

не осуществляющих предпринимательскую деятельность, проживающих в районах с высокой напряженностью труда (где спрос на услуги невысокий), либо установить ставку налога на уровне ремесленного сбора.

Таким образом, с одной стороны, рост занятости населения приведет к увеличению его доходов, т. е. к росту финансового потенциала домашних хозяйств. С другой стороны, это позволит сформировать платежеспособный спрос в регионе, увеличить налоговые поступления в местные бюджеты единого налога, ремесленного сбора, косвенных налогов (на потребление), снизить финансовую нагрузку на местные бюджеты и, как следствие, повысить финансовый потенциал региона.

Литература

1. Официальный интернет-портал Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь / Аналитика. – Режим доступа: http://www.nalog.gov.by/ru/analytics_ru/. – Дата доступа: 20.11.2020.

УДК 332.14

УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В. В. Россоха

Научное учреждение «Киево-Могилянская академия», Украина

С. Г. Черемисина

*Национальный научный центр «Институт аграрной экономики»,
г. Киев, Украина*

Приведены результаты территориальной реформы, децентрализации власти и формирования объединенных общин. Определены направления устойчивого развития общин для достижения ими самодостаточности. Предложена методика оценивания уровня и временных изменений развития территориальных общин.

В соответствии с Законом Украины «О добровольном объединении территориальных общин» за 2015 г. положено начало территориальной реформы, а также децентрализации власти с передачей части полномочий и функций исполнительной власти органам местного самоуправления. Изменение модели организованного «сверху» общества на организованное «снизу» направлено на активизацию экономического роста страны путем эффективного использования ресурсов территорий. Такая модель общества со сбалансированной триадой «ответственность – ресурсы – полномочия» устраняет противоречия между гражданином и государством, отвечает принципам повышения уровня и качества жизни местного населения.

Реформирование территориальной организации власти и местного самоуправления ориентировано на следующее: 1) пространственное планирование развития территорий; 2) стратегическое планирование развития территориальных общин; 3) управление местными ресурсами общин; 4) управление проектами местного развития; 5) привлечение общественности к управлению.

За период реформы децентрализации (2015–2020 гг.) и добровольного объединения территориальных общин с 10 977 смежными городскими, поселковыми и сельскими советами создано 1439 объединенных территориальных общин (ОТО), среди которых 381 (3919) – городских, 431 (3767) – поселковых и 627 (3291) единиц

сельских с территориями 177,9, 202,5 и 173,4 тыс. км² и населением 27,2, 6,0 и 4,9 млн человек, соответственно. При этом в состав сельских и поселковых ОТО вошло 72 % общин, 67,9 % территории, 64,3 % населенных пунктов (сельских и поселковых советов) и 40,1 % населения [1]. В среднем по Украине в составе одной сельской и поселковой ОТО находится 7 территориальных общин с размахом вариации от 1 до 30 единиц [2].

С ликвидацией 490 районов образовано 136 новых, а на основе сельских и поселковых советов создан институт старост – должностных лиц местного самоуправления, которые представляют интересы жителей сел и поселков территориальных общин своего округа. Местному самоуправлению частично переданы функции государства в сфере социально-экономического развития регионов, социальной защиты населения, содержания учреждений здравоохранения и образования, транспорта и жилищного фонда.

Государственная поддержка децентрализации включает такие «источники» для объединенных территориальных общин, как субвенции на социально-экономическое развитие, Государственный фонд регионального развития (ГФРР), субвенции на инфраструктуру ОТО, субвенцию на развитие медицины в сельской местности, средства на строительство футбольных полей.

Однако основой решения проблем территориальных общин является не бюджет и межбюджетные трансферты, а их экономическое развитие, которое бы дало возможность им стать достаточно самостоятельными и конкурентоспособными. Проблемным остается вопрос управления устойчивым развитием вновь созданных региональных образований для достижения самодостаточности сельских территориальных общин, которая кодируется тремя «С» (самостоятельность, самокупаемость, самофинансирование).

Сегодня территориальные общины находятся в разных стартовых условиях экономического развития, что обусловлено их масштабами, ресурсным потенциалом, структурой хозяйства, демографической ситуацией, поэтому и уровень развития их будет различным (табл. 1).

Таблица 1

Группировка ОТО по количеству объединенных в них сельских общин

Группы ОТО	Объединенные территориальные общины				Сельские общины в ОТО			
	Поселковые		Сельские		Поселковые		Сельские	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
от 1 до 2	100	23,2	172	27,4	185	4,9	365	11,1
2–6	130	30,2	258	41,2	652	17,3	1125	34,2
6–10	106	24,6	167	26,6	987	26,2	1323	40,2
10–20	72	16,7	28	4,4	1236	32,8	392	11,9
20 и более	23	5,3	3	0,4	707	18,8	86	2,6
<i>Всего</i>	431	100	627	100	3767	100	3291	100

Источник. По данным ННЦ «Институт аграрной экономики».

Соответственно отличаются ОТГ и по численности населения (табл. 2).

Таблица 2

Группировка ОТО по численности населения в сельских и поселковых общинах

Показатели	Группы по численности населения, тыс. человек				Всего
	I	II	III	IV	
	до 5	5,1–10,0	10,1–15,0	свыше 15	
Количество ОТО	394	361	166	137	1058
Общее количество населения в группе ОТО, тыс. человек	1689,1	3126,0	2489,8	3663,4	10968,4
% от всего населения исследуемых ОТО	15,4	28,5	22,7	33,4	100

Источник. По данным ННЦ «Институт аграрной экономики».

Для эффективного использования имеющихся региональных ресурсов органам местного самоуправления следует формировать территориально-хозяйственные системы, использовать разные формы и инструменты активизации их деятельности, создавать социоэколого-экономические базы развития новых образований путем закрепления за ними хозяйственной территории.

Ресурсы территорий во всем их многообразии являются экономическим базисом благосостояния общины и инструментом ее развития. Однако без эффективного управления для многих общин они могут оказаться набором проблем.

Ограниченность доступа к данным Геокадастра Украины и неопределенность границ территории не дает возможности общинам распоряжаться землями за пределами населенных пунктов, а без регистрации в Государственном земельном кадастре Украины более 80 % государственных земель невозможно самостоятельно и полноценно контролировать, не ясно, сколько и каких земель должен передать общинам Госгеокадастр. Отсутствие публикации данных и обмена информацией между государственными системами – основа для теневых коррупционных схем относительно смены собственников и пользователей земли.

В агропромышленных акционерных компаниях с рендоориентированным корпоративным управлением, разветвленной иерархической системой прав пирамидальной собственности («сверху вниз»), контролем финансовых потоков и распределением прибыли исключительно между владельцами материнской компании собственники земельных участков не стали акционерами, хотя именно они являются крупнейшим инвестором в их формировании. Не имея для предпринимательской деятельности средств, крестьяне сдали свои земельные паи в аренду.

Монокультурное производство и новейшие технологии выращивания коммерческих культур резко повысили производительности труда в агрокорпорациях, но привели к безработице и изменению сферы приложения труда, а соответственно, и постоянного места жительства сельского населения. Очевидно, на законодательном уровне необходимо создать такой механизм, чтобы собственник земельного пая стал полноценным акционером с правом голоса и правом на долю в доходе компании. Это будет способствовать расширению сельскохозяйственного производства, созданию рабочих мест для заполнения рыночных ниш трудоемкими прибыльными культурами, повышению уровня эффективности использования земли и экономического развития территориальных общин [3].

Публичное управление землями с помощью геоинформационных технологий позволяет общинам планировать территорию, безопасно жить и вести открытый диалог с бизнесом и общественностью о рациональных способах использования ресурсов, осуществлять эффективную и легальную аренду земель, внедрять бизнес-проекты. Для этого необходимо подготовить технические задания на разработку комплексной документации, которая включает:

- 1) идентификацию земельных ресурсов и информационное обеспечение управления ими;
- 2) планирование территории и организацию рационального использования и охраны земель различного целевого назначения;
- 3) определение проблемных вопросов и мер для их решения;
- 4) подготовку инициатив по совершенствованию действующего законодательства.

Экономический механизм организации управления земельными ресурсами должен быть направлен на регулирование земельных отношений, учет и оценку земель, разработку проектов землеустройства для упрочения местного самоуправления, информирование владельцев земельных участков и мониторинг использования земли. Реализация этих мероприятий включает следующие задания:

- проведение детальной инвентаризации сельскохозяйственных земель всех форм собственности и полезащитных насаждений, установление владельцев частных земельных участков, возвращение в собственность общины присвоенных земель сельскохозяйственного назначения путем самозахвата;
- территориальное закрепление за сельскими общинами земельных участков для общественного выпаса скота, сенокошения, рекреационных объектов и т. д.;
- обезвреживание и утилизацию отходов, планирование противозерозийных и почвозащитных мероприятий, установление административной ответственности за состояние и использование сельскохозяйственных угодий.

Определение границ объединенных территориальных общин осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Украины на основе решений генеральных планов и схем их планирования, перспективных планов формирования территорий и планов социально-экономического развития объединенных общин.

Однако сельские территории в Украине приобрели современные глобальные свойства и тенденции, присущие большинству цивилизованных стран. Основными из них являются: снижение роли сельского и лесного хозяйства в обеспечении занятости и источников жизнеобеспечения населения; переход к многофункциональной модели с диверсификацией сельской экономики, усиление экологической, культурной и рекреационной функций.

Актуальны и традиционные для сельской местности проблемы высокого уровня безработицы, бедности, старения и депопуляции населения, активности эмиграционных процессов молодежи, низкого уровня развития социальной инфраструктуры. На пассивно-ожидаемом уровне находятся социальное самочувствие, трудовая и политическая активность сельского населения, что объясняется рядом причин:

- существенным разграничением в стране социально-экономических и политических процессов, ценностных ориентаций людей и социальных ожиданий;
- недостаточной информированностью части населения о причинах кризисного состояния, сущности рыночных отношений, конкретных путей проявления собственной инициативы в этих условиях;
- низким уровнем политического и нравственного доверия к прежним и ныне сложившимся институтам власти, партиям и движениям;

– недостатком реального опыта, убедительных и успешных действий в условиях рыночных отношений;

– страхом перед безработицей, проблемами социальной инфраструктуры, сферы культуры и досуга, нормального быта, социальной защищенности и т. п.

Имея в своем распоряжении муниципальную собственность, муниципальную экономику, территориальные ресурсы, местной власти необходимо, используя административные, правовые и экономические рычаги, внедрять нормативно-нравственные и традиционно-ценностные методы регулирования общественных дел с учетом общественного мнения, заботится о качестве жизни населения, его физическом уровне и моральных устоях.

Проблемы кроются также в квалификации управленческих кадров по распределению и администрированию бюджета общины, безосновательной надежде на привлечение грантов, инвестиций и средств различных программ без стратегического видения перспектив развития и механизмов его обеспечения.

Следовательно, местное самоуправление, прежде всего, должно направлять деятельность территориальной общины на организацию стратегических социально-экономических задач, научно-технических проектов предприятий и организаций, расположенных на ее территории. Важно способствовать поиску и реализации наиболее эффективных форм сотрудничества всех участников общественных процессов, в том числе научных учреждений, высших учебных заведений, товаропроизводителей, активизации формирования регионального кластера.

Стратегические цели управления ОТО должны опираться на достижение саморазвития, самообеспечения и самозанятости за счет использования внутреннего потенциала общины, следствием которого станет самодостаточность во всех сферах ее жизнедеятельности. Для этого необходима согласованная и системная работа «организма территории», исходящая из практики:

1) обеспечения соответствующими высококвалифицированными кадрами, в том числе путем обучения молодежи и работников аппарата управления ОТО за средства бюджета, хозяйственных формирований и других источников для освоения лучшего опыта менеджмента и маркетинга, достижения синергетического эффекта развития;

2) подготовки в пределах школьных и внешкольных программ работников наиболее распространенных на территории рабочих профессий за счет средств расположенных в ОТО предприятий и организаций на основе договоренности;

3) организации высокотехнологичных производств путем привлечения высококвалифицированных специалистов с возможным использованием незадействованных на территории ОТГ основных средств;

4) активизации локальной экономики главным образом за счет производств, функционирующих на местных ресурсах;

5) развития туризма, рекреации и оздоровления людей с помощью местных природных ресурсов.

В связи с этим важным заданием органов местного самоуправления являются преобразование сельских поселений в агропромышленные структуры с переработкой сельскохозяйственной продукции на месте производства, привлечение на территории общин других видов производства с предоставлением им определенных преференций. Это обеспечит диверсифицированную занятость сельского населения в различных видах деятельности, развитие социальной инфраструктуры территориальной общины, благоприятную структуризацию аграрного социума по времени занятости, спектру профессий, уровню доходов, гендерному составу трудовых ресурсов сельских общин.

Оценивать уровни развития сельских территориальных общин следует по группам *детерминированных* (характеристика ресурсного обеспечения), *фиксированных* (определение социального положения, что включает население, занятость, уровень жизни, социальную инфраструктуру) и *результативных* (социальное благосостояние сельского населения) индикаторов, количественное выражение которых опирается на систему показателей.

Для определения индексов в качестве базы используются нормативные или средние величины отдельных показателей. Динамика индексов позволяет анализировать временные изменения сельского развития в регионе.

Определение интегрального показателя осуществляется по формуле

$$I_U = \sqrt[n]{\prod_{J=1}^n I_J},$$

где I_U – обобщающий (сводный) показатель сельского развития региона с учетом уровня его ресурсного обеспечения; I_J – единичные показатели (локальные индексы) сельского развития.

Поскольку показатели должны быть однородны по эффекту (положительным или отрицательным), важное методологическое значение расчета интегрального показателя имеет применение одного из двух принципов формирования отдельных показателей: или «чем больше, тем лучше», или «чем больше, тем хуже».

Интеграция Украины в европейские структуры требует выработки и реализации модели управления, которая бы отвечала принципам региональной политики ЕС. Среди основных направлений активной региональной политики должны быть следующие:

– обоснование стратегии развития отдельных регионов, совершенствование системы государственного стратегического программирования регионального развития, использование механизмов частно-государственного партнерства;

– применение договорных принципов при определении общих действий центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в стимулировании регионального развития, в частности, депрессивных территорий, а следовательно, и экономически слаборазвитых территориальных общин.

Литература

1. Децентралізація дає можливості. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>.
2. Россоха, В. В. Управління земельними ресурсами як чинник формування об'єднаних територіальних громад / В. В. Россоха // Управління та раціональне використання земельних ресурсів в новостворених територіальних громадах: проблеми та шляхи їх вирішення : зб. тез. наук. робіт учасн. Всеукр. наук.-практ. конф., Херсон, 2020 р. / ХДАУ. – Херсон, 2020. – С. 91–95.
3. Россоха, В. В. Організація корпоративного управління в акціонерних товариствах агропромислового виробництва / В. В. Россоха // Соціально-компетентне управління корпораціями в умовах поведінкової економіки : зб. тез. наук. учасн. Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 2020 р. – Луцьк, 2020. – С. 310–312.