

ТЕМА 3

АГРАРНА ПОЛІТИКА ЯК ФАКТОР СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

План

1. Поняття, сутність та завдання аграрної політики
2. Держава в системі управління сільськими територіями.
3. Розвиток місцевого самоврядування на сільських територіях.
4. Фінансування соціально-економічного розвитку територіальних громад.
5. Земельна реформа

1. Поняття, сутність та завдання аграрної політики

Аграрна політика є важливою частиною економічної політики держави чи спільноти країн, яка носить яскраво виражений секторальний характер.

Слово «агро» саме по собі має на увазі, що основний ухил робиться на сільське господарство та продукти харчування. До аграрної політики також належать усі суміжні галузі, які прямо чи опосередковано впливають на виробництво сільгосппродукції й на її переробку. Простіше кажучи, аграрна політика — це набір політичних і економічних інструментів та інституцій, які дозволяють створити рамкові умови для АПК в широкому розумінні, впливають на його розвиток у середньостроковій і довгостроковій перспективі.

Метою аграрної політики є збалансування суперечливих інтересів зацікавлених сторін, насамперед споживачів і виробників аграрної продукції та діячами щодо захисту тварин або навколишнього середовища.

Цілі аграрної політики будь-якої країни, як довгострокові, так і короткострокові, фіксуються в програмах розвитку сектору на певний період і підкріплюються законодавчими актами. Аграрна політика виконується певною системою інституцій (наприклад міністерством, регіональними та спеціалізованими органами державного управління і самоврядування аграрного сектору, а також органами статистики, спеціального податкового обкладення тощо.) Вони прописуються, виходячи з ролі агросектору в національній економіці, враховуючи експортну та імпорتنу залежність.

Очевидно, для країн, що імпортують продукти харчування, пріоритетом стоїть забезпечення продовольчої безпеки. Таку мету і пов'язані з нею необхідні аграрно-політичні механізми мають майже всі арабські і густонаселені країни — Індія, Китай та Індонезія.

Для країн-експортерів важлива підтримка конкурентоспроможності шляхом підняття якості та зниження витрат на виробництва й просування своєї продукції за кордоном. Це типово для багатьох країн Євросоюзу, Бразилії, Аргентини та сусідньої Білорусі. США переслідують суто прагматичні цілі для фермерів: зробити їхню продукцію більш конкурентоспроможною, а бізнес — прибутковим.

Якщо ж країна входить до складу Європейського Союзу, то вектори аграрної політики прописані Єврокомісією, і їх повинні дотримуватися всі країни-члени. Вони були зафіксовані ст. 39 Римського договору в 1957 році і з подальшими невеликими видозмінами складаються з основних пунктів:

- Збільшення продуктивності АПК шляхом сприяння технічному прогресу та забезпечення оптимального використання факторів виробництва в секторі.
- Гарантія справедливих стандартів роботи фермерів.
- Зниження негативного впливу на клімат шляхом сталого менеджменту природних ресурсів.
- Збереження сільських територій та ландшафтів.
- Забезпечення споживачів продуктами харчування за прийнятними цінами.

В останні роки практично в усіх розвинених країнах світу аграрна політика прямо або опосередковано прив'язана до питань захисту споживачів та екології. Питання екології

стоятиме особливо гостро в найближчі десятиліття, оскільки АПК є одним із основних факторів негативного впливу на навколишнє середовище.

Що стосується України — тут все дещо складніше. українську аграрну політику, починаючи з 1991 року, можна охарактеризувати як політику «ad hoc» з її ситуативними й миттєвими рішеннями, не пов'язаними із загальнонаціональними і глобальними цілями і завданнями, оскільки вони просто чітко не прописані. Дотепер аграрний бізнес включається у процес формування аграрної політики перш за все з урахуванням партикулярних інтересів окремих компаній.

2 Держава в системі управління сільськими територіями

Розвиток територіальної громади вимагає ефективного використання її потенціалу з урахуванням усіх його аспектів під час розроблення та реалізації стратегії розвитку й інших місцевих нормативно-правових документів. Такий підхід безпосередньо стосується забезпечення життєдіяльності територіальної громади, має відповідати інтересам населення і європейським засадам державної політики.

Розвиток села та аграрного виробництва завжди був складним процесом та супроводжувався різними проблемами, які, в переважній більшості випадків, потребували термінового вирішення, та, поряд з цим, часто не вирішувались вчасно. Результатом недостатньої уваги держави до проблем розвитку сільської місцевості в Україні є занепад сільських територій.

Основними напрямками державного регулювання розвитку сільських територій є: фінансування, кредитування, страхування, оподаткування; сприяння формуванню і розвитку ринку сільсько-господарської продукції; забезпечення захисту інтересів вітчизняних сільських товаровиробників; розвиток соціальної сфери села; організація наукових досліджень і підготовка кадрів для АПК.

Основними чинниками формування та функціонування сільських територій є: регіональні (ресурсні, чинники місця розміщення, умови розвитку; функціональна сумісність різних видів діяльності на певній території); управлінські, що включають рішення та обґрунтування щодо стратегій розвитку сільських територій; самоорганізації; невизначеності. При цьому сільські території мають певні обмеження (імперативи) ефективного розвитку та функціонування: недосконале законодавство, недостатня державна підтримка, у т. ч. фінансова та інвестиційна; слабе інформаційне забезпечення та соціальна захищеність селян; недостатнє матеріально-технічне та інфраструктурне забезпечення аграрного виробництва та інших видів діяльності; екологічні обмеження; недосконала організація території та недостатня мотивація для цього; підприємницькі ризики.

Сільські території покликані виконувати такі функції: ефективного та конкурентоспроможного виробництва, раціонального ресурсокористування, ресурсозбереження та охорони природних ресурсів; сприяння розширеному відтворенню сільського населення; забезпечення зайнятості та належного рівня і якості життя; впровадженню інновацій та вдосконалення облаштування не тільки сільських населених пунктів, але й прилеглих до них територій; активізації діяльності сільських громад, гармонійного розвитку особистості кожного селянина, виховання почуття патріотизму, національної ідентифікації, відродження історичних та формування нових культурних традицій.

Для української сільської економіки державне регулювання повинне бути спрямоване на:

- забезпечення соціальної орієнтації ринкової економіки в сільському господарстві, на утворення системи соціальних гарантій і соціального захисту для жителів сіл;
- розвиток ефективного державного і приватного секторів економіки в АПК, на введення і забезпечення захисту прав власності, на розвиток багатокладної економіки;
- створення системи законодавчого регулювання функцій держави, на виконання Земельного, Податкового і Трудового кодексів;
- забезпечення умов для розвитку конкуренції на ринках сільськогосподарської продукції;

- стимулювання зростання конкурентноздатних та диверсифікованих виробництв і на фінансування промислових і сільськогосподарських організацій;
- збереження і стимулювання розвитку науково-аграрного потенціалу, інноваційної активності та модернізації матеріально-технічної бази сільського господарства;
- розвиток в сільській місцевості промислових підприємств, обслуговуючих кооперативів, баз зберігання, холодильного господарства;
- проведення гнучкої зовнішньоекономічної політики, направленої на захист внутрішнього ринку від недоброякісної конкуренції.

3. Розвиток місцевого самоврядування на сільських територіях

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади має здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості; прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій.

Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад», адже, незважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу був не врегульований. Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відпо-відних територій, ефективного використання бюджетних коштів. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначає організаційноправові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки упровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво.

Також важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України «Про засади державної регіональної політики». Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» визначає нове поняття «старостинський округ» – частину території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовано один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначену сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення

представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою. Крім того, Законом передбачені повноваження старости та його правовий статус.

Одними з основних принципів децентралізації та посилення місцевого самоврядування є принципи:

- врахування втрат і вигод від такого об'єднання на основі розроблення різних альтернативних варіантів;
- активізації місцевої громади та самоорганізації широких мас населення;
- адекватного розподілу виробничих та фінансових ресурсів, що виділяються державою;
- підвищення відповідальності органів влади всіх рівнів у реалізації соціально-економічної та екологічної політики держави;
- створення умов, сприятливих для відродження економічної активності шляхом реформування податкової системи та передачі у приватну власність тих державних структур, що існують завдяки субсидіям і дотаціям.

Метою **реформи місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад** є забезпечення дієвої спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах жителів громади.

4. Фінансування соціально-економічного розвитку територіальних громад

Специфіка управління фінансами об'єднаних територіальних громад зумовлена низкою важливих чинників. По-перше, фінанси об'єднаної територіальної громади охоплюють територію декількох населених пунктів. Залучення до процесу управління представників усіх населених пунктів приводить до посилення контролю за повноцінним наповненням бюджету та активізує змагальність окремих адміністративних одиниць у повноцінному наповненні бюджету об'єднаної територіальної громади. По-друге, в Україні відсутній досвід управління фінансами об'єднаної територіальної громади. Дія чинника обмежує підтримання високого темпу реформування місцевих фінансів та спричиняє труднощі у вирішенні поточних проблем управління фінансами об'єднаних територіальних громад. З іншого боку, з'являється можливість переривання спадкових недоліків у цій сфері, в тому числі створюється сприятливе середовище для викорінення корупції у сфері місцевих фінансів. По-третє, запроваджуються прямі міжбюджетні відносини між бюджетом об'єднаної територіальної громади та державним бюджетом. Це гарантує об'єднаній територіальній громаді обсяг міжбюджетних трансфертів, розрахований для усіх бюджетів місцевого самоврядування за допомогою універсальної формули. Проте обсяг таких міжбюджетних трансфертів має бути достатнім для фінансування насамперед соціальної сфери об'єднаної територіальної громади, оскільки значно ускладнюються можливості отримання фінансової підтримки об'єднаної територіальної громади з такою метою бюджету з інших видів бюджетів. По-четверте, відбувається концентрація значних фінансових ресурсів у бюджеті об'єднаної територіальної громади. Таким чином, з'являється потужний ресурс, спроможний здійснювати помітний вплив на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади. При цьому зростає значення якісного планування розвитку об'єднаної громади та спрямування ресурсів на правильно визначені в ньому пріоритети.

Фінансові ресурси слід розглядати як один із надзвичайно важливих видів ресурсного забезпечення громади. А оскільки можливостей отримання фінансових ресурсів в об'єднаній територіальній громаді є багато, то виникає необхідність у класифікації їх джерел, визначенні особливостей, розгляду альтернативних джерел мобілізації ресурсів з урахуванням ряду обмежуючих факторів та можливих способів використання.

Більшість фінансових ресурсів має внутрішнє походження. Деякі ресурси (інвестиції, благодійна допомога) можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми. Досить довго для місцевих громад з-поміж зовнішніх ресурсів практично були доступні хіба що трансферти з державного бюджету. Сьогодні визначено (частина четверта статті 67 Бюджетного кодексу), що бюджети об'єднаних територіальних громад мають такі ж повноваження, як міста обласного значення; мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

ОТГ одержали доступ до інших зовнішніх фінансових ресурсів. Рада об'єднаної територіальної громади має право здійснювати місцеві запозичення до бюджету ОТГ – як

місцеві, так і внутрішні, в тому числі шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Запозичення здійснюються до бюджету розвитку і кошти спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозберігаючих технологій, створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення їх громад. У багатьох ОТГ, де є чимало невирішених проблем, тільки за рахунок внутрішніх фінансових ресурсів їх вирішити неможливо, тому варто задуматись про вихід на ринки запозичень, а також залучення інвестицій та інших ресурсів ззовні.

Важливою ознакою як доступності певного фінансового ресурсу для місцевого соціально-економічного розвитку, так і зацікавленості місцевих органів влади в його застосуванні є його регулярність, постійність і сталість, а відтак можливість їх врахування у процесі здійснення довгострокового планування та використання в майбутньому. Треба зазначити, що разові джерела (наприклад, приватизація комунального майна) швидко вичерпуються і не забезпечують сталості фінансування потреб у сфері місцевого соціально-економічного розвитку. Тому увага має приділятися тим джерелам фінансування місцевого розвитку, які можуть використовуватися багаторазово, тим більше регулярно.

Успішною практикою може стати використання певних видів внутрішніх бюджетних надходжень для фінансування окремих ініціатив з місцевого розвитку (при цьому береться до уваги той факт, що вдала ініціатива чи проект може призвести до підвищення внутрішніх бюджетних доходів). Прикладом такого підходу може бути використання доходів від здачі в оренду комунального майна для фінансування, наприклад, програм з підтримки підприємництва. Зовнішніми джерелами бюджетних коштів є державний бюджет. Зокрема, до бюджетних надходжень зовнішнього характеру можуть бути віднесені цільові субвенції з державного бюджету, у т. ч. в рамках виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проектів (програм), чи фінансування проектів ОТГ з Державного фонду регіонального розвитку.

Для фінансування розвитку своєї громади місцеві органи влади також можуть залучати і кредитні ресурси. Кредитні джерела фінансування місцевого соціально-економічного розвитку мають багато потенційних переваг (можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово протягом тривалого терміну, прискорення розбудови місцевої інфраструктури тощо), але й супроводжуються значними ризиками (можлива неуспішна реалізація проектів, збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет та зменшення фінансування поточних видатків, тощо) та певними складнощами у підготовці документів (наприклад, у разі отримання кредиту від міжнародних фінансових організацій чи додаткових витрат на страхування проекту та його експертизу тощо).

5. Земельна реформа

Стратегічною правовою базою управління процесом використання землі є Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 року. Вона є правовим актом прямої дії і посідає одне з основних законів у сфері регулювання земельних відносин і управління земельними ресурсами. Вона визначає земельну політику держави. Так, у статті 13 Конституції вказується, що земля, її надра, атмосферне повітря, що водний та інші природні ресурси, які перебувають у межах територій України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, є об'єктом права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

У ст. 14 Конституції акцентується увага на те, що право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами і державою.

Стаття 142 основного закону регламентує, що земля може перебувати у власності територіальних громад. Згідно з положеннями Конституції, земля відноситься до земельної нерухомості.

Власність зобов'язує – так написано у ст. 13 Конституції. Але вона не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству. Всі суб'єкти права власності є рівними перед Законом.

Статтями 24 і 41 Конституції вказується, що і держава, і приватні особи повинні мати соціальні обов'язки і нести відповідальність перед суспільством за використання власності.

Статтю 41 Конституції вказується, що кожен має право володіти, користуватись і розпоряджатись своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, воно є непорушним.

У статті 41 Конституції акцентується увага на тому, що використання власності не повинно завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Важливим кроком у системі управління процесом використання земель став Земельний кодекс України, ухвалений 25.10.2001 р. Верховною Радою України, який базується на положеннях Конституції України. В його основу покладено конституційні норми щодо забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави з метою раціонального використання і охорони земель в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь; рівність суб'єктів права власності перед законом. У Кодексі знайшли своє відображення концептуальні норми Конституції України:

– земля є національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14);

– забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави (ст. 16);

– примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності за умови повного відшкодування їх вартості;

– використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ст. 41).

Відмінність нового Земельного кодексу України (2001 р.) від Кодексу попереднього (1992 р.) виражається в тому, що він врегульовує шляхи реалізації права власності на землю, передбачає запровадження права земельного сервітуту, запроваджено категорію земель житлової і громадської забудови, визначено порядок продажу земельних ділянок, визначені гарантії прав на землю, розширено зміст Державного земельного кадастру, урегульовано питання консервації деградованих і малопродуктивних земель, що дозволяє забезпечити раціональне використання і охорону земель.

Паралельно з цим, в Україні 26 грудня 1992 року на загально-національному рівні було прийнято Декрет Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земель» у 1992 році (30 січня) було прийнято Закон України «Про форми власності на землю», в результаті чого державна власність на землю почала втрачати колишні пріоритети.

У житті селян важливе значення мало ухвалення законів України «Про селянське (фермерське) господарство» (1993 р.) та «Про колективне сільськогосподарське підприємство» (14.02.1992 р.), «Про плату за землю» (19.09.1996 р.) та ін.

Новим кроком в процесі управління сільськогосподарськими землями стали Укази Президента України від 10 листопада 1994 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва та Указ Президента від 8 серпня 1995 року «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям». І тут треба сказати, що аграрна реформа, крім позитивних зрушень, в економіці АПК зініціювала руйнівні процеси у сільськогосподарському землекористуванні. Якщо у 1990 році Україна і її аграрний сектор були за крок до світового лідерства, то через декілька років паювання земель колективної власності «вбило» село, відбувся спад виробництва, має місце фізичне вимирання людей на селі, бідність та інші негаразди стали звичним явищем. Економічна злочинність та корупція дорого обійшлась економіці народно-господарського комплексу України. І це відбувалось лише за невжиття дієвих заходів до порушників конституційних прав суб'єктів

господарювання на землі. Це збільшило напругу у середовищі відносин між владою і власниками паїв та орендарями землі.

На цьому етапі поширились зловживання у частині купівлі-продажі земель, оскільки згадуваний Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. дозволить «створити на базі належних їм земельних ділянок спільні сільськогосподарські підприємства, асоціації, спілки, акціонерні товариства, інші кооперативні підприємства і організації передавати ці ділянки у спадщину, дарувати, обмінювати, здавати під заставу, надавати в оренду і продавати громадянам України без зміни цільового призначення».

Сучасний період розвитку земельних відносин на селі здатний буде задовольнити інтереси селян і всього суспільства, за умови належного поєднання економіки різних сфер діяльності на селі, які підсилюються одна одною. Діапазон видів діяльності близької до оптимальної, що гарантує реальні можливості економічного розвитку, можна представити у такому вигляді:

- рослинництво та тваринництво;
- переробка сільськогосподарської продукції;
- рибництво та бджільництво;
- будівельна діяльність;
- меліоративна діяльність;
- промисловість;
- народні промисли;
- торгівля і послуги;
- рекреаційна, оздоровча і природоохоронна діяльність;
- автоперевезення;
- житлове і дачне будівництво;
- інші види діяльності (збір горіхів, ягід, грибів, виробництво винопродуктів та соку тощо).

Ці та інші види діяльності на фоні колгоспного способу господарювання на землі, у рамках сільських територій, є ключовою умовою і потужним джерелом економічної стабільності, покращення стандартів якості життя людей на селі, створення великої кількості додаткових робочих місць, гармонії між людиною і природою, яка повинна орієнтуватись на міжнародні норми і стандарти.

Широкий спектр різного роду видів діяльності і послуг у межах сільських територій уособлює в собі мінідержавоутворення, яке орієнтує на нові можливості суспільного розвитку. Успішна діяльність багатьох людей, за умови розвинутого менеджменту та маркетингу, забезпечуватимуть високий рівень конкурентоспроможності мінідержавоутворень, надаючи великий шанс бути їм лідером в соціально-економічних системах регіону чи України.

При цьому можна впевнено говорити, що забезпечення високої ефективності та конкурентоспроможності кожної з сільських територій у своїй множині, що посилює можливості одна одної, є умовою економічного поступу України, добробуту кожного власника земельного паю та всіх тих, хто залучений у процес виробництва матеріальних благ та надання послуг населенню.