Притула Х. М.

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Розкрито основні інституційні засади розвитку сільських територій з урахуванням європейської практики їх розвитку. Зокрема наголошено на важливості завершеності формування таких інституцій, як інститут землі та земельних відносин, спеціалізовані фінансові інституції, мережа ініціативних груп на місцях.

Ключові слова: сільські території, європейська практика, інституційне середовище.

На сучасному етапі взаємовідносин з Європейським Союзом (ЄС) важливою компонентою євроінтеграційної політики України є розвиток сільських територій. Їх значущість посилюється у зв'язку із зобов'язаннями щодо відповідності українського аграрного законодавства стандартам і вимогам Світової організації торгівлі (СОТ), які взяла на себе Україна, ставши 16 травня 2008 р. повноправним членом СОТ.

Термін "сільський розвиток" у найрозвинутіших країнах Європейського Союзу поширився нещодавно. Раніше він вживався під час реалізації політики допомоги найменш розвинутим країнам, у яких роль і частка сільського господарства домінували як у формуванні національного доходу, так і у використанні основних ресурсів (земля, праця, капітал, природні ресурси). У Західній Європі в рамках політики ЄС концепція сільського розвитку застосовується, починаючи з 1970-х років, як структурна політика сільського господарства, постійно еволюціонуючи, проте спільна законодавча база та єдині підходи до розроблення концепції з'являються лише у другій половині 1980-х років. Політика структурного розвитку була адаптована до змін аграрної політики, проте дедалі більша увага приділялася не питанням забезпечення факторами виробництва і взаємодії між ними, а якості цих факторів, продукції, ефективності взаємовідносин між сільським господарством і навколишнім середовищем, багатофункціональності, інтеграції сільського господарства з рештою галузей економіки. Це зумовило розширення завдань класичної структурної політики в аспекті сільського розвитку [1].

Європейська практика розвитку сільських територій вже давно отримала інституційне оформлення. Натомість в Україні проблеми такого розвитку розглядаються здебільшого в контексті реалізації аграрної політики і лише фрагментарно й несистематично. Досі остаточно законодавчо не визначено поняття "сільська територія", а ті документи, в яких воно дається, перебувають на стадії проходження. Юридично не встановлено економічні принципи розвитку сільських територій. На сучасному етапі лише закладаються основи інституційного забезпечення такого розвитку.

Зважаючи на надзвичайну актуальність порушеної проблеми, її досліджує когорта авторитетних вчених: М. Барановський, Ю. Губені, А. Лісовий, М. Малік, О. Онищенко, М. Орлатий, О. Павлов, Б. Пасхавер, О. Попова, І. Прокопа, П. Саблук, А. Третяк, Л. Шепотько, В. Юрчишин, К. Якуба та ін. На думку більшості з них, європейська практика сільського розвитку є найцікавішою і найкориснішою з огляду на територіальну, історичну і культурну (за ціннісними орієнтирами) близькість Європейського Союзу до України.

Мета статті полягає в окресленні основних засад інституційного забезпечення розвитку сільських територій країни з урахуванням європейської практики.

Маючи сприятливі географічні, кліматичні, ресурсні умови розвитку сільських територій, Україна потенційно спроможна стати державою з пріоритетним розвитком аграрної сфери та одним з основних постачальників на світові ринки екологічно чистої продукції. Проте на сьогодні проблема невідповідності розвитку українського аграрного сектору світовому рівню поки що не вирішена. Прагнення України до євроінтеграції потребує впровадження та посилення позитивних тенденцій розвитку сільських територій, що стане запорукою зростання конкурентоспроможності країни серед економічних систем розвинутих країн, у яких рівні життя сільського і міського населення максимально зближені та значно вищі, ніж у нашій країні.

Непослідовна й невиважена державна політика, спрямована на забезпечення збалансованого розвитку сільських територій з урахуванням євроінтеграційних ініціатив країни, унеможливлює формування сприятливого інституційного, структурного, економічного

середовища для їх всебічного розвитку, налагодження дієвих механізмів залучення інвестицій на ці території та створення комфортних умов для проживання та роботи на них. Водночас на сесіях Парламентської асамблеї Ради Європи Україна визнає європейську інтеграцію як безумовний і незмінний пріоритет її внутрішньої та зовнішньої політики.

На сьогодні політика розвитку сільських територій реалізується переважно в рамках державної регіональної [2–4] та аграрної [5–8] політики. Більшість з прийнятих документів залишається суто декларативними.

Важлива складова державної політики розвитку сільських територій – організація та формування ринку земель. Реформування земельних відносин в Україні здійснюється з 1991 р. Земля (ґрунти) є основним природним ресурсом території.

Розвиток сільських територій у процесі реформування в 1990-х років зазнав істотних змін: змінилася структура сільськогосподарського виробництва на користь господарств населення (у 2011 р. їх частка становила близько 53 %), частка приватного сектору досягла 97 % [9]; було розірвано зв'язок між сільськогосподарськими підприємствами і територіями їх діяльності. Аграрний сектор позбавили соціального навантаження, яке передбачало утримання на балансі підприємств закладів культури, бібліотек, медичних, освітніх установ і забезпечувало розвиток соціальної та виробничої інфраструктур сільських територій. У сучасних умовах розвиток сільськогосподарського виробництва спрямований на отримання максимальних прибутків, а сільські території залишені сам на сам зі своїми проблемами.

Структура посівних площ сільськогосподарських підприємств визначається насамперед ціновою кон'юнктурою на зовнішніх ринках. При цьому спостерігаються безконтрольне виснаження ґрунтів, недотримання технології виробництва, орієнтація передусім на зовнішній продовольчий попит тощо. Не впроваджується світова практика узгодження інтересів держави – території – підприємства на контрактній основі [10].

Нині діє мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення до моменту набуття чинності Законами України "Про Державний земельний кадастр" від 07.07.2011 № 3613-VI (чинний з 01.01.2012) та "Про ринок земель" (новий проект Закону від 09.12.2011 перебуває на етапі розгляду).

Важливими новаціями проекту Закону України "Про ринок земель" є встановлені обмеження щодо набуття у власність земель сільськогосподарського призначення, визначення граничних максимальних площ земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва залежно від природно-сільськогосподарських зон тощо. Дискусійними питаннями законопроекту залишаються положення стосовно необхідності подання потенційним покупцем земельної ділянки сільськогосподарського призначення декларації про джерела походження коштів. Позитивний момент нового законопроекту (на відміну від попереднього від 18.07.2011) – вилучення положення про переважне право на придбання земельної ділянки сільськогосподарського призначення держави в особі центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальних органів щодо земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів. Проте новий документ не вирішує проблеми нестачі інвестиційних ресурсів, оскільки кредити під заставу землі зможе надавати лише державний земельний банк, який навряд чи задовольнить весь попит на фінансові ресурси. Положення цього Закону повинні відповідати основним принципам здійснення земельної реформи, спрямовуючись на подолання монополії держави на земельну власність і встановлення багатосуб'єктності права власності на землю.

Характерними тенденціями розвитку земельного ринку європейських країн є зосередженість виробництва, яка сприяє розвитку фермерських господарств, а не латифундій, практика купівлі землі лише фізичними особами з відповідними вимогами, встановлення обмежень на купівлю землі іноземними громадянами тощо. Сучасна державна політика Європейського Союзу у сфері функціонування ринку землі передбачає викуп дрібних господарств, прискорений вихід фермерів на пенсію, проведення землевпорядних робіт, соціальну відповідальність і відповідність цілям загальнодержавної політики у процесі ведення сільського господарства, оподаткування з диференціацією поземельного податку залежно від використання землі, постійний контроль за будь-якими змінами власності чи оренди сільськогосподарських угідь, підтримку традиційного сільськогосподарського виробника і збереження за ним його земель, практику зонування земель і планування їх, регулювання

використання і землевідводу, збереження сільськогосподарських угідь в умовах швидкої урбанізації і трансформації економіки [11].

Агропромисловий комплекс і сільські території на сучасному етапі розвиваються за умов незацікавленості держави у їх стимулюванні, про що свідчить низький рівень державної підтримки, яка не відповідає прийнятим програмам та стратегіям розвитку досліджуваної сфери і базується на першочергових потребах країни.

Кардинально інші підходи до реалізації політики сільського розвитку в європейських країнах. З огляду на міркування продовольчої безпеки, загрози надлишкової міграції сільського населення в міста і за кордон, вони активно субсидують аграрний сектор й альтернативні види діяльності на сільських територіях. У більшості європейських країн частка державних витрат на підтримку національного сільськогосподарського виробництва співвідноситься із часткою сільського господарства у ВВП.

Україна вирізняється низьким рівнем підтримки сільського господарства: станом на 2010 р. вона становила 0,22 % ВВП, тоді як внесок сільського господарства у ВВП дорівнював 9,3 % (у країнах ЄС близько 4 %). При цьому спостерігалося "проїдання" навіть цих коштів через диспаритет цін на продукцію промисловості, що споживається у сільському господарстві, та аграрну продукцію. Система державної підтримки характеризується розпорошеністю, недосконалістю і непрозорістю форм та механізмів надання допомоги. Підтримка надається переважно сільськогосподарським підприємствам, а фермерські й особисті селянські господарства її практично не отримують. Водночас, зокрема у Карпатському регіоні, переважна частка продукції рослинництва і тваринництва виробляється в одноосібних господарствах.

Основним зовнішнім джерелом фінансування сільських територій залишаються державний та місцеві бюджети на противагу світовій практиці створення окремих фінансових інституцій, які опікуються безпосередньо питаннями розвитку сільської економіки. Потреби сільської місцевості у розвитку соціальної та виробничої інфраструктур в умовах збереження централізованої системи розподілу бюджетних коштів фінансуються за залишковим методом. Така ситуація разом із нестачею коштів на місцях спричинює незадовільний стан наявних об'єктів соціальної інфраструктури та практично зупинення введення в експлуатацію нових об'єктів соціально-культурної сфери.

Впроваджуючи європейську практику місцевого самоврядування, місцева громада повинна мати в розпорядженні всі наявні на її території землі. Лише наділення громади максимально повним обсягом повноважень та функцій дасть їй змогу вирішувати більшість проблемних питань території.

Прийнята у 2010 р. Концепція загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 року [9] досі не стала основою для детальнішої програми, яка б окреслювала орієнтири розвитку, їх функції, перелік фінансових ресурсів, що дали б можливість вирішувати поточні проблеми тощо. Водночас на рівні ЄС і в деяких країнах останнім часом застосовуються декілька підходів, з яких можна чітко виокремити три концепції розвитку сільських територій:

– перша ідентифікує сільський розвиток із загальною модернізацією сільського господарства й агропродовольчого комплексу. Ця концепція бере за основу розвиток сектору (галузева модель);
– друга пов'язує сільський розвиток лише зі зменшенням відмінностей між найвідсталішими сільськими районами та рештою секторів економіки (концепція зближення, перерозподільна модель);
– третя розглядає сільський розвиток як розвиток сільських районів загалом шляхом використання всіх ресурсів, що перебувають на їх території (людських, фізичних, природних, ландшафтних та ін.), й інтеграції між усіма компонентами та галузями на місцевому рівні. Ця концепція використовує можливості території в найширшому розумінні (територіальна модель).

Територіальна модель сільського розвитку була формалізована на рівні Співтовариства наприкінці 1980-х років, а в 1990-ті роки почала активно застосовуватися. Її прибічники наголошують на ендогенній природі сільських територій (тобто їх розвиток базується переважно на використанні внутрішніх природних, людських і культурних ресурсів конкретних районів). Пізніше цей підхід еволюціонував у неоендогенний, який передбачає поєднання

ендогенних та екзогенних факторів (глобалізація, зовнішня торгівля, зовнішні інвестиції в території, державна підтримка і допомога ЄС) [1].

Модель передбачає два паралельних варіанти розвитку: зосередженість на розвитку аграрного і агропромислового секторів як рушіїв розвитку сільських територій та сприяння економічній диверсифікації місцевої економіки.

У цей період підхід до визначення поняття "сільська територія" суттєво змінюється: це не лише поняття простору, на якому превалює ведення сільського та лісового господарств, а й розуміння його як місця, котре володіє значним людським, природним, культурним і соціальним капіталом. Сільський розвиток є процесом з великою кількістю учасників, де аграрна компонента, безумовно, представлена, проте не єдина. У цій моделі важливу роль відіграють місцеві інституції (приватні та державні) як у розробленні напрямів розвитку, так і в управлінні та реалізації програм розвитку.

Територіальна модель визнає, що, крім надзвичайної важливості місцевих інституцій, для успішного провадження політики розвитку необхідна ефективна координація між різними рівнями управління цією політикою, починаючи від політики Співтовариства, яка виявляється у фінансовій підтримці та встановленні системи правил та орієнтирів, і далі, переходячи до національного, регіонального та місцевого рівнів. Проблематика багаторівневого управління стала одним з ключових аспектів функціонування політики сільського розвитку [1].

Важливий чинник сільського розвитку – усвідомлення факту, що державна політика не є визначальною передумовою розвитку відсталих територій. Вплив державної політики залежить від кількості наявних інструментів та ресурсів і більшою мірою від структури та порядку надання засобів у рамках цієї політики. Компоненти реалізації успішних проектів на місцевому рівні: їх тривалість, наявність відповідного потенціалу території, поширення ідеї на місцевому рівні для досягнення ефекту імітації, важливість місцевого управління, наявність політики, яка б стимулювала розширення виробництва і технологічні інновації, важливість образу території і марки якості, розширення виробництва на нові ринки тощо.

Формування інституційного середовища розвитку сільських територій на сьогодні перебуває на початковому етапі. Збалансований розвиток сільських територій на основі максимально повного використання їх потенціалу передбачає виявлення активної ініціативи на місцях, узгодженість дій управлінської вертикалі, функціонування спеціалізованих інституцій, які б регулювали організаційні та фінансові аспекти розвитку сільських територій та сільського господарства, зокрема високу активність існуючих організацій (дорадчих служб).

Використані джерела

1. Rural development in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ec.europa.eu.
2. Про Концепцію державної регіональної політики : указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua.
3. Про стимулювання розвитку регіонів : закон України від 08.09.2005 № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua.
4. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua.
5. Концепція загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua.
6. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : закон України від 17.10.1990 № 400-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua.
7. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : закон України від 18.10.2005 № 2982-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua.
8. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua.
9. Управління комплексним розвитком агропромислового виробництва і сільських територій / П. Т. Саблук, М. Ф. Кропивко, О. П. Булавка та ін. ; за ред. П. Т. Саблука, М. Ф. Кропивка. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – 454 с.
10. *Павлов О. І.* Організація збалансованого розвитку сільських територій на засадах контрактного підходу / О. І. Павлов // Організаційно-економічні та правові проблеми розвитку сільського господарства та сільських територій : зб. наук. доп. та ст. – Л., 2012. – 468 с.
11. Зарубежный опыт функционирования земельного рынка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://liberal.in.ua.