населених пунктів у програмі тощо) та підготовка кадрів для організації та старту програми (на національному рівні — підготовки спеціалістів з оцінки відповідності проєктів нормам європейського законодавства, на локальному — стимулювання формування лідерів для організації роботи ініціативних груп).

— **Посилення поінформованості сільського соціуму та представників органів місцевого самоврядування щодо механізмів і інструментів покращення бюджетного процесу на локальному рівні, зокрема, адміністрування податкових надходжень. Серед них:**

а) у рамках податку з доходів фізичних осіб (ПДФО).

Підтримати ініціативи Асоціації ОТГ щодо сплати ПДФО, які спрямовані на збільшення ставки податку, що зараховується до місцевого бюджету з 60 до 80%.

Підтримати зміни до проєкту ЗУ від 09.06.2020 р. № 3614 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи» у частині розподілу ПДФО: 40% — до бюджету громади, де здійснюється діяльність, 20% — за місцем проживання особи (на даний час правка відхилена).

б) у рамках надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад (інфраструктурна субвенція).

Підтримати ініціативу Асоціації ОТГ щодо продовження надання субвенції. Необхідність продовження розподілу такої субвенції обумовлена тим, що всі громади (і ті, що вже створені, і ті, які будуть утворені за результатами адміністративно-територіальної реформи) потребують фінансової підтримки держави, оскільки інфраструктура, яку вони отримують до своєї власності потребує суттєвих фінансових вкладень для відновлення її функціонування з метою надання ефективних послуг територіальним громадам. Особливо важливою ця підтримка є для сільських громад. У містах інфраструктура формувалася й оновлювалася десятиріччями, у сільській місцевості протягом цього періоду вона руйнувалась. У 2020 р. субвенція відмінена у зв'язку з перерозподілом бюджетних коштів на заходи боротьби з Covid-19. Проєктом Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 р.» субвенція не передбачена.

с) у рамках диверсифікації джерел наповнення бюджетів.

Одним з основних джерел формування податкових надходжень бюджетів ОТГ є податок із доходів фізичних осіб (ПДФО). У різних громадах його частка становить від 40,3% у Новослобідській ОТГ до 63% у Лосинівській і Шумській ОТГ. Особливістю його формування у сільських громадах є те, що основна сума надходить від оподаткування доходів від плати за здані в оренду паї. Із 1 липня 2021 року скасовується дія мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення. Частина земель може бути продана та, відповідно, скоротиться сума надходжень даного податку (буде одноразова сума від продажу). Громади зацікавлені у збереженні прав власності своїх мешканців на землю. Потрібно проводити роз'яснювальну роботу, стимулювати підприємницьку активність серед населення, зокрема, створення сімейних фермерських господарств і кооперативів, комунальні підприємства не лише з надання послуг, а і з різноманітних виробництв для розширення бази оподаткування на рівні громади.

ДЛЯ НОТАТОК

Контакти **ГО «Екодія»**

Адреса:
вул. Саксаганського, 52А, Київ, 01033

Поштова адреса:
а/с 26, Київ, 01032

+38 044 353-78-41
+38 044 362-32-18

info@ecoaction.org.ua
ecoaction.org.ua