



УДК 338.43.02:330.59:364.2

Прокопа І.В., д-р екон. наук, професор
головний науковий співробітник Інституту економіки
та прогнозування НАН України

ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СІЛЬСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ: НАСЛІДКИ СТАРИХ ТА ОРІЄНТИРИ НОВИХ РЕФОРМ

Проаналізовано зміни в основних сегментах системи життєзабезпечення сільського населення в період реформування аграрного сектора і галузей соціальної сфери та причини, які їх зумовили. Розкрито можливості поліпшення умов життя на селі на засадах згуртування громад, розвитку громадсько-державного партнерства, проголошених децентралізації влади та економіки, демонополізації та деконцентрації суспільних послуг. Обґрунтовано напрями розв'язання проблем життєзабезпечення сільського населення шляхом удосконалення державної аграрної політики.

К л ю ч о в і с л о в а : аграрна політика, громадсько-державне партнерство, децентралізація, життєзабезпечення, реформування, соціальна сфера, сільський розвиток.

J E L : Q18, O18

Увесь період своєї новітньої історії українське село живе в умовах реформ – проведених, незавершених, проголошених, але так і не розпочатих, очікуваних. Власне реформи охопили все суспільство, але сільське населення відчуває їх перебіг і результати чи не найгостріше. Найвідчутнішими для села стали ринкові трансформації в аграрному секторі. Вони зумовили докорінні зміни в усіх сферах сільського життя: земельних відносинах (їх реформування досі не завершено), організаційній побудові сільськогосподарського виробництва, зайнятості та соціальній захищеності сільського населення, функціонуванні й розвитку сільської інфраструктури тощо. Великі збурення викликали на селі спроби реформування адміністративно-територіального устрою у 2005–2006 рр., у яких сільські жителі небезпідставно запідозрили погіршення умов доступу до суспільних послуг. Сільське населення більшою мірою, ніж міське, відчуло негативні наслідки "оптимізації" мережі закладів соціальної сфери, реформування галузей освіти та охорони здоров'я. Це спричинило зміни у сфері життєзабезпечення на селі та пошук нових підходів до її організації.

Загальна оцінка ситуації. В процесі аграрних трансформацій у сфері життєзабезпечення на селі відбулися:

- послаблення, а згодом і повна відмова більшості реформованих (новостворених) сільськогосподарських підприємств від широко практикованої раніше участі у забезпеченні функціонування й розвитку інженерної та соціальної інфраструктури на селі, наданні населенню виробничих і соціальних послуг;
- зниження платоспроможного попиту населення на послуги і водночас – комерціалізація сфери послуг;
- погіршення фінансування установ бюджетних галузей соціальної сфери, невдалі спроби їх реформування та згорання їх мережі.

Ці процеси зумовили нібито суперечливі наслідки. Вочевидь погіршились стан сільської інфраструктури та доступ населення до суспільних благ, зросла диференціація сіл, районів і областей за цими показниками, посилилось розшарування домогосподарств за рівнем споживання благ і послуг. При цьому статистичні спостереження останнім часом фіксують поліпшення окремих характеристик умов життя на селі.

Зазначені зміни необхідно оцінювати з урахуванням явища, яке умовно можна назвати "деаграризацією" сільського населення, сільського життєвого середовища і сільського способу життя. Воно характеризується двома процесами. З одного боку, збільшується



кількість осіб, що практикують більш чи менш тривалі поїздки на роботу у міській поселення і за кордон, наслідком чого стало оволодіння сільським населенням позааграрними видами діяльності, сприйняття і перенесення в село сучасних ("міських") форм і методів життєзабезпечення. З іншого боку, набувають поширення випадки "проникнення" окремих категорій міських жителів у сільське життєве середовище та облаштування його відповідно до своїх потреб з метою використання як споживчого блага.

Масштабна трудова міграція сільського населення, поштовхом до якої свого часу стало різке скорочення зайнятості в сільськогосподарських підприємствах, спричинила багато негараздів у місцевих громадах – погіршення демографічної ситуації, морально-психологічного клімату, умов виховання дітей та догляду за особами похилого віку, розпад сімей тощо. Зумовила вона і зменшення контингентів споживачів послуг у селах, що, в свою чергу, спричинило згорання мережі закладів соціальної сфери. Разом із цим завдяки доходам від заробітків "на виїзді" багатьом сім'ям не тільки вдалося утримувати прийнятний рівень споживання в кризові періоди, але й модернізувати (а деяким і будувати нове) житло, оплачувати навчання дітей, отримувати якісні медичні послуги, купувати товари тривалого використання тощо. В таких сім'ях, як і в тих, що мають достатні доходи за місцем проживання, забезпечується належне споживання благ і послуг навіть в умовах занепаду сільської інфраструктури.

Подібне спостерігається і при своєрідній міграції в сільську місцевість міських жителів (вони нерідко є успішними бізнесменами, урядовцями, просто багатим людьми), які розміщують у селах свої маєтки, друге житло, будинки тимчасового проживання (дачі). Зазначене насамперед сприяє покращенню характеристик сільського житлового фонду. Інколи такі "нові сільські жителі" повністю або частково спонсорують благоустрій чи інженерне облаштування сіл, або вулиць, де вони обживаються, допомагають у ремонті або будівництві закладів соціального призначення. Проте такими закладами ці особи, як правило, не користуються: відповідні послуги вони воліють отримувати за місцем основного проживання або за кордоном.

Житлово-комунальне господарство. Базовим видом життєзабезпечення населення є доступність якісного житла. За даними статистичних органів, обсяги житлового будівництва на селі зростають, розмір житлового фонду збільшується, рівень його інженерного облаштування підвищується (табл. 1). Проте це далеко не повна інформація про житлово-побутові умови сільського населення. Розвиток житлового господарства у сільській місцевості характеризується величезною асиметричністю. Житло інтенсивно будується та модернізується в селах, розташованих навколо великих міст, і в рекреаційних зонах, але здебільшого не особами, зайнятими у сільському господарстві, а багатими міськими жителями, будівельними компаніями (споруджують будинки на продаж) і тими мешканцями сіл, які мають доходи від позааграрної діяльності. У віддалених же селах та аграрних районах житлове господарство розвивається дуже мляво. Так, у 2013 р. 66% житла у сільській місцевості було введено в дію всього у 7 регіонах: Київській, Івано-Франківській, Львівській, Чернівецькій, Закарпатській, Одеській областях та АР Крим, у тому числі 26% – у Київській області. Водночас обсяги сільського житлового будівництва в Миколаївській, Луганській, Кіровоградській, Сумській, Чернігівській областях були на порядок меншими від перелічених вище.

Незважаючи на позитивну динаміку, рівень облаштованості сільського житлового фонду комунальними зручностями залишається у 2–3 рази нижчим, ніж у містах. Якщо ж враховувати, що "елітні" будинки мають усі види благоустрою, то побутовий "комфорт" основної маси селян зводиться до користування природним чи скрапленним газом, незначної їх частини – до влаштування автономних систем опалювання чи подачі води у приміщення, решта ж немає і цих зручностей. Отже, існуючі житлові умови не відповідають потребам сільських мешканців, особливо молодшого і середнього покоління. При вибіркового обстеженні умов життя домогосподарств у 2013 р. 48,5% сільських респондентів заявили, що вони потерпають від неможливості користуватися водогonom у житлі, 53% – користуватися ванною або душовою кімнатою, 57–58% – туалетом зі зливом усередині житла тощо. Більше 15% сільських домогос-



подарств відзначили також, що через нестачу коштів вони змушені жити в будинку, який потребує ремонту, або є сирим, ветхим чи старим [1].

Таблиця 1

Житловий фонд і житлове будівництво в сільській місцевості України, 2005–2013 рр.

Показник	2005	2010	2013	2013 +/- до 2005 р.
1. Житловий фонд:				
– усього млн кв. м загальної площі	376,5	386,5	396,5	+20,0
– на 1 жителя, кв. м	24,6	26,4	27,5	+2,9
2. Питома вага загальної житлової площі, обладнаної, %:				
– водопроводом	20,0	27,1	31,5	+11,5
– каналізацією	15,7	23,2	27,7	+12,0
– центральним опаленням	24,4	36,1	42,0	+17,6
– газопостачанням	84,1	84,5	84,2	+0,1
– гарячим водопостачанням	5,4	11,5	15,9	+10,5
– ваннами (душем)	13,4	20,6	25,0	+11,6
– підлоговими електроплитами	0,1	0,2	0,3	+0,2
3. Уведення в дію житлових будинків, тис. кв. м	1728	3035	3545	+1817

Джерело: складено за даними Держстату України за відповідні роки.

У селян будівництво житла зажди було їх особистою турботою, але громада зазвичай допомагала односельцям розв'язувати цю проблему. У давніші часи поширеними були так звані толоки, коли жителі всього села чи вулиці збиралися для виконання найтрудомісткіших робіт зі спорудження хати (тоді це не вимагало особливої кваліфікації); при колгоспно-радгоспному укладі багато сільськогосподарських підприємств у тій чи іншій формі надавали допомогу селянам у будівництві житла. У трансформаційний період вирішення цієї проблеми максимально індивідуалізувалось. В Україні запроваджена всього одна програма сприяння житловому будівництву на селі через надання забудовникам довгострокових пільгових кредитів (під 3% річних). Проте за нею споруджується незначна частка (2–3%) житла; перелік осіб, що можуть скористатись кредитами, надто розмитий, доступ до кредитів непрозорий [2].

Неможливість вирішення житлової проблеми в прийнятні терміни посилює непривабливість для молоді роботи в сільському господарстві, установах і закладах соціальної сфери села тощо. Це є однією з причин небажання їхати (повертатися) на село випускників вищих навчальних закладів, налаштовує сільську молодь на зміну місця проживання. Очевидно, що державні програми підтримки житлового будівництва мали би бути повніше спрямовані на сприяння сільському розвитку, а програми розвитку аграрного сектора містити заходи з підтримки господарського (в т.ч. житлово-комунального) облаштування домогосподарств, які прагнуть займатися виробництвом сільськогосподарської продукції на сімейних засадах.

Облаштованість житла комунальними зручностями вирішальним чином залежить від оснащеності поселень відповідними об'єктами інженерної інфраструктури. В сільській місцевості України після 1990 р. розвивалась матеріальна база лише газопровідного господарства, в результаті чого рівень газифікації сіл мережевим природним газом у 2013 р. перевищив 53%. Натомість кількість сіл, що мають водопровід і каналізацію, зменшувалась і їх частки становили відповідно 22,2 та 2,4%. Співставлення цих показників з відповідними даними табл. 1 свідчить, що, окрім під'єднання нових будинків до діючих мереж, умови водопостачання і водовідведення у селах люди поліпшують шляхом влаштування автономних систем. Це під силу в основному тим домогосподарствам, які мають необхідні кошти.

Надзвичайно важливим напрямом життєзабезпечення сільського населення є постачання його якісною питною водою. Як відомо, хімізація сільського господарства, поширення в сільській місцевості видів діяльності, що забруднюють водні джерела, істотно підвищили ризики вживання води, небезпечної для здоров'я. Найвищими вони є в тих поселеннях, де питну воду набирають у криницях та інших відкритих джерелах і якість якої практично не контролюється. В Україні ж, незважаючи на певні позитивні зрушення, основна частина сільських домогосподарств користується саме такими джерелами (рис. 1).



Рис. 1. Розподіл сільських домогосподарств за типом основного джерела питної води, яким вони користуються, 2005–2014 рр.

Джерело: складено за даними стат. збірника "Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України" за відповідні роки.

Проблема водопостачання і водовідведення на селі загострюватиметься. Розв'язувати її шляхом облаштування відповідних індивідуальних систем при кожному сільському будинкові нерационально і недоцільно як для домогосподарств, так і для громад. Як свідчить світовий досвід, необхідно йти шляхом влаштування водопровідних систем спільними зусиллями громадян, громад і держави, що і має бути враховано у майбутній політиці сільського розвитку.

Подібне стосується й проблеми енергозабезпечення сільського населення. Саме у цій сфері в Україні успішно апробовано поєднання зусиль населення, господарюючих суб'єктів і держави при газифікації сільських населених пунктів, що й зумовило доволі високі її темпи у минулі два десятиліття. На жаль, вкладені в газифікацію сіл зусилля і кошти можуть виявитися марним, оскільки споживачам загрожує припинення постачання через ненадходження газу із зарубіжних джерел. Не може бути компенсована відсутність газу й електропостачанням: пропускну спроможність українських ліній електропередач у більшості сіл не розрахована на великі навантаження. Як наслідок, актуалізувалось питання переходу сільських жителів до альтернативних (а для багатьох селян – традиційних, але вже призабутих) видів палива – дров, вугілля, соломи, відходів деревообробної промисловості тощо. Сьогодні існують значно зручніші, ніж раніше, форми їх використання – через спалювання в котлах з попередньою підготовкою шляхом брикетування, виготовлення пелет тощо. При організації опалювання громадських приміщень, закладів соціальної сфери, багатоквартирних будинків чи груп індивідуальних жител виникає потреба в облаштуванні котельень, теплопровідних мереж. Усе це потребує відповідного обладнання, коштів для його придбання, організаційних зусиль і, отже, найдоцільніше може бути здійснено на засадах співпраці населення, громад і держави.

Дорожньо-транспортна інфраструктура. Важливою умовою життєзабезпечення на селі є якісний транспортний зв'язок сільських населених пунктів з іншими поселеннями, що дає можливість ширшого доступу до місць прикладання праці і споживчих благ. У період ринкових трансформацій у цій сфері також відбулися неоднозначні зміни. З одного боку, поліпшилась забезпеченість сільського населення транспортними засобами. Якщо у 2005 р., наприклад, автомобілі мали 16,1% сільських домогосподарств, то у 2012 р. – 24,2% [3]. Окремі громадяни придбали автобуси і відкрили маршрути, які зв'язують села з іншими населеними пунктами. З іншого ж боку, стан дорожньо-транспортної мережі в Україні погіршився, особливо у сільській місцевості.



Довжина автомобільних доріг загального користування в Україні становить 170 тис. км, у т.ч. доріг з твердим покриттям – 166 тис. км. Для порівняння, у сусідній Польщі дорожньо-транспортна мережа у 2,4 разу, а у Франції у 6 разів більша. Проте, якщо в розвинених країнах дорожнє господарство підтримують у зразковому стані, то в Україні, за оцінками фахівців, близько 90% автомобільних доріг потребують капітального ремонту чи реконструкції. Особливо "розбиті" сільські дороги. Практично всі вони були споруджені понад 20, а деякі й 30–40 років тому і в останні півтора-два десятиліття майже не ремонтувалися. Особливої шкоди їм завдає великоваговий автотранспорт, який сьогодні використовують крупні сільськогосподарські підприємства та агрохолдинги. Він руйнує не тільки сільські дороги: є випадки, коли після проїзду таких автомобілів по сільських вулицях дають тріщини фундаменти і стіни розташованих обабіч будинків.

За даними обстеження сільських населених пунктів, на початок 2014 р. 6,7 тис. сіл, або 24,3% від їх загальної кількості, не мали дороги з твердим покриттям. Показово, що за самооцінкою доступності окремих видів товарів і послуг у 2013 р. 24,4% сільських домогосподарств зазначили, що вони потерпають через відсутність регулярного щоденного сполучення з іншими населеними пунктами з більш розвинутою інфраструктурою: цей показник збільшився порівняно з 2011 р. на 1,8 в. п.

Автомобільною галуззю опікується Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор), але держава не в змозі забезпечити цю галузь коштами, необхідними навіть для проведення робіт з поточного, середнього та капітального ремонтів, не кажучи вже про реконструкцію існуючих і будівництво нових об'єктів. Проголошена реформа системи державного управління автомобільними дорогами передбачає передачу більшої їх частини до комунальної власності обласних, районних і сільських рад. Це, з одного боку, повинно дати змогу Укравтодору зосередитись на реабілітації існуючих доріг, що є складовими міжнародних транспортних коридорів, а в перспективі – на будівництві нових автомагістралей, а з іншого боку, дозволити територіальним громадам в першу чергу відновити ті дороги, котрі мають для них пріоритетне значення. Новою (децентралізованою) моделлю дорожнього господарства передбачено надання субвенцій з Державного бюджету на фінансування витрат з утримання та ремонту автомобільних доріг місцевого значення. Водночас зростає роль місцевих бюджетів, а також залучених коштів суб'єктів господарювання та населення на відновлення й будівництво доріг, що, в свою чергу, вимагатиме активізації участі місцевих громад у розв'язанні питань розвитку місцевого дорожнього господарства.

Соціально-культурна сфера. Найважливішими видами життєзабезпечення сільсько-го населення у цій сфері є доступ до послуг освіти та охорони здоров'я. Однак після 1990 р. тут відбувається постійне скорочення мережі відповідних установ, крім дитячих дошкільних закладів, чисельність яких поступово зростає після 2005 р. (табл. 2).

Процеси концентрації в шкільній освіті та охороні здоров'я на селі є частиною реформ, які проводяться в цих галузях. Зазвичай вони пояснюються необхідністю підвищення якості послуг, а також зменшенням контингентів споживачів. Не останню роль відіграє й прагнення до економії бюджетних коштів: утримання шкіл, фельдшерсько-акушерських пунктів, дільничних лікарень і лікарських амбулаторій у розрахунку на 1 жителя в селах обходиться значно дорожче, ніж, наприклад, у селищах чи містах. Разом із цим непродуманість реформ, непрофесійність їх проведення і, що найголовніше, брутальне ігнорування реальної ситуації в селах, нехтування інтересами місцевих жителів призвели до того, що заходи з реформування шкільної освіти і охорони здоров'я на селі виявились неефективними і викликали обурення у селян.

Зокрема, всупереч вимогам Закону України "Про загальну середню освіту", рішення про закриття шкіл у ряді випадків приймалися без згоди територіальної громади або не уповноваженим на це органом. Закриття шкіл не компенсується підвезенням учнів до інших навчальних закладів через низьку технічну готовність шкільних автобусів та незадовільний стан доріг. Незважаючи на те, що Державна цільова програма "Шкільний автобус" виконується з 2003 р., досі не досягнуто очікуваних результатів щодо стовідсоткового безоплатного перевезення учнів та вчителів до місць навчання: майже 30 тис. учнів у 2014 р. все ще не могли скористатись такою послугою [4].

**Чисельність закладів освіти і охорони здоров'я
у сільській місцевості України, 2005–2013 рр.**

Заклади	2005	2010	2013	2013, % до 2005 р.
Загальноосвітні школи, од	14312	13283	12467	87,2
Дитячі дошкільні заклади, тис. од.	8,4	8,9	9,8	116,7
Лікарняні заклади, од.	707	543	114	16,1
у т. ч. дільничні лікарні	658	497	88	13,4
Самостійні лікарські амбулаторії та поліклініки, од.	3056	3440	911	29,8
Станції та відділення швидкої медичної допомоги, од.	181	175	207	114,4
Фельдшерсько-акушерські пункти, од.	15459	14934	14154	91,6

*Заклади, що перебувають у сфері управління Міністерства охорони здоров'я України.

Джерело: складено за даними Держстату України.

Усупереч очікуванням, якість освіти сільських дітей унаслідок "оптимізації" мережі шкіл не поліпшилась, а погіршилась. Частка абітурієнтів 2014 р., які навчалися в сільських школах і показали найнижчі результати зовнішнього незалежного оцінювання (від 100 до 150 балів), набагато більша, ніж тих, які навчалися у містах. Вона становила: з математики – 57% у сільських випускників проти 40% у міських, з української мови та літератури – 57 і 45% відповідно, англійської мови – 65 і 43%, історії України – 54 і 44%. При цьому, порівнюючи з першими роками запровадження ЗНО, частка сільських випускників, які склали ЗНО менш успішно, значно зросла [5].

Подібна ситуація і в медичній галузі, черговий етап реформування якої було проголошено у 2010 р. Він передбачав модернізацію обраного кола медичних центрів, поліпшення функціонування системи швидкої допомоги та оптимізацію чисельності медичних закладів у селах. І хоча апробація основних положень реформи мала відбутися лише в чотирьох регіонах (Донецька, Дніпропетровська, Вінницька області та м. Київ), прискорене закриття і перепрофілювання медичних закладів здійснювалось у сільській місцевості всієї України, причому нерідко під тиском "зверху" і з порушенням існуючих процедур (громадське обговорення тощо). Негативні наслідки таких дій оприлюднені [6–8].

Так, при реорганізації районних і дільничних лікарень в амбулаторії ліквідовувались рентген-кабінети, скорочувались стаціонарні відділення, тож зменшувалась кількість лікарів, фахівців середньої ланки та інших категорій медичних працівників. При реорганізації ж амбулаторій у фельдшерсько-акушерські пункти скорочувались посади сімейних лікарів, стоматологів, лаборантів, медичних сестер. Відтак селянам, аби здати необхідні аналізи, полікувати зуби, пройти фізіотерапевтичні процедури, потрібно добиратися до райцентру самотужки, долаючи 40–60 кілометрів [9]. Виклик же бригади невідкладної медичної допомоги у ряді випадків просто неможливий: до деяких населених пунктів не тільки найсучасніша "швидка" не добереться за 20 хвилин (норматив отримання цієї послуги), а й не кожен гелікоптер долетить [10].

Зниження рівня доступності медичних послуг на селі підтверджується й матеріалами статистичної звітності. Про обвальне скорочення кількості лікарень, лікарських амбулаторій та поліклінік у 2011–2013 рр. свідчать дані табл. 3, а про погіршення медичного обслуговування – опитування громадян. Зокрема, частка домогосподарств, у яких хто-небудь упродовж останніх 12 місяців не зміг при потребі отримати медичну допомогу, або придбати ліки чи медичне приладдя, зросла від 12,7% у 2010 р. до 19,4% у 2013 р., а частка домогосподарств, члени яких за потреби не могли відвідати лікаря – від 52,8 до 60,9%. Характерно, що серед причин, з яких погіршилась доступність відвідання лікаря, найбільше зростання продемонструвала "відсутність медичного спеціаліста потрібного профілю": у 2010 р. на неї припадало 6,2%, а у 2013 р. – 21,4% незадоволеної потреби селян у лікарській допомозі [11].

У 2014 р. проголошено новий етап реформ у галузях сфери життєзабезпечення населення на засадах децентралізації. Напрями подальшого розвитку на селі освіти і охорони здоров'я у цьому контексті наразі проглядаються лише в загальних рисах на основі аналізу оприлюднених пропозицій про принципи реформування цих галузей.



Щодо загальної освіти, то передбачається відновити її перехід на 12-річну систему, структуровану за такими рівнями: початкова шестирічна (за іншим варіантом – п'ятирічна) школа, гімназія (3–4 роки) і ліцей (3 роки). Замість ліцею учень може продовжити навчання у технікумі (4 роки) або широкопрофільній професійній школі (2 роки), де отримає робітничу професію. Навчання на кожному рівні має завершуватись незалежним державним "вимірюванням знань і компетенцій" тобто екзаменами [12]. Пропонується забрати в державних навчально-виховних закладів монополію на надання загальної середньої освіти і дозволити домашнє навчання, індивідуальне навчання, приватні школи тощо. У зв'язку з цим має бути легалізована та узаконена індивідуальна педагогічна діяльність. Що ж стосується дотримання конституційної гарантії надання безоплатної загальної середньої освіти, то виділені на це кошти необхідно спрямовувати, тим, хто надає відповідні послуги [13].

Зазначені та інші пропозиції знайшли відображення в проекті Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років, який на початку листопада 2014 р. оприлюднений на сайті Міністерства науки і освіти України [14]. На особливу увагу заслуговують положення проекту щодо гарантування здобуття освіти першого ступеня за місцем проживання: початкова школа має функціонувати за будь-якої кількості учнів. Для базової (гімназії) та старшої (ліцей) шкіл передбачена наявність не менше, відповідно, 100 і 200 учнів, але має бути забезпечено функціонування шкіл зазначених ступенів і за умови меншої кількості дітей, якщо неможливо організувати їх навчання в іншій школі.

Перехід на п'ятирічну (шестирічну) початкову освіту дітей досить привабливий для сільського населення. До останнього часу в селах з метою економії коштів щороку закривалося немало 9-річних шкіл із 30–60 учнями, у яких працювало по 12–14 вчителів і декілька технічних працівників. Як зазначають фахівці у сфері освіти, початкова 6(5)-річна школа значною мірою дозволяє розв'язувати фінансову проблему: чисельний склад вчителів такої школи зменшується наполовину. Не менш важливим є й те, що випускників такої школи (віком 11–13 років) значно безпечніше відправляти для продовження навчання в інший населений пункт. І найголовніше: як свідчить польський досвід, громада кожного села, де є така школа, дуже уважно і по-господарськи слідкує за процесом і результатами навчання в ній. Після закінчення початкової школи її учні проходять зовнішнє незалежне оцінювання (здають комплексний екзамен). Результати цього екзамену практично не мають значення для їх подальшого навчання, але дають інформацію батькам, вчителям і самим учням про рівень початкової навчальної підготовки, а громаді, яка зазвичай долучається до фінансування школи, – про якість її роботи [15].

Схожі пропозиції містяться і в проекті Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України, метою якої є модернізація управлінських, організаційно-правових, фінансово-економічних, структурних, комунікаційних та інших її компонентів. Принципово важливими для сільських жителів є такі шляхи і способи досягнення поставленої мети: побудова державно-суспільної моделі управління системою охорони здоров'я, багатоканальність її фінансування (бюджети різних рівнів, кошти соціального та добровільного медичного страхування тощо), формування мережі закладів охорони здоров'я з урахуванням потреб населення, усунення дискримінації між державними та недержавними закладами, формування сучасної системи громадської охорони здоров'я.

Передбачається збільшення фізичної доступності первинної медичної допомоги через розвиток мереж амбулаторій у сільській місцевості та у містах; впровадження інтегрованого надання первинної медичної допомоги, забезпечення ефективної взаємодії первинної і вторинної медичної допомоги; залучення лікарів загальної практики – сімейних лікарів, що працюють на засадах фізичних осіб-підприємців до надання населенню первинної медичної допомоги за бюджетні кошти; розширення мережі пунктів базування бригад екстреної медичної допомоги та оновлення автопарку санітарного транспорту. Удосконалення системи кадрового забезпечення, серед іншого, включатиме особисте ліцензування професійної діяльності лікарів та впровадження їх контракування, а також



розвиток волонтерства в закладах охорони здоров'я та в системі громадської охорони здоров'я.

Забезпечення належного рівня фінансування охорони здоров'я з диверсифікацією його джерел вимагатиме: визначення гарантованого обсягу медичної допомоги населенню та обсягу видатків, що встановлюються щорічно; створення умов для впровадження загально-обов'язкового державного медичного страхування, стимулювання розвитку добровільного медичного страхування та залучення населення до співоплати медичної допомоги; стимулювання державно-приватного партнерства передусім з метою збільшення охоплення населення послугами високотехнологічної вторинної та третинної медичної допомоги [16].

Система життєзабезпечення в контексті сільського розвитку. Новий етап реформування систем життєзабезпечення на селі може бути успішнішим за попередній, якщо належним чином впроваджуватимуться заходи з децентралізації влади та економіки. Лише за таких умов можна зреалізувати наміри щодо зміцнення місцевих бюджетів, "демонополізації" надання суспільних послуг, включення місцевих ресурсів і зусиль населення у процеси модернізації й розвитку житлово-комунального господарства, дорожньо-транспортної інфраструктури, організації на нових засадах доступу до соціально-культурних послуг тощо. При цьому особливо важливо, щоб самоврядні права людських спільнот на розв'язання проблем їх життєдіяльності на засадах громадсько-державного партнерства могли реалізовуватись не лише на рівні укрупнених територіальних громад, але й безпосередньо за місцем проживання: у селах чи навіть частині сіл – у межах висілків, кутків, вулиць тощо.

В Україні є чимало прикладів самоорганізації сільських жителів з метою розв'язання найактуальніших для них проблем повсякденного життя. Свого часу це проявилось при будівництві внутрішньосільських газопровідних мереж для газифікації сіл. Відомі випадки згуртування селян з метою: ремонту власними силами (і коштом) автомобільних шляхів, які проходять через їхні села, реставрації твердого покриття сільських доріг, відбудови мостів [17]; будівництва стадіону, облаштування вуличного освітлення і зупинок громадського транспорту, вивезення сміття [18]; реконструкції шкіл і дитячих садків, закладів медичного обслуговування, систем водопостачання і водовідведення [19]. Разом з цим такі прояви самоорганізації, зініційовані неурядовими організаціями, громадськими рухами чи й спонтанні, – це "краплі в морі" величезної потреби в оновленні і розбудові сучасних систем життєзабезпечення на селі. Нові підходи до реформування всіх сторін функціонування українського суспільства відкривають можливості значного поширення таких процесів, набуття ними характеру "правил", а не "винятків із правила". Це можливо за умови сприяння розвитку систем життєзабезпечення на селі на засадах громадсько-державного партнерства як одного з напрямів національної політики сільського розвитку.

Найзагальніші засади політики сільського розвитку розкриті у публікаціях Інституту економіки та прогнозування НАНУ [20, 21]. В контексті вдосконалення сфери життєзабезпечення на селі слід відзначити такі їхні положення. Перше – доповнення ініціативних дій громад щодо розв'язання проблем у зазначеній сфері (рух "знизу-вгору") їх підтримкою на національному і регіональному рівнях (рух "згори вниз"). Друге – координація та інтеграція зусиль щодо розвитку села усіх органів виконавчої влади, до компетенції яких належить регулювання підконтрольних їм видів господарської діяльності в сільській місцевості або надання суспільних послуг сільському населенню. Останнє вимагає, щоб в аграрній та інших видах державної політики (регіональній, соціальної, бюджетній тощо), а також у діяльності відповідних міністерств і відомств "сільські" аспекти виокремлювались, а відповідні заходи узгоджувалися. Так, бюджетні витрати на освіту, охорону здоров'я, культуру тощо в розрахунку на одного споживача послуг у сільській місцевості мали б бути визначені на вищому рівні, ніж у містах, і диференційовані залежно від регіональних особливостей сільського розселення. Специфіка сільської місцевості повинна враховуватись при реалізації заходів з оновлення і розвитку дорожньо-транспортної та інших видів інженерної інфраструктури, підтримки розвитку малого підприємництва, підготовки спеціалістів галузей соціальної сфери тощо.



Особливої уваги потребує посилення аспектів сільського розвитку, пов'язаних із життєзабезпеченням на селі, у складі вітчизняної аграрної політики. Адже очевидно, що зубожіння сільського населення, руйнування інженерної інфраструктури, деградація соціальної сфери й інші негаразди значною мірою спричинені невиваженими діями чи безвідповідальністю органів влади та інших інститутів, причетних до формування і реалізації саме цієї політики.

Так, обвальне скорочення обсягів виробництва у корпоративному секторі у 1990-ті роки і подальше відновлення їх за рахунок вирощування обмеженого кола "вигідних" культур залишило без роботи й доходів мільйони селян, що спровокувало їх трудову міграцію. Лобійована "аграрною елітою" пролонгація надліберального оподаткування сільгосп підприємств (запроваджена свого часу лише на період до 2004 р.) утримує в жебрацькому стані місцеві бюджети і, відповідно, комунальні заклади соціальної сфери у сільській місцевості. Підтримка процесів надконцентрації виробництва у сільському господарстві, одним із наслідків якої є зменшення потреби галузі в робочій силі, в кінцевому підсумку служить підставою для скорочення мережі закладів соціальної інфраструктури на селі. Популярний на початку ринкових аграрних реформ лозунг "допоможемо сільгосп підприємствам нагромадити фінансові ресурси, щоб вони потім спрямували їх на соціальний розвиток села" виявився хибним: акумульовані аграрними магнатами кошти, в тому числі за рахунок зубожіння сільського населення і руйнації сільської інфраструктури, використовуються на будь-які інші цілі, а не на облаштування сільського середовища.

В умовах підвищення відповідальності населення (громад) за поліпшення умов свого життя аграрна політика повинна зробити внесок у розв'язання проблем модернізації і розвитку систем життєзабезпечення на селі за декількома напрямками. Насамперед це збільшення доходів населення від усіх форм участі в сільськогосподарському виробництві та суміжних видів діяльності: здачі землі в оренду, праці за наймом у виробничих і обслуговуючих структурах аграрного сектора, ведення особистих (сімейних) господарств, несільськогосподарської діяльності осіб, зайнятих в сільському господарстві, та членів їх сімей тощо. Заходи, спрямовані на розв'язання цього завдання, мають бути передбачені у Програмі розвитку аграрного сектора економіки та Програмі сільського розвитку на найближчу перспективу.

Далі. Доцільно формалізувати в аграрній політиці положення про участь виробників сільськогосподарської продукції у формуванні фондів локального розвитку сільських територіальних громад [21, с. 48], частина яких могла б спрямовуватись на фінансування проектів з модернізації місцевих систем життєзабезпечення. Активна позиція сільгоспвиробників щодо створення і наповнення таких фондів спонукала б до подібних кроків й інших суб'єктів господарювання на селі. І, нарешті, в аграрній політиці слід чітко зафіксувати заінтересованість (життєву потребу) сільськогосподарської галузі у збереженні сільської поселенської мережі. Це дійсно є умовою раціонального розміщення зайнятих у сільському господарстві осіб та матеріальних елементів виробничого потенціалу стосовно оброблюваних земель, розосередження антропогенного навантаження галузі на довкілля, а також збереження соціального контролю суспільства за територією держави. Такий базовий посил ключової галузі вітчизняної економіки орієнтував би всі інші сектори національного господарства та органи влади на розвиток розгалужених мереж інженерної інфраструктури, закладів соціальної сфери та на децентралізацію обслуговування на селі.

Список використаних джерел

1. Самооцінка домогосподарствами доступності окремих видів товарів та послуг (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств у жовтні 2013 р.) : доповідь [Електронний ресурс] / Держстат України. – Доступний з : <http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2010/gdn/sdh/sdh2010.htm>
2. *Попова О.Л.* Підтримка житлового будівництва на селі "Власний дім": регіональний розріз / Попова О.Л. // Економіка і прогнозування. – 2014. – № 1. – С. 97–104.
3. Наявність у домогосподарствах товарів тривалого користування (за даними вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2012 р.) : стат. зб. / Держстат України. – К., 2013.
4. *Онищенко О.* Вивели на чисту воду / О. Онищенко // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – № 27.



5. Лікарчук І. Час кричати SOS / І. Лікарчук // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – 15 серпня. – № 28.
6. Не києм так палицею / [Сакало О., Кацалап В., Лукомець Г. та ін.] // Україна молода. – 2011. – 22 вересня.
7. Довгаль С. Реформувати – як рубати / С. Довгаль // Україна молода, 2012, 4 квіт.
8. Сметанюк Б. Колапс без наркозу / Б. Сметанюк // Україна молода. – 2013. – 20–21 грудня.
9. Шимко М. Гетто, тільки без дроту ? / М. Шимко, О. Калиняк // Україна молода. – 2013. – 17 жовтня.
10. Ковальчук В. "Пілотною" сапою / В. Ковальчук Ю. Косинська // Україна молода. – 2013. – 7 листопада.
11. Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги : стат. зб. (за 2010–2013 рр.) [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/17/Arch_sdrd_zb.htm
12. Клочек Г. Середній освіті потрібне шокове реформування / Г. Клочек // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – 18 липня. – № 26.
13. Лікарчук І. Час кричати SOS! / І. Лікарчук // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – 15 серпня. – № 28.
14. Концепція розвитку освіти України на період 2015-2025 років. Проект [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797>
15. Клочек Г. Освіта заради майбутнього / Г. Клочек // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – 18 вересня. – № 33.
16. Концепція побудови нової національної системи охорони здоров'я України. Проект [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.apteka.ua/article/295842
17. Правильною дорогою ідете, панове // Україна молода. – 2013. – 7 лютого.
18. Біла під європейським прапором // Україна молода. – 2013. – 18 груд.
19. УФСІ отримав черговий грант від Уряду ФРН на розвиток соціальної сфери [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://usif.org.ua/uk/novini/175-2013-10-14-10-41-45.html>
20. Теорія, політика та практика сільського розвитку / за ред. д-ра екон. наук, чл.-кор. НАНУ О.М.Бородіної, д-ра екон. наук, чл.-кор. УААН І.В.Прокопи ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 376 с.
21. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація : наук. доп. / за ред. В.М.Гейця, О.М.Бородіної, І.В.Прокопи ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2012. – 56 с.

Надійшла до редакції 16.01.2015 р.

*Прокопа І.В., д-р екон. наук, професор,
главный научный сотрудник Института экономики и прогнозирования НАН Украины*

ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЕ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ: ПОСЛЕДСТВИЯ СТАРЫХ И ОРИЕНТИРЫ НОВЫХ РЕФОРМ

Проанализированы изменения в основных сегментах системы жизнеобеспечения сельского населения в период реформирования аграрного сектора и отраслей социальной сферы и причины, которые их обусловили. Раскрыты возможности улучшения условий жизни на селе на основе сплочения общин, развития общественно-государственного партнерства, провозглашенных децентрализации власти и экономики, демонаполизации и деконцентрации общественных услуг. Обоснованы направления решения проблем жизнеобеспечения сельского населения путем совершенствования государственной аграрной политики.

Ключевые слова: аграрная политика, общественно-государственное партнерство, децентрализация, жизнеобеспечение, реформирование, социальная сфера, сельское развитие.

*I.Prokopa, Professor, Doctor of Economics, Principal Researcher
Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine*

LIFE SUPPORT OF RURAL POPULATION: CONSEQUENCES OF THE OLD REFORMS AND REFERENCE POINTS OF THE NEW ONES

Changes in key segments of the life support system of rural population during reforming agricultural and social sectors and the reasons which caused them have been analyzed. It is shown that in general there was a deterioration of rural infrastructure and access of population to public goods. The declared quality improvement of education and health services in terms of service concentration and closure of corresponding establishments were not achieved. At the same time, in suburban and recreational zones, the process of the urbanization of rural environment accelerated. Here and generally in Ukraine, the volume of rural house construction increased as well as the level of engineering equipment of housing stock.

The author revealed the opportunities to improve living conditions in rural areas on the basis of higher citizens' initiative, community cohesion and development of state-public partnership. This will be contributed by measures to decentralize power and economy and reform the sphere of life support based on de-monopolization and de-concentration of public services.

The author justifies the guidelines to solve the problems concerning life support of rural population by improving the state agrarian policy and directing it to achieve the objectives of rural development such as increasing incomes of peasants of all forms of participation in agricultural production and attracting businesses to the development of rural communities. It is necessary to clearly position the interest of agricultural sector in the preservation and development of rural settlement network.

Keywords: agricultural policy, state-public partnership, de-centralization, life support, reforming, social sphere, rural development.