НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ "ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ
НАН УКРАЇНИ"

ПОЛІТИКА СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ НА БАЗІ ГРОМАД

Наукова доповідь

За редакцією

чл.-кор. НАН України Бородіної О.М.,
чл.-кор. НААН України Прокопи І.В.,
д-ра екон. наук Попової О.Л.

Київ – 2015

УДК [338.43.02:316.343.37] (477)
ББК 65.32 (4Укр)
П-50

Автори:
чл.-кор. НАН України Бородіна О.М. (пп. 1.1, 1.2, 2.2, 4.1, 5.1, 5.2, 5.3, резюме), чл.-кор. НААН України Прокопа І.В. (пп. 2.3, 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, 5.2, 5.3, резюме), д-р екон. наук Попова О.Л. (пп. 1.1, 1.2, 4.1, 4.2, 4.3, 5.3, резюме), канд. екон. наук.: Киризюк С.В. (пп.2.1), Михайленко О.В. (пп. 3.1), Остапенко А.Ю. (пп. 1.1), Риковська О.В. (пп. 3.2), Цибуляк В.Я. (пп. 3.3), Яровий В.Д. (пп. 3.2); н. с.: Бетлій М.Г. (пп. 2.1); м.н.с. Оліферук С.І. (пп. 1.2), Фраєр О.В. (пп. 2.2)

Рецензенти:
чл.-кор. НАН України Гриценко А.А. (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ)
академік НААН України Пасхавер Б.Й. (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ)
д-р екон. наук, професор Шубравська О.В. (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ)
д-р екон. наук, професор Лопатинський Ю.М. (Чернівецький національний університет ім. Ю.Федьковича – Чернівці)
канд. екон. наук Шелудько Е.І. (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ)

Затверджено до друку Постановою Вченої ради ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" від 1 жовтня 2015 р. № 76

П-50 **Політика сільського розвитку на базі громад в Україні** : наукова доповідь / за ред. чл.-кор. НАН України, д-ра екон. наук О.М. Бородіної, чл.-кор. НААН України, д-ра екон. наук І.В. Прокопи, д-ра екон. наук О.Л. Попової ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2015. – 70 с.

ISBN 978-966-02-7774-8

У доповіді узагальнено еволюцію процесів аграрного і сільського розвитку, розглянуто реалії й обґрунтовано перспективи політики сільського розвитку на базі громад в Україні. Окреслено ключові напрями та першочергові заходи національної політики сільського розвитку зі спрямуванням її у русло сучасної європейської політичної практики.

Для науковців, представників державних органів управління та органів місцевого самоврядування, лідерів і членів сільських громад, викладачів, аспірантів, студентів й усіх, кого цікавлять проблеми сільського розвитку.

УДК [338.43.02:316.343.37] (477)
ББК 65.32 (4Укр)

ISBN 978-966-02-7774-8

© Національна академія наук України, 2015
© ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", 2015

РЕЗЮМЕ

В Україні проблеми сільського розвитку на базі громад стали предметом уваги науковців і практиків відносно недавно. При цьому в теоретичному плані зроблено значно більше, ніж у прикладному. Аналіз наукових підходів та емпіричних спостережень у вирішенні цієї важливої проблеми у світі дає підстави для висновку, що на сьогодні не існує єдиного універсального визначення сутності цих процесів. Водночас узагальнення різних трактувань поняття «сільський розвиток на базі громад» дозволяє стверджувати, що це розвиток, орієнтований на формування засад сталості, створення довгострокових спроможностей громад самостійно справлятися з майбутніми викликами і можливостями. Це – ланцюг дій, у процесі яких громади візуалізують, ініціюють і реалізують власні ідеї щодо покращення повсякденного життя. Це – діяльність самих громад для себе, яка спрямована на реалізацію економічних можливостей громади, покращення соціальних умов і навколишнього середовища її життєдіяльності. Отже, сільський розвиток на базі громад – це цілеспрямована зміна інституційних, економічних, екологічних, демографічних, соціальних, культурних, побутових та інших умов у сільській місцевості у напрямі зростання рівня та якості життя населення. Зміни здійснюються самими громадами на основі наділення їх правами власності/користування, ефективного використання і контролю над локальними ресурсами, забезпечують подолання бідності, а не більш комфортне існування в її умовах.

Представлена наукова доповідь узагальнює еволюцію процесів сільського розвитку в Україні та окреслює основні напрями їх спрямування у русло сучасної загальноєвропейської політичної практики. У результаті досліджень встановлено таке.

1. Загальною тенденцією розвитку економік більшості країн світу є їх деаграризація – зменшення частки сільського господарства у валовому випуску та зайнятості населення. Однак це не призводить до такої ж деруралізації – зменшення частки сільського населення. У світі сільське населення становить 47% загальної чисельності населення, тоді як аграрне – лише близько 25%, у Європі, відповідно, 27 та 6%. При цьому з деаграризацією економіки роль сільського господарства та фермерів як для суспільства загалом, так і для розвитку села не зменшується. Це зумовлено життєзабезпечуючою, мультиплікативною, багатофункціональною роллю сільського господарства.

2. В Україні протягом тривалого періоду інтереси сільського населення не враховувалися належним чином, часто ігнорувалися у процесі розроблення аграрної політики та програм. Негативні тенденції на селі є наслідком цього ігнорування. Українські реалії засвідчують різновекторну динаміку аграрного і сільського розвитку: сільськогосподарське виробництво загалом зростає, а сільські жителі, їх громади та село – занепадають. Агрохолдинги привласнюють собі екологічну ренту, забруднюючи середовище проживання сільських жителів, не відшкодовуючи їм збитки за погіршення якості орендованих земель. Участь агробізнесу у розбудові окремих об’єктів інфраструктури села є незначною компенсацією для великої когорти селян, яких він залишив без роботи і засобів для існування.

3. Система організації управління сільським господарством і селом потребує в Україні радикальних інституційних змін, які слід орієнтувати на стимулювання одержання сільськими громадами доходів з нових джерел, та створення нових можливостей працевлаштування сільського населення за рахунок розширення сфери дії державної політики та її орієнтації на поєднання аграрного і сільського розвитку, охоплення політикою підтримки як сільськогосподарської, так і несільськогосподарської діяльності у сільській місцевості. До цього спонукає необхідність подолання численних структурних диспропорцій у вітчизняному аграрному секторі, а також потреба прискорення просування по шляху до реальної асоціації України з Європейським Союзом.

4. Економічним підґрунтям сільського розвитку є зростання сільської економіки. Сільська економіка на пострадянському просторі лише починає стверджуватись як самостійне явище, що викликане повільним визнанням багатофункціональної природи та

особливого значення сільського господарства і села не тільки в продовольчому забезпеченні, а й у екологозберігаючій та соціальній місії, у загальносуспільному розвитку. Розвиток сільської економіки має відбуватись на основі її диверсифікації, за якої прогрес у сільськогосподарській галузі стає чинником розвитку неаграрних видів діяльності, що в цілому має відповідати соціоекономічному розвитку сільської місцевості та її жителів, гарантуючи їм якісне задоволення матеріальних та нематеріальних потреб.

5. Розвиток сільської економіки значною мірою залежить від включеності сільських домогосподарств – дрібних виробників сільськогосподарської продукції до ланцюгів доданої вартості, які створюють агробізнесові структури. Особливість ланцюгової моделі взаємовідносин полягає в тому, що ланки ланцюга перебувають не в конкурентних відносинах, а в тісному співробітництві, спрямованому на досягнення однієї спільної мети. В Україні цьому процесу надається незначна увага як в аграрній політиці, так і в практиці агрогосподарювання, хоча в існуючих його проявах виділяються два підходи. Перший – базується на укладанні договорів партнерства з виробниками та переробниками або збутовими компаніями, другий – на формуванні колективних партнерських стосунків через створення неформальних (наприклад, маркетингових груп) та формальних (асоціацій, кооперативів тощо) організацій. Індивідуальне партнерство більш привабливе для дрібнотоварних виробників з огляду на їх попередній досвід співпраці з колгоспами чи радгоспами, але колективне забезпечує більше вигід від співпраці.

6. Одним із найвагоміших сегментів сільської економіки є особисті селянські господарства (ОСГ). Вони, на відміну від інших суб'єктів господарювання в сільському господарстві, найповніше виконують суспільні функції галузі, зокрема, щодо самозабезпечення населення продовольством і місцями прикладання праці, і водночас є сферою реалізації потенціалу членів сільських громад. Разом з іншими господарствами населення ОСГ виробляють понад 45% валової продукції сільського господарства, є основними постачальниками трудомістких її видів на внутрішній продовольчий ринок, представляють сімейний тип господарювання у сільському господарстві. Водночас ОСГ залишаються «пасинками» вітчизняної сільськогосподарської системи, їх становище в інституційній, економічній, соціальній складових цієї системи кваліфікується як вилученість, відторгнення. Подолання такого становища потребує інституціалізації ОСГ як повноцінних суб'єктів аграрної і сільської економіки, що має стати одним із напрямів політики сільського розвитку.

7. Усебічна інтеграція ОСГ у ринкові механізми функціонування аграрного сектора вимагає удосконалення нормативно-правового, економічного і соціального забезпечення їхнього розвитку. Спроби вирішувати це завдання шляхом внесення змін до Закону України «Про особисте селянське господарство» виявились безуспішними. Недоцільним і контрпродуктивним є й намагання спонукати ОСГ до набуття статусу фізичної особи-підприємця у специфічній формі сімейних фермерських господарств через внесення змін до Закону України «Про фермерське господарство» і заборону ОСГ реалізовувати вироблену продукцію, якщо вони цього статусу не набудуть.

8. У сфері життєзабезпечення сільського населення в останнє десятиліття відбувалися процеси, які можна кваліфікувати як послаблення патерналістського підходу до розвитку сільської інфраструктури. Проте переміщення реальної відповідальності за задоволення життєвих потреб населення від держави до споживачів відповідних благ має вимушений характер і супроводжується погіршенням доступу до суспільних послуг, у тому числі освіти та охорони здоров'я. Окремі позитивні зміни відбуваються в основному у житлово-комунальному секторі села завдяки особистим зусиллям громадян, які мають спроможність (зокрема, належні доходи від несільськогосподарської діяльності) самостійно реалізувати свої прагнення до підвищення якості життя.

9. Проголошені урядом наміри щодо подальшого реформування комунального і дорожнього господарства, освіти, охорони здоров'я та інших галузей соціальної сфери на засадах деконцентрації, децентралізації і демонополізації послуг, багатоканальності їх фінансування – загалом співзвучні цілям і принципам сільського розвитку на базі громад. Однак їх втілення у життя вимагатиме підвищення заінтересованості і спроможності сільського населення до активної участі у розв'язанні проблем свого життєзабезпечення.

10. Для покращення умов життя на селі в Україні необхідно вибудовувати дієві моделі співпраці держави, бізнесу і громад через досягнення балансу повноважень, відповідальності та дій між державними та самоврядними організаціями. Однією з таких моделей може бути державно-приватне партнерство, яке набуло широкого розповсюдження у зарубіжній практиці. Стимулювати розвиток відповідних партнерств у сільській місцевості можна за рахунок надання їм преференцій у використанні земель державної і комунальної власності, що сприятиме залученню приват-

них інвестицій. Обсяги інвестицій також можна збільшити через створення сприятливих для приватних інвесторів можливостей реалізації власних інтересів у сфері надання послуг сільському населенню, виконання функцій, що традиційно були у сфері відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування.

11. Як свідчить зарубіжний досвід, важливе значення у розвитку державно-приватного партнерства у сфері життєзабезпечення на селі має пошук інноваційних підходів як до наповнення місцевих бюджетів, залучення додаткових коштів через введення місцевих податків і зборів, які повинні використовуватися на розвиток сільської транспортної, інженерної, соціальної інфраструктури, так і до раціонального мультифункціонального використання наявних інфраструктурних об'єктів. Державі необхідно також стимулювати місцеві ініціативи, спрямовані на покращення функціонування систем життєзабезпечення в сільській місцевості, сприяти активізації участі громад у визначенні місцевих проблем та механізмів їх розв'язання, змінювати пріоритети від централізованої підтримки до надання більшого значення локальним ініціативам, інфраструктурним проектам, у реалізації яких беруть безпосередню участь місцеві жителі та самоврядні організації.

12. При формуванні політики сільського розвитку на базі громад слід розрізняти громаду як суб'єкт сільського розвитку і територіальну громаду як суб'єкт місцевого самоврядування. Особливо це важливо у зв'язку з реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, у процесі якої передбачається істотне укрупнення територіальних громад і найменування «громадою» низової ланки адміністративно-територіального устрою держави.

13. Громада як суб'єкт сільського розвитку – це людська спільнота, що характеризується одночасно трьома ознаками: спільністю проживання на певній території; наявністю формальних чи неформальних інституційних утворень, які забезпечують регулярну взаємодію між жителями; стійкою взаємодією між мешканцями з питань, що стосуються їхніх спільних інтересів. Зазвичай такі ознаки притаманні жителям одного села (у великих селах – інколи жителям різних частин села, «кутків»), або декількох близько розташованих сіл. Територіальна ж громада, що складається з багатьох поселень, жителі яких спілкуються рідко і мають (можуть мати) різні інтереси, в контексті сільського розвитку трактується як сусідство.

14. В Україні взято курс на децентралізацію влади (розширення повноважень територіальних громад) і фінансів (розширення дохідної бази місцевих бюджетів), але обов'язковою умовою його реалізації є добровільне об'єднання існуючих сільрад в укрупнені адміністративно-територіальні одиниці базового рівня – «громади». Для стимулювання цього процесу передбачено: а) розширити повноваження об'єднаних «громад» щодо розпорядження земельними ділянками, включаючи й за межами населених пунктів; б) зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів, зокрема шляхом спрямування до них 60% податку на доходи фізичних осіб, тоді як звичайні сільські й селищні бюджети позбавлені цього джерела; в) надати об'єднаній територіальній громаді державну підтримку у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури; г) здійснити перехід на пряме казначейське обслуговування «громад», на прямі бюджетні відносини з державним бюджетом. Поряд із цим органи місцевого самоврядування існуючих сільських територіальних громад, які не об'єднуються, позбавляються делегованих їм раніше повноважень у сфері освіти, місцевої пожежної охорони, транспорту і дорожнього господарства тощо. Усе це свідчить про певний примус сільрад до об'єднання, наслідки якого можуть бути не лише позитивними, а й негативними.

15. Реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні значною мірою орієнтована на відповідний досвід Польщі, але вона недостатньо враховує відмінності між державами у щільності населення і поселень, стані дорожньо-транспортної й іншої інженерної інфраструктури тощо. В Україні села багатолюдніші, розміщені на більшій відстані одне від одного, інтереси та потреби їх жителів подеколи суттєво різняться. Ці відмінності зумовлюють необхідність мати в Україні більшу, ніж у Польщі, кількість базових адміністративно-територіальних одиниць у розрахунку на зіставну чисельність населення. Однак за проектом їх має бути менше, що може негативно вплинути на результативність реформування.

16. Для повноцінного використання потенціалу самоврядування у політиці та практиці сільського розвитку у процесі реформи доцільно законодавчо закріпити самоврядні права громад тих сіл, які увійдуть в укрупнену адміністративно-територіальну одиницю базового рівня (мінігромад), принаймні у таких сферах:

– забезпечення представництва і захисту інтересів членів мінігромад в органах місцевого самоврядування, що вимагає запровадження посади сільського старости як посадової

особи місцевого самоврядування, яка обирається мінігромадою;

– закріплення за мінігромадами господарської території як соціально-економічної бази їх розвитку, що включає не лише площу сільського поселення (поселень), а й прилеглі земельні угіддя, які обслуговуються (мали б обслуговуватися) місцевими жителями;

– забезпечення мінігромадам права володіння і розпорядження об'єктами та майном комунальної власності, розташованими у їхніх поселеннях і призначеними для обслуговування членів цих громад;

– надання можливостей членам мінігромад вибирати форму отримання суспільних послуг у найприйнятніший для них спосіб з використанням частини бюджетних коштів, що виділяються для задоволення потреб усієї територіальної громади.

17. З огляду на спектр і складність проблем сільських територій, брак досвіду реалізації політики сільського розвитку в Україні та обмеженість державного фінансування, було б недоцільно намагатися негайно і одночасно задовольнити всі потреби і врахувати всі пріоритети розвитку села. Формування державної політики сільського розвитку в сучасних умовах має орієнтуватися на розбудову потенціалу сільських громад на основі утвердження їх економічного, соціального та політичного лідерства у процесах розвитку села. У короткостроковій перспективі (до 2020 р.) доцільно спрямувати політику сільського розвитку на сприяння адаптації сільських громад до функціонування в нових умовах за трьома стратегічно важливими напрямами: економічний розвиток сільських громад шляхом підтримки сімейних селянських і фермерських господарств; підвищення якості життя у сільських громадах за рахунок диверсифікації зайнятості та доходів селян за місцем проживання; розбудова лідерського потенціалу сільських громад для активізації соціально-економічного саморозвитку.

18. Реалізація запропонованих заходів у сфері сільського розвитку створюватиме можливості самоорганізації сільських громад та розвиватиме колективні дії у застосуванні сільських інновацій, здобутті нових знань і навичок; мобілізуватиме місцеві громади для досягнення цілей місцевого розвитку через планування впровадження проектів, які надають переваги багатьом групам виробників, диверсифікованій діяльності сільського населення; підтримуватиме молодих фермерів, сімейні фермерські господарства, сприятиме їх залученню у діючі агропродовольчі ланцюжки та покращуватиме виробничу інфраструктуру; забезпечуватиме легший і дешевший доступ до невеликих кредитів для модернізації малих сімейних ферм; зменшуватиме економічні та екологічні ризики у діяльності дрібних фермерів.

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ **3**

ЗМІСТ **7**

РОЗДІЛ І. ВЗАЄМОПОВ'ЯЗАНІСТЬ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА І СЕЛА ЯК УМОВА ЇХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ **9**

1.1. Світовий досвід гармонізації аграрного зростання і сільського розвитку 9

1.2. Аграрний і сільський розвиток в Україні 15

РОЗДІЛ ІІ. ЕКОНОМІЧНІ ОСНОВИ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ НА БАЗІ ГРОМАД **20**

2.1. Сільська економіка – ресурсна основа локального розвитку 20

2.2. Агропродовольчі ланцюги і економічний розвиток 23

2.3. Інституціалізація особистих селянських господарств як суб'єктів аграрної і сільської економіки 27

РОЗДІЛ ІІІ. СФЕРА ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ **32**

3.1. Зміни у підходах до життєзабезпечення на селі: від патерналізму до партнерства з участю громад 32

3.2. Зарубіжний досвід розвитку систем життєзабезпечення населення в сільській місцевості 37

3.3. Участь аграрного бізнесу у розв'язанні проблем життєзабезпечення на селі: приклад вітчизняних корпорацій 42

РОЗДІЛ IV. СІЛЬСЬКИЙ РОЗВИТОК В УМОВАХ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ **47**

4.1. Реформа самоврядування та участь місцевих громад у процесах сільського розвитку 47

4.2. Органи місцевого самоврядування на селі та їх реформування 49

4.3. Проблеми адаптації сільських громад до європейських засад самоврядування 54

РОЗДІЛ V. КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ ТА ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗАХОДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ НА БАЗІ ГРОМАД **58**

5.1. Посилення економічного розвитку сільських громад шляхом підтримки сімейних селянських і фермерських господарств 58

5.2. Стратегічні напрями підвищення якості життя у сільських громадах за рахунок диверсифікації зайнятості та доходів селян 61

5.3. Розбудова лідерського потенціалу місцевих громад у процесах сільського розвитку саморозвиток громад 63

ДОДАТКИ **66**

СКОРОЧЕННЯ

САП ЄС – Спільна аграрна політика Європейського Союзу

ФАО – Продовольча і сільськогосподарська організація Об’єднаних Націй

ОСГ – особисте селянське господарство

ДПП – державно-приватне партнерство

ССФГ – сімейне селянське і фермерське господарство

НАСДС – Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб

ВАССР – Всеукраїнська асоціація сільських і селищних рад

ГВ – група взаємодії

ВЗАЄМОПОВ'ЯЗАНІСТЬ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА І СЕЛА ЯК УМОВА ЇХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

1

РОЗДІЛ

1.1 Світовий досвід гармонізації аграрного зростання і сільського розвитку

Аграрне зростання, аграрний розвиток і сільський розвиток – споріднені, але сутнісно різні поняття. Аграрне зростання – це збільшення обсягів виробництва та доходу від сільськогосподарської діяльності, безвідносно до подальших форм його розподілу та напрямів використання.

Аграрний розвиток – це таке зростання аграрного виробництва, за якого вигоди від нього більш-менш рівномірно розподіляються між усіма учасниками процесу, а підвищення продуктивності здійснюється безпечним для довкілля способом. В основі сільського розвитку лежить аграрний розвиток, який супроводжується створенням нових робочих місць у позааграрній сфері на селі, що забезпечує місцями прикладання праці вивільнених з аграрного виробництва працівників унаслідок техніко-технологічного прогресу аграрної галузі. Крім цього, сільський розвиток передбачає залученість сільських громад до зростання диверсифікованої місцевої економіки, підвищення рівня та якості життя на селі, підтримання екологічної рівноваги, збереження і поліпшення місцевих ландшафтів.

В останні десятиліття у світі спостерігається процес деаграризації економік – зменшення частки сільського господарства у валовому випуску та зайнятості населення. Однак цей процес не супроводжується скороченням масштабів ведення сільського господарства. Відбувається підвищення рівня продуктивності праці та інтенсивності використання оброблюваних земель, відтак зменшується кількість зайнятих у галузі та площа земель в обробітку. Зайнятість у сільському господарстві скоротилася до 2–3% загальної кількості зайнятих у розвинених країнах і 8–17% у пострадянських країнах.

Спостерігається істотна варіація кількості працівників сільського господарства у розрахунку на 1000 га сільгоспугідь по країнах – від 13 осіб у США до 574 осіб у Китаї, при 126 працівниках в Україні (табл. 1.1.1).

Сільськогосподарські угіддя у загальній площі країн і землезабезпеченість працівників **1.1.1** ТАБЛИЦЯ

Країна	У розрахунку на одного працівника у сільському господарстві, *га*		Кількість працівників у розрахунку на 1000 га сільгоспугідь, *осіб*
	сільгоспугідь	орної землі	
Україна	7,9	6,2	126
Франція	22,4	14,0	45
Німеччина	12,9	9,1	77
Угорщина	6,9	5,5	145
Латвія	8,9	5,7	112
Польща	2,8	2,2	351
Білорусь	10,5	6,5	96
РФ	18,8	10,6	53
США	76,2	30,7	13
Китай	1,7	0,4	574

Джерело: розраховано за даними: The World Bank. Data. Indicators. Agricultural&Rural Development [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://data.worldbank.org/indicator; FAO Statistical Yearbook 2013. World food and agriculture. – Rome, 2013. – P. 23–25, 35–37. Дані щодо площі сільгоспугідь за 2009 р., працівників аграрного сектора – за 2010 р.

Очевидно, що досить стрімка деаграризація не призводить до такої ж деруралізації* – зменшення частки сільського населення. Деаграризація може сприяти процесу деруралізації, але не обов'язково – тоді, коли вивільнені з сільського господарства особи переходять у несільськогосподарські сфери зайнятості у навколишніх містах і селі, продовжуючи проживати тут. За повсюдного скорочення аграрної зайнятості в окремих країнах спостерігається зменшення кількості сільського населення (у Франції, Білорусі, США), в інших – його чисельність стабілізувалася (Німеччина, Латвія, Польща, Російська Федерація), рис. 1.1.1.

Отже, мешканці обирають село як місце проживання на природі з особливим укладом життєдіяльності. Загалом у світі сільське населення становить 47% загальної чисельності населення, тоді як аграрне – лише близько 25%; у Європі сільське населення – 27%, аграрне – 6%[1]. І хоча очевидно, що профіль сільської зайнятості змінився на переважно несільськогосподарський, все-таки життєдіяльність і обличчя сучасних сіл визначають аграрні виробництво, пейзажі, об'єкти культурної спадщини.

Таким чином, скорочення за деаграризації частки галузі у загальному випуску продукції та зайнятості *не зменшує ролі сільського господарства та аграріїв як для суспільства загалом, так і для розвитку села*. Це зумовлено життєзабезпечуючою роллю сільського господарства – як виробника споживчих товарів і послуг, його мультиплікативністю – як первинної ланки продовольчого ланцюга, що дає можливість розвиватися іншим галузям економіки, а також багатофункціональністю – крім матеріальних благ, воно ще продукує надто важливі послуги нематеріального характеру (забезпечуючи продовольчу безпеку, охорону культурного ландшафту). І тому жодна держава не відмовляється від національного сільського господарства навіть за найсприятливішого стану на зовнішніх ринках продовольства, а навпаки – всілякими способами опікується ним у загальносуспільних інтересах.

За деаграризації сільської місцевості (скорочення частки агросектора в економіці сільських районів, доходах і зайнятості сільського населення) не зменшується вагома соціально-екологічна роль сільського господарства насамперед як «генератора» середовища життєдіяльності сільського населення. Сільськогосподарська діяльність у більшості країн поширена на близько половині, а в Україні – понад 70% всієї території. Отже, агроландшафти (з полями, тваринницькими фермами та іншими об'єктами виробничої інфраструктури, агротехнологічними процесами, які проводяться на цих полях і фермах), є середовищем проживання сільських жителів.

Залишаючись системоутворюючою галуззю у сільській місцевості, сільське господарство має більшою чи меншою мірою реалізувати економічні, соціальні та екологічні цілі сільського розвитку. Основою і сільського господарства, і сільського розвитку є населення, господарство, територія. Людський потенціал галузі є вагомою частиною сільських громад, аграрне виробництво – вагомою частиною сільської економіки, а агроландшафти – переважаючий елемент облаштування сільської території. І тому цілі підсистем «сільське господарство» і «сільський розвиток» взаємодоповнювальні (рис. 1.1.2). Пов'язаність цих підсистем визначається такими ознаками:

– функціональною – підсистеми забезпечують виконання спільних цілей;

– організаційною – підсистеми повинні перебувати в логічній супідрядності, сполученні;

– ресурсною – підсистеми функціонують за рахунок тих самих ресурсів.

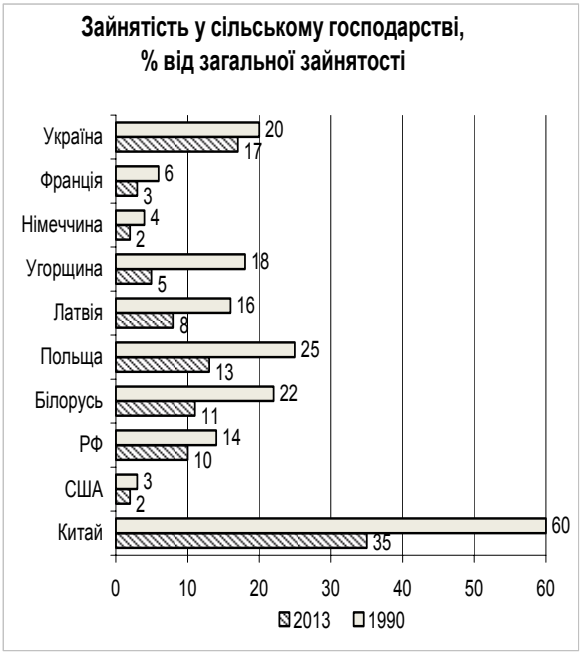
Очевидний взаємозв'язок сільського господарства і сільського розвитку потребує узгодженого управління, без координації процесів важко досягти їхнього спільного прогресу. Враховуючи різницю в інтересах галузевих господарюючих суб'єктів і сільських мешканців та їхніх громад, це доволі складне завдання. Зокрема, економічний інтерес сільгоспвиробників полягає у максимізації прибутку від сільськогосподарської діяльності за рахунок надмірної експлуатації природно-виробничих ресурсів, концентрації земельних ресурсів (для забезпечення ефекту масштабу), інтенсифікації, хімізації тощо. Ці процеси зазвичай обмежують доступ сільських жителів до місцевих ресурсів як об'єктів прикладання праці і отримання доходів, звужують можливості для просторового розміщення сільської інфраструктури, погіршують середовище проживання.

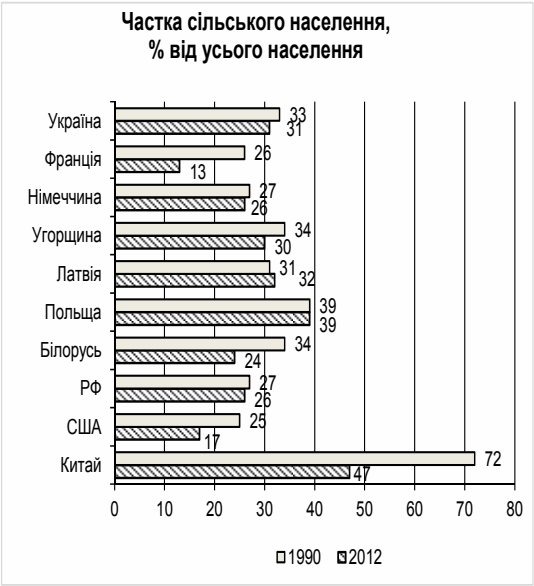
У світовій практиці відомі ситуації доведення до крайності суперечності між аграрним і сільським розвитком, зокрема, в Англії у XVI ст., коли у селян забирали землю під пасовища для розвитку прибуткового вівчарства («вівці з'їли людей»). У Бразилії мільйони селян було вигнано із земель у результаті

* Не можна, як це часто роблять, ототожнювати поняття деаграризація і деруралізація. Причиною їх ототожнення може бути те, що переклад на англійську мову терміна «деаграризація» у словниках подається як «de-ruralization», що не відповідає змісту. Останнім часом у англомовних працях з економічної тематики термін «de-agriculturalization» набуває поширення. Див.: *Murat Üngör*. De-agriculturalization as a result of productivity growth in agriculture // Economics Letters. – May 2013. – Vol. 119, Is. 2. – P. 141–145.

[1] FAO Statistical Yearbook 2013. World food and agriculture. – Rome, 2013. – P. 22, 24.

Тенденції скорочення частки зайнятості у сільському господарстві і частки сільського населення по країнах **1.1.1** рисунок





Джерело: побудовано за: The World Bank. Data. Indicators. Agricultural&Rural Development [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://data.worldbank.org/indicator

Функціональний зв'язок сільського господарства і сільського розвитку **1.1.2** рисунок

Основна ціль – підвищення якості життя сільського населення

Цілі сталого розвитку сільського господарства:

- зайнятість, підвищення доходів працівників
- конкурентоспроможність, раціональне використання аграрного потенціалу
- збереження якості агровиробничих ресурсів і навколишнього середовища

Цілі сталого сільського розвитку:

- добробут сільського населення і громад
- диверсифікація сільської економіки на основі використання місцевих ресурсів
- покращення середовища життєдіяльності сільського населення

Джерело: побудовано автором.

.

латифундизації з монокультурним, експортоорієнтованим сільсько-господарським виробництвом. Сформувався надто нерівномірний розподіл землі – 2% землевласників контролюють майже половину придатних для вирощування сільгоспкультур земель, тоді як майже 4,5 млн бідних безземельних сімей прагнуть отримати землю. Об'єднавшись у Рух безземельних селян (MST), вони відвойовують необроблювані земельні володіння, а також захоплюють землі великих агробізнесових корпорацій[2].

У контексті очевидного взаємозв'язку і взаємовпливу сільського господарства і сільсько-

[2] Безземельные Бразилии требуют аграрной реформы [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://lainfo.es/ru/2014/03/03

го розвитку важливо забезпечувати їх гармонізацію відповідною аграрною політикою і механізмами реалізації. Гармонізація (нім. Harmonisierung; грец. Harmonikos – злагоджений, сумірний) економічних процесів за сутністю трактується як взаємне узгодження, координація, уніфікація, зведення цих процесів до єдиної системи[3]. Отже, основними засадами гармонізації аграрного і сільського розвитку є взаємне *узгодження процесів розвитку* за допомогою спільної політики і механізмів.

Цільовий підхід до гармонізації аграрного і сільського розвитку, інтеграції галузевої практики у процеси сільського розвитку вже тривалий час реалізується у міжнародній, у тому числі європейській політиці. В основоположних міжнародних документах сільське господарство розглядається у поєднанні з сільським розвитком. У Порядку денному на XXI ст., схваленому на Конференції ООН 1992 р., окремий розділ стосується «Сприяння сталому розвитку сільського господарства та сільському розвитку». У Порядку денному у сфері сталого розвитку на період до 2030 р., схваленому у вересні 2015 р., поставлено завдання до 2030 р. подвоїти продуктивність сільського господарства і доходи малих виробників, у тому числі шляхом забезпечення гарантованого і рівного доступу до землі, інших виробничих ресурсів і факторів сільськогосподарського виробництва, знань, фінансових послуг, ринків і можливостей для збільшення доданої вартості і зайнятості в несільськогосподарських секторах.

Основними засадами сучасної Спільної аграрної політики (САП) ЄС, поряд із суто галузевими орієнтирами (забезпеченням конкурентоспроможності), визнається багатофункціональність сільського господарства і те, що аграрний сектор має служити процвітанню сільських територій і розвиватися в інтересах суспільства. Суб'єкти сільськогосподарської діяльності, серед інших суб'єктів діяльності у селі, визначені найкращими менеджерами сільської місцевості і їм відводиться домінантна роль щодо реалізації екологічних завдань.

Віхою на шляху дієвої інтеграції аграрної стратегії у більш широкий контекст сільського розвитку стала реформа Спільної аграрної політики (САП) ЄС 1999 р., згідно з якою САП спрямовується за двома напрямами (Додаток А):

- ринкова політика («first-pillar support», тобто «перший стовп», опора);
- розвиток сільських районів («second pillar», тобто «другий стовп», опора).

Створено і діють (з 2007 р.) два фонди: Європейський сільськогосподарський гарантійний фонд (EAGF) – для фінансування ринкових заходів і Європейський сільськогосподарський фонд сільського розвитку (EAFRD) – для фінансування різноманітних програм розвитку села.

Відповідно до проведеної реформи трансформується механізм реалізації аграрної політики з тим, щоб гармонізувати суто галузевий розвиток з сільським розвитком. Гармонізація проявляється в тому, що заходи ринкового спрямування мають реалізуватися «у пакеті»: паралельно з економічними завданнями вирішувати ще соціально-екологічні – як суто галузевого характеру, так і сільського розвитку, забезпечуючи синергетичний ефект.

Основні елементи механізму гармонізації аграрного і сільського розвитку у рамках САП ЄС такі:

– застосування схеми «модуляція» (modulation) – перерозподіл коштів на користь сільського розвитку («другої опори» САП) за рахунок скорочення коштів ринкової підтримки («першої опори» САП), скорочення прямих субсидій великим фермам. Кошти передбачено використовувати для посилення програм у сферах боротьби зі змінами клімату, розвитку відновлюваних джерел енергії, управління водними ресурсами та захисту біорізноманіття;

– перехід до фіксованих субсидій на земельну площу, що є підтримкою доходів фермерів, а не платежами за обсяги виробництва продукції. Одержання прямих платежів пов'язується з виконанням зобов'язань щодо визначених стандартів господарювання – схема «взаємна узгодженість» (cross-compliance) або «екообумовленість» (дотримання мінімальних вимог щодо охорони навколишнього середовища, охорони здоров'я людей, тварин і рослин, ведення належної сільськогосподарської практики, якості вироблюваної продукції);

– поширення агроекологічних (agri-environment schemes) схем. Платежі за агроекологічні заходи (введені з 1992 р. і нараховують понад 200 схем) компенсують втрату доходу фермерів через реалізацію екологобезпечних методів і дій, що підтримують сільську місцевість у сприятливому для проживання стані. Виплати за агроекологічними угодами поглинають 27% коштів підтримки, які виділяються на розвиток сільських територій (поряд з 26% за програмами підтримки адаптації та розвитку села);

– підтримка за програмою Лідер$^{+}$ (Leader^{+}) нових форм самоорганізації сільських громад для забезпечення власної життєдіяльності, а саме – створення місцевих дійових груп, розроблення і впровадження локальних проектів аграрного і сільського розвитку.

Реалізація політики сільського розвитку в ЄС здійснюється на основі програмного підхо-

[3] Економічна енциклопедія. – Т. 1 / Б.Д. Гаврилишин, С.В. Мочерний, О.А. Устенко та ін. – К. : Видавничий центр «Академія», 2000. – С. 257.

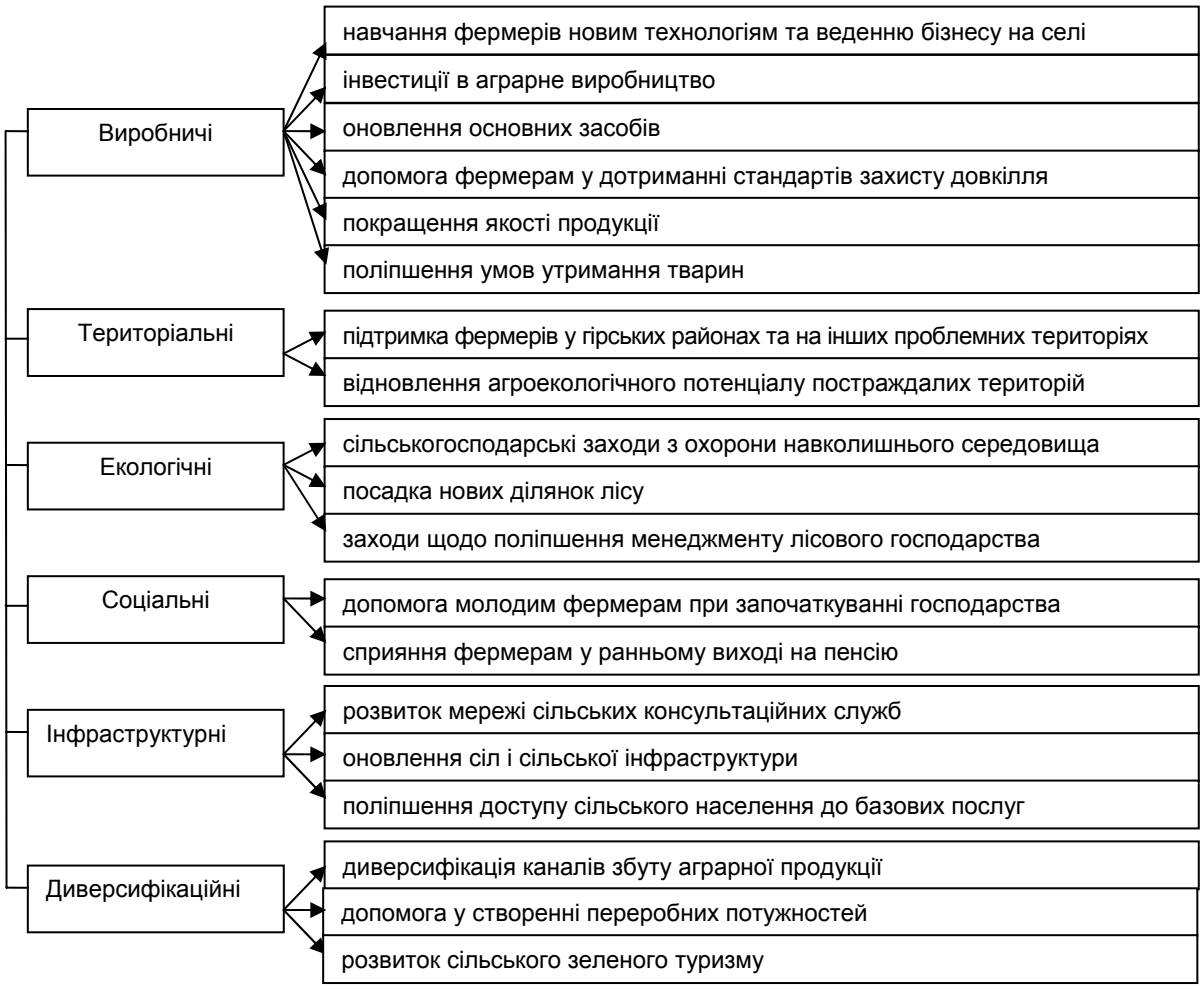
ду шляхом розроблення та виконання низки відповідних програм (рис 1.1.3). Ці програми по суті відображають ключові напрями та піднапрями підтримки сільських територій у рамках САП ЄС (Додаток Б). Сільське господарство є тією господарською діяльністю, яка найбільшою мірою використовує ресурси сільських територій та громад і суттєво впливає на якість навколишнього природного середовища та природних ландшафтів, тому державна політика спрямовується переважно на регулювання цих процесів.

Завдяки політиці сільського розвитку багато сільських громад у ЄС отримали засоби і можливості для економічного зростання, вирішення екологічних та соціальних проблем на сільських територіях.

Європейська модель Спільної аграрної політики через диверсифікаційні програми підтримує розвиток багатофункціональності сільського господарства, диверсифікацію доходів селян, сприяє збереженню культурного надбання та природного багатства країн-членів, що загалом забезпечує збереження сільських громад та створює для цього додаткові засоби.

У рамках САП ЄС у новому програмному періоді 2014–2020 рр. з метою посилення гармонізації аграрного і сільського розвитку, крім подальшої реалізації зазначених вище заходів і схем, особлива увага приділятиметься підтримці забезпечення зайнятості селян, просування знань і впровадження інноваційних технологій у сільське господарство та сільське життя. Фінансові витрати САП ЄС за двома блоками – ринкова підтримка і підтримка розвитку сільських районів, що заплановані на 2014–2020 рр., наведено у Додатку В.

Перелік програм сільського розвитку Європейського Союзу у програмному періоді 2007–2013 рр. **1.1.3** рисунок



Джерело: побудовано за матеріалами: 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. – С. 301–303.

З числа нових акцентів слід виділити такі[4]:

– особливий режим підтримки малих форм господарювання (виділяється до 10% річного бюджету прямих платежів у країні) як соціально спрямованих і екологічно поміркованих господарств. Для них передбачено спрощений контроль, послаблені зобов'язання щодо екології і принципів взаємної узгодженості (cross compliance), що сприятиме конкурентоспроможності і розвитку малих форм господарювання, а отже, забезпечуватиме зайнятість;

– підтримка організації агропродовольчих ланцюгів за участю сільгоспвиробників, що дозволить поліпшити доступ малих форм до ринків, кращих цін і вищих доходів;

– обов'язковою стає схема екологічно сприятливих («зелених») платежів (з 2015 р., з бюджетом до 30% національного обсягу прямих платежів), у рамках якої здійснюватимуться виплати за диверсифікацію культур, утримання постійних пасовищ і екологічних зон, що сприятиме не лише оптимальному використанню агровиробничих ресурсів, а й формуванню екологічного середовища проживання для сільського населення;

– розвиток місцевої інфраструктури та місцевих базових послуг у сільській місцевості (зокрема, забезпечення доступу до сучасних технологій отримання інформації та зв'язку). При цьому активно заохочуватиметься соціальне включення місцевого населення у процеси економічного розвитку сільських районів.

В Україні потрібно враховувати досвід країн – членів останньої хвилі розширення ЄС, які свідчать, що за інтеграційних процесів викладені вище європейські схеми та інструменти самі по собі не запрацюють на користь національних інтересів і що без виваженої національної аграрної політики наслідки вступу до ЄС можуть виявитися неоднозначними. Так, інтеграція Болгарії з ЄС (2007 р.) вплинула на розвиток аграрної економіки, села і сільського соціуму як позитивно, так і багато в чому негативно. Зокрема, помилковим стало спрямування підтримки на виробництво та експорт сільськогосподарської сировини (зернові та олійні культури займають понад 50% експорту) замість трудомістких секторів, які формували базу функціонування фермерських господарств Болгарії. Посилилися негативні явища, а саме – скоротилась зайнятість у сільському господарстві, зменшилась кількість фермерських господарств, інтенсифікувався відплив населення з сільських територій тощо. Так, після приєднання до ЄС кількість малих ферм у Болгарії зменшилася майже на 45%, а їхня частка у загальній кількості ферм скоротилася до 23%. Чисельність зайнятих у малих фермах зменшилася з 325 тис. до 170 тис. осіб, тобто майже у 2 рази.

Те, що майже 75% коштів прямої підтримки у 2010–2011 рр. було виплачено у формі прямих платежів і національних доплат у межах Єдиної схеми виплат, вважається міжнародними експертами негативною тенденцією. В такій країні, як Болгарія, де аграрний сектор має дуальну структуру, а великі виробники – значну економічну владу, це призвело до викривлення структури сільського господарства та зайнятості[5]. Проблемою є те, що пряма підтримка в межах більшості схем доходить до обмеженої кількості одержувачів. Найбільшу підтримку в межах Єдиної схеми виплат отримують великі господарства, які спеціалізуються на рільництві та олійних культурах і використовують більшу частину сільськогосподарських земель. Навіть горизонтальні схеми прямих платежів надають підтримку лише 88 тис. фермерів, що становить близько 24% від їх загальної кількості[6].

Натомість тваринницькі господарства, які не обробляють землю, але збільшують загальнодержавне поголів'я птиці, свиней і великої рогатої худоби; великі сімейні господарства змішаного типу виробництва; господарства, які виробляють більшу частину фруктів і овочів, тютюну й інших технічних культур, не отримують підтримки у вигляді прямих платежів і національних доплат. Через спрямування фіксованих виплат великим виробникам зерна і насіння олійних культур сектори з високою доданою вартістю (виробництво овочів, тваринництво) можуть зменшитись і бути заміненими секторами з низькою доданою вартістю[7].

Усе зазначене вище має серйозні наслідки для ринку праці та доходів і купівельної спроможності мешканців сільських районів. Такі зміни не тільки зумовлюють неоптимальне функціонування аграрної економіки, але й ведуть до занепаду сільської місцевості. До того ж, за оцінками експертів, реалізація Спільної аграрної політики ЄС мала у «болгарських» умовах непередбачуваний екологічний результат[8]. Посилилися проблеми нераціональної експлуата-

[4] Регламенти (ЄС): №1305/2013 щодо підтримки розвитку сільських районів Європейським сільськогосподарським фондом сільського розвитку і скасування актів; №1306/2013 щодо фінансування, управління та моніторингу Спільної аграрної політики і скасування актів; №1307/2013 щодо встановлення правил прямих виплат фермерам за програмами підтримки у рамках Спільної аграрної політики та скасування актів.

[5] Velikov I. Development in agriculture and rural areas of Bulgaria [Електронний ресурс]. – 2013. – Доступний з : http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/10399-20131211.pdf

[6] За результатами перепису 2010 р. у болгарському сільському господарстві функціонує 370 тис. фермерських господарств.

[7] Slavova D. Bulgarian Agriculture Realities and Opportunities [Електронний ресурс]. – 2012. – Доступний з : http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/presentation-by-mrs-slavova.pdf

[8] Bachev H. Agri-environmental Management during EU Integration of Bulgaria. – Sofia : Institute of Agricultural Economics, 2012. – 45 p.

ції природних ресурсів, втрати біорізноманіття, деградації земель, забруднення води та повітря. Виробничі структури у сільському господарстві не враховують потреби екологічного менеджменту у своїй діяльності.

Болгарський уряд після 2012 р. намагається змінити викривлені схеми підтримки сільського господарства і села. Першими кроками стали перерозподіл частини національних доплат до прямих схем на підтримку сектора племінного тваринництва; виробникам продукції тваринництва надана державна підтримка, спрямована на мінімізацію витрат; почали застосовуватися кредитні інвестиційні схеми з метою забезпечення захисту тварин тощо.

1.2 Аграрний і сільський розвиток в Україні

В Україні, за оцінками експертів ФАО, протягом тривалого періоду інтереси сільського населення належним чином не враховувалися, часто ігнорувалися у процесі розроблення політики та програм. Негативні тенденції на селі є наслідком такого вакууму[9].

Слід зазначити, що на початку аграрних трансформацій у 90-х роках минулого століття проблема соціального розвитку села у законотворчій практиці формування політики держави була однією з актуальних. У 1990 р. Верховною Радою України першого скликання було ухвалено Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». У преамбулі цього Закону зазначено, що пріоритетність розвитку села та АПК об'єктивно випливає з виняткової значущості та незамінності вироблюваної продукції сільського господарства у життєдіяльності людини і суспільства, з потреби відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Це ж положення майже дослівно відтворено у Законі України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 2005 р. Тобто фактично було задекларовано визнання взаємопов'язаного аграрного і сільського розвитку, їх визначальну роль у спільному продукуванні унікальних суспільних благ.

Після 2000 р. на законодавчому рівні функція сільського розвитку була відділена від виробничої. Реформовані сільськогосподарські підприємства звільнялися від вирішення завдань соціально-культурного характеру та від утримання закладів соціальної і культурної сфер. Відповідно до низки урядових постанов (1996 р.) та Указу Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення умов господарювання недержавних сільськогосподарських підприємств» (2000 р.) об'єкти соціального призначення безоплатно передавались органам місцевого самоврядування у комунальну власність, а Мінагрополітики позбавлене повноважень державного регулювання розвитку сільської інфраструктури. Проте кошти на утримання закладів соціально-культурного та комунально-побутового призначення органи місцевого самоврядування практично не отримували. Через організаційні та фінансові труднощі вони не могли забезпечити належне виконання завдань соціально-культурного розвитку села; сільські території дуже швидко деградували.

Було зроблено декілька законодавчих спроб згармонізувати аграрний і сільський розвиток. Відповідними Указами Президента України було схвалено «Основні засади розвитку соціальної сфери села» від 2000 р. та затверджено короткострокову «Державну програму розвитку соціальної сфери села на період до 2005 р.» від 2002 р. Проте належні механізми реалізації і фінансового забезпечення виконання законодавчих намірів не були розроблені.

Під тиском громадянського суспільства у 2007 р. була задекларована спроба на державному рівні збалансувати аграрний і сільський розвиток за допомогою законодавчих важелів – шляхом розроблення і затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. Проте назва Державної програми не відображала її суті. Основна ідеологічна основа цього документа базувалася на тому, що спочатку треба нарощити виробництво, а потім вирішувати завдання сільського розвитку. Програма передбачала нарощення аграрного виробництва і лише незначною мірою – підвищення рівня доступу сільського населення до соціальних благ. Однак у зв'язку з фінансовою кризою 2008 р. фінансування навіть цих програм було призупинено.

Попередні заходи державної аграрної політики України зосереджувалися передусім на підтримці корпоративних підприємств і на сільськогосподарських дотаціях певній категорії виробників, а не сільським громадам. Ці заходи не мали на меті стимулювати сільський розвиток і практично не сприяли поліпшенню економіки на місцях у сільській місцевості. Досвід свідчить, що орієнтована на виробничі дотації політика підтримки не є дієвою в частині вирішення найгостріших соціально-економічних проблем, з якими стикаються сільські громади, і може мати вкрай нерівномірний вплив на різні сільські території країни. У результаті такої політики сформувалася суттєва нерівність між нечисленною групою осіб і великих підприємств, яким ця система була вигідна, та більшістю середніх і малих суб'єктів

[9] Оценка развития сельского хозяйства и сельских территорий в странах Восточного Партнерства. Региональный отчет. – 2013, ФАО. – С. 33–34.

господарювання і загалом сільським населенням.

Нинішні українські реалії засвідчують різновекторну динаміку аграрного і сільського розвитку: сільськогосподарське виробництво загалом зростає, а сільські жителі, їхні громади та загалом село – занепадають. З одного боку, у корпоративному секторі аграрної економіки нарощуються обсяги виробництва продукції, забезпечується досить висока рентабельність, зростає продуктивність праці. З іншого боку, продовжує стрімко скорочуватися кількість найманих працівників у сільськогосподарських підприємствах (у 1990 р. було 4344,4 тис. осіб, у 2014 р. – лише 607,5 тис. осіб[10]); заробітна плата хоча й зростає, але становить 66–79% від середнього рівня (2011–2014 рр.) за всіма видами економічної діяльності.

Істотна диференціація зайнятості спостерігається за формами господарювання. Якщо на 1000 га сільгоспугідь у сільськогосподарських підприємствах працюють у середньому 35 осіб, у середніх і великих (що звітують за ф. 50-сг) – 29 осіб, то в агрохолдингах, які ведуть монокультурне вирощування рослинницької продукції, – 5–12 осіб (табл. 1.2.1). Варто звернути увагу, що *у вітчизняних агрохолдингах на 1000 га сільгоспугідь уже припадає значно менше працівників* (а це не лише працівники сільського господарства, а й сфери переробки, логістики тощо), *ніж у Франції і Німеччині (*див. табл. 1.1.1). Агрохолдинги концентрують вагому частку сільгоспугідь, і їх поширення з вузькою рослинницькою спеціалізацією означатиме подальше скорочення працівників у галузі, витіснення їх у господарства населення, де на 1000 га угідь вже обліковуються зайнятими 150 осіб.

У сільського населення залишається дедалі менше шансів належним чином влаштовувати свою життєдіяльність за місцем проживання у селі: тут обмежена сфера зайнятості, низькі доходи, погіршений доступ до базових благ і послуг, деградує сільська інфраструктура тощо. Рівень оплати праці в сільському господарстві залишається одним із найнижчих серед інших галузей, грошові доходи сільських домогосподарств у розрахунку на члена домогосподарства – на чверть нижчими, ніж міських.

Унаслідок незадовільного стану дорожнього господарства та згортання мережі закладів соціальної сфери погіршується доступ сільського населення до базових суспільних послуг, особливо освіти та охорони здоров'я, можливості отримання нових знань дорослим населенням практично відсутні; якість послуг знижується. Зберігається великий розрив між обсягами житлового будівництва та якістю житлово-комунального господарства у селах, розташованих у приміських і рекреаційних зонах, та у віддалених сільських місцевостях.

Рівень смертності у сільській місцевості перевищує цей показник у містах, значна кількість смертей є передчасною внаслідок бідності, відсутності регулярної диспансеризації та кваліфікованої медичної та психологічної допомоги. Рівень депопуляції на селі удвічі вищий, ніж у міських поселеннях. Залишається значною трудова міграція селян за їх формальної реєстрації зайнятими в особистих селянських господарствах, що у свою чергу спричиняє розпад сімей, дитячу бездоглядність, поширення пияцтва і наркоманії, прояви асоціальної поведінки. Чисельність сільських жителів постійно зменшується (на 3 млн осіб за останні 24 роки). За 2006–2013 рр. знято з обліку 204 сільські населені пункти (у середньому по 25 од. щорічно) та на 01.01. 2014 р. ще 369 сіл не мали населення[11] (рис. 1.2.1).

Серед сільського населення переважають сформовані у минулому патерналістські погляди на розв'язання проблем локального рівня. У радянський період колгоспи та радгоспи дбали про розвиток сільської інфраструктури, забезпечували зайнятість селян та надавали їм більшість суспільних послуг. В умовах аграрних трансформацій відповідальність за працевлаштування перекладена на самих селян, а функції надання суспільних послуг – на органи місцевого самоврядування. Проте через брак досвіду, несприятливе інституційне середовище та фінансові труднощі селяни не змогли самостійно розвинути місцеву економіку, а органи самоврядування – забезпечити належне функціонування переданих їм закладів, що значно погіршило доступ сільського населення до відповідних послуг.

Спроби призупинити деградацію села на основі централізованих підходів, зокрема шляхом реалізації низки державних програм, не досягли успіху. Реальні дії влади, попри постійне декларування «підтримки села», були спрямовані в основному на надання преференцій великомасштабному виробництву, орієнтованому на зовнішні ринки. Розвитку ж громад і формуванню їхніх спроможностей протидіяти негативним впливам глобалізаційних процесів, які породжують конфлікти інтересів виробників сільськогосподарської продукції і сільського населення, практично не приділялося уваги. Посилення конкуренції за земельні та інші ресурси сільськогосподарського виробництва

[10] Праця України у 2014 році. Статистичний збірник / Державна служба статистики України. – К. : ТОВ Видавництво «Консультант», 2015. – С. 26.

[11] Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України станом на 01.01.2014 // Експрес-випуск Державної служби статистики України. – 15.07.2014 р. – № 258/0/05.5вн-14 /.

Кількість працівників і чисельність худоби у розрахунку на земельний фонд у агрохолдингах за 2013 р. **1.2.1**

ТАБЛИЦЯ

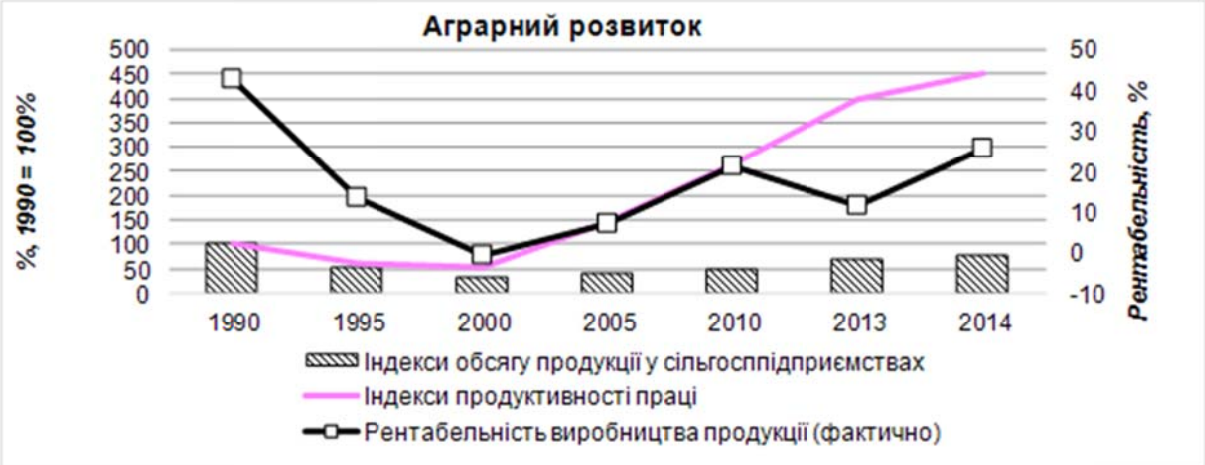
Назва агрохолдингу	Площа сільгоспугідь, *тис. га*	Кількість працівників у розрахунку на 1000 га сільгоспугідь, *осіб*	Чисельність худоби основного поголів'я у розрахунку на 1 га, *умов. голів*
ГК «Укрлендфармінг»	654	…	1,06
ПАТ «Миронівський хлібопродукт»	360	83	15,3*
ПАТ «Мрія Агрохолдинг»	320	19	-
Агропромхолдинг «Астарта-Київ»	245	57	0,13
HarvEast Holding	197	22	0,09
ЗАТ «Індустріальна молочна компанія»	136,7	26	0,06
Agro Generation	120	12	-
ГК «Приват-Агрохолдинг»	116	…	0,03
ТОВ СП «Нібулон»	81	59	0,07
Agrokultura AB	68	13	0,00
ТОВ «Трайгон Фармінг Харків»	48	5	-

*Головний напрям виробництва компанії – промислове виробництво курятини.

Джерело: розраховано за даними The Ukrainain Farmer: додаток «Рейтинг аграрних підприємств України», квітень 2014 р., за відсутності офіційних даних щодо агрохолдингів.

Різновекторність аграрного і сільського розвитку в Україні **1.2.1**

рисунок



Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України: [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.ukrstat.gov.ua

хоч і сприяють зростанню продуктивності та нарощенню виробництва, у кінцевому підсумку призводять до скорочення кількості осіб, які мають можливість заробляти на життя на певній сільській території, в певній громаді. Це веде до знецінення і деградації місцевого людського капіталу, змушує економічно активне населення залишати сільську місцевість, відмовлятися від традиційного способу життя; руйнує національну ідентичність і усталені соціальні зв'язки в сільській місцевості. Крім особистісних трагедій, ці процеси чинять довгостроковий негативний вплив на все суспільство.

Загрозливими для національного аграрного і сільського розвитку є ряд екологічно неблагополучних тенденцій у нинішній діяльності сільськогосподарських підприємств: деформація структури валової продукції сільського господарства (рослинництво становило 71%, а тваринництво – 29% у 2014 р.); відмова від тваринництва – 56% підприємств його не ведуть (за даними ф. 50-сг); масштабне поширення монокультури (найприбутковіші культури – пшениця, кукурудза, соняшник, ріпак у посівах займають до 80% площі) тощо. Таке інтенсивне й доволі агресивне господарювання на орендованих у селян землях призводить до їх ґрунтовтоми і виснаження, але економічна відповідальність орендарів перед орендодавцями за погіршення якісних параметрів ґрунту відсутня. Масове недотримання господарюючими суб'єктами правил складування і утилізації відходів тваринництва, внесення добрив, розпилення агрохімікатів погіршує середовище проживання у селі.

Очевидно, що ступінь соціально-екологічної відповідальності корпоративного сектора має бути вищим, середні і великі господарства мають більшою мірою гармонізувати свою діяльність, економічне зростання з соціально-екологічними процесами у селах, формувати сприятливе соцієтальне[12] середовище своєї діяльності.

На нашу думку, участь агрохолдингів переважно у розбудові окремих об'єктів соціальної інфраструктури села, яку вони позиціонують як соціальну відповідальність агробізнесу, є надто малою компенсацією для великої когорти селян, яких вони залишили без роботи і засобів для існування. Агрохолдинги привласнюють собі екологічну ренту, завдаючи селянам шкоди через забруднення повітря і водних джерел, не компенсуючи збитків за погіршення якості орендованих земель тощо.

З метою подолання різновекторності аграрного прогресу і занепаду села необхідно сформувати принципово нову рамкову політику сільського розвитку, яка б поєднувала розвиток виробництва і села.

Важливими напрямами гармонізації національного аграрного виробництва і сільського розвитку, на які доцільно орієнтувати сільськогосподарські підприємства і підтримувати їх реалізацію державою, є такі:

– гарантування заробітної плати працівникам не нижче середнього рівня за всіма видами економічної діяльності та належної орендної плати за землю;

– забезпечення працевлаштування сільських жителів у сільськогосподарському виробництві за рахунок розвитку тваринництва й інших трудомістких галузей (хмелярство, льонарство тощо);

– інвестування у професійне навчання сільської молоді з подальшим працевлаштуванням у своїх підприємствах, а також в інших сферах діяльності у селі;

– формування агропродовольчих ланцюгів з інтеграцією у них малих форм господарювання;

– оптимізація агроландшафтів за рахунок консервації частини активно оброблюваних угідь і розширення природних елементів у них;

– охорона навколишнього середовища, в тому числі середовища проживання сільського населення.

Ці питання у вітчизняній практиці поки що ніяким чином не регулюються. Для кожного з напрямів гармонізації потрібно розробити конкретний інструментарій щодо реалізації, важелі стимулювання і покарання господарюючих суб'єктів. Пропоновані інструменти ув'язування аграрного і сільського розвитку різні, як наприклад, підвищення мінімального розміру орендної плати за землю; включення у договори оренди економічної відповідальності орендарів за якісні параметри орендованих у селян земель (рівень родючості, вміст основних поживних речовин) з виплатою компенсації за їх погіршення; обов'язкова реєстрація сільгосппідприємств за місцем розташування оброблюваних ними угідь, що дозволить спрямовувати платежі у місцевий бюджет, тощо. В урядових і наукових колах уже певний час обговорюється необхідність законодавчого введення збору за користування орендованими земельними ділянками (на рівні 0,3–1% від грошової оцінки землі залежно від розмірів суб'єктів господарювання[13], 1% загального обсягу орендної плати за землю[14] і

[12] Від латинського societas – спільність; включає цінності, норми, культуру організації спільного життя.

[13] Андрійчук В.Г. Проблемні аспекти регулювання функціонування агропромислових компаній // Економіка АПК. – 2014. – № 2. – С. 20.

[14] М. Присяжнюк: Без українського села ми втратимо ідентичність своєї країни // Рідне село. – 2012. – 17 лют.

спрямування цих коштів на розвиток сільських громад.

При цьому важливо відшуковувати інструменти гармонізації аграрного і сільського розвитку з подвійним ефектом, наприклад: унормувати те, щоб *сільськогосподарські підприємства, які ведуть рослинництво, утримували з розрахунку на гектар сільськогосподарських угідь одну умовну голову худоби.* Нині у сільськогосподарських підприємствах на 1 га сільгоспугідь припадає у середньому 0,26 умовної голови, а у великих агрохолдингах, що, як правило, надають перевагу рослинницькій спеціалізації, – практично нуль (див. табл. 1.2.1). Доцільно закріпити адміністративно-економічну відповідальність господарюючих суб'єктів (штраф, ненадання права участі у програмах державної підтримки аграрного сектора тощо) за недотримання норми щодо наявності поголів'я худоби.

В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС виділений окремий підрозділ «Сільське господарство і розвиток сільських територій», і це означає, що Україна має імплементувати в національну політику і практику засади європейської аграрної політики (Додаток Г). Підготовлений проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства і сільських територій на 2015–2020 роки певною мірою реалізує підхід їх гармонізованого розвитку. Але для реального просування цим шляхом необхідно сформувати у державі політико-економічний контекст, за якого гармонізація аграрного і сільського розвитку стане пріоритетом.

ЕКОНОМІЧНІ ОСНОВИ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ НА БАЗІ ГРОМАД

2

РОЗДІЛ

2.1 Сільська економіка – ресурсна основа локального розвитку

Поняття «сільська економіка» увійшло в лексикон науковців і управлінців пострадянських країн лише у першому десятиріччі XXI ст., тоді як їхні західні колеги оперували англомовною версією цього терміна («rural economy») ще понад п'ятдесят років тому. Інколи сільську економіку ототожнюють з сільським господарством, але це надто вузьке і по суті неправильне її трактування. Сільська економіка – це система галузей і видів діяльності, що функціонують у сільській місцевості; вона включає, крім сільського, лісового господарства та рибництва, добувні, переробні й інші галузі промисловості, будівництво, сферу послуг, інфраструктуру тощо. В організаційному плані це сукупність підприємств, установ, організацій (або їх підрозділів), фізичних осіб-підприємців, інших господарських одиниць, а також домогосподарств, розташованих на території адміністративно-територіальних утворень, або на господарській території окремого поселення у сільській місцевості.

Сільські території та економіка тривалий час розглядалися як менш розвинені або такі, що наздоганяють міські території. Саме це обумовлювало необхідність зовнішнього втручання та підтримки сільських територій за так званою *екзогенною* моделлю їх розвитку. Ця модель ґрунтувалась на біполярному характері національної економіки, в якій міста функціонують як центри, а село виконує роль аграрної периферії, цілком залежної від них. Розвиток економіки села на першому етапі реалізації екзогенної моделі відбувався за рахунок якісного оновлення основних агровиробничих процесів шляхом зовнішнього інвестування. Це сприяло прискореному розвитку аграрного виробництва на основі його інтенсифікації; тим самим відбувалося закріплення провідної ролі аграрної складової у сільській економіці. Водночас галузева обмеженість сільської економіки спричиняла масову міграцію трудового капіталу села в місто. Щоб попередити розвиток міграційних процесів, була запроваджена та всіляко підтримувалась низка програм розвитку неаграрної зайнятості в сільській місцевості (другий етап реалізації екзогенної моделі). Проте нестабільність макроекономічної ситуації призвела до кризи підтримки зовнішнього фінансування розвитку сільських територій.

Наприкінці 1980-х років сформувалися передумови виникнення нових, *ендогенних* моделей розвитку сільських територій, що ґрунтувались на пошуках внутрішніх резервів розвитку. Цьому сприяли:

- пошук локальними громадами механізмів зниження залежності від зовнішнього капіталу;
- пошук напрямів розвитку сільської економіки на основі еко- та соціобезпечного використання природних та людських ресурсів;
- успішні приклади розвитку сільських територій, що не використовували зовнішніх запозичень та не вдавалися до зовнішньї підтримки.

У формуванні ендогенних моделей розвитку сільських територій провідна роль належить концепції сталого розвитку, що ґрунтується на збалансуванні економічної, соціальної та екологічної складових суспільного прогресу. Реально досягнути збалансованого розвитку названих компонент складно, що породжує необхідність упровадження компенсаційних механізмів, наприклад, екологічних платежів. Одночасно відстоюється положення про необхідність розгляду соціальної складової як ключової у досягненні сталості розвитку. Мотивується це тим, що людина з її потребами (матеріальними та духовними) є основною метою та джерелом цього розвитку. Саме дотримання принципу людиноцентризму забезпечує якісний перехід на засади сільського розвитку, під яким розуміють ендогенний соціоекономічний прогрес сільської місцевості на основі самоорганізації сільських громад[15].

За такого підходу сільська економіка розглядається як підґрунтя або основа для підвищення якості життя не лише селян, а й усього суспільства. Адже сільське господарство як

[15] Теорія, політика та практика сільського розвитку / за ред. О.М. Бородіної та І.В. Прокопи ; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – С. 21.

основний вид діяльності на сільських територіях є незамінною складовою національної економіки, що виконує важливі виробничі та невиробничі функції.

Розширення уявлення про село та сільське господарство пов'язане зі зміною поглядів на їх природу та функціональність. У 2008 р. міжнародною спільнотою була схвалена концепція багатофункціональності сільського господарства, згідно з якою функції цієї галузі не обмежуються виробництвом агропродовольства та сировини для промисловості, але й включають соціально- та природозберігаючу діяльність. Таким чином, сільське господарство розглядається як джерело продукування суспільних благ, які не можуть бути створені в інший спосіб, тобто підкреслюється не лише важливість сільського господарства у формуванні сільської економіки, а й розкривається його незамінна роль у розвитку суспільства в цілому.

Значно ширшою за змістом є концепція багатофункціонального розвитку села, що активно розроблялася на зламі 80-х та 90-х років XX ст. Сутність цієї концепції полягає в урізноманітненні функцій села шляхом ускладнення, примноження, збагачення його потенціалу. Власне, усвідомлення можливостей різноманітного потенціалу села (демографічного, природного, поселенського тощо) дає уявлення про його багатофункціональність. З позицій розвитку важливе значення має просторовий потенціал села, що якісно відділяє його від міської території.

У XXI ст. дослідження ресурсів та потенціалу сільських територій отримали новий поштовх. Наприкінці XX ст. австралійським ученим Ф. Еллісом було розроблено так звану концепцію сільського добробуту, в основі якої – трактування сільської громади як власника і носія низки потенціалів (капіталів) – природного, фізичного, людського, соціального, політичного та ін. Активізація цих капіталів у процесі соціально-економічної діяльності дає додатковий ефект, унаслідок чого відбувається капіталізація сільської економіки[16]. Ця концепція знайшла широке застосування в Європі та США, в результаті чого було не лише розширено уявлення про склад доступних громаді ресурсів, а й удосконалено організаційно-економічний механізм їх активізації з метою капіталізації.

Концепція відштовхується від ідеї, яка ґрунтується на наявності внутрішнього потенціалу у сільській місцевості, достатнього для її повноцінного, самодостатнього та збалансованого розвитку. Наголошується, що кожна сільська громада володіє своїм унікальним набором ресурсів. При цьому важливою умовою активізації одного з ресурсів є мінімальна достатність інших, що виключає можливість їх взаємозаміни. Так, наприклад, капіталізація фінансових заощаджень членів громади через організацію кредитної спілки вимагає, крім власне фінансових ресурсів, також людського та фізичного ресурсу, а також активізації соціального капіталу. Взагалі у західній економічній науці, що розвиває концепцію капіталів, соціальному капіталу приділяється чи не найголовніша роль, тим самим підкреслюється першооснова взаємодії сільських жителів для нарощування їх потенціалу та примноження капіталів. При цьому соціальні зрушення у сільській громаді розглядаються як необхідна умова її економічного прогресу, що у свою чергу закріплює важливість нарощування соціальних зв’язків.

В Україні в процесі ринкових реформ на сільських територіях сформувалася така економічна система, яка не дає можливості сільським жителям досягнути не те що особистого розвитку (матеріального, духовного, інтелектуального тощо), а й мінімально необхідного самовідтворення. Деаграризація сільської економіки, що супроводжується інтенсифікацією сільського господарства та його корпоратизацією, відбувається в умовах монополізації каналів збуту та переробки сільськогосподарської продукції й обмеження розвитку промисловості та сфери послуг у сільській місцевості (за винятком територій, що знаходяться в зоні впливу великих урбанізованих центрів). Скорочення аграрної складової, зокрема зайнятості, супроводжується незначним посиленням значення неаграрних видів діяльності в сільській місцевості (Додаток Д). Обмеженість диверсифікованого сценарію розвитку сільської економіки в Україні стала причиною розвитку динамічних та полівекторних (міський і сільський вектори) міграційних процесів: маятникова міграція та зміна постійного місця проживання. Починаючи з 2005 р. кількість сільських маятникових трудових мігрантів постійно зростала і в 2013 р. кожен третій сільський житель, зайнятий у формальному секторі економіки, був включений у цей процес (Додаток Е). Що стосується міграції зі зміною місця проживання, то у 2005–2013 рр. відбувалось поступове скорочення негативного балансу мігрантів між містом та селом. Проте, на жаль, село втрачає свій найцінніший потенціал – людський ресурс – молодь (людей до 35 років).

Трансформація соціально-економічних відносин на селі вимагає насамперед сприятливого інституційного середовища. З визначенням та впровадженням Україною курсу на євроінтеграцію є шанс на його формування. Асоціація з ЄС – вже другий важливий крок (після вступу до СОТ) України на шляху до

[16] Ellis F. Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries. – Oxford : Oxford University Press, 2000.

включення її у світові глобальні процеси. Це не просто можливість отримати певні вигоди від наявних порівняльних переваг, а шанс використати економічні вигоди для суспільного прогресу: соціального добробуту й екологічної сталості.

Сільська економіка більшою мірою, ніж міська, залежить від унікального поєднання ресурсів сільської території, що практично обумовлює відсутність гомогенних типів сільської економіки. Їх різноманітність залежить як від домінування сфер господарської діяльності, так і від специфіки формування соціально-економічних відносин між суб'єктами сільської економіки. Навіть характерні типи сільських економік з домінуванням, наприклад, сільського господарства, щонайменше різняться структурою виробленої продукції на певній території та формами господарських зв'язків. Незважаючи на це, існує ряд ознак та характеристик, притаманних різним окремо взятим економікам. Їх виявлення та визначення приналежності до того чи іншого типу може бути надзвичайно корисним у реалізації певних заходів як локального, так і національного управління розвитком окремих об'єктів й економік в цілому.

Певне коло дослідників дотримується думки, що сільську економіку потрібно розглядати крізь призму її зв'язку з міською[17]. Тип зв'язків сільської економіки з зовнішнім середовищем обумовлений способом взаємодії та використання ресурсів і виробленого продукту. Ґрунтуючись на визначених засадах, можна виділити такі три типи ідеальних сільських економік.

I. *Рентоорієнтовані економіки* – характерні для територій, господарська діяльність яких базується переважно на використанні обмежених ресурсів (найчастіше у сільському господарстві та добувній промисловості), тим самим монополізуючи певною мірою ринок виробленого продукту й забезпечуючи у підсумку отримання прибутку у формі ренти, що не потребує здійснення додаткових затрат та інвестицій.

II. *Залежні економіки* – асоціюються з територіями, доходи яких головним чином формуються із зовнішніх джерел, незалежно від їх форми власності (приватної, колективної чи державної).

Село як економіко-господарська система за своєю природою більшою мірою, ніж місто, обмежене наявністю капіталу, натомість добре забезпечене землею й меншою мірою – кваліфікованими трудовими ресурсами. Саме на цих диспропорціях і ґрунтується залежність від приватних інвестицій, потоки яких спрямовуються в сільську економіку з метою здешевлення розміщення виробництва. У разі відсутності приватних інвестицій посилюється залежність локальної економіки від державних інвестицій через реалізацію заходів політики державного регулювання, спрямованих на розвиток інфраструктури та сфери послуг. Проте державні інвестиції в сільську економіку обумовлені успішністю функціонування реальної економіки, яка в умовах макроекономічних коливань не здатна забезпечити необхідний обсяг та стабільне надходження інвестицій.

Незалежно від джерела інвестицій, залежна економіка в довготривалій перспективі стає дедалі вразливішою через посилення зовнішнього контролю над місцевими ресурсами та населенням. Запобігання посиленню залежності може здійснюватись шляхом розвитку та підвищення якості трудових та підприємницьких здібностей місцевих жителів й загального підвищення їх людського капіталу, сприяючи тим самим трансформації залежної економіки у підприємницький тип.

III. *Підприємницькі економіки* – економіки, доходи яких формуються переважно за рахунок капіталізації місцевих ресурсів. Основне, що виділяє цей тип економік, – це високий рівень людського капіталу, який формує базові передумови ефективного використання локальних ресурсів. Для них характерним є не стільки пошук та залучення інвестицій, скільки орієнтація на задоволення попиту на високоякісні товари та послуги, створені на основі застосування локально доступних знань. Підприємницький тип сільських економік дозволяє їхнім суб'єктам, на відміну від залежного типу, більше контролювати та гарантувати власний розвиток і нести відповідальність за своє майбутнє.

Міські та сільські території тісно взаємозв'язані. Так, рентоорієнтовані сільські економіки, які розташовані, як правило, в найбільш віддалених місцях, є постачальниками сировини та окремих специфічних товарів. Залежні економіки, як правило, постачають міським територіям промислові товари середнього ступеня обробки, а підприємницькі – кінцеві продукти та послуги. Незважаючи на усталені принципи взаємовідносин у системі «місто-село», сучасний розвиток сільських територій може суттєво вплинути на розподіл продуктивних сил та зміну зв'язків. Зокрема, завдяки зміні особливостей середовища рентоорієнтовані економіки можуть стати привабливими для залучення капіталу й розміщення промислових об'єктів, а підвищення якості людського капіталу та формування середнього класу з високим ступенем підприємницької активності може стати передумовою формування на цій основі підприємницької економіки.

Варто зауважити, що цей процес не є закономірним і очевидним. Якісна зміна типу сіль-

[17] Cloke P., Marsden T., Mooney P. The Handbook of Rural Studies. – London : SAGE Publications Ltd., 2006. – 511 p.

ської економіки вимагає набуття необхідних навичок та зміни менталітету сільського населення, що відповідатиме потребам та запитам якісно нового типу економіки. Низька мобільність та адаптаційна здатність сільської громади може мати наслідком трансформацію якісного класу сільської економіки. Все залежить від спроможності громади до підвищення можливостей та здібностей, що виникають унаслідок зміни глобальних тенденцій.

У різних країнах світу існують власні класифікації сільських територій за типом їхніх економік, побудовані з урахуванням рівня та особливостей розвитку національних господарств. В Україні на сучасному етапі може бути виділено 5 типів сільських економік з поданими нижче характеристиками (Додаток Д).

1. *Монофункціональна* (віддалені сільські території) – характеризується низьким рівнем розвитку організованого (формального) сектора сільської економіки з домінуванням неформальної аграрної зайнятості в ОСГ. Їх віддаленість від великих урбанізованих центрів обмежує можливості комунікації, внаслідок чого рівень міської маятникової міграції порівняно низький.

2. *Слаборозвинена* – характеризується також низьким рівнем розвитку організованого сектора. Значення аграрної сфери у забезпеченні зайнятості сільського населення тут порівняно нижче, ніж для монофункціональної, натомість більша частина економічно активного населення реалізує свій трудовий потенціал, працевлаштовуючись у міських населених пунктах.

3. *Агророзвинена* – найпоширеніший тип сільської економіки, характеризується порівняно вищим рівнем розвитку організованого сектора сільської економіки з високим ступенем залежності від сільськогосподарської зайнятості – формальної та неформальної.

4. *Урбанізована* – характеризується відносно невисоким рівнем розвитку організованого сектора сільської економіки, але більш диверсифікованим. При цьому роль сільськогосподарського сектора не применшується, але частка зайнятих в ОСГ – найнижча серед усіх типів сільських економік. Комунікація з міською економікою досить розвинена. Цей тип сільської економіки можна ще охарактеризувати як приміський.

5. *Диверсифікована* – сильно диверсифікована сільська економіка з високим рівнем міської трудової міграції сільського населення (майже половина сільського трудового потенціалу працевлаштована у міській економіці).

Незаперечною особливістю української сільської економіки є збереження значної, а для трьох з п'яти типів економіки – вирішальної ролі аграрної складової, що у розвинених країнах залишилось у минулому. Натомість результати європейських досліджень свідчать про нарощування ролі рекреаційно-туристичної галузі у сільській економіці, що підтверджується виділенням окремого типу сільської економіки, орієнтованої на задоволення потреб відпочиваючих, переважно міських жителів. В Україні значення цього виду економічної діяльності ще не набуло такого розмаху на регіональному рівні. Хоча вагомість реалізації рекреаційно-туристичного потенціалу на рівні окремих сільських населених пунктів незаперечна, наприклад, в Карпатському регіоні.

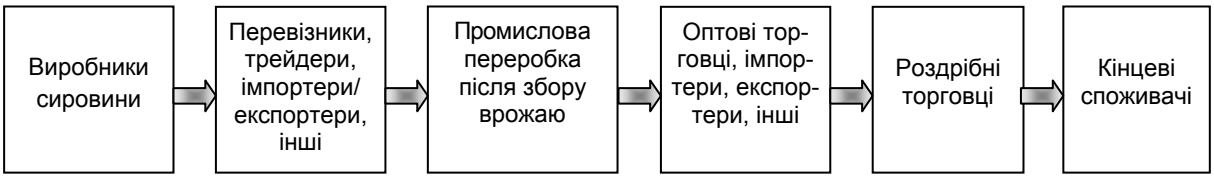
2.2 Агропродовольчі ланцюги й економічний розвиток

Розвиток сільської економіки великою мірою залежить від включеності економічно активного сільського населення, яке займається виробництвом сільськогосподарської продукції, у створення доданої вартості для отримання більшої вигоди від господарської діяльності за місцем проживання. Однак світова торговельна політика останніх років лібералізує агропродовольчі ринки, формуючи нові мережі постачання. На глобальному рівні встановлюються прямі відносини, за яких покупець може обговорювати умови контракту безпосередньо з виробником. Унаслідок цього у країнах, що розвиваються, із багатими природними ресурсами, але нерозвиненим інституційним середовищем, формується виробнича структура сільського господарства з акцентом до переважання великотоварного виробництва. В Україні додана вартість в агропродовольчій сфері ефективно формується і реалізується переважно в агробізнесових структурах, де виробничо-збутовий ланцюг проходить зверху донизу. У них виконується повний цикл виробництва і поставки готового продукту до кінцевого споживача, як правило, відбуваються без залучення додаткових джерел постачання сировини. На тлі розвитку подібних структур взаємодія окремих сільськогосподарських підприємств із переробними поступово зменшується.

Агропродовольчі ланцюги – це не просто взаємопов'язані ланки одного процесу (рис. 2.2.1), а (і насамперед) взаємовигідні зв'язки між групами виробників, продавців, переробників і сервісних компаній, які об'єднуються разом з метою підвищення продуктивності та створення доданої вартості на основі розуміння спільної вигоди і справедливого розподілу досягнутого результату.

Схема агропродовольчого ланцюга **2.2.1**

рисунок



Ланцюг доданої вартості в агропродовольчому секторі являє собою модель економічних взаємовідносин, яка застосовується для докладного висвітлення послідовності оперативних і функціональних дій. Унікальна особливість ланцюгової моделі взаємовідносин показує, що ланки ланцюга перебувають не в конкурентних відносинах, а в тісному співробітництві, спрямованому на досягнення однієї спільної мети. Кожна ланка ланцюга являє собою учасника, який додає свою ціну до кінцевого продукту. Кожна ланка майже завжди має свій власний внутрішній ціновий ланцюг. Продукт вважається закінченим тільки тоді, коли він досягає фінальної стадії цього ланцюга.

В умовах нерозвиненого ринкового інституційного середовища окрема ланка ланцюга може поглинати функції, притаманні іншим його ланкам, для отримання більшої частки додаткової вартості. Якщо одна компанія здійснює діяльність, притаманну всім ланкам ланцюга, вона перетворюється у повністю вертикально інтегровану компанію, яка монополізує економічну владу всіх ланок ланцюга і отримує певний вид рентного доходу.

У розвинених ринкових економіках додана вартість у ланцюгах продукується поєднанням джерел постачання різних видів сировини відповідно до динаміки попиту на агропродовольчу продукцію через ринкове співробітництво між різними учасниками у сфері виробництва і реалізації переробленої продукції. Формування агропродовольчих ланцюгів означає встановлення ділових контактів, які сприяють співпраці між учасниками ланцюжка з метою створення корисного для споживачів продукту та надання фермерам допомоги у встановленні довгострокових, стабільних зв'язків з ринками, на яких реалізується продукція з більш високою доданою вартістю. Кожен учасник агропродовольчого ланцюга переслідує певні комерційні інтереси та може ухвалювати рішення й брати зобов'язання, які впливають на цінність готової продукції для споживача.

Коли виробництво комерційно вигідної сільськогосподарської продукції чи продовольчих товарів зосереджується в руках вертикально інтегрованих структур, доступ до верхніх ланок агропродовольчого ланцюга стає неможливим для багатьох дрібних та середніх фермерів. При цьому створена у верхніх ланках ланцюга додана вартість нерідко вимивається за межі сільської економіки. Купівельна потужність зосереджується в руках невеликої кількості великих корпоративних структур та супермаркетів, які мають значну владу над виробниками та іншими гравцями локального рівня. Дрібні ж виробники і переробники не мають достатньої підтримки і витісняються з прибуткових ринків. У таких умовах, як засвідчує світовий досвід, політичні заходи спрямовуються на підтримку малих та середніх виробників у їх прагненнях створювати власні чи включатися у функціонуючі агропродовольчі ланцюги.

Концептуальні підходи до вирішення проблеми залучення дрібнотоварного сектора сільськогосподарського виробництва до вигідних товарних потоків дедалі більшою мірою зосереджуються на тому, щоб знайти механізми підвищення рівня конкурентоспроможності дрібних виробників для посилення їхніх позицій на ринках. У сучасних умовах одним із варіантів для дрібних фермерів є пошук шляхів інтеграції в ланцюги формування вартості з переробними підприємствами на паритетних умовах. Цих цілей можна досягти через кращу економічну координацію та відповідні інститути. Дрібні виробники повинні володіти навичками розбудови взаємовідносин з різними учасниками продовольчих ланцюгів та співпрацювати для взаємовигідних дій та залучення інвестицій, щоб інтегруватися у діючі ланцюги доданої вартості на основі групової участі.

В Україні науково-прикладні засади інтеграції дрібних сільськогосподарських виробників до ланцюгів доданої вартості ще не знаходять широкого застосування як в аграрній політиці, так і в практиці реалізації. Узагальнення існуючого досвіду дає підстави виділити два підходи у цій сфері. Перший базується на укладанні індивідуальних договорів партнерства з виробниками та переробними або збутовими компаніями. Другий вибудовується на формуванні колективних партнерських стосунків. Колектив-

не партнерство реалізується через створення неформальних організацій (маркетингових груп та ін.), формальних організацій (асоціацій, кооперативів тощо).

Індивідуальне партнерство є більш привабливою формою співпраці для дрібнотоварних виробників з точки зору їх попереднього досвіду взаємовідносин з колективними сільськогосподарськими підприємствами радянської доби. Однак з позицій економічних вигід від співпраці, індивідуальне партнерство значною мірою поступається колективному.

У колективному партнерстві (за існуючих інституційних умов) дрібні виробники віддають перевагу неформальним стосункам, які на практиці діють переважно як логістичні чи маркетингові групи. Створення і функціонування таких груп не обтяжені організаційно-інституційними недоліками, притаманними кооперативам, але через відсутність офіційного статусу вони обмежені у доступі до кредитних ресурсів, державної підтримки тощо.

Формальні організації виробників, зокрема сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи (СОК), стикаються з різними проблемами інституційного характеру. Це знижує мотивацію дрібнотоварних виробників до участі у кооперативах, незважаючи на широку політичну підтримку, яка останніми роками декларувалася в багатьох програмних документах.

Іншою інституційною пасткою у розвитку кооперації є її «нав'язування зверху» та орієнтація на зовнішню підтримку. Створені таким чином кооперативи, як правило, неспроможні виконувати властиві їм функції. У 2009 р. була ухвалена цільова програма розвитку кооперації в Україні. На місця (в регіони) було доведено державне завдання щодо створення 10,5 тис. сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. До кінця 2012 р. у кожному регіоні мало б бути щонайменше п'ять кооперативів: молочарський, м'ясопереробний, багатопрофільний, з обробітку ґрунту і зерновий (для південних областей України). У 2013 р. на папері було зареєстровано 947 СОК, але реально діючих – менше половини, приблизно сотня з них існують за підтримки донорських організацій (див. вставку 1).

Часто формування ланцюга на базі кооперативу ініціюється і фінансується проектами технічної допомоги. Типовим прикладом таких ініціатив є досвід сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу «Лосятинське молочне джерело» в селі Лосятин Кременецького району Тернопільської області. Формування ланцюга доданої вартості у виробництві плодів та ягід на базі кооперативу було ініційоване Міжнародною благодійною організацією «Добробут громад» (Heifer-Ukraine). З цією метою встановлено партнерство з групою компаній «Данон», які функціонують на українському ринку.

Вставка 1

Молочарський обслуговуючий кооператив «Іванковецький світанок» Кіровоградської області

Обслуговуючий кооператив створено у травні 2006 р. в рамках проекту міжнародної Благодійної фундації «Хайфер Проджект Інтернешнл», нині – Міжнародна благодійна організація «Добробут громад»[18]. У 2007 р. за підтримки цієї донорської організації для сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу було придбано сучасне обладнання для молокозбирального пункту. У 2012 р. *компанією «Данон» і Міжнародною благодійною організацією «Добробут громад»* членам кооперативу на безоплатній основі було передано високопородних нетелів. У 2011 р. ця благодійна організація виділила СОК на умовах співфінансування (з обласним бюджетом) кошти в обсязі 480 тис. грн для закупівлі молокопереробного модуля.

Група компаній «Данон» – один із найбільших у світі виробників молочних продуктів. «Данон» працює в Україні з 1998 р. З червня 2010 р. в результаті об'єднання компаній «Данон» і «Юнімілк» було створено компанію «Данон-Юнімілк», до складу якої увійшло три заводи – «Данон-Дніпро» (Херсон), «Галактон» (Київ) і «Кремез» (Кременчук). З цього періоду компанія «Данон» залучила до роботи в Україні свій міжнародний підрозділ соціальних бізнес-проектів – «Екосистемфонд Данон». Його мета – підтримка і розвиток українського аграрного сектора, в тому числі шляхом прямих інвестицій. Компанія представляє продукцію торгових марок «Актимель», «Активіа», «Растішка», «Даніссімо», «Живинка», «Веселий пастушок», «Біобаланс», «Тема», «Простоквашино», «Галактон», «Актуаль», «Смішарики».

Для формування ланцюга було обрано СОК «Лосятинське молочне джерело», яке вже досить активно співпрацювало з Міжнародною благодійною організацією «Добробут громад» (Heifer-Ukraine) (див. вставку 2).

Проект «Розвиток полуничних кооперативів» спрямовується на розв'язання комплексу проблем, пов'язаних з розвитком традиційного для цього регіону України ягідництва, через створення ефективного агропродовольчого ланцюга. Зарубіжні партнери взяли на себе всі основні витрати з переведення вирощування ягід на новітні технології. Унікальна технологія передбачає використання фріго-розсади найвищої категорії, мульчування насаджень плів-

[18] Міжнародна благодійна організація «Добробут громад» (колишня назва «Хейфер Проджект Інтернешнл») – неурядова неприбуткова благодійна організація, що працює з сільськими громадами для підвищення добробуту сільських сімей з урахуванням захисту навколишнього середовища.

кою задля запобігання висихання ґрунту та появи бур'янів, а також використання системи крапельного зрошення, що значно зменшує обсяги води для поливу та знижує виробничі витрати. Реалізація врожаю здійснюється на засадах гуртових поставок. Частина вирощеного врожаю за домовленістю залишається власникам. Більша частина закуповуватиметься іноземними партнерами для виробництва йогуртів та іншої молочної продукції з натуральними ягідними наповнювачами.

Вставка 2

Сільськогосподарський обслуговуючий кооператив «Лосятинське молочне джерело» с. Лосятин Кременецького району Тернопільської області

СОК створено у 2009 р. за підтримки Міжнародної благодійної організації «Добробут громад», яка на початковому етапі його функціонування передала членам кооперативу 10 голів племінних нетелів, 10 племінних свиноматок, 4 тонни насіннєвого ячменю, 4 тонни сортового насіння картоплі. У 2012 р. тут розпочато спільний Проект агробізнесу і донорів під назвою «Розвиток полуничних кооперативів», розрахований на 3 роки, вартістю 1,9 млн євро.

Кооператив надаватиме своїм членам послуги з вирощування, зберігання та збуту полуниці не тільки на спільному полі, а й на присадибних ділянках. Кооперативом уже посаджено 10 га полуниці; згідно з проектом площу посадки планується довести до 50 га. Закуплено техніку для обробітку. Встановлено систему крапельного зрошення. Заплановано організувати заморозку продукції, прийом полуниці та малини, вирощеної в особистих селянських господарствах. Протягом 2012–2014 рр. інвестиції спрямовувалися на поступове збільшення площ насаджень полуниці. Кошти від продажу полуниці, накопичені кооперативом, використовуватимуться для розширення спільних насаджень, відновлення існуючих та реплікацію проекту в інших громадах. У перспективі до ланцюга доданої вартості планується залучити принаймні 500 власників особистих селянських господарств з метою підвищення їхніх прибутків на основі колективної участі у виробництві полуниці за сучасними технологіями та гуртового продажу через кооператив.

У 2013 р. майже сотня сільських родин скористались послугами сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу «Лосятинське молочне джерело» (включаючи закупівлю саджанців за гуртовою ціною), 58 селян економічно активного віку отримали офіційну сезонну роботу. Зібраний врожай близько 150 тонн полуниці перероблено та використано для потреб компанії Данон Україна. Орієнтовно 60% потреб компанії в полуничних наповнювачах забезпечено за рахунок проектної полуниці.

Таким чином, через агропродовольчі ланцюги формуються соціоекономічні механізми залучення різних учасників агропродовольчої системи до взаємодії та спільної діяльності для задоволення потреб конкретних ринків. Агропродовольчі ланцюги ефективніше працюють на конкурентних ринках, там, де є такі його учасники, які готові скоротити свої витрати до мінімуму без шкоди для якості. Організовуючи агробізнес відповідно до моделі агропродовольчого ланцюга, створюються можливості зниження операційних витрат і збільшення прибутків усіх учасників ланцюга шляхом раціоналізації операцій, економії масштабу та скорочення кроків між виробництвом та споживанням.

Політика інтеграції малих сільськогосподарських виробників у сучасні ланцюги постачання необхідних матеріалів, технологій, капіталу і управління збутом може значно підвищити можливості доступу індивідуального сектора до кращих ринків, цін, доходів і таким чином пом'якшити існуючі структурні перекоси в агропродовольчому секторі. Тому корпоративні структури мають бути заінтересовані в тому, щоб ініціювати процеси залучення дрібнотоварних виробників в агроподовольчі ланцюги. З цією метою слід запровадити систему економічного заохочення цих структур до взаємодії з малими та середніми виробниками. Одним з таких механізмів може стати встановлення залежності між використанням прав пільгового оподаткування, чим зараз невиправдано користуються корпоративні структури, та їх діяльністю у сфері розширення агропродовольчих ланцюгів у дрібнотоварному секторі. Однак залучення індивідуальних сільськогосподарських виробників у ланцюги доданої вартості навряд чи зможе вирішити всі структурні проблеми в українському сільському господарстві. Було б нереально очікувати, що 2,6 млн сільських мешканців в економічно активному віці, які на сьогодні виробляють сільськогосподарську продукцію в особистих селянських господарствах, будуть включені у ці позитивні процеси.

Підхід ланцюга доданої вартості добре працює з комерційними, орієнтованими повністю на ринок, та напівкомерційними дрібними господарствами, які мають надлишки сільськогосподарської продукції для продажу (таких в Україні відповідно 19 і 41%). 40% сільських домогосподарств з незначними ресурсами, що виробляють продукти для власного споживання (самозабезпечення), автоматично виклю-

чаються з ланцюга. Бідні й ізольовані сільські домогосподарства не можуть бути двигуном розвитку ланцюгів доданої вартості. Для більш широкого процесу розвитку, спрямованого на бідні верстви населення, потрібно запроваджувати широкі заходи сільського розвитку, у тому числі зі створення робочих місць поза сільським господарством у сільській місцевості. Модель розвитку ланцюга доданої вартості може служити лише однією частиною такої стратегії.

У контексті розширення участі дрібнотоварних виробників у діючих ланцюгах доданої вартості та у створенні ними власних ланцюгів політичні зусилля варто спрямувати на посилення їх економічної влади на основі групової участі. Важливо стимулювати колективні дії у розвитку ланцюгів доданої вартості. Переваги групової участі у ланцюгах очевидні. З точки зору інтересів агропідприємства й інших учасників ланцюга більш привабливою є співпраця з групою, ніж з великою кількістю дрібних виробників. У свою чергу група дрібних виробників може отримати більше вигід від інтеграції: об'єднати свої ресурси і отримати доступ до кредиту та послуг, щоб розвивати технології та навички економічної взаємодії.

Формування ланцюгів доданої вартості для дрібних сільськогосподарських виробників – це робота, яка спрямовується на включеність кожного сільського мешканця у процес суспільного виробництва. Економічна політика у цій сфері повинна бути спрямована на цілі розвитку, а саме рівність, гендерний паритет, сталий розвиток та скорочення бідності.

Успішна політика у розбудові ланцюгів має забезпечити отримання достатнього прибутку всіма його учасниками після закінчення періоду підтримки, як-от донорські проекти. Кожний гравець у ланцюгу повинен бути здатним діяти на свій розсуд, щоб отримувати достатньо прибутку на сталій основі без продовження довгострокових зовнішніх субсидій чи інших форм підтримки. У політичних заходах важливо звернути більше уваги на нарощення внутрішнього потенціалу дрібних виробників у сфері підвищення їх конкурентоспроможності у взаємовідносинах у ланцюгах. Досвід показує, що бізнес-моделі ланцюгів, які формувалися за технічної допомоги донорських організацій, недовговічні: вони орієнтуються на зовнішню підтримку і тому приречені на згортання у середньостроковій перспективі.

2.3 Інституціалізація особистих селянських господарств як суб'єктів аграрної і сільської економіки

Особисті селянські господарства (ОСГ) є одним із найвагоміших сегментів сільської економіки. Це пояснюється не тільки тим, що вони були і залишаються невід'ємною частиною ключової для села виробничої галузі – сільського господарства, разом з іншими господарствами населення забезпечуючи виробництво понад 45% її валової продукції. На відміну від інших суб'єктів господарювання в галузі, особливо великих сільгосппідприємств та сільськогосподарських компаній агрохолдингів, що відмежовуються від потреб сільських спільнот, ОСГ глибоко інтегровані у всі сфери сільського середовища. Вони повніше, ніж інші, виконують багатофункціональну роль сільського господарства, продукуючи суспільні блага, важливі насамперед для місцевих громад. Ідеться про продовольче самозабезпечення і сферу трудової діяльності сільського населення.

Особисті селянські та інші господарства населення виробляють передусім трудомістку продукцію: приблизно 97% картоплі, 82–86% овочів, плодів і ягід, майже 80% молока, понад 40% м'яса. Значна її частина використовується як самими виробниками, так і іншими місцевими жителями, до яких вона надходить через систему внутрішньо-сільського обігу, купівлю у роздрібній мережі, на локальних ринках чи у формі допомоги родичам і знайомим тощо. Особисті селянські господарства є місцем більшого чи меншого прикладання праці практично всіх дорослих жителів сіл: у 2014 р. 98% сільських домогосподарств мали земельні ділянки, майже 77% утримували худобу, птицю, бджіл. Вартість виробленої і спожитої сільськогосподарської продукції та грошових доходів від її продажу досягає 20% сукупних ресурсів сільських домогосподарств. Приблизно 2,8 млн сільських жителів, які не мають іншої роботи, окрім ОСГ, вважаються зайнятими в цих господарствах.

Попри викладене, становище особистих селянських господарств в інституційній, економічній, соціальній складових сільськогосподарської системи України характеризується вилученістю, відторгненням. Ключовою ознакою їх *інституційного відторгнення* (яке значною мірою зумовлює й інші види вилученості) є консервування іміджу ОСГ як «підсобної» і, отже, «неперспективної» форми господарювання. Незважаючи на наявність Закону України «Про особисте селянське господарство», нормативно-правове, а також організаційно-управлінське забезпечення їх діяльності незадовільне. Недостатньо сприятливі й існуючі у

суспільстві неформальні стосунки, що опосередковують функціонування та розвиток цих господарств. *Економічне відторгнення* ОСГ проявляється в обмеженості їх доступу до ринкової інфраструктури, справедливих цін, засобів державного субсидування. *Соціальне відторгнення* характеризується практично повним виключенням осіб, які не мають іншої роботи, крім своїх ОСГ, зі сфери дії трудового законодавства і соціального захисту населення. Витіснення ОСГ за межі формального сектора є однією з причин незбалансованості сільськогосподарської системи, деформованості її організаційної, галузевої та продуктової структур. Водночас воно консервує «другорядність» сімейного господарювання як форми організації сільськогосподарського виробництва та «другосортність» статусу зайнятих в ОСГ як членів суспільства, що створює загрози для подальшого аграрного і сільського розвитку.

Потреба інституціалізації ОСГ як суб'єктів аграрної і сільської економіки сформувалась у процесі реального функціонування цих господарств у ринковому середовищі. Попередніми нашими дослідженнями було встановлено, що в умовах розвитку в Україні ринкових відносин відбувалась диференціація ОСГ за наявністю в них виробничих ресурсів – земельних ділянок, худоби, технічних засобів тощо, а також за формою розпорядження виробленою продукцією (для власного споживання, на продаж) і рівнем грошових надходжень від її продажу. При цьому зростали частки господарств, які, з одного боку, нагромаджували ресурси і перетворювались у комерційні, що виробляють переважно товарну продукцію, а з іншого – тих, що задовольняються мінімумом використовуваних ресурсів і виробляють продукцію лише для власних потреб (споживчі). Частка ж господарств, що займають проміжне становище, скорочувалась.

Продовження згаданих досліджень показало, що в останні роки (приблизно після 2008 р.) процес диференціації ОСГ уповільнився. У 2010–2013 рр. частка сільських домогосподарств, які мали дохід від продажу сільськогосподарської продукції, що в еквіваленті перевищував 1000 дол. США (критерій ідентифікації домогосподарств як фермерських господарств у США), стабілізувалась на рівні 18–19%. У 2014 р. в умовах девальвації гривні вона знизилася до 15%. Частка ж тих домогосподарств, які зовсім не продавали вироблену продукцію (споживчих), у 2010–2014 рр. коливалась у межах 39–44%, а господарств змішаного споживчо-товарного типу – 38–43%.

Подібне спостерігається і в розподілі сільських домогосподарств за площею землі, використовуваної для ведення сільськогосподарського виробництва. У 2010 р. частка господарств розміром понад 1,00 га (умовно товарного типу) збільшилась порівняно з 2005 р. на 2,9 відсоткових пункта (в.п.) і стабілізувалась у 2010–2014 рр. на рівні 22–23% від їх загальної кількості. На цю групу господарств у 2005 р. припадало 66,2 %, а у 2014 р. – 72,5% усієї площі використовуваної сільськими домогосподарствами землі. Водночас частка домогосподарств із земельними ділянками до 0,50 га (споживчі) у 2010–2014 рр. коливалась у межах 51–53% від загальної кількості сільських домогосподарств, що займались сільськогосподарським виробництвом, а їхня частка у загальній земельній площі – у межах 11,5–12,3%.

Таким чином, можна констатувати наявність розшарування усієї сукупності особистих селянських господарств на три відносно стійкі групи з різним виробничим потенціалом, різним характером та цільовими установками господарської діяльності. Подальший розвиток кожної групи вимагає такого нормативно-правового унормування цієї діяльності, яке спонукало б (чи принаймні не стримувало їхнє прагнення) до підвищення результативності, модернізації та розвитку сільськогосподарського виробництва.

З диференціацією особистих селянських господарств за характером діяльності посилювалась невідповідність між сутністю та організаційною формою тієї їх частини, в якій переважає виробництво товарної продукції. Ця невідповідність, як і низка інших недоліків інституційного забезпечення ОСГ, зумовлена недосконалістю нормативно-правових актів, що регламентують їх функціонування, зокрема Закону України «Про особисте селянське господарство».

По-перше, згаданий Закон, ухвалений у 2003 р., визначає особисте селянське господарство як *господарську діяльність* (а не форму організації сільськогосподарського виробництва), яка проводиться фізичною особою індивідуально, або особами, що перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають (домогосподарствами). По-друге, мету цієї діяльності визначено як задоволення особистих потреб тих, хто її здійснює, шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її *надлишків* та надання послуг з використанням майна ОСГ. Отже, діяльність домогосподарств, що має на меті виробництво товарної сільськогосподарської продукції, виходить за межі поняття особистого селянського господарства.

Недосконалими є й положення закону щодо обліку ОСГ, трудового статусу та соціаль-

ного страхування зайнятих у них осіб. Облік доручено вести сільським, селищним та міським радам за місцем розташування земельної ділянки в порядку, визначеному Держстатом. Держстат же встановив, що як ОСГ слід обліковувати домогосподарства, розташовані у сільській місцевості, яким виділено земельні ділянки з цільовим призначенням «для ведення особистого селянського господарства». Як наслідок, частина сільських домогосподарств, які отримали землю з іншим цільовим призначенням (наприклад, для будівництва і обслуговування житла та господарських споруд), не обліковуються як ОСГ, хоч і використовують цю землю для сільськогосподарського виробництва.

Щодо обліку *зайнятих* в ОСГ, то він не персоніфікований і всіх членів домогосподарства, якому виділено землю зі згаданим вище цільовим призначенням, можна кваліфікувати як зайнятих в ОСГ, якщо вони не мають іншого (формального) місця роботи. Зазначене дозволяє приховувати справжні масштаби безробіття сільського населення. Зайнятість в ОСГ вважається діяльністю в неформальному секторі економіки і самозайнятістю без реєстрації. Члени ОСГ можуть брати добровільну участь у загальнообов'яковому державному соціальному страхуванні, але умови цієї участі не враховують низьку платоспроможність селян і практично роблять її неможливою.

Ухвалення Закону України «Про особисте селянське господарство» свого часу було необхідним принаймні для того, щоб увести в правове поле мільйони дрібних господарств населення, які за радянською традицією вважалися підсобними. Однак окреслене ним правове поле виявилось занадто вузьким для тих селянських господарств, які у своєму розвитку переросли межі «підсобності» і потребують формалізації як повноцінних економічних суб'єктів на зразок зарубіжних сімейних ферм. Набуття ж такими господарствами статусу вітчизняних фермерських господарств для них невигідне, оскільки це вимагає їх реєстрації як юридичних осіб.

В Україні робилися спроби усунення відзначених вище й інших недоліків Закону України «Про особисте селянське господарство» і заохочення ОСГ до трансформації у фермерські господарства. Найрадикальнішою з них є ухвалення у першому читанні законопроекту «Про внесення змін до деяких Законів України щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств» (березень 2015 р.). Відповідно до нього індивідуальні та сімейні фермерські господарства визнаються особливими формами фермерських господарств, які можуть не набувати статусу юридичної особи, а функціонувати на правових засадах діяльності фізичної особи-підприємця (у сімейному фермерському господарстві функція фізичної особи-підприємця покладається на голову господарства). При цьому індивідуальні та сімейні фермерські господарства підпадають під загальне визначення фермерських господарств, тобто є формою підприємницької діяльності громадян з метою отримання прибутку.

Для заохочення особистих селянських господарств до набуття статусу сімейних фермерських господарств (СФГ) законопроектом передбачено: включати новостворені СФГ та/або їх об'єднання до складу першочергових (пріоритетних) учасників програм державної фінансової підтримки; встановити пільгову систему соціального страхування осіб, зайнятих у СФГ, та запровадити компенсацію з державного бюджету втрат Пенсійного та інших соціальних фондів від застосування таких пільг; звільняти новостворені СФГ від плати за під'єднання до електричних мереж, мереж газо-, водо- і теплопостачання; надавати СФГ і створеним ними сільськогосподарським кооперативам переважне право на отримання замовлення при здійсненні державних закупівель із місцевих бюджетів.

Поряд із викладеними заохочувальними заходами (метод «пряника») передбачено й зміни до Закону України «Про особисте селянське господарство», які змушуватимуть ОСГ, що продають більшу чи меншу частину виробленої продукції, набувати статус СФГ (метод «батога»). Положення статті 7 Закону, в якому йдеться про право членів ОСГ реалізовувати надлишки виробленої продукції на ринках, а також заготівельним, переробним підприємствам та організаціям, іншим юридичним і фізичним особам, доповнено виразом: «виключно за умови набуття статусу суб'єкта підприємницької діяльності – виробника сільськогосподарської продукції». Додатково прописано й зобов'язання членів ОСГ «набути статус суб'єкта підприємницької діяльності – виробника сільськогосподарської продукції в разі необхідності реалізовувати надлишки виробленої продукції на ринках».

Слід зазначити, що зазначений законопроект містить окремі положення, які повторюють пропозиції авторів цієї доповіді, свого часу подані органам влади, щодо розширення участі ОСГ у програмах підтримки аграрного сектора, запровадження для їхніх членів пільгової системи соціального страхування та інші. Проте ухвалення його в цілому як закону, на нашу думку, не забезпечить інституціалізацію особистих селянських господарств як повноцінних суб'єктів аграрної і сільської економіки. На-

сamперед, неприйнятною є заборона ОСГ продавати частину виробленої ними продукції і категорична вимога набувати статус суб'єкта підприємницької діяльності у разі такого продажу. Замість того, щоб спонукати селян до розвитку своїх господарств, це неминуче призведе до згортання чи тінізації діяльності ОСГ та поширення корупції. Далі набуття статусу ФОП істотно ускладнить взаємовідносини селян з органами влади і управління як на етапі державної реєстрації, так при їх подальшому функціонуванні. І, нарешті, згадувані у законопроекті заохочувальні заходи (щодо підтримки СФГ, їх пільгової участі у соціальному страхуванні тощо) є не нормами прямої дії, а обіцянками, для виконання яких потрібно ухвалювати інші нормативно-правові акти.

Аналіз світового досвіду сімейного господарювання в аграрній сфері, реальної практики розвитку вітчизняних селянських господарств дає підстави стверджувати, що інституалізація ОСГ як суб'єктів аграрної і сільської економіки може і повинна відбуватися без набуття ними статусів юридичної особи чи фізичної особи-підприємця. Натомість необхідно узаконити сімейне фермерське господарство як особливу форму господарювання на землі, закріпивши її у Цивільному кодексі та інших нормативно-правових актах.

Підставою для викладеного підходу є пануюче у світовій господарській практиці ставлення до сімейного фермерства як до специфічної форми господарської діяльності, надзвичайно чутливої до зовнішнього регулюючого впливу. Сімейне фермерство назагал сприймається (і це потрібно законодавчо закріпити в Україні) як гарант продовольчого самозабезпечення країни, інструмент політики зайнятості сільського населення та економічна основа розвитку сільської місцевості. Тому регламентація його діяльності має здійснюватися в особливому режимі без прив'язки до будь-яких видів підприємництва.

Слід зазначити, що в поширених у світі визначеннях сімейне господарство не кваліфікується однозначно як підприємницька діяльність. У документах, присвячених проголошенню 2014 р. Міжнародним роком сімейних фермерських господарств, наголошується, що таке господарство включає *всі види сімейної сільськогосподарської діяльності* (виділення наше. – Авт.) і що це – спосіб організації сільськогосподарського, лісового, рибного, пасовищного та аквакультурного виробництва, здійснюваний і керований сім'єю, яка спирається переважно на працю членів сім'ї – як жінок, так і чоловіків. Під таке визначення потрапляють усі домогосподарства, які виробляють сільськогосподарську продукцію, навіть ті, котрі роблять це винятково з метою продовольчого самозабезпечення.

Критерій підприємницької діяльності (виробництво, переробка, реалізація продукції з метою отримання прибутку) не застосовується і до визначення фермерських господарств у країнах, де такі господарства фактично виробляють товарну продукцію. У США, наприклад, фермами вважаються домогосподарства, в яких річний обсяг реалізації продукції перевищує 1 тис. дол., у Польщі до аграрних господарств (gospodarstwo rolne) відносять індивідуальні (сімейні) господарства, що мають понад 1 га орної землі, тощо. У польських джерелах зазначається, що їхнє законодавство традиційно розділяє поняття «gospodarstwo rolne» і підприємництво: польське право не знає поняття сільськогосподарського підприємництва[19]. Не ототожнює селянські (фермерські) господарства з підприємствами і російське законодавство, хоча Федеральний закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» передбачає, що ці господарства можуть займатися підприємницькою діяльністю.

Узаконення та подальша інституціалізація сімейних фермерських господарств має відбуватися у руслі впорядкування організаційної структури сільського господарства загалом та узаконення існуючого в Україні аграрного устрою. З цією метою доцільно ухвалити Закон України «Про сільськогосподарський (аграрний) устрій», яким уводились би в єдине правове поле агрохолдинги, самостійно функціонуючі сільськогосподарські підприємства, сімейні ферми та соціальні (споживчі) селянські господарства.

Перехід українських особистих селянських господарств до категорії сімейних фермерських господарств, які не є юридичними чи фізичними особами-підприємцями (СФГ), вимагає передусім створення умов та мотивів **добровільного** набуття ними такого статусу. Це означає, що необхідно розробити і ухвалити положення про спрощений порядок реєстрації, обліку і звітності СФГ; умови їх оподаткування; програму підтримки сімейного фермерства; закон про особливу систему соціального забезпечення осіб, зайнятих у сімейних фермерських господарствах. Зазначені нормативно-правові акти повинні розроблятися та вводитися у дію одночасно із законодавчим унормуванням створення і діяльності СФГ.

У програмі підтримки сімейного фермерства, або у відповідному розділі (підпрограмі) програми розвитку аграрного сектора економіки на середньострокову перспективу, доцільно

[19]Gospodarstwo rolne [Електронний ресурс]. – Доступний з : pl.wikipedia.org/wiki/gospodarstwo rolne

передбачити підрозділи, присвячені заохоченню ОСГ до набуття статусу СФГ та стимулюванню розвитку сімейного селянсько-фермерського укладу: полегшенню сімейним господарствам доступу до виробничих і фінансових ресурсів та ринків готової продукції; запровадженню спеціальних проектів (програм) підтримки, спрямованих на диверсифікацію діяльності сімейних господарств, розвиток ними органічного виробництва, тваринницьких галузей, підвищення безпечності та якості продукції; оновлення людського капіталу тощо; стимулюванню інтеграції ОСГ та СФГ в ланцюги доданої вартості на основі партнерства, колективних дій та кооперації.

У комплексі заходів з інституціалізації ОСГ як суб'єктів аграрної та сільської економіки окремої уваги потребує посилення функцій підтримки цих господарств у діяльності органів державного регулювання сільського господарства і села, а також сприяння становленню мережі громадських та інших організацій і об'єднань з метою захисту інтересів ОСГ та СФГ і економічних прав сільських громад. Ідеться про внесення змін до типових положень управлінь (і відділів) агропромислового розвитку на місцях в частині конкретизації завдань щодо організаційної підтримки ОСГ і СФГ, фахову підготовку (перепідготовку) працівників зазначених управлінських підрозділів, формування механізмів їх роботи з господарствами. Доцільно створити мережу локальних і регіональних об'єднань сімейних господарств: цьому могли б посприяти відповідні структури Всеукраїнської асоціації сільських і селищних рад та Національної асоціації сільськогосподарських дорадчих служб. На національному рівні інтереси дрібних виробників в органах виконавчої влади могла б представляти група експертів, сформована регіональними об'єднаннями СФГ, яку доцільно ввести до складу Громадської ради при Мінагрополітики України.

СФЕРА ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

3

РОЗДІЛ

3.1 Зміни у підходах до життєзабезпечення на селі: від патерналізму до партнерства з участю громад

В умовах ринкових трансформацій в аграрному секторі та реформування галузей соціальної сфери в системі життєзабезпечення на селі розвивалися загалом негативні тенденції. Погіршувався стан сільської інфраструктури та доступ населення до суспільних благ, зростала диференціація сіл, районів і областей за цими показниками, посилювалося розшарування домогосподарств за рівнем споживання благ і послуг. Водночас дані статистичних спостережень свідчать про поліпшення окремих характеристик сільського життєвого середовища. Оцінювати цю ситуацію необхідно з урахуванням явища, яке умовно можна назвати «деаграризацією» (урбанізацією) населення, життєвого простору і способу життя на селі. Воно характеризується двома зустрічними процесами. По-перше, зростанням кількості осіб, що практикують більше чи менше тривалі поїздки на роботу у міські поселення і за кордон, наслідком чого стало оволодіння ними позааграрними видами діяльності, сприйняття і перенесення в село сучасних («міських») форм і методів життєзабезпечення. По-друге, поширенням випадків використання окремими категоріями міських жителів сільського життєвого середовища як споживчого блага та облаштування його відповідно до своїх потреб.

Масштабна трудова міграція сільського населення, поштовхом до якої стало різке скорочення зайнятості в сільськогосподарських підприємствах, спричинила низку негараздів у місцевих громадах – погіршення демографічної структури, морально-психологічного клімату, умов виховання дітей та догляду за особами похилого віку тощо. Зумовила вона і зменшення контингенту споживачів послуг, що у свою чергу спричинило згортання мережі закладів соціальної сфери. Разом із цим, завдяки доходам від заробітків «на виїзді», багатьом сільським сім'ям вдалося не тільки утримувати прийнятний рівень споживання в кризові періоди, а й модернізувати (а деяким і збудувати 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 заможних міських жителів, які розташовують тут свої маєтки, «друге житло», дачі. Такі дії сприяють покращенню характеристик сільського житлового фонду. Інколи «нові сільські жителі» повністю або частково спонсорують благоустрій чи інженерне облаштування сіл, допомагають у ремонті або будівництві закладів соціального призначення.

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. 3.1.1).

Проте за цим не можна судити про поліпшення житлово-побутових умов сільського населення, оскільки розвиток житлового господарства у сільській місцевості надзвичайно асиметричний. Житло інтенсивно будується та модернізується в селах, розташованих навколо великих міст та в рекреаційних зонах, і не особами, зайнятими у сільському господарстві, а багатими міськими жителями, будівельними компаніями (будинки на продаж) і тими мешканцями сіл, які мають доходи від позааграрної діяльності. У віддалених же селах та аграрних районах житлове господарство розвивається мляво. Так, у 2014 р. 73% житла у сільській місцевості було введено всього у п'яти регіонах: Київській, Івано-Франківській, Львівській, Закарпатській та Одеській областях, у тому числі 33% – у Київській області.

Незважаючи на позитивну динаміку, рівень облаштованості сільського житлового фонду комунальними зручностями залишається у 2–3 рази нижчим, ніж у містах. Якщо ж узяти до уваги, що «елітні» будинки мають усі види благоустрою, то побутовий комфорт основної

Житловий фонд і житлове будівництво в сільській місцевості України, 2005–2014 рр. **3.1.1** ТАБЛИЦЯ

Показники	2005	2010	2013	2014*
1. Житловий фонд:				
- всього загальної площі, *млн м²*	376,5	386,5	396,5	378,0
- на 1 жителя, *м²*	24,6	26,4	27,5	28,6
2. Питома вага загальної житлової площі, обладнаної, *%*:				
- водопроводом	20,0	27,1	31,5	33,4
- каналізацією	15,7	23,2	27,7	29,9
- опаленням центральним та від індивідуальних установок	24,4	36,1	42,0	53,1
- газопостачанням	84,1	84,5	84,2	84,2
- гарячим водопостачанням	5,4	11,5	15,9	21,0
- ванними (душем)	13,4	20,6	25,0	…
- підлоговими електроплитами	0,1	0,2	0,3	…
3. Введення в дію житлових будинків, *тис. кв. м.*	1728	3035	3545	3096

Джерело: складено за даними Держстату України за відповідні роки.

* Без урахування тимчасово окупованої території Автономної республіки Крим, м. Севастополь і частини зони проведення антитерористичної операції у Донецькій та Луганський областях.

Розподіл сільських домогосподарств за типом основного джерела питної води, яким вони користуються, 2005–2014 рр. **3.1.2** ТАБЛИЦЯ

Показники	2005	2010	2014	2014 до 2005 р. +, –
Частка домогосподарств які використовують воду для пиття і приготування їжі, *%*:				
- з мережі водопостачання	15,5	23,6	31,8	16,3
- з криниці, колонки у своєму дворі	61,6	59,0	55,5	-6,1
- з громадської колонки	4,7	2,9	1,8	-2,9
-з громадської криниці	15,8	11,6	8,5	-7,3
- з джерела, річки, озера, ставка	0,2	0,5	0,3	0,1
- доставляє водовіз	2,2	2,2	1,5	-0,7
- з інших джерел (купівля тощо)	0,0	0,2	0,6	0,6

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

маси селян зводиться до користування природним чи скрапленим газом, незначної їх частини – до влаштування автономних систем опалювання чи подачі води у приміщення, решта ж не має і цих зручностей.

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, 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 була запроваджена всього одна програма сприяння житловому будівництву на селі через надання забудовникам пільгових кредитів (під 3% річних). Проте доступ до програми був обмеженим і за нею споруджувалося всього 2–3% житла. Неможливість вирішення житлової проблеми в прийнятні терміни посилює непривабливість для молоді роботи в сільському господарстві, установах і закладах соціальної сфери села тощо. Це містить загрози для майбутнього аграрної сфери і має бути враховано у формуванні політики аграрного і сільського розвитку на перспективу.

Облаштованість житла комунальними зручностями залежить від оснащеності поселень відповідними об'єктами **інженерної інфраструктури.** У сільській місцевості України після 1990 р. в основному розвивалась мережа споруд і ліній газопровідного господарства, в результаті чого рівень газифікації сіл мережевим природним газом у 2014 р. досягнув 52%. Натомість кількість сіл, що мають водопровід і каналізацію, зменшувалась і їх частки ста-

новили відповідно 16,6 та 1,9%. Проблеми водопостачання і водовідведення у селах люди розв'язують шляхом влаштування відповідних автономних систем. Але це під силу лише тим домогосподарствам, які мають необхідні кошти.

Надзвичайно важливим напрямом життєзабезпечення сільського населення є доступ до якісної питної води. Як відомо, хімізація сільського господарства, поширення в сільській місцевості неаграрних видів діяльності, що забруднюють водні джерела, істотно підвищили ризики вживання селянами води, небезпечної для здоров'я. Найвищі вони в тих поселеннях, де питну воду набирають з криниць та інших відкритих джерел і якість якої практично не контролюється. В Україні ж основна частина сільських домогосподарств продовжує користуватися саме такими джерелами (табл. 3.1.2).

Проблема водопостачання і водовідведення на селі загострюватиметься. Розв'язувати її шляхом облаштування індивідуальних систем нераціонально 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 політиці сільського розвитку.

Подібне стосується й енергозабезпечення сільського населення. Саме в 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 марними, оскільки споживачам загрожує від'єднання від постачання газу через його здорожчання, ненадходження із зарубіжних джерел тощо. Не може бути компенсована відсутність газу й електропостачанням: пропускна спроможність українських ліній електропередач в 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 котелень, 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.

Важливою умовою життєзабезпечення на селі є якісний **транспортний зв'язок** сільських населених пунктів з іншими поселеннями, що надає можливість ширшого доступу до місць прикладання праці і споживчих благ. У період ринкових трансформацій тут 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 2014 р. – 22,2%[20]. Окремі громадяни придбали автобуси і відкрили маршрути, які зв'язують села з іншими населеними пунктами. З іншого ж боку, стан дорожньо-транспортної мережі у сільській місцевості погіршився.

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 раза, 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 використовують агрохолдинги. Він руйнує не тільки сільські дороги: є випадки, коли після проїзду великих автомобілів сільськими вулицями дають тріщини фундаменти і стіни розташованих обабіч будинків.

Автодорожньою галуззю опікується Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор), але держава не в змозі забезпечити цю галузь коштами, необхідними навіть для ремонтів, не кажучи вже про реконструкцію чи будівництво 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 Укравтодору змогу зосередитись на реабілітації існуючих доріг, що є складовими міжнародних транспортних коридорів, а в перспективі – на будівництві нових автомагістралей, а з іншого – дозволити територіальним громадам у першу чергу відновити пріоритетні для них дороги. Передбачено й надання субвенцій з державного бюджету на фінансу-

[20] Наявність у домогосподарствах товарів тривалого користування у 2014 р. (за матеріалами вибіркового опитування домогосподарств) : стат. збірник / Держстат України. – К.: 2015.

вання витрат з утримання та ремонту автомобільних доріг місцевого значення. Водночас зросте роль місцевих бюджетів, а також залучених коштів суб'єктів господарювання та населення на відновлення та будівництво доріг.

У соціально-культурній сфері найважливішими видами життєзабезпечення сільського населення є отримання послуг освіти та охорони здоров'я. Тут відбувається постійне скорочення мережі відповідних установ, крім дитячих дошкільних закладів і станцій та відділень швидкої медичної допомоги (табл. 3.1.3).

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

Зокрема, всупереч вимогам Закону України «Про загальну середню освіту», рішення про закриття шкіл у ряді випадків ухвалювалися 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. 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 ЗНО (від 100 до 150 балів), набагато більша, ніж тих, що навчалися у містах. Вона становила: із 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[21].

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 пройти лише в чотирьох регіонах (Донецька, Дніпропетровська, Вінницька області та м. Київ), прискорене закриття і перепрофілювання медичних закладів здійснювалось повсюдно, причому нерідко під тиском «зверху» і з порушенням існуючих процедур.

Погіршення 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. 3.1.3, а про погіршення медичного обслуговування – опитування громадян. Зокрема, частка домогосподарств, у яких хто-небудь упродовж останніх 12 місяців не зміг за потреби 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, у яких хто-небудь не зміг за потреби 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[22].

У 2014 р. проголошено новий етап реформ у галузях сфери життєзабезпечення населення на засадах децентралізації. Щодо загальної освіти, то передбачається відновити 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[23]. Пропонується забрати в державних навчально-виховних закладів монополію на надання загальної середньої освіти і дозволити домашнє навчання, індивідуальне навчання, приватні школи, легалізувати та узаконити індивідуальну педагогічну діяльність. Що ж стосується дотримання конституційної гарантії надання безоплатної загальної середньої освіти, то виділені на це кошти спрямовувати тим, хто надає відповідні послуги[24].

Зазначені та інші пропозиції знайшли відображення в проекті Концепції розвитку освіти

[21] Лікарчук І. Час кричати SOS! // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – 15 серп. – № 28.

[22] Стат. збірники "Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги" за відповідні роки.

[23] Клочек Г. Середній освіті потрібне шокове реформування // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – 18 лип. – №26.

[24] Лікарчук І. Час кричати SOS! // Дзеркало тижня . Україна. – 2014. – 15 серп. – № 28.

Чисельність закладів освіти і охорони здоров'я у сільській місцевості України, 2005–2013 рр. **3.1.3**

ТАБЛИЦЯ

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.

України на період 2015–2025 рр., оприлюдненому свого часу на сайті Міністерства науки і освіти України[25]. 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 (гімназія) 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.

Схожі пропозиції містяться і в проекті Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України. Принципово важливими є: побудова державно-суспільної моделі управління системою охорони здоров'я, багатоканальність її фінансування, формування мережі закладів охорони здоров'я з урахуванням потреб населення. Передбачається збільшення фізичної доступності первинної медичної допомоги шляхом розвитку мереж амбулаторій у сільській місцевості і в містах; упровадження 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 включатиме особисте ліцензування професійної діяльності лікарів та впровадження їх контрактування, а також розвиток волонтерства[26].

Проголошені наміри з реформування ключових галузей соціальної сфери наразі обговорюються і коригуються. Проте загалом вони співзвучні цілям і принципам сільського розвитку на базі громад і відповідають інтересам сільського населення. Водночас для їх реалізації потрібні тверда воля і дієві кроки всіх гілок влади та інститутів громадянського суспільства, з одного боку, щодо децентралізації соціально-економічної політики держави, а з іншого – підвищення заінтересованості і спроможності громадян загалом і сільського населення зокрема до активної участі у розв'язанні проблем свого життєзабезпечення.

В Україні є чимало прикладів самоорганізації сільських жителів з метою розв'язання найактуальніших для них проблем повсякденного життя. Разом із цим 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 «правила», а не «винятку із правила». Це можливо за умови сприяння розвитку систем життєзабезпечення на селі на засадах державно-приватного партнерства як одного з напрямів національної політики сільського розвитку.

Найзагальніші засади політики сільського розвитку розкриті в наших публікаціях[27]. У кон-

[25] Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років. Проект [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797

[26] Концепція побудови нової національної системи охорони здоров'я України. Проект [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.apteka.ua/article/295842

[27] Див. наприклад: 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.; Українська модель аграрного розвитку та її соціоеконо-

тексті 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 всіх 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, соціальній, бюджетній тощо), а також у діяльності відповідних міністерств і відомств «сільські» аспекти виокремлювались, а відповідні заходи узгоджувалися.

Особливої уваги потребує посилення аспектів сільського розвитку, пов'язаних із життєзабезпеченням сільського населення, у складі вітчизняної аграрної політики. Адже очевидно, що зубожіння сільського населення, руйнування інженерної інфраструктури, деградація соціальної сфери та інші негаразди, зумовлені переліченими вище чинниками, значною мірою спричинені невиваженими діями чи безвідповідальністю органів влади усіх гілок і рівнів та іншими інституціями, причетними до формування і реалізації цієї політики.

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 напрямами. 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 у 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.

Доцільно формалізувати в аграрній політиці положення про участь виробників сільськогосподарської продукції у формуванні фондів локального розвитку сільських територіальних громад,[28] 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 заявити про 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.

3.2 Зарубіжний досвід розвитку систем життєзабезпечення населення в сільській місцевості

Система життєзабезпечення включає як мережу інфраструктурних об'єктів, так і взаємовідносини між органами центральної влади, місцевої влади, самоврядування, підприємцями, суб'єктами господарювання та місцевими громадами щодо функціонування цієї мережі й ефективного надання послуг, необхідних для забезпечення належного рівня й якості життя населення.

В умовах обмеження бюджетного фінансування актуалізується проблема залучення додаткових фінансових ресурсів, пошуку нових механізмів будівництва та утримання об'єктів інфраструктури. Ці виклики мають системний глобальних характер, про що свідчать дослідження цієї сфери в багатьох країнах[29]. Основними світовими тенденціями підвищення ефективності функціонування системи життєзабезпечення є використання механізмів: державно-приватного партнерства, удосконалення системи місцевих податків і зборів для акумулювання коштів на розвиток інфраструктури, стимулювання місцевих ініціатив, посилення участі громад в ідентифікації та вирішенні локальних проблем.

мічна 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.

[28] Детальніше про Фонди локального розвитку див.: 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. – С. 48.

[29] Overcoming constraints to the financing of infrastructure. Success Stories and Lessons Learned: Country, Sector and Project Examples of Overcoming Constraints to the Financing of Infrastructure / World bank. – 2014.

Державно-приватне партнерство (ДПП) – це інституційний та організаційний альянс між державою й бізнесом з метою реалізації національних масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів. Як інструмент державної політики, воно дозволяє оптимізувати виконання державою своїх обов'язків перед суспільством щодо забезпечення населення суспільними благами на засадах спільності інтересів усіх учасників. Витратні, тобто орієнтовані на затрати в інфраструктурній галузі, обов'язки держави й доходні (комерційні), орієнтовані на отримання прибутку, інтереси бізнесу поєднуються в рамках досягнення спільних завдань державної політики, пов'язаних зі створенням й відновленням важливих для країни об'єктів.

Для сільської місцевості найпріоритетнішими напрямами державно-приватного партнерства є створення, утримання й використання об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури. На відміну від традиційних способів, державно-приватні партнерства передбачають розподіл відповідальності, винагороди і ризику між державним (публічним) і приватним секторами.

У багатьох країнах зростання ролі державно-приватного партнерства відбулось внаслідок того, що місцеві органи влади, як правило, мають обмежені бюджети для розширення послуг, модернізації інфраструктури чи надання субсидій державним підприємствам. Доходні бази місцевих бюджетів часто недостатні для фінансування капітальних та експлуатаційних інфраструктурних витрат. Найпоширенішими формами співпраці влади і приватного сектора, як інструментів ДПП, є укладання контрактів на послуги та управління, співфінансування проектів та оформлення спільної власності, реалізація механізмів «будівництво-експлуатація-передача», неформальна й добровільна співпраця, а також пасивне державне фінансування приватного надання послуг[30].

Контракти з приватними компаніями. Уряди багатьох країн дедалі частіше використовують аутсорсинг (передачу окремих функцій і процесів з надання послуг та інфраструктури фірмам приватного сектора). Договірний метод найчастіше використовується органами влади, щоб активніше залучати приватний сектор до надання послуг та розвитку інфраструктури.

1. Контракти на обслуговування державні структури укладають з приватними фірмами щодо надання конкретних послуг. У муніципалітетах США понад чверті контрактів на надання послуг, які державні органи самостійно не можуть запропонувати населенню, укладено з приватним сектором. Серед них – контракти на освітлення вулиць, збір твердих відходів, вуличний ремонт, управління медичними закладами, програми догляду певних категорій населення, надання швидкої допомоги, транспортне обслуговування, реалізація програм лікування від нарко- та алкозалежності. Канада, країни ЄС та дедалі більше країн, що розвиваються, залучають приватні компанії до надання раніше традиційно державних послуг. Уряди Чилі, Гватемали, Перу створюють територіальні концесії у сфері водопостачання, очистки, збирання оплати та контролю за якістю питної води.

2. Контракти на управління є формою співпраці у наданні послуг і обслуговуванні інфраструктури, забезпечуючи високу ефективність послуг і контроль за власністю. Підрядник бере відповідальність за експлуатацію та технічне обслуговування об'єктів протягом певного періоду, маючи свободу щодо ухвалення поточних управлінських рішень. Контракти на управління широко використовуються в Європі, Північній Америці, країнах, що розвиваються, для урізноманітнення послуг та поліпшення інфраструктури.

У Бразилії уряд штату Байя уклав договори з приватними фірмами для управління новими державними лікарнями, збудованими і фінансованими з державного бюджету. Цим уряд передав приватним партнерам операційні ризики, підвищуючи ефективність та якість медпослуг. Контракти укладені на рік, але можуть бути продовжені до п'яти років. Протягом цього періоду приватні компанії відповідають за персонал, управління об'єктами і надання послуг. Уряд платить за медпослуги згідно з нормативами, обсягами обслуговування та критеріями ефективності.

В Абу-Дабі (ОАЕ) за допомогою контрактів з приватним сектором уряд забезпечив фінансову дисципліну та ефективне управління комунальними послугами в електропостачанні. Уряди кількох франкомовних країн Африки з 1980-х років співпрацюють з приватним сектором у сфері водопостачання населення і розвитку інженерних мереж. У Кот-д'Івуарі за допомогою такого механізму забезпечено постачання трубопровідної води населенню. Принципи ціноутворення контролюються урядом, а приватна компанія бере на себе амортизаційні витрати в процесі експлуатації мережі водопостачання.

3. Договори оренди широко використовуються у сфері надання суспільних послуг. У Латинській Америці та Африці державні інфраструктурні об'єкти здаються в довгострокову

[30] Dennis A. Rondinelli. Partnering for development: Government-private sector cooperation in service provision [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006231.pdf

оренду приватним компаніям, які відповідають за обслуговування об'єктів, оновлення фондів.

У США та деяких інших країнах уряди здають в оренду приватним інвесторам земельні, водні або інші ресурси з метою надання послуг або розвитку інфраструктури. Доходи від оренди використовуються винятково для розширення мережі інфраструктури, наприклад транспортної.

Усі три форми контрактів – на обслуговування, управління й оренду – дозволяють органам влади зберігати право власності на державні об'єкти інфраструктури і здійснювати контроль за наданням суспільних послуг, а також отримувати доходи від оренди, плату за управління, концесійні платежі. Така співпраця підвищує ефективність обслуговування, знижує ризики та демонополізує сферу надання послуг населенню.

У рамках ДПП реалізуються ***Угоди «будівництво – експлуатація – передача» (БЕП).*** Приватні компанії на замовлення уряду у будують телекомунікаційні, транспортні об'єкти, мережі водопостачання та водовідведення. Після окупності інвестицій і отримання компаніями певного прибутку влада викуповує побудовані об'єкти. Така практика розповсюджена в США. Муніципалітети укладають угоди БЕП з приватними корпораціями, які інвестують будівництво мереж з очищення води або стічних вод. В Австралії БЕП використовувались для розширення мережі державних лікарень. Приватні фірми будували лікарні й управляли ними під контролем уряду протягом приблизно 15 років, надавали безкоштовні акредитовані медичні послуги, а витрати відшкодовував уряд.

Пільгове фінансування. Уряди запроваджують пільгові умови для надання грантів, кредитів, інвестування в акціонерний капітал або надають гарантії для мотивації приватного сектора до участі у наданні послуг, будівництві об'єктів інфраструктури. Підтримка влади дозволяє компаніям знизити витрати й збільшити прибуток у сфері, яка за відсутності державних гарантій є надто ризикованою. Преференції коштують для влади менше, ніж самостійне надання послуг. Гарантії та пільги можуть сприяти залученню приватних інвестицій, наданню більш гнучких і ефективних послуг. Проте можливі зловживання як чиновників, так і приватних компаній, тому за наданням пільг і преференцій необхідний державний контроль.

Делегування приватному сектору, неурядовим організаціям відповідальності за надання послуг і утримання інфраструктури.

У США органи влади часто передають повноваження щодо надання послуг у сфері здоров'я, громадської безпеки, охорони довкілля приватному сектору. Приватні компанії контролюють забруднення навколишнього середовища і поводження з потенційно токсичними чи небезпечними відходами. Суворе екологічне законодавство стимулює розвиток компаній, що займаються розробкою і постачанням технологій, обладнання, наданням послуг у сфері охорони навколишнього середовища. Закон про чисте повітря, Закон про охорону та відновлення ресурсів, Закон про комплексну відповідальність за забруднення навколишнього середовища, діючі стандарти і норми стимулюють приватні інвестиції в екологічну інфраструктуру і вивільняють державні кошти для інших цілей.

Дедалі частіше місцева влада у різних країнах вимагає від приватних забудовників створювати інфраструктуру для очищення стічних вод та утилізації відходів, забезпечувати транспортну інфраструктуру, надавати комунальні послуги. Вимоги щодо розвитку інфраструктури встановлюються або безпосередньо органами влади, або реалізуються через надання дозволів на будівництво за рахунок зборів на розвиток, реалізацію прав доступу до інфраструктурних об'єктів, кредитів або в інших формах.

Добровільне або неофіційне державно-приватне партнерство. Глобалізація і розширення сфери діяльності транснаціональних корпорацій зумовили збільшення добровільної співпраці між приватними корпораціями, корпоративними фондами, міжнародними організаціями, а також національними і місцевими органами влади у вирішенні важливих соціальних проблем. У 2002 р. Фонд Конрада Н.Хілтона запропонував майже 41 млн дол. США для ДПП між Агентством США з міжнародного розвитку та урядами Гани, Малі та Нігеру для забезпечення населення питною водою і санітарними послугами в сільській місцевості. Здійснюється буріння свердловин для води, розвиваються альтернативні джерела водопостачання, запроваджені безпечні санітарні, гігієнічні норми і практики для більш ніж 500 тис. осіб[31].

У багатьох країнах, що розвиваються, уряди повністю передають певні послуги у сферу відповідальності приватного сектора, який забезпечує ширший перелік чи вищу якість, ніж це може бути зроблено державними установами. До надання деяких державних послуг в Азії залучені кооперативи, торгові союзи, жіночі та молодіжні клуби, релігійні організації. Недержавні та релігійні організації забезпечували охорону здоров'я, освіту і навчальні про-

[31] $41 Million for Public-Private Partnership to Provide Clean Water in West Africa. Press Release 2002-097 / U.S. Agency for International Development. – Washington DC : USAID, 2002.

грами, доповнюючи пропоновані урядом. На Філіппінах, наприклад, релігійні організації доповнюють державну систему освіти у початковій і середній школі, в коледжах та університетах, здійснюють управління закладами охорони здоров'я і надають соціальні послуги, які уряд не забезпечує повною мірою.

Разом із цим реалізація ДПП часто є складною і за певних умов може створити проблеми як для держави, так і приватного сектора. Якщо механізми ДПП недостатньо добре розроблені і відсутній дієвий контроль, вартість послуг для споживачів може зрости. При цьому надто жорстке державне регулювання може призвести до дефіциту послуг, а занадто слабке – до їх низької якості. Корупція також може підірвати довіру суспільства до ДПП, якщо процес не є прозорим і ретельно контрольованим. Відсутність достатньої конкуренції може перетворити ДПП у приватні монополії, навіть менш ефективні, ніж державні підприємства. Створення надмірної кількості проектів та їх сегментація нівелює ефект від масштабу.

Досвід багатьох країн свідчить, що для успішності ДПП уряду необхідно: 1) здійснити адекватні правові реформи, щоб дозволити приватному сектору працювати ефективно; 2) розробити й забезпечити дотримання правил, зрозумілих і прозорих для приватних інвесторів; 3) ліквідувати непотрібні обмеження, що не дозволяють приватним підприємствам вільно конкурувати на ринку; 4) дозволити приватизацію, ліквідацію або банкрутство неефективних державних підприємств; 5) розширити можливості й права для місцевого приватного бізнесу; 6) створити стимули й гарантії для захисту службовців державних підприємств, які можуть постраждати внаслідок створення ДПП; 7) переорієнтувати функції уряду від безпосереднього надання послуг до створення сприятливих умов для залучення у цю сферу приватних компаній.

Удосконалення системи місцевих податків і зборів для фінансування місцевої інфраструктури: Велика Британія.

Для посилення місцевої фінансової бази у Великій Британії запроваджений місцевий інфраструктурний податок. Це збір, який місцеві органи влади можуть уводити для підтримки розвитку своєї території[32]. Метою місцевого інфраструктурного податку є намагання забезпечити додаткове фінансування органів влади, що здійснюють планування, розвиток інфраструктурних проектів для потреб зростання та зміцнення добробуту місцевих громад. Він дозволяє, за сприятливих економічних умов, збільшити надходження за рахунок відрахувань суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють будівництво на території громад. Там, де діє місцевий інфраструктурний податок, землевласники, користувачі чи структури, що здійснюють господарську діяльність на відповідній території, повинні сплачувати його місцевим радам. Розмір податку встановлюється місцевими органами самоврядування залежно від розмірів землеволодінь, характеру їхнього використання, потреб місцевого розвитку. Отримані від інфраструктурного податку кошти можуть бути використані для фінансування пріоритетної для громад інфраструктури: транспортної мережі, парків, зелених зон, закладів охорони здоров'я, центрів дозвілля тощо.

Місцева влада самостійно встановлює пріоритетні напрями, на які будуть витрачені отримані від податку кошти. Інфраструктурний податок – необов'язковий платіж. Його запровадження залежить від місцевих органів планування. Останні можуть вирішити, наприклад, що введення податку загальмує місцевий розвиток. У цьому разі на певний період може бути введена нульова ставка інфраструктурного податку або він взагалі може не вводитися. Якщо ж буде вирішено стягувати інфраструктурний податок, готується та публікується інформація про податковий режим на певній території, умови стягнення податку, ставки та терміни його сплати. Щорічно органи місцевого самоврядування повинні звітувати місцевій громаді щодо обсягів зібраних коштів і здійснених витрат. Запровадження місцевого інфраструктурного податку не ставить за мету забезпечити за рахунок таких надходжень фінансування всієї системи місцевого життєзабезпечення. Натомість конкретно визначаються специфічні місцеві потреби, на вирішення яких будуть спрямовані кошти.

Диверсифікація фінансування та стимулювання інновацій у розвитку місцевої інфраструктури: Австралія.

В Австралії відповідальність за розвиток місцевої інфраструктури покладено як на регіональні, так і на місцеві органи влади. На регіональному рівні розробляються стратегії розвитку мереж життєзабезпечення, що окреслюють механізми та принципи взаємодії у цій сфері між регіональними та місцевими органами влади, місцевими громадами, зокрема щодо фінансування[33]. Проте, оскільки ні центральний, ні місцеві бюджети чи приватні інвестиції не можуть окремо сповна забезпечити фінансування інфраструктури, розвива-

[32] Lord Alex. The community infrastructure levy: an information economics approach to understanding infrastructure provision under England's reformed spatial planning system // Planning Theory & Practice. – 2009. – Vol. 10, Is. 3. – Pp. 333–349.

[33] Planning for infrastructure: A community guide to the State Environmental Planning Policy (Infrastructure) / NSW Government, Department of Planning. – 2008. – 9 p.

ються фінансові механізми для одночасного залучення коштів із різних джерел. Як правило, має місце солідарне фінансування з регіональних бюджетів, бюджетів місцевих органів самоврядування та приватних інвесторів.

Так, регіональна підтримка дозволяє місцевим громадам паралельно з розширенням площ під житлове будівництво забезпечувати ці території повноцінною мережею доріг, об'єктами загального користування (парки, рекреаційні зони) тощо. Завдяки солідарному фінансуванню забезпечується підтримка на певному рівні цін за житло, оскільки це не лягає повністю фінансовим тягарем на забудовників і вартість інфраструктури не переноситься ними на побудовані об'єкти. Для того щоб місцеві громади мали доступ до регіонального фінансування, вони повинні розробити і затвердити у відповідних структурах плани місцевого розвитку. Експертиза проектів повинна підтвердити, що місцеві органи не можуть самостійно забезпечити розвиток інфраструктури і розрив між максимально допустимим навантаженням на забудовників та реальними можливостями потребує зовнішнього фінансування.

Велике значення надається пошуку інноваційних підходів до функціонування місцевих систем життєзабезпечення, що передбачає ефективніше використання місцевих ресурсів громади, зниження поточних витрат та витрат управління, уникнення дублювання об'єктів або функцій.

Приділяється увага тому, щоб органи місцевого самоврядування оптимізували власну мережу інфраструктури, критично оцінювали ефективність діючих програм. Як альтернатива будівництву нових об'єктів розглядається можливість раціоналізації існуючої системи надання послуг та підвищення її ефективності для кращого задоволення як поточних, так і майбутніх потреб громади. Для цього можуть використовуватися такі підходи: багатоцільове використання інфраструктурних об'єктів; спільне розміщення приватних і громадських об'єктів, спільне використання шкільних приміщень та інших фінансованих державою об'єктів; оренда будівель для громадських потреб замість купівлі або будівництва; створення системи стимулів для приватного сектора у сфері надання послуг (надання пільг, знижені ставки місцевих зборів, планування їхньої діяльності за участю місцевої влади, інша організаційна допомога).

Стимулювання місцевих ініціатив, посилення участі громад в ідентифікації та розв'язанні місцевих проблем: Китай.

За останні десятиліття у Китаї досягнуто значних успіхів у розвитку сільської інфраструктури. Доцільність дотримання таких високих темпів екстенсивного зростання у будівництві, на шкоду якості новозбудованих інфраструктурних об'єктів, є предметом наукових дискусій[34]. Розвиток сільської інфраструктури значною мірою зумовлений зростанням державного фінансування. Разом із цим стимулювання ініціативності громад у розв'язанні інфраструктурних проблем є важливим напрямом вдосконалення місцевих систем життєзабезпечення сільського населення, підвищення їх ефективності навіть за умови недостатнього державного фінансування.

Позитивним є приклад вирішення місцевих проблем громадами на південному заході провінції Юньнань. Після будівництва дамби для наповнення каналів у сусідньому місті Ліцзян (туристична принада), поля навколишніх сільських громад були затоплені, що стало для них значною проблемою. У результаті консультацій з дослідниками групи Green Watershed у місцевих мешканців підвищилась ініціативність, вони повірили у власні сили. Дослідники Green Watershed звернули увагу, що від початку будівництва дамби селяни не знали, як реалізувати власні ідеї, донести свою думку до уряду. Було запропоновано створити місцеві комітети для координації зусиль, ідей, ухвалення рішень щодо користування ресурсами, розвитку інфраструктури.

Додатковим стимулом місцевої активності стали економічні перспективи, а саме те, що частина доходів від туризму в Ліцзяні повинна перерозподілятися на користь сусідніх громад. Оскільки доходи від туризму надходять за рахунок водних ресурсів, то частина прибутку може бути повернена територіям біля озера, з якого надходить вода. Місцева влада ухвалила рішення передавати частину отримуваних від туризму коштів місцевим громадам, інвестувати в розвиток сільських систем життєзабезпечення. Ці кошти повинні допомогти реалізовувати реальні інфраструктурні проекти, орієнтовані на ефективне використання місцевих ресурсів та сталий розвиток територій. Сума надходжень від туризму, яка перерозподіляється на користь навколишніх сільських громад, становить до 300 тис. доларів США щороку. Мешканці різних сіл об'єднали свої зусилля, щоб відродити місцеву економічну та туристичну інфраструктуру, побудували на озері верф для розвитку рибальства і туризму.

Іншим прикладом з практики розвитку місцевих систем життєзабезпечення в КНР є партнерство між органами влади і приватним сектором у провінції Фудзянь. Можливості для сільського розвитку у цій південно-східній про-

[34] Chengfang Liu, Linxiu Zhang, Renfu Luo, Scott Rozelle, Linxiu Zhan. Infrastructure investment in rural China: is quality being compromised during quantity expansion? // The China Journal. – Jan. 2009. – No. 61. – Pp. 105–129.

вінції з обмеженими водними ресурсами та нерівномірним їх розподілом визначають інженерні системи водопостачання та іригаційні мережі. Регіональний уряд активно співпрацює з приватним сектором, зокрема з місцевими фермерськими об'єднаннями, щодо запровадження інноваційної системи управління у цій сфері. Однією з цілей було забезпечення більш ефективного та ощадного водоспоживання як для побутових цілей сільського населення, так і виробничих цілей дрібних фермерів. Для цього регіональною владою та місцевими асоціаціями фермерів спільно розроблений новий порядок водоспоживання, тарифи тощо. Залучення безпосередніх споживачів послуг до процесу управління об'єктами інфраструктури, формування політики ресурсокористування дозволило реалізувати інтереси як місцевих громад, так і регіональної влади.

Досвід Китаю свідчить, що співробітництво між державою, приватним сектором і місцевими громадами дозволяє реалізувати потенціал усіх цих суб'єктів для задоволення місцевих потреб. Зосередження функцій розвитку місцевої інфраструктури як у компетенції тільки центральної державної влади, так і передача цих функцій повністю місцевим громадам – кожен із цих крайніх підходів має свої недоліки. У першому випадку високим є ризик ігнорування конкретних місцевих проблем, у другому – за домінуючої ролі місцевих громад як суб'єкта розвитку місцевої інфраструктури на перший план виходить фінансова неспроможність місцевої влади, недостатність місцевих ресурсів. Крім того, місцеві органи влади можуть формувати свої програми розвитку без прив'язки до пріоритетів розвитку територій чи територіально-адміністративних одиниць вищого рівня, до складу яких входять їхні сільські громади. Найбільший поступ у розвитку місцевих систем життєзабезпечення, співвідношення витрат на розвиток інфраструктурних мереж і якості послуг досягається саме у тих громадах, де вдалося оптимально поєднати інтереси та потенціал усіх сторін: держави, бізнесу і місцевих громад. Так, аналіз розвитку сільської транспортної інфраструктури в 101 селі Китаю свідчить, що якість побудованих доріг вища, коли роль центральних органів влади є домінуючою при реалізації відповідних проектів, натомість вартість програм була нижчою, якщо активну роль в її реалізації відігравали місцеві громади, органи місцевого самоврядування яких брали на себе більшу частину функцій щодо управління проектами будівництва[35].

3.3 Участь аграрного бізнесу у розв'язанні проблем життєзабезпечення на селі: приклад вітчизняних корпорацій

Побутує думка, що великий бізнес в Україні відмежувався від розв'язання соціальних та екологічних проблем у місцевостях, де він проводить свою сільськогосподарську діяльність. Загалом це відповідає дійсності; конкретніша ж відповідь щодо цього потребує спеціальних досліджень. Водночас є й позитивний досвід партнерських відносин між сільськими громадами, бізнесом та владою. Прикладом цього є співпраця корпорації «Сварог Вест Груп», що господарює на сільськогосподарських угіддях Хмельницької й Чернівецької областей, з місцевими громадами. Корпорація об'єднує 21 підприємство, що працюють в усіх сферах сільського господарства: рослинництві, молочному і м'ясному скотарстві, садівництві й овочівництві, виробництві насіннєвого матеріалу, цукру; зберіганні продукції (сучасні зерно-, овоче- і фруктосховища), новітні МТС (рис. 3.3.1). Загальна площа земель в обробітку – 75 тис. га, чисельність працівників – 4,5 тис. осіб.

Для поліпшення соціально-економічних та екологічних наслідків діяльності корпорації була розроблена *Програма соціальних інвестицій* під назвою «З людьми і для людей», яка передбачає системну фінансово-матеріальну підтримку найбільш вразливих верств населення, а також сприяння вирішенню гострих соціальних питань сільських громад у місцях діяльності корпорації. Для цього створили спеціалізований відділ інформації та соціальної політики, який збирає та опрацьовує повідомлення про потреби селян, веде облік та контролює цільове використання коштів, виділених для сільського розвитку.

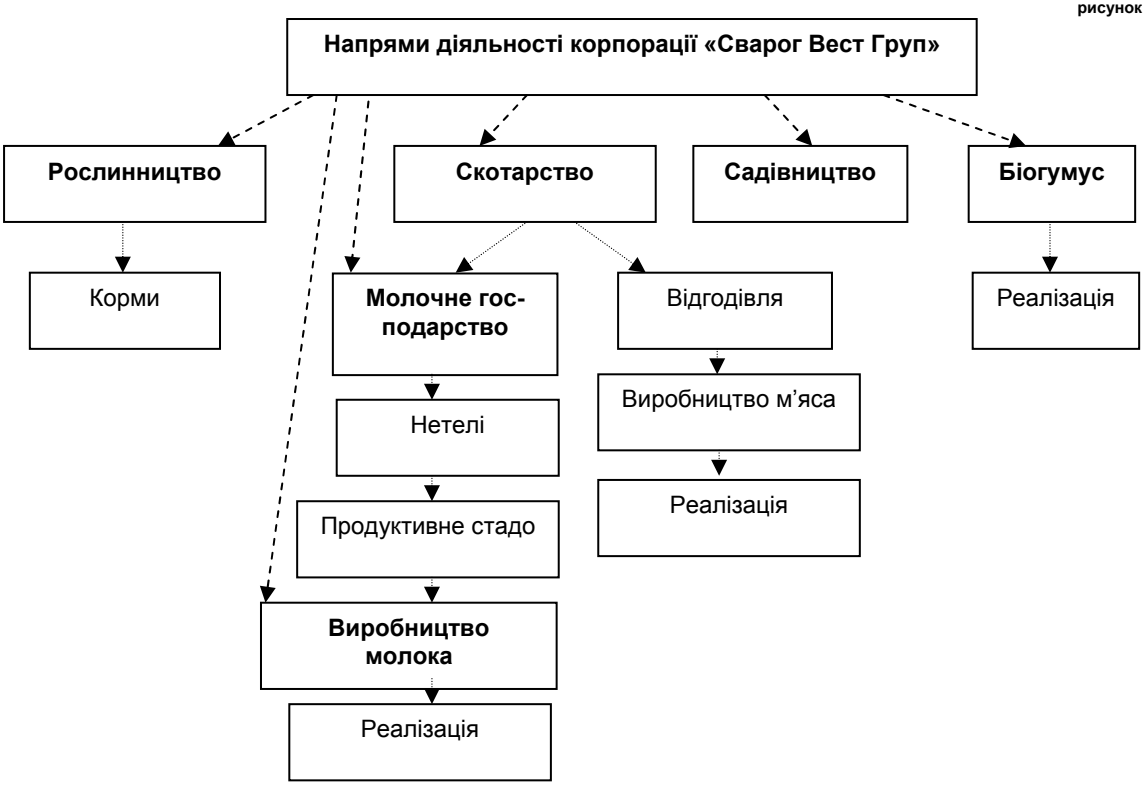
На реалізацію Програми корпорація у 2006–2012 рр. асигнувала 14,4 млн грн. Сферами її фінансування стали: освіта, духовність, культура, охорона здоров'я, адресна допомога, спорт і благоустрій (табл. 3.3.1).

У 2010 р. агрокорпорація створила благодійний фонд «Зміцнення громад» (як окрему юридичну особу), цільовим призначення якого є залучення додаткових інвестицій для сільських громад. Діяльність фонду – це посередництво між сільськими громадами та благодійниками задля об'єднання зусиль і ресурсів у справі

[35] Ho Lun Wong, RenfuLuo, Linxiu Zhang, Scott Rozelle. Providing quality infrastructure in rural villages: the case of rural roads in China // Journal of Development Economics. – 2013. – Vol. 103 (Jule). – Pp. 262–274.

Вертикальна інтеграція виробничого процесу на базі внутрішньогалузевих бізнесів корпорації «Сварог Вест Груп» **3.3.1**

рисунок



Джерело: складено на основі даних із сайту корпорації «Сварог Вест Груп» [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://svarog-agro.com

відродження українського села. Під опікою Хмельницького регіонального благодійного фонду «Зміцнення громад» перебувало 89 сільських рад, 267 сіл та селищ і 14 малих міст Хмельницької та Чернівецької областей. Фахівці благодійного фонду та корпорації підтримують двосторонній зв'язок з територіальними громадами, налагоджена комунікація з їхніми лідерами, представниками органів місцевого самоврядування, посадовцями й усіма небайдужими людьми.

Постійно відбуваються зустрічі та обговорення, організовуються тренінги та навчання, які допомагають представникам сільських громад:

– визначити та зрозуміти свої потреби і проблеми, шляхи їх розв'язання;

– налагоджувати стосунки в сільській громаді на основі довіри та співпраці з метою спільної реалізації важливих для спільноти проектів;

– формувати ініціативні групи, які розроблятимуть програми розвитку сільської громади і залучатимуть кошти на їх реалізацію.

Таким чином, сільські громади не лише отримують благодійну допомогу у вигляді коштів або матеріальних ресурсів, а й стають осередками громадської активності.

У 2011 р. благодійний фонд підписав меморандуми про співпрацю з Міжнародним фондом «Відродження» та Голландським християнським благодійним фондом «Oekroe», що дало змогу додатково залучити близько 300 тис. грн для допомоги сільським громадам.

Для більшої ефективності робота фонду диференційована на окремі проекти: «Якісна освіта доступна всім», «Сільська медицина – якісно», «Духовність плекає громаду», «Перший крок малюка у майбутнє життя», «Сімейний затишок для сироти» тощо.

У 2010–2012 рр. до фонду «Зміцнення громад» надійшло 1246 звернень від сільських громад, сума наданої їм допомоги становила 12,1 млн грн (рис. 3.3.2). Ці кошти були витрачені на соціальні потреби сільських територій, згідно з напрямами діяльності фонду «Зміцнення громад». Як видно з рис. 3.3.2, найбільше коштів витрачається на підтримку освіти та духовності на селі.

Аналогічний підхід до реалізації принципу соціальної відповідальності в агропромислової групи «Пан Курчак». Сім підприємств групи розміщені у п'яти районах Волинської області: Горохівському, Локачинському, Луцькому, Рожищенському, Турійському. Вони займаються: вирощуванням зернових та технічних культур,

Ключові напрями реалізації програми «З людьми і для людей» **3.3.1**

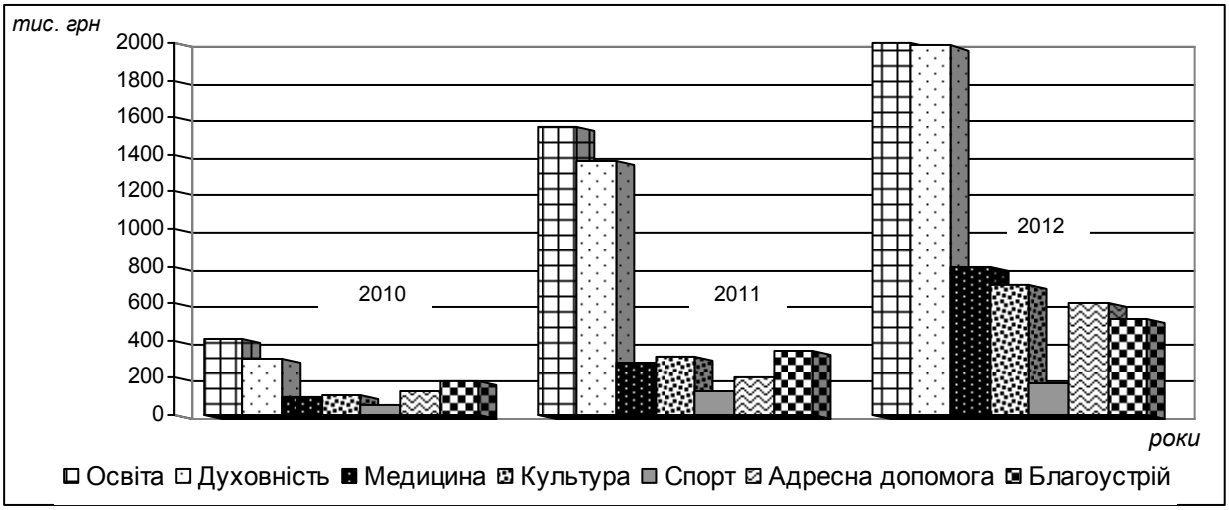
ТАБЛИЦЯ

Напрям програми	Характеристика	Сума інвестицій, *тис. грн*
Освіта	Забезпечення загальноосвітніх шкіл та дошкільних навчальних закладів спортивним інвентарем, підручними матеріалами, проведення ремонтних робіт у приміщеннях, забезпечення оргтехнікою, підключення до мережі Інтернет; стипендіальні програми (нагородження відмінників із Хмельницької та Чернівецької областей одноразовою премією в розмірі 100 грн), стимулювання підвищення рівня викладання (30 кращих вчителів отримують щомісячну премію у розмірі 500 грн)	4600
Духовність	Ремонт та реконструкція, будівництво і благоустрій церковних споруд, співорганізація літніх таборів при церковних установах, співорганізація та фінансова підтримка походів по святих місцях, придбання духовного приладдя (ікон, хрестів тощо), а також благоустрій кладовищ та святих місць, розташованих на сільських територіях	3950
Культура	Проведення поточних та капітальних ремонтів приміщень у сільських будинках культури, закупівля комп'ютерної техніки, мультимедійного та музичного обладнання для сільських шкіл, будинків культури та бібліотек, сценічних костюмів учасникам художніх колективів, фінансова допомога у проведенні культурно-масових заходів на селі	1200
Охорона здоров'я	Ремонт та реконструкція приміщень медичних закладів на селі, забезпечення установ медичним обладнанням, придбання спеціалізованого транспорту, підтримка відповідальних, ініціативних медичних працівників, які працюють на сільських територіях, забезпечення медичних установ сучасною оргтехнікою	1350
Адресна допомога	Виділення коштів на дороговартісне лікування важкохворих людей сільської місцевості, допомога сім'ям, постраждалим унаслідок надзвичайних ситуацій, багатодітним та малозабезпеченим сім'ям, що перебувають у складних життєвих обставинах, підтримка ветеранів та інвалідів ВВВ, людей з обмеженими можливостями і людей похилого віку, що проживають у селі	1100
Спорт	Забезпечення команд і закладів спортивним інвентарем і формою, організація спортивних змагань, фінансова підтримка учасників районних, всеукраїнських і міжнародних спортивних змагань, ремонт спортивних залів, відзначення ініціативних, талановитих та активних представників спортивної сфери, облаштування спортивно-ігрових майданчиків на сільських територіях	400
Благоустрій	Установлення вуличного освітлення, облаштування автобусних зупинок, фінансування виготовлення проектно-кошторисної документації, ремонт адміністративних приміщень, забезпечення сільських рад необхідною оргтехнікою, сприяння розвитку пріоритетних засад самоврядування на селі, допомога в утилізації стихійних сміттєзвалищ	1800
Разом		14400

Джерело: складено на основі даних із сайту корпорації «Сварог Вест Груп» [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://svarog-agro.com>.

Обсяг інвестицій фонду «Зміцнення громад» у різні галузі сільського розвитку за 2010–2012 рр. у Західному регіоні **3.3.2**

рисунок



Джерело: побудовано на основі даних із сайту корпорації «Сварог Вест Груп» [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://svarog-agro.com.

виробництвом і реалізацією комбікормів; утриманням племінного стада, інкубацією та вирощуванням курчат-бройлерів; виробництвом м'яса птиці, вирощуванням свиней, високотехнологічною переробкою м'яса свинини, виробництвом ковбасної продукції і копченостей, охолодженої свинини і субпродуктів та реалізацією продуктів через мережу фірмових магазинів «М'ясна точка». Разом із Міжнародним фондом «Відродження» АПГ створила благодійний фонд «Європейський вектор», через який підтримує ініціативи, спрямовані на розвиток місцевих громад.

Така співпраця втілилася в програмі «Підвищуємо добробут громад»[36]. Її мета – сприяти самоорганізації громад Волинської області шляхом підтримки ініціатив громадських, благодійних організацій, ініціативних груп та органів, спрямованих на розв'язання актуальних місцевих проблем у співпраці з органами місцевого самоврядування та бізнесом. У межах цієї програми підтримуються заходи, спрямовані на:

– організацію очищення від несанкціонованих звалищ сміття водойм, доріг, лісів;

– облаштування місць змістовного проведення дозвілля та масових заходів;

– перетворення закладів культури на осередки громадської активності, які щомісяця надаватимуть соціокультурні послуги пенсіонерам, молоді, працюючим, проведення серії гастрольних концертів аматорських колективів;

– формування та розвиток здорового способу життя місцевого населення;

– розвиток ремесел (риболовля, лозо/соломоплетіння, деревообробка, гончарство тощо);

– проведення курсів фінансової грамотності та можливостей для додаткового заробітку;

– забезпечення роботи пунктів контрактації сільськогосподарської сировини (заготівля фруктів, овочів, ягід, грибів на замовлення переробника);

– поліпшення побутово-комунального обслуговування мешканців сільських регіонів тощо.

Сільська громада, яка звертається із запитом до Фонду, повинна забезпечити не менше 30% бюджету проекту власним фінансовим внеском або внеском своїх партнерів. В окремих випадках фонд «Європейський вектор» надає допомогу не лише коштами, а й шляхом покриття окремих витрат товарами чи послугами, наданими партнерами Фонду на безоплатній основі.

Починаючи з 2010 р. АПГ «Пан Курчак» частково фінансує реконструкцію та будівництво храмів, ремонт сільських доріг; проведення ремонтно-будівельних робіт, придбання медичної апаратури, медикаментів, транспортних засобів для закладів охорони здоров'я; оснащення сучасною комп'ютерною та мультимедійною технікою, меблями, підключенням до Інтернету, встановлення дверей і металопластикових конструкцій, проведення ремонтних робіт у закладах освіти; придбання сценічного одягу та костюмів, музичної апаратури, обігрівачів, побутової техніки, іграшок. Загальна сума підтримки у 2010 р. всіх заходів становила 1,6 млн грн[37].

У 2012 р. фондом підтримано 214 громадських ініціатив, які спрямовані на економічний та соціокультурний розвиток громад, на території більш ніж 370 сіл Волинської області на суму понад 1,3 млн грн. Надана благодійна допомога на реалізацію програм, спрямованих на:

– реставрацію та будівництво храмів – 231,3 тис. грн;

– заклади культури (придбання музичної апаратури, костюмів) – 40,1 тис. грн;

– медичні установи (встановлення вікон та дверей, придбання медичної апаратури, рентгенівської трубки, інгаляторів, фотоколориметра, медичних халатів, обігрівачів, велосипедів) – 239,0 тис. грн;

– заклади освіти – 369,7 тис. грн;

– інші благодійні справи (спорудження автобусних зупинок, мереж вуличного освітлення, огорож на кладовищах тощо) – 138,6 тис. грн.

Ще один приклад участі агробізнесу у розвитку села – розбудова виробничої сфери та інфраструктури с. Синьків Заліщицького району Тернопільської області корпорацією «DF Agro». Розпочавши з будівництва школи, клубу, дитячого садка, інвестор зіткнувся зі складною ситуацією: селянам і сільській владі нізвідки брати гроші, щоб платити за газ, електроенергію, оплачувати працю персоналу цих закладів. Тоді за участю місцевої влади та населення почали шукати вид діяльності, який допоможе підняти село. Зупинилися на створенні тепличного комплексу, тому що в селі Синькові завжди вирощували ранні помідори й огірки. У будівництво тепличного комплексу «DF Agro»[38] та розвиток інфраструктури села вже вкладено 30 млн дол. Надалі планують нарощувати інвестицій до 100 млн дол., передбачається розширення площі теплиць до 40 га (вирощуватимуть не тільки помідори, огірки та перець, але й інші овочі «борщового» набору – картоплю, моркву та цибулю).

[36] Веб-сайт АПГ «Пан Курчак» [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.pankurchak.ua

[37] Там само.

[38] Веб-сайт корпорації «DF Agro» [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://groupdf.com/ru/businesses

Що ж стосується соціально-економічного стану села, то він у Синькові кардинально поліпшується: з'явилися новобудови, відновлений благоустрій села. Повністю оновлено амбулаторію сімейного лікаря з новим медичним обладнанням; відремонтовано сільські дороги; збудовано сучасний готельно-ресторанний комплекс; упорядковано русло річки; розпочато будівництво сучасного тракторного комплексу; перекрито покрівлею дах майстерні; працюють кузня, гаражі, заправка, автомийка, їдальня для робітників, до якої підведений водопровід. У Синькові також запрацювало сучасне токове господарство.

За кошти корпорації було прокладено газопровід до кожного сільського будинку, проведено повну реконструкцію сільської школи, де тепер з'явилося кілька комп'ютерних класів. Лінії високошвидкісного доступу до мережі Інтернет були підведені до кожного дому. Поряд зі школою побудовано новий сільський стадіон; відбудували будинок сільської ради та відкрили сучасний Будинок культури. В основному завершено реставраційні роботи у місцевій церкві, що є пам'яткою архітектури, оновлено розпис, придбано церковне начиння, встановлено купол, побудована дзвіниця.

Як результат: поліпшуються показники механічного руху населення, оскільки кількість жителів села, які мають намір шукати заробітку за кордоном, меншає; зростає перспектива молоді реалізуватися вдома. Наразі в «DF Agro» працевлаштовані близько двох сотень жителів Синькова і навколишніх сіл, а коли введуть ще 30 га теплиць, працюватимуть близько 700 робітників. Для фахівців підприємства збудували житловий будинок. Поки що управлінський персонал у тепличному комплексі – іноземний, але впродовж п'яти років у Нідерландах планують навчити своїх, українських керівників. Перші 25 молодих фахівців уже пройшли стажування за кордоном.

Викладені вище та інші, подібні їм, приклади участі представників великого бізнесу у поліпшенні умов життєзабезпечення на селі можна розглядати як прояви співпраці між підприємцями, громадами і владою у сфері сільського розвитку. Однак питання, наскільки це відповідає визнаним у світі принципам соціальної відповідальності бізнесу, соціального партнерства, залишається відкритим. Адже відомо, що, отримуючи мільйонні прибутки на сільських територіях, агрокорпорації повертають у вигляді інвестицій у село мізер, тим самим «замилюючи очі» місцевому населенню, створюючи для них так звані «поліпшені умови життєдіяльності». Існує ще брак досвіду організації партнерства у представників місцевого самоврядування, сільських громад і бізнесу, зокрема й щодо розроблення і реалізації проектів (програм) співробітництва. Відсутня й законодавча підтримка таких ініціатив.

Система триєдиного партнерства між владою, бізнесом та сільською громадою повинна базуватися на використанні міжнародних стандартів, які передбачають дотримання принципів соціальної відповідальності (підзвітність, прозорість, етична поведінка, взаємодія із зацікавленими сторонами, правові та міжнародні норми, права людини) та спрямованість на охорону навколишнього середовища, економне витрачання ресурсів. Це встановить чіткі вимоги до діяльності бізнесу, влади та громади і тим самим усуне існуючі недоліки сьогоднішнього так званого співробітництва на селі.

СІЛЬСЬКИЙ РОЗВИТОК В УМОВАХ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4

РОЗДІЛ

4.1 Реформа самоврядування та участь місцевих громад у процесах сільського розвитку

Головною метою реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади є посилення мотивації локальних людських спільнот (громад) до саморозвитку на основі ефективного використання місцевих ресурсів і власних можливостей. Для України це складне завдання, особливо в сільській місцевості, де населення розосереджене по невеликих і малих селах, його демографічна структура деформована, людський капітал знецінюється, а джерела економічного розвитку обмежуються. Тому надзвичайно важливо в процесі адміністративно-територіальної реформи й передачі певних повноважень і функцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування максимально зберегти і закріпити права сільських громад щодо вирішення питань місцевого значення та зміцнити інституційні засади реалізації цих прав.

Термін «громада» зазвичай вживається для означення **людської спільноти,** яка характеризується трьома ознаками:

– спільністю проживання на певній території;

– наявністю формальних чи неформальних інституційних утворень, які забезпечують регулярну взаємодію між жителями;

– стійкою взаємодією між мешканцями з питань, що стосуються їхніх спільних інтересів.

Отже, квінтесенцією поняття «громада» є компоненти «людська спільнота» та «взаємодія», а не територія, хоча територіальна локалізація зазначених компонентів обов'язкова.

У теорії та практиці самоврядування використовується поняття «територіальна громада». Згідно з чинним в Україні законодавством, саме територіальна громада — жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. В контексті ж сільського розвитку термін «територіальна громада» розглядається як «сусідство», оскільки в ньому увага акцентується на територіальній єдності людей.

Сільський розвиток на базі громад забезпечується не декларативною передачею владних повноважень і функцій органам місцевого самоврядування, а насамперед наявними матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджаються громади на місцях і які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Наміченими заходами з децентралізації влади в Україні задекларовано необхідність розширення можливостей розвитку громад. Зокрема, у схваленій урядом «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 2014 р. містяться положення про надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати своє майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя тощо.

Разом із тим аналіз пропозицій з нормативно-правового забезпечення децентралізації влади дає підстави вважати, що в нову модель місцевого самоврядування закладається чимало стримуючих чинників розвитку сільських громад. Так, у зазначеній концепції основну увагу приділено не територіальним громадам, а органам місцевого самоврядування. Можна було б пояснити це технічними причинами: право громад на самоврядування достатньо зафіксувати, а повноваження і функції органів самоврядування потребують детального викладу. Проте *зміщення центру ваги з громади на органи місцевого самоврядування* простежується і в проектах інших нормативних актів, зокрема в законопроекті «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

У чинній редакції Конституції України словосполучення «територіальна громада» застосовується у розділі XI «Місцеве самоврядування»

для визначення громади як суб'єкта місцевого самоврядування. У запропонованих змінах до Конституції термін «громада» використовується у розділі IX «Адміністративно-територіальний устрій України» для назви адміністративно-територіальної одиниці низового (базового) рівня. Ним закінчується перелік адміністративно-територіальних одиниць, які мали б становити систему адміністративно-територіального устрою держави: регіони, райони, громади. Отже, автори цієї новації пропонують трактування змісту терміна «громада» практично протилежне його справжній сутності.

На небезпеку такої підміни вказувалося в дискусіях з питань місцевого самоврядування ще десятиліття тому і наголошувалося на необхідності чіткого розмежування понять «громада як адміністративно-територіальна одиниця» і «громада як жителі, які мають спільні інтереси, що визначаються їх місцем проживання». Чинна Конституція України однозначно стоїть на другій, загальновизнаній у світі позиції.

Пропозиція до нової редакції Конституції назвати громадою адміністративно-територіальну одиницю держави, тобто частину її території, неприйнятна. Вона суперечить зазначеному вище трактуванню цього терміна. Крім проживання на певній території, людську спільноту згуртовує у громаду стійка соціальна взаємодія між її членами з питань, що стосуються їхніх спільних інтересів, передусім розв'язання повсякденних життєвих проблем. Проте відомо, що й сьогодні у сільрадах, які об’єднують три-сім сіл, між жителями поселень часто виникає не взаємодія, а протистояння з питань транспортного, медичного, торговельного обслуговування, організації навчання дітей тощо.

Збільшення кількості сіл у сільраді удвічі-втричі (а укрупнення сільрад – одна із цілей адміністративно-територіальної реформи) і переіменування її у громаду не посилить взаємодію між жителями сіл, а скоріше навпаки. Тому простіше дати новій (укрупненій) адміністративно-територіальній одиниці базового рівня іншу назву, наприклад, волость чи повіт, тим більше, що відповідні утворення на території України вже існували.

Головне ж полягає в тому, що зміни до Конституції України не обмежуються внесенням плутанини в термінологію. Вилучення з тексту Конституції поняття «територіальна громада» на означення жителів села чи *добровільного об'єднання* у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, що мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення, і пропоноване замість нього трактування громади як адміністративно-територіальної одиниці, *що утворюється* у порядку, визначеному законом, позбавляє жителів сіл, селищ і міст, які увійдуть до цієї громади, гарантованого їм чинною Конституцією права самоврядування.

Понад те, зазначене тягне за собою порушення й інших прав громадян і громад. Це стосується, зокрема, базового положення, яке викладене у першому розділі чинної Конституції України і декларує, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності українського народу, і від його імені права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування (стаття 13). Громадяни ж України об'єднані у територіальні громади, а отже, вони безпосередньо та їх громади є власниками зазначених ресурсів.

У пропонованих змінах до Конституції йдеться про власність громад як адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином, локальні ресурси, які сьогодні є власністю жителів конкретних сіл, фактично перейдуть у власність громади як адміністративно-територіальної одиниці, що обмежуватиме можливості локального розвитку і позбавлятиме малі поселення засобів для існування. Фактично створюється нормативно-правова база для нового поділу сіл на перспективні і неперспективні, який існував у радянську епоху і від якого керівництво УРСР відмовилось у 80-х роках минулого століття, щоправда після того, як наочно проявилася величезна шкода, якої завдав такий поділ.

Отже, зазначені пропозиції щодо реформування місцевого самоврядування, всупереч проголошеному гаслу децентралізації влади, насправді створюють передумови для її подальшої централізації на рівні нових адміністративно-територіальних утворень базового рівня. Цілком зрозумілим є прагнення їх авторів посилити законодавче забезпечення процесу укрупнення цих утворень у сільській місцевості. Але для цього не обов'язково руйнувати усталені основи місцевого самоврядування і позбавляти жителів переважної кількості сіл права самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Навпаки, важливо закріпити самоврядні права громад тих сіл, які увійдуть в укрупнену адміністративно-територіальну одиницю базового рівня, місцевих громад – щонайменше у таких сферах.

1. Забезпечення представництва і захисту інтересів членів місцевих громад в органах місцевого самоврядування. Це може бути реалізовано через запровадження посади сільського старости, визнання його посадовою особою місцевого самоврядування та надання йому необхідних повноважень.

2. Закріплення за місцевими громадами господарської території як соціально-економічної бази їхнього розвитку. Вона має включати не лише площу сільського поселення (поселень), а й прилеглі сільськогосподарські та інші угіддя – ліси, водойми тощо, з їхніми надрами, які обслуговуються (мають обслуговуватися) місцевими жителями.

3. Забезпечення місцевим громадам права володіння і розпорядження об'єктами та майном комунальної власності, розташованими у їхніх поселеннях і призначеними для обслуговування членів цих громад.

4. Надання можливостей членам місцевих громад вибирати форму надання суспільних послуг у найприйнятніший для них спосіб з використанням частини бюджетних коштів, що виділяються для задоволення потреб усієї територіальної громади.

Слід зазначити, що в країнах Європейського Союзу дотримання самоврядних прав жителів малих поселень забезпечується не лише наявністю відповідних приписів у нормативно-правових актах, активною діяльністю інститутів самоорганізації населення, а й усталеними традиціями. В Україні відповідні традиції втрачено, натомість існує негативний досвід регулювання розвитку сільських громад обмеженням їх доступу до локальних ресурсів (земельних, водних, рекреаційних, лісових, корисних копалин тощо).

Органи ж самоорганізації населення більше зорієнтовані на виконання волі тих структур, які мають повноваження їх створювати, ліквідовувати і фінансувати (донори), ніж на захист прав селян. Тому реалізацію інтересів членів місцевих громад у процесі укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня слід гарантувати на найвищому законодавчому рівні.

4.2 Органи місцевого самоврядування на селі та їх реформування

Конституцією України громадяни та їх об'єднання у територіальні громади, у тому числі сільські, наділені необхідними атрибутами влади і насамперед базовим правом – власності на природні ресурси. На практиці ж права сільських громад щодо можливостей місцевого розвитку (розпорядження місцевими ресурсами, фінансовими надходженнями тощо) вкрай обмежені. Від імені громад права власника та інші повноваження здійснюють переважною мірою органи місцевого самоврядування, а також органи державної влади. Хоча громади не завжди передавали їм відповідні права.

Місцеве самоврядування, згідно з Конституцією України, є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України і здійснюється територіальною громадою *як безпосередньо*, так і *через органи місцевого самоврядування* – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Кількість сільських рад у 2014 р. становила 10,3 тис. одиниць, і у середньому на одну раду приходилося 1378 жителів. Це на чверть менше порівняно з 1990 р. і може бути свідченням доступності до органів місцевого самоврядування (табл. 4.2.1). У 1,1 тис. сільських громад (11%) нараховується менше 500 осіб, і у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо[39]. Таким чином, місцеве самоврядування у таких громадах обмежене.

Територіальна доступність до органів місцевого самоврядування характеризується відстанню до сільської ради: для 55% сільського населення вона становить до 5 км, для третини – 5–10 км і 10% сільського населення проживає на відстані понад 10 км від сільської ради (табл. 4.2.2).

За період 1990–2014 рр. в Україні стрімко зменшувалося сільське населення – на 2,8 млн осіб; безлюдніли і знімалися з обліку сільські населені пункти – 407 одиниць, та ще у 369 селах немає населення, але їх не знято з обліку (на початок 2014 р.). Кількість же сільських рад за цей період збільшилася з 9 тис. до 10,3 тис. Тому, якщо на одну сільську раду в 1990 р. у середньому припадало 1,9 тис. осіб постійного сільського населення, то на початок 2014 р. – 1,4 тис. осіб.

Дієздатність і ефективність органів місцевого самоврядування для сільського населення залежить від ступеня їх політичної, адміністративної і фінансової автономії. Автономними є ті спільноти, які здатні самостійно управляти своїми справами. Проте права сільських рад щодо розпорядження земельними ресурсами, водними об'єктами, лісовими ресурсами, надрами та іншими місцевими активами законодавчо обмежені. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 р. № 5245 встановлено, що з 1 січня 2013 р. *лише землі у межах населених пунктів є об'єктом комунальної власності територіальної громади,* а, отже, лише цими землями можуть розпоряджатися сільські ради. Територіальні органи державного земельного відомства від імені держави реалізують повноваження власника земель

[39] Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333.

Кількість сільських рад і сільського населення у розрахунку на одну сільраду, 1990–2014 рр. **4.2.1**

ТАБЛИЦЯ

Показник	1990 р.	2000 р.	2010 р.	2014 р.	2014 до 1990 р., +, –
Кількість сільських рад, *од.*	8996	10253	10278	10279	1283
Чисельність постійного сільського населення, *тис. осіб*	17020,9	16184,3	14513,4	14164,9	–2856,0
Приходиться постійного сільського населення у середньому на одну сільську раду, *осіб*	1892	1578	1412	1378	–514
Кількість сільських населених пунктів, *од.*	28804	28739	28471	28397	–407
Приходиться сіл на одну сільську раду, *од.*	3,2	2,8	2,8	2,8	–0,4

Джерело: Чисельність наявного населення України на 1 січня 2014 року : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К., 2014. – С. 15; Розподіл постійного населення України за статтю та віком станом на 1 січня 2014 року : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К., 2014. – С. 6; офіційний веб-сайт Верховної Ради України.

Відстань до органів місцевого самоврядування для сільського населення **4.2.2**

ТАБЛИЦЯ

Показник	2005 р.		2013 р.		2013 до 2005 р., +, – *тис. осіб*
	тис. осіб	*%*	*тис. осіб*	*%*	
Населення, яке проживає в населених пунктах, що знаходяться на відстані до сільської (селищної, міської) ради, *км*:					
до 3	886,2	21,0	813,9	23,0	–72,3
3–5	1341,9	31,8	1140,7	32,3	–201,2
5–10	1512,1	35,9	1227,2	34,7	–284,9
понад 10	475,9	11,3	350,9	10,0	–125,0
Всього населення	4216,1	100	3532,7	100	–683,4

Джерело: Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України : стат. зб. – К., Державний комітет статистики України, 2006. – С. 3, 124; Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України : стат. зб. – К., Державна служба статистики України, 2014. – С. 5, 106.

поза межами населених пунктів: безоплатно передають їх у приватну власність громадянам, надають у постійне користування та оренду, узгоджують розмір орендної плати, змінюють договори оренди тощо.

І це відбувається за стану, коли усі землі в країні закріплені за певними адміністративно-територіальними одиницями, у тому числі селами (межі визначалися на початку 90-х років). Сільські громади та їхні органи місцевого самоврядування чітко знають межі господарської території своїх сіл (у цих межах функціонували раніше колгоспи чи радгоспи, на землях працювали жителі сіл, випасалася громадська худоба). Працівники сільських, селищних і міських рад вказали, що площа господарської території сільських населених пунктів на 1 січня 2014 р. становить 46,4 млн га, тоді як фактично площа цих населених пунктів – 5,5 млн га (за даними суцільного обстеження сільських населених пунктів)[40].

Нині земельний ресурс у розпорядженні сільських громад обмежений тільки 12% земель у межах населених пунктів, при цьому сільськогосподарських земель теж близько 12%. Відсторонення сільських рад від розпорядження сільськогосподарськими землями поза межами населених пунктів має низку негативних наслідків для громад, а саме – розбазарювання земель, ненадходження необхідних коштів до сільських бюджетів.

Очевидною є необхідність посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами через передачу (повернення) їм повноважень розпорядження землями поза межами населених пунктів, про що йдеться у листі Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад міністру аграрної політики та про-

[40] Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України : стат. зб. – К., Державна служба статистики України. – 2014. – С. 101.

довольства від 13.03.2014 р. №1523/014; у проекті «10 кроків для подолання корупції у земельних відносинах», запропонованому урядові Асоціацією «Земельна спілка України» у серпні 2014 р. У Верховну Раду подано законопроект «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами» № 4150 від 17.02.2014 р., у якому записано: віднести до комунальної власності відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст всі землі, розташовані за межами населених пунктів у межах територій сільських, селищних, міських рад, крім земель спеціального призначення.

Сільським громадам необхідно також передати права розпорядження водними об'єктами і лісами. Чинне земельне законодавство дає право (перехідний період вже тягнеться понад 15 років) сплачувати за водні об'єкти лише земельний податок або вибрати спрощену систему оподаткування, не сплачуючи орендну плату. Колишні «колгоспні» ліси слід теж передати в розпорядження сільських громад, бо створені обласними радами комунальні підприємства використовують їх не в інтересах цих громад. Рента за ліси загалом надходить в обласні бюджети, а варто було б частину віддавати місцевим бюджетам, що особливо важливо для гірських населених пунктів і їх громад.

У 2013 р. лише 5% сільських громад були самодостатні, усі інші дотаційні[41]. Дотаційність більшості сільських бюджетів перевищувала 70%, і лише на 30% вони формувалися від участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні життєдіяльності сільської громади. Вкрай обмеживши компетенцію сільських рад щодо розпорядження локальними ресурсами, зокрема землями, та джерелами наповнення сільського бюджету, іншого результату годі й чекати. За таких умов місцеве самоврядування практично втратило первісну сутність і значення свого функціонування – розпоряджатися усіма наявними на локальній території ресурсами на користь громади, формувати такий бюджет, щоб бути спроможним вирішувати основні громадські справи і забезпечувати поступальний соціально-економічний розвиток своїх громад.

Нині самоврядування фактично є «кишеньковим» для державних структур влади. Внаслідок високого ступеня централізації влади органи місцевого самоврядування, зокрема сільські ради, не стали провідниками ефективної політики місцевого розвитку в інтересах сільських громад і гарантування базових потреб їх життєзабезпечення. Фактично спостерігалася двадцятилітня історія поступового *слабшання ролі* сільських рад як представницьких органів громад.

Зважаючи на слабкість більшості нинішніх сільських рад, неналежне відстоювання ними інтересів місцевих громад, посилення недовіри до них унаслідок розбазарювання громадських земель та інших активів, низка сільських громад почала здійснювати місцеве самоврядування *безпосередньо*, що унормовано чинною Конституцією України. І цим правом вже скористалися деякі територіальні громади (понад 45 одиниць – у Львівській, Житомирській, Дніпропетровській, Івано-Франківській областях) для захисту своїх інтересів, місцевих природних ресурсів і середовища проживання. Ці громади *формалізуються поряд з паралельно функціонуючими сільськими радами*, і свого роду це «протестне самоврядування».

З прийняттям 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні означена реформа фактично розпочалася. Йдеться про децентралізацію влади (розширення повноважень територіальних громад) і децентралізацію фінансів (розширення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом закріплення або збільшення відсотка податкових платежів і зборів за місцевими бюджетами). Але цей «пряник» децентралізації подається в особливій «обгортці» – за умови об'єднання територіальних громад в укрупнені адміністративно-територіальні одиниці базового рівня – громади. З метою регулювання відносин, що виникають у процесі об'єднання громад, ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157 від 05.02. 2015 р.

Стимулами до об'єднувальних процесів існуючих сільських громад в укрупненні громади базового рівня передбачено, зокрема, такі основні з них.

По-перше, розширення повноважень базових громад з розпорядження земельними ділянками *за межами населених пунктів*. У зазначеній вище Концепції записано «надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території». А в Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначено, що «межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися».

По-друге, розширення дохідної бази місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад шляхом закріплення за ними або збільшення відсотка податкових платежів і зборів. У Бюджетному кодексі України від 20.07. 2010 р. № 2456 з внесеними змінами і доповненнями склад доходів загального фонду бюджетів

[41] Фурсенко М.: Чекаємо, коли сільрадам повернуть повноваження // Рідне село. – 2013. – 27 лист.

об'єднаних територіальних громад (ст. 64) і доходів сільських і селищних бюджетів (ст. 69) передбачений за різними статтями. При цьому закріплено більше джерел наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюватимуться згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, зокрема, їм надходитиме 60% податку на доходи фізичних осіб, тоді як звичайні сільські і селищні бюджети зовсім позбавлені цього джерела.

По-третє, унормовано, що «держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад» (Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). Фінансова підтримка здійснюватиметься шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої території. Заходи з підтримки добровільно об'єднаних територіальних громад визначені у переліку основних напрямів використання коштів Державного фонду регіонального розвитку на 2015 р. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку і Порядок використання таких коштів розроблені Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

По-четверте, задекларовано перехід на пряме казначейське обслуговування об'єднаних територіальних громад (записано у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні). Територіальні громади, які об'єднаються до 15 жовтня року, що передує плановому, зможуть перейти на прямі бюджетні відносини з державним бюджетом, починаючи з планового бюджетного періоду.

На практиці представники місцевих рад виступають переважно проти об'єднання громад, мотивуючи це не лише позбавленням їх посад, а перш за все погіршенням доступності базових послуг для сільського населення.

Окремі сільські ради вбачають перспективи в об'єднанні, підвищенні привабливості розширеної громади і території для інвестицій і вже проводять відповідну роботу. Як наприклад, у представленій моделі добровільного об'єднання громад Білоцерківського району за нинішніх 34 сільських рад, 1 селищної і 1 міської ради передбачається сформувати 10 громад шляхом об'єднання 3–5 нинішніх місцевих рад. Розмір об'єднаних сільських громад варіюватиме за площею від 4,5 тис. га до 17,2 тис. га (у тому числі за площею сільгоспугідь – від 1,6 до 13,5 тис. га), а за кількістю населення – від 2,6 до 5,1 тис. осіб.

Із пропонованої моделі об'єднання громад у Білоцерківському районі видно, що новосформовані сільські громади будуть майже однаковими за площею з міською та селищною громадами – 10–17 тис. га, проте складатимуться з меншої кількості населення, а отже, людність на їх території буде меншою.

З досвіду реформ в інших країнах очевидним є те, що потрібно ураховувати специфіку реформування місцевого самоврядування на зростаючих територіях (зі зростанням населення, обсягів виробництва, розширенням економічної діяльності тощо) і тих територіях, що згортаються (депресивних, знелюднених, зі згортанням діяльності, скороченням виробництва, деградацією соціальної інфраструктури). Об'єднані громади можуть мати виграш за рахунок «ефекту масштабу» саме на територіях, які демонструють зростання, приміських, в яких розвиток асоціюється зі зростанням кількості населення, обсягів виробництва товарів і послуг, а також зі здорожчанням нерухомості з огляду на підвищення привабливості території. Так, об'єднана Узинська міська громада Білоцерківського району включатиме, крім міста, ще три нинішні сільські ради і становитиме за площею 17,5 тис. га і з населенням 15 тис. осіб; Терезинська селищна громада, крім селища, – ще чотири сільські ради, за площею – 13,7 тис. га, з кількістю населення 3,9 тис. осіб.

Уніфікований підхід до формування громад у сільській місцевості за критерієм певної чисельності населення і території (рівновеликі громади) означатиме об'єднання територіально віддалених (розкиданих) населених пунктів, що, безперечно призведе до погіршення доступності базових послуг для населення периферійних сіл, збільшення їхніх витрат, зокрема транспортних, на здобуття цих послуг. Зрештою це може призвести до ускладнення самоврядування і загалом негативно позначиться на сільському розвитку – можна очікувати «затухання» економічної діяльності в периферійних селах, відпливу населення, зменшення доходів бюджету громади тощо. Тож доцільним виглядає щільніше розміщення по території сільської місцевості адміністративно-територіальних одиниць базового рівня громад, що забезпечило б кращу фізичну (за відстанню) доступність для сільського населення до об'єктів отримання необхідних послуг. Хоча б до часу започаткування на територіях, що згортаються, позитивних реструктуризаційних процесів.

Незважаючи на те, що об'єднання територіальних громад позиціонується як добровільне, прийняті останнім часом регулюючі положення підштовхують до об'єднання. Так, вище

йшлося про надходження 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) до бюджетів об'єднаних територіальних громад, тоді як необ'єднані сільські ради залишено без цього вагомого джерела. До того ж органи місцевого самоврядування в селах і селищах, які не об'єдналися, позбавляються права на виконання делегованих виконавчою владою повноважень – на освіту, місцеву пожежну охорону, транспорт і дорожнє господарство, зв'язок та істотно скорочено повноваження щодо культури. І хоча пунктом 20 розділу VI Бюджетного кодексу передбачено два варіанти фінансування закладів дошкільної освіти, будинків культури, клубів, бібліотек – як з районного бюджету, так і з бюджету села, селища за рахунок міжбюджетних трансфертів із районного бюджету, масовими стали випадки відмови передачі цих цільових трансфертів з районного бюджету сільським бюджетам (що оформляється відповідними розпорядженнями районних державних адміністрацій і районних рад).

Понад те, цими розпорядженнями сільським і селищним головам рекомендується визнати районні ради співзасновниками зазначених закладів, передати їх оренду і оперативне управління районним державним адміністраціям. Дійшло до того, що віце-прем'єр-міністр України у листі № 4850/3/1-15 від 13.02.2015 р. змушений акцентувати головам обласних держадміністрацій не допускати примусову передачу майна бюджетних установ – дошкільної освіти, навчально-виховних комплексів, палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля, інших клубних закладів та бібліотек в селищах, селах – із власності територіальних громад селищ і сіл у спільну власність територіальних громад районів.

Отже, за перерозподілом фінансових потоків криється загроза «перетягування» власності на будівлі і майно зазначених установ від місцевих громад, оскільки зводилися ці об'єкти переважно за рахунок коштів, які виділялися колгоспами, що раніше функціонували на території сільських рад, а пізніше були передані їм у комунальну власність. Зважаючи на це, головною метою реформування місцевого самоврядування має бути посилення прав і спроможності громад щодо формування сприятливого життєвого середовища для кожного з своїх членів і відстоювання їх інтересів.

Мета нинішньої реформи, визначена у Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні від 2014 р. як створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, вписується у контекст сільського розвитку. Як і передбачене дотримання принципу субсидіарності при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою та засад децентралізації при розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Йдеться про умови як для того, щоб громади і окремі громадяни могли у зручному для себе режимі отримувати публічні послуги, розробляти і реалізувати власні рішення та впливати на прийняття управлінських рішень на локальному рівні, так і щоб органи місцевого самоврядування мали достатню матеріально-фінансову базу для здійснення своїх повноважень тощо.

Однак досягнення зазначених умов дещо суперечливе: доступність послуг і зручність обслуговування для громадян можна забезпечити за менших масштабів територіальної основи, а достатність бази для органів самоврядування та територіальної організації влади – за більших масштабів територіальної основи діяльності цих органів.

Сільські громади тривалий час неналежно використовували свій політичний потенціал – права і важелі впливу на органи місцевого самоврядування, не були готовими скористатися наданими їм правами для того, щоб покращувати свій добробут і побут, самостійно вирішувати питання локального розвитку. Неготовність сільських громад можуть свідчити про безініціативність, відсутність чи обмежений інтерес членів громад до місцевих проблем і шляхів їх вирішення, слабку участь у громадських ініціативах, організаціях і діях на локальному рівні, про нестворення органів самоорганізації населення.

Разом із тим є підстави констатувати підвищення інтересу сільських жителів до соціально-економічних проблем локального розвитку своїх громад і населених пунктів за загального зростання інтересу до політики, що спостерігається у 2014–2015 рр. На тлі загальнодержавних проблем та місцевих проблем щодо розбазарювання земель та інших активів органами місцевого самоврядування, масштабного ігнорування інтересів селян-орендодавців агробізнесовими структурами дедалі більше настає усвідомлення необхідності громадських дій щодо локального розвитку (стає все очевиднішим, що «ніхто не зробить за нас»). А відтак зростає готовність сільських громад до дій.

У громадах набуває поширення створення різноманітних громадських об'єднань (організацій, органів самоорганізації населення), які реалізують інтереси їх членів у певних сферах, дозволяють організовано відстоювати ці інтереси і впливати на прийняття відповідних рішень владними структурами (див. вставку 3). Ці «параполітичні» організації за належного їх

функціонування можуть бути значними джерелами громадської влади.

Проте, за оцінками експертів, невелика частка – лише 8–9% – громадських організацій є активними і ведуть діяльність[42]. Зі створених в АР Крим за підтримки ПРІК ПРООН органів самоорганізації населення (понад 600 од.) лише 25% у подальшому легалізувалися як юридичні особи.

Вставка 3

Громадські організації на території сільської ради

На території Фурсівської сільської ради Київської області створено і функціонують понад 10 громадських організації: ГО Рада ветеранів, Жіноча рада, Шкільна громадська організація «Кам'янка», ГО «Фурсівський рибалка», ГО «Захист прав землевласників та землекористувачів», ГО «Спортивний клуб «Граніт», ГО «Фурсівський козацький курінь», ГО забудовників вулиць, вуличні комітети[43].

Очевидно, що самоорганізація, ініційована самим населенням, а також лідерами з його середовища забезпечує ефективну громадянську участь та розвиток громадянського суспільства загалом.

4.3 Проблеми адаптації сільських громад до європейських засад самоврядування

Сформувалися певні європейські стандарти місцевого самоврядування як сукупність принципів і правових вимог до організації та функціонування місцевого самоврядування в інтересах громадян і їх громад. Впровадження цих стандартів має доволі гнучкий характер без нав'язування державам конкретних норм, інститутів, моделей місцевого самоврядування. Тим самим зберігається самобутність національних систем місцевого самоврядування, а їх поєднання і узгодження з європейськими стандартами забезпечує різноманітність систем та моделей місцевого самоврядування. Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 р. має на меті сприяти урядам країн у виробленні уніфікованих підходів до подальшого розвитку органів місцевого самоврядування.

Україна, підписавши і ратифікувавши Європейську Хартію у 1996 р., тим самим визнала і мала імплементувати її положення як європейські правові стандарти у розвиток системи місцевого самоврядування. Юристи-дослідники стверджують, що de jure Україна впровадила основні європейські стандарти місцевого самоврядування. Хоча реалізовує їх mutatis mutandis, тобто з необхідними змінами, поправками, які стосуються деталей[44].

Так, на виконання основного положення Хартії щодо високого статусу визнання місцевого самоврядування (у законодавстві або в конституції країни), у Конституції України закріплено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Причому Конституція України базується на громадівській теорії (а не державній теорії місцевого самоврядування, що лежить в основі Хартії, як відзначають дослідники-правознавці), закріплюючи, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада (а не орган місцевого самоврядування). Конституційні і законодавчі формулювання місцевого самоврядування, зокрема у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р., відрізняються декларацією високого статусу, більшою деталізацією і конкретизацією ролі саме територіальної громади.

Однак одна справа – проголосити високий статус, інша – забезпечити закріплення цього статусу. І проблемою в Україні є саме закріплення належної компетенції, ресурсів, можливостей за територіальними громадами та їх органами місцевого самоврядування, яким ці громади передали своє право здійснювати місцеве самоврядування. Так дійсно, відповідно до ст. 4 Хартії головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом, проте вони обмежені, переважає реалізація їх державними органами при слабкості місцевого самоврядування. Отже, ключовими питаннями є: *по-перше,* яким обсягом повноважень і функцій законодавчо «наділить» місцеве самоврядування державна влада. Якщо ж остання концентрує їх переважний обсяг у своїх руках, то йдеться про централізацію повноважень і функцій органів влади, що нині має місце в Україні;

по-друге, у Хартії принципи субсидіарності та оптимальної децентралізації закріплюються твердженням, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. І хоча формально ця вимога

[42] Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України за 2002–2006 роки : звіт за даними дослідження / авт.-упоряд.: Л. Паливода, О. Кікоть. – К. : БФ «Творчий центр "Каунтерпарт"», 2006. – 160 с.

[43] Забезпечення якісних умов життя – пріоритетний напрям діяльності Фурсівської сільської ради // Фурсівські новини. – 2013. – 4 жовт.

[44] У міжнародному праві термін mutatis mutandis означає: з заміною того, що підлягає заміні; з урахуванням відповідних відмінностей; зі змінами, які випливають із обставин; з необхідними змінами: [Електронний ресурс] – Доступний з : http://www.zakonprost.ru/help/dictionary/%D0%BC/3446/mutatis-mutandis

реалізована у законодавчому наділенні органів місцевого самоврядування в рамках власної компетенції самоврядними повноваженнями і закріпленими делегованими повноваженнями виконавчої влади, не можна стверджувати, що в Україні місцеві функції і справи здійснюються владою, яка є найближчою до людей. Тому започаткована реформа місцевого самоврядування й територіальної організації влади саме й має на меті насамперед децентралізацію влади;

по-третє, відповідно до положень Хартії, що органи місцевого самоврядування в рамках, визначених законом, мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, що не виключено зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу, у національному профільному Законі України закріплені принципи організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами. Однак межі самостійності і незалежності органів місцевого самоврядування доволі обмежені рамками встановленої для них компетенції, матеріальної бази і джерел фінансування;.

по-четверте, у Хартії задекларовано, що у випадку делегування центральним чи регіональним органом повноважень органам місцевого самоврядування, останні у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. Відповідно до цього положення Хартії, у Конституції України закріплено механізм забезпечення такого делегування повноважень, а саме: держава фінансує здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок коштів держбюджету або шляхом передачі частини, віднесення до місцевих бюджетів окремих загальнодержавних податків у встановленому законом порядку. Проте, зважаючи на встановлену підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади при здійсненні цих повноважень, можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих потреб у них практично відсутні або вкрай обмежені.

І зрештою щодо основоположного поняття статті 3 Хартії, що місцеве самоврядування означає *право і спроможність* органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління *суттєвою часткою суспільних справ*, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Спроможність нинішніх органів місцевого самоврядування в Україні вкрай обмежена – сільські бюджети переважно є високодотаційними (у 2013–2014 рр. дотаційність становила понад 70%), а отже, вести мову про регулювання й управління ними суттєвою часткою суспільних справ, як і про сенс первісного функціонування такого самоврядування не доводиться. У країнах Західної Європи допустима норма дотаційності місцевих бюджетів становить 20–45%, а за дотаційності понад 70% вводяться елементи прямого державного управління місцевим бюджетом, тому складовою започаткованого реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні є бюджетна децентралізація. Проте розширення повноважень і посилення фінансової спроможності стосуватиметься здебільшого об’єднаних громад (зокрема, такі громади будуть наділені повноваженнями, рівнозначними містам обласного значення).

Реформу місцевого самоврядування через об'єднання проведено в декількох країнах: Польщі (1999 р.) – з наявних 9,5 тис. гмін до реформи залишилося 2,5 тис., Великої Британії (1971–1975 рр.) – з 1,5 тис. одиниць залишилося 0,5 тис., у ФРН (1968–1970 рр.) – з 24,4 тис. – 8,4 тис. одиниць. У Польщі проведена реформа місцевого самоврядування вважається однією з найбільш успішних, і автори започаткованої в Україні реформи стверджують, що будемо реформувати за прикладом Польщі.

У Польщі у результаті реформи оформилася нова система управління, побудована на децентралізації влади. Триступеневе територіальне самоврядування тут *не має ієрархічної структури*: гміна як базова одиниця, повіт (на українських теренах — район) і воєводство (область) — *незалежні одне від одного* і разом підпорядковуються нагляду держави у визначених законом рамках. Модель влади змінилася на користь громад і реалізації їхніх прав на самоврядування. Фінансово самодостатнє місцеве самоврядування на базовому рівні змогло перебрати на себе більшість функцій із забезпечення життєдіяльності громад. Ефективне самоврядування стало поштовхом до соціально-економічного розвитку сільських громад і сіл.

Із зазначеного вище очевидно, що в Україні особливо проблемними будуть такі аспекти, як незалежність базової одиниці місцевого самоврядування від інших рівнів, її фінансова самодостатність і здатність перебрати більшість функцій із забезпечення життєдіяльності громад.

У Польщі в результаті реформи кількість гмін як базової самоврядної одиниці було зменшено майже вчетверо. Нині в Україні, площа якої в 1,9 раза більша, ніж Польщі, самоврядних одиниць базового рівня більше в 4,6 раза. Автори започаткованої реформи місцевого самоврядування в Україні визначили, що із 11,5 тис. міських, селищних та сільських рад у

результаті реформи має бути сформовано 1,5 тис. громад як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Очевидно, що найбільшою мірою різатимуть «по-живому» сільські ради, яких найбільше – 10,3 тис. одиниць. У проектних розрахунках також відзначається, що чисельність сільської громади при добровільному об'єднанні в нову громаду становитиме 9 тис. осіб, середня кількість населених пунктів у такій громаді становитиме 16 одиниць, очікувана площа – близько 400 кв. км, максимальна відстань до адміністративного центру – до 20 км, із часом прибуття відповідних служб для надання медичної та пожежної допомоги – 30 хв.

Порівняємо середні показники масштабів самоврядних громад у Польщі і в Україні – їх населення, території. Важливо акцентувати увагу на особливостях розселення у сільській місцевості, бо без їх урахування «запозичення» найбільш вдалої моделі може мати неочікувані наслідки для сільського розвитку.

Порівняльні характеристики базових самоврядних одиниць в Україні і Польщі у сільській місцевості, оскільки за прогнозами саме тут об'єднувальні процеси мають бути особливо масштабними, наведено в табл. 4.3.1.

Таким чином, в Україні на одну самоврядну одиницю базового рівня у середньому, порівняно з Польщею, припадає значно менше сільського населення (майже у 5 разів), сільських населених пунктів (у 8 разів), території (майже у 3 рази). Очевидно, що сільські ради, що щільніше розміщені на території сільської місцевості в Україні, фізично (за відстанню) доступніші для сільського населення. Проте за реалізації плану авторів після реформи українські громади, як адміністративно-територіальні одиниці базового рівня, будуть *за населенням в 1,3 раза і територією майже в 3 рази більшими,* ніж польські гміни.

Важливо врахувати такі чинники й особливості України і Польщі, як щільність населення і поселень, їх заселеність, стан соціальної інфраструктури, і особливо сільських доріг. У сільській місцевості України щільність сільського населення – кількість жителів на 1 кв. км площі – нижча, ніж у Польщі (близько 30 проти 50 осіб), сільське розселення більш розосереджене – на 1000 кв. км площі припадає 56 сільських населених пунктів проти 181 у Польщі (утричі більше). До того ж села за кількістю жителів більші – у середньому 520 проти 270 жителів на село відповідно. Очевидно, що за вищої концентрації невеликих поселень на певній території, як це є в Польщі, краще вдається сформувати їх у самоврядну одиницю. Більш розсіяна структура сільського розселення в Україні, багатолюдніші села, великі відмінності в інтересах і потребах жителів різних сіл ускладнюватимуть цей процес.

Уже тепер чверть сільських жителів в Україні проживають у сільських населених пунктах, віддалених від сільської (селищної, міської) ради на відстань від 3 до понад 10 км, і для отримання необхідних послуг їм потрібно туди доїхати. Для 12% сільських мешканців такий шлях сягає понад 5 км, що, зважаючи на нинішній стан сільських доріг і обмеженість автобусних маршрутів, становить чималу проблему. Ці 5 км саме й можна їхати півгодини (а час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не повинен перевищувати 30 хв., як передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади).

З досвіду європейських країн очевидним є те, що не можна об'єднувати громади уніфіковано, не розглядаючи кожну індивідуально. У Польщі, де середня кількість жителів на сільську гміну – близько 7 тис., є гміни з населенням 2,5 тис. осіб (це найменші). Різниця між гмінами за кількістю населення становить 1:5, а за площею – 1:3,5. Наприклад, у гміну Клодзко входить 35 сіл, а у сусідню гміну – лише 5 сіл.

Характеристики базових самоврядних одиниць в Україні і Польщі **4.3.1**

ТАБЛИЦЯ

Показник	Україна		Польща
	факт	проект	
Кількість базових самоврядних одиниць (сільських та селищних рад / усіх громад за проектом в Україні; сільських та місько-сільських гмін у Польщі), *од.*	10279 783	1500	1604 567
Припадає у середньому на базову самоврядну одиницю: - сільських населених пунктів/ усіх поселень, *од.*	3	16	24
- населення, *осіб*	1370	9000	6760
- території, *кв. км*	47	400	134

Джерело: розраховано за : Чисельність наявного населення України на 1 січня 2014 року : стат зб. / Державна служба статистики України. – К., 2014. – С. 15; офіційний веб-сайт Верховної Ради України; Україна – Польща – Німеччина, Міжнародне товариство [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://ukrpolgerm.com/document/info/5/9

У французькій комуні середня кількість жителів становить 1,7 тис. осіб (2007 р.), тоді як у 2/3 комун – до 700 осіб, тим часом є й удесятеро більші сільські комуни. Різновеликими є також громади (муніципалітети) у Швейцарії, понад половини їх мають до 1 тис. жителів.

Отже, річ не в кількості населення самоврядної одиниці. Важливо, по-перше, законодавчо закріпити за самоврядною одиницею необхідні повноваження щодо розпорядження ресурсами і фінансовими надходженнями, які б формували спроможність органів місцевого самоврядування, як зазначається в Європейській Хартії, здійснювати регулювання та управління істотною часткою суспільних справ в інтересах місцевого населення. Коли у самоврядних одиниць є така спроможність, то нові поселенці, що збільшують громаду, не сприймаються як «лишні роти», а навпаки – як «інвестори». Вуйт гміни Моравіци, в якій уже проживає 15 тис. жителів, заінтересований у появі нових людей, бажано багатих, щоб добре заробляли і, відповідно, багато грошей перераховували в бюджет[45]. Кожному, хто поселився в гміні, вуйт направляє вітального листа.

По-друге, важливим є закріплення високого статусу громади і місцевої влади. З досвіду Швейцарії: щоб отримати громадянство у цій країні, перш за все потрібно стати членом певної громади, питання ж щодо членства вирішує місцева влада. У Польщі законодавчо закріплено, що населення гміни становить самоврядну громаду відповідно до законодавства (Закон про гмінне самоврядування від 1990 р.). Саме ця громада (гміна) є юридичною особою, а не її представницький орган (рада гміни). В Україні ж навпаки, статус юридичної особи має не територіальна громада, а її орган самоврядування – сільська рада. Хоча Конституцією України надано високий статус громаді як спільності людей, введення терміна «громада» як адміністративно-територіальної одиниці внесе плутанину в розуміння власника і розпорядника місцевими ресурсами і фінансами.

По-третє, зважаючи на досвід Польщі, в об'єднаних територіальних громадах важливо забезпечити право на самоврядування і для тих внутрішніх місцевих громад, які увійшли в об'єднану громаду. Так, допоміжними одиницями в гмінах у Польщі (у нас після реформи це буде громада як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня) є солецтва як адміністративні одиниці (територія одного сільського поселення або об'єднання малих поселень), кількість яких сягає понад 40 тис. одиниць. Таким чином, у гміні, яка об'єднує в середньому 24 населених пункти, в центральному пункті є війт як голова гміни, а у 18 солецтвах, котрі входять до гміни, є солтиси (і рада солецтва). Солецтво реалізує власні завдання згідно зі своїм статутом і ті завдання, які делеговані йому гміною. Доходами солецтва можуть бути дотації з бюджету гміни і власні доходи від ведення встановленої діяльності.

В Україні поки що лише передбачено введення посади сільського старости (Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157 внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо старости, стаття 14-1). У селах, селищах, які не є адміністративним центром, обиратиметься староста на строк повноважень місцевої ради. При цьому керівними є рішення місцевої ради об'єднаної територіальної громади, оскільки саме рада визначає ті села і селища, де буде староста і, очевидно, що й рада його обирає (записано, що обирається в порядку, визначеному законом). Від старости, який є членом виконавчого комітету ради, і, очевидно, отримуватиме від неї оплату своєї праці, важко очікувати належного представлення інтересів жителів села, селища. Він вносить лише пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань функціонування ввіреної йому території. Ніяких особливих важелів впливу і відстоювання інтересів місцевих громад тих сіл і селищ, які він представляє, у нього немає. Сільський староста з урізаними правами, які йому передбачено, не зможе належним чином відстоювати інтереси місцевих громад.

[45] "Пугать население – важная функция власти". Польские градоначальники – о Беларуси, инвестициях ЕС и своей зарплате [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.polski.pro/news/2014-11-21-1120

КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ ТА ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗАХОДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ НА БАЗІ ГРОМАД

5

РОЗДІЛ

Ураховуючи попередній досвід регулювання розвитку сільського господарства і села, здобутки і прорахунки у політичній практиці управління цими сферами, в Україні необхідно поступово формувати сучасну політику сільського розвитку європейського зразка, яка поєднувала б розвиток виробництва, сільського соціуму і ландшафтів, забезпечувала конкурентоспроможність виробників, інтегрованих у сільський життєвий простір, мобілізацію місцевих активів та лідерського потенціалу сільських громад.

Державна політика сільського розвитку має чітко визначати місцеві можливості для економічного поступу села і як складова загальної соціально-економічної політики держави виокремити та інтегрувати заходи іншої політики (регіональної, соціальної, бюджетної, податкової тощо) у розвиток сільських територій. Підхід до формування багатосекторальної політики сільського розвитку має орієнтуватися на визначення та реалізацію потенціалу розвитку на рівні сільських громад та місцевих ресурсів.

Передбачається, що така політика зосереджуватиметься здебільшого на місцевих активах та знаннях і меншою мірою – на зовнішніх трансфертах сільським територіям. Вона заохочуватиме застосування підходу до розвитку сільської місцевості на основі колективного управління із залученням центральних, регіональних і місцевих органів влади за провідної ролі самих громад з поступовим скороченням ролі централізованого формування політики. Отже, реалізація політики сільського розвитку потребуватиме неординарних за масштабами співпраці та партнерства представників державного і приватного секторів на центральному, регіональному рівнях та рівні самих громад. Формування державної політики сільського розвитку має орієнтуватися на розбудову адаптаційного потенціалу сільських громад на основі утвердження їх економічного, соціального та політичного лідерства у процесах розвитку села.

З огляду на спектр і складність проблем сільських територій, брак досвіду реалізації такої політики в Україні та обмеженість державного фінансування, було б недоцільно намагатися задовольнити усі потреби і врахувати усі пріоритети розвитку села одразу. Тому у період до 2020 року пропонується спрямувати політику сільського розвитку на сприяння адаптації сільських громад до функціонування в нових умовах за трьома стратегічно важливими напрямами: економічний розвиток сільських громад шляхом підтримки сімейних селянських і фермерських господарств (ССФГ); підвищення якості життя у сільських громадах за рахунок диверсифікації зайнятості та доходів селян за місцем проживання; розбудова лідерського потенціалу сільських громад для саморозвитку.

У подальшому викладі перелічені напрями розкриваються у такій послідовності: мета, позитивні риси, виклики, основні завдання, заходи з реалізації завдань, очікувані результати.

5.1 Посилення економічного розвитку сільських громад шляхом підтримки сімейних селянських і фермерських господарств

Метою цього стратегічного напряму є відновлення суспільної ролі вітчизняного сільського господарства завдяки становленню сімейного селянсько-фермерського укладу на селі, що підвищить стійкість агропродовольчої системи до глобальних викликів. Водночас його реалізація сприятиме забезпеченню рівності можливостей для різних суб'єктів господарювання у сільській місцевості, стимулюватиме раціональне використання природних ресурсів сільських громад та зростання їх доходів.

Сімейному селянсько-фермерському укладу притаманна низка позитивних рис, що характеризують його вагоме значення для загальносуспільного і сільського розвитку, зокрема:

- важлива роль у зменшенні масштабів бідності; вагомий внесок у забезпечення про-

довольчої безпеки, харчування та добробуту населення; виробництво окремих видів продовольства відповідно до пріоритетів та вподобань вітчизняних споживачів;

• повноваження і суспільна відповідальність: справедливіші економічні можливості для сільських жителів, відповідальність за самого себе і сім'ю, соціальна взаємодія (соціальний капітал);

• економічна база для життєдіяльності на сільських територіях: зайнятість, доходи, локальні ринки продовольства, платежі у місцеві бюджети, внески для підтримання сільської інфраструктури;

• персоніфікована взаємодія з продовольчою системою шляхом встановлення прямих зв'язків зі споживачами, які отримують безпосередній доступ до потоків продовольства (короткі агропродовольчі ланцюги);

• раціональне використання природних ресурсів (у тому числі найменших, складних за конфігурацією тощо земельних ділянок); особиста заінтересованість в охороні навколишнього середовища і сталому розвитку;

• екологічна безпека: більш відповідальне користування природними властивостями ґрунтів, питної води, інших елементів живої природи, що надає суспільству суттєві екологічні вигоди;

• забезпечення різноманітності форм господарювання, систем землеробства, використання ландшафтів, культури і традицій, розвиток сільського туризм;

• збереження традиційних технологій та сільськогосподарських знань: передавання від покоління до покоління інформації, навиків і досвіду щодо ведення традиційного сільського господарства.

Основними викликами для формування сімейного селянсько-фермерського укладу є нерівноправне становище сімейних господарств у вітчизняній агропродовольчій системі. Воно характеризується такими чинниками.

1. Несприятливе інституційне середовище, а саме:

• нерозуміння суспільно-економічного значення малих виробників сільгоспродукції для аграрного і сільського розвитку; культивування думки про «підсобність» і безперспективність ОСГ;

• недотримання декларованого принципу рівноправності різних форм господарювання, надання реальних переваг великотоварному виробництву;

• недостатність нормативно-правового забезпечення;

• відсутність стимулюючого впливу владних інституцій;

• незгуртованість ОСГ, неспроможність впливати на формування державної аграрної політики.

2. Економічна дискримінація:

• відсутність спеціальних програм підтримки конкурентоспроможності ОСГ;

• обмежений доступ до діючих механізмів державної підтримки аграрного сектора;

• ускладнений доступ до ринків фінансів, земельних та матеріально-технічних ресурсів, збуту виробленої продукції.

3. Соціально-демографічні обмеження:

• низький освітній і професійний рівень сільського населення;

• вичерпання трудового потенціалу сільської місцевості;

• соціальна ізоляція села, відсутність програм формування людського і соціального капіталів;

• відсутність мотивації молоді до сімейного господарювання;

• законодавча неврегульованість питань зайнятості та соціального захисту членів ОСГ.

Для утвердження і розвитку сімейного селянського фермерського укладу у короткостроковій перспективі слід зосередити увагу на розв'язанні таких завдань, як:

– удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності особистих селянських господарств;

– полегшення сімейним селянським і фермерським господарствам доступу до виробничих та фінансових ресурсів;

– запровадження спеціальних програм підтримки ССФГ;

– стимулювання інтеграції ССФГ у ланцюги доданої вартості на основі розвитку партнерства, колективних дій та кооперації;

– посилення функцій підтримки ССФГ у діяльності органів державного регулювання сільського господарства і села;

– становлення мережі громадських та інших організацій і об'єднань з метою захисту інтересів ССФГ та економічних прав сільських громад.

Завдання 1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності особистих селянських господарств передбачає реалізацію таких заходів.

1.1. Розроблення і ухвалення Закону України «Про аграрний устрій в Україні». У законі слід формалізувати існуючий аграрний устрій, який наразі представлений трьома групами сільськогосподарських виробників:

а) сімейні господарства (сімейні фермерські та особисті селянські господарства комерційного, переважно споживчого та споживчого типів);

б) корпоративні ферми (господарські товариства, приватно-орендні підприємства,

виробничі кооперативи тощо і деякі фермерські господарства, які створені як приватно-орендні підприємства на основі оренди землі та майна колишніх КСП);

в) агропромислові корпорації як вертикально-інтегровані структури (агрохолдинги).

Необхідно чітко визначити критерії, за якими той чи інший суб'єкт господарювання відноситься до однієї з трьох груп виробників, з метою запровадження **державної політики,** диференційованої щодо кожного з них.

Закон «Про аграрний устрій в Україні» має бути рамковим. Він насамперед захищатиме сімейні (малі) форми господарювання і зобов'язуватиме до створення економічних, організаційних та соціальних умов їх поступального розвитку. Законом буде закріплено сімейний тип господарювання у сільському господарстві як частини організаційної структури вітчизняної агропродовольчої системи. Водночас у ньому мають бути встановлені правила господарювання інших господарських формувань і реалізації ними багатофункціональності сільського господарства.

1.2. Внесення змін до Цивільного кодексу України з метою узаконення ССФГ як особливої форми господарювання на землі без набуття статусу юридичної чи фізичної особи-підприємця.

1.3. Розроблення і прийняття змін до Податкового кодексу України щодо уточнення статусу виробників сільськогосподарської продукції.

1.4. Запровадження пільгової системи соціального страхування осіб, зайнятих у ССФГ, що заохочуватиме їх до самоідентифікації і реєстрації як господарств із формалізованою зайнятістю їхніх членів. Розроблення і ухвалення Закону України «Про особливості соціального забезпечення селян» або внесення змін і доповнень до чинного законодавства про соціальне забезпечення громадян, де буде визначено участь держави у соціальному забезпеченні членів ССФГ.

1.5. Розроблення і ухвалення Закону України «Про групи малотоварних господарств та їхнє об'єднання в аграрному секторі». Ухвалення Закону створить правові засади організації ССФГ груп і неприбуткових виробничих об'єднань з метою підвищення конкурентоспроможності цих господарств.

Завдання 2. Полегшення сімейним селянським і фермерським господарствам доступу до виробничих і фінансових ресурсів.

2.1. Законодавче закріплення права пріоритетної купівлі земельних ділянок для сільськогосподарського виробництва тими, хто живе та працює на землі (включення відповідних положень до проекту Закону України «Про ринок земель»).

2.2. Запровадження механізмів пріоритетної реалізації інтересів ССФГ у процесі ринкового обороту земель сільськогосподарського призначення.

2.3. Формування фондів самокредитування ССФГ:

- підтримка інформаційно-організаційної роботи щодо створення груп самокредитування;
- надання субсидій на збільшення фондів самокредитування.

2.4. Розроблення та запровадження механізму надання субсидій ССФГ на покриття частини витрат зі сплати відсотків за кредитами.

2.5 Забезпечення доступу до придбання техніки на умовах лізингу.

Завдання 3. Запровадження спеціальних програм підтримки ССФГ.

3.1. Розвиток сертифікованого органічного сільського господарства (виплати на гектар).

3.2. Ведення виробництва в особливих, складних природних умовах (компенсаційні платежі).

3.3. Виведення з активного обробітку деградованих малопродуктивних земель і запровадження на них екологобезпечного господарювання: консервація земель з їх залуженням, створенням лісосмуг і лісонасаджень (субсидії на гектар).

3.4. Диверсифікація діяльності через вирощування альтернативних культур, удосконалення методів виробництва та інноваційної ринкової дистрибуції, використання знаків особливого статусу продукції, сільський зелений туризм тощо (дотації на господарство).

3.5. Розвиток тваринництва (стимулювання нарощування обсягів виробництва з дотриманням санітарних норм і правил, техніко-технологічна модернізація тощо).

3.6. Підготовка молодих фахівців широкого профілю, здатних здійснювати сільськогосподарське виробництво на засадах сімейного господарювання (гранти на навчання та започаткування діяльності).

3.7. Створення мережі забійних пунктів худоби та птиці на засадах державно-приватного партнерства.

Завдання 4. Стимулювання інтеграції ССФГ у ланцюги доданої вартості на основі розвитку партнерства, колективних дій та кооперації.

4.1. Створення локальних освітніх мереж і надання підтримки для розбудови спроможностей ССФГ інтегруватися, створювати, та професійно управляти ланцюгами доданої вартості.

4.2. Розроблення економічних стимулів розширення процесів інтеграції ССФГ у ланцюги доданої вартості вертикально-інтегрованих структур.

4.3. Розробка гарантійних механізмів отримання ССФГ переваг від ринкової участі у ланцюгах доданої вартості.

4.4. Запровадження схем заохочення виконання контрактів та отримання справедливої компенсації за участь у ланцюгах усіма сторонами.

Завдання 5. Посилення функцій підтримки ССФГ у діяльності органів державного регулювання сільського господарства і села.

5.1. Внесення змін до типових положень управлінь агропромислового розвитку на місцях щодо конкретизації завдань для організаційної підтримки ССФГ як вагомого сегмента виробників сільськогосподарської продукції.

5.2. Перепідготовка спеціалістів місцевих управлінь агропромислового розвитку з метою надання їм необхідних знань, навичок та інформації для забезпечення підтримки (організаційної, технологічної, консультаційної тощо) ССФГ.

5.3. Створення опорних пунктів і механізмів зв'язку між управліннями агропромислового розвитку і ССФГ для надання підтримки на локальному рівні.

5.4. Розроблення навчальних програм і організація тренінгів для підвищення кваліфікації членів ССФГ.

Завдання 6. Становлення мережі громадських та інших організацій і об'єднань з метою захисту інтересів ССФГ та економічних прав сільських громад.

6.1. Ініціювання та сприяння становленню мережі локальних і регіональних об'єднань ССФГ з використанням ресурсів НАСДС, ВАССР.

6.2. Формування на національному рівні групи експертів – представників інтересів ССФГ в органах виконавчої влади та введення їх до складу громадської ради при Міністерстві аграрної політики і продовольства України.

Становлення сімейного селянсько-фермерського укладу як повноцінної складової вітчизняної агропродовольчої системи зумовить позитивні суспільні, галузеві та локальні економічні ефекти.

Суспільні:

– зростатиме рівень продовольчого самозабезпечення держави, особливо в умовах глобальних природних і економічних криз, завдяки тому, що ССФГ продовжують функціонувати за значно меншого доходу, ніж корпоративні структури;

– підвищиться спроможність сільського господарства реалізувати роль продуцента таких важливих суспільних благ, як продовольча безпека, підтримання життєдіяльності на сільських територіях, відтворення селянства як носія національної ідентичності і хліборобської культури;

– знизяться темпи скорочення сільської поселенської мережі і деколонізації освоєних територій завдяки збереженню суспільного контролю над ними.

Галузеві:

– пом'якшаться перекоси та диспропорції в організаційній, галузевій та продуктовій структурах аграрного виробництва;

– зростатиме економічна конкурентоспроможність суб'єктів господарювання в аграрному секторі, що підвищить ефективність його функціонування;

– збільшиться прозорість використання коштів підтримки аграрного сектора та доступ до них господарюючих суб'єктів різних організаційно-правових форм і розмірів;

– зростатимуть можливості нарощення аграрного виробництва на засадах сталості за рахунок спрямування державної підтримки на досягнення цілей сільського розвитку;

Локального економічного розвитку,

– зміцниться економічна база розвитку сільських громад;

– розвинуться локальні продовольчі ринки, ринки виробничих і кредитних ресурсів, інформаційні мережі тощо;

– підвищиться доступ сільського населення до економічних вигод від зростання в аграрному секторі, зростуть зайнятість та доходи сільського населення;

– покращаться можливості якісного оновлення людського, нарощення соціального капіталів та згуртування сільських громад.

5.2 Стратегічні напрями підвищення якості життя у сільських громадах за рахунок диверсифікації зайнятості та доходів селян

Підвищення якості життя у сільських громадах – це розширення можливостей і свобод сільських жителів, які дозволяють їм прожити довге, здорове та продуктивне життя, мати стабільні засоби існування за місцем проживання та змогу задовольняти свої фізичні, духовні, соціальні потреби на основі активної участі у сталому розвитку сільського господарства і сільських територій.

Диверсифікація господарської діяльності – це її урізноманітнення, що ґрунтується на передислокації наявних ресурсів на нові види аграрної та неаграрної діяльності, сприяє створенню нових можливостей використання людського капіталу, є мультиплікатором нових робочих місць, веде до збільшення доходів на селі.

Для підвищення якості життя на сільських територіях важливим є залучення інвестицій у

різні сфери економічної та соціальної діяльності сільських громад із метою покращеного доступу до основних послуг та інфраструктури, поліпшення стану навколишнього середовища. Підвищення привабливості сільських територій також потребує впровадження ідей сталого розвитку, створення нових можливостей для працевлаштування, особливо молоді та жінок, та вільного доступу до сучасних інформаційних та комунікаційних технологій.

Головна мета цього напряму політики сільського розвитку – підтримання життєздатності сільських громад на основі підвищення доходів сільського населення та поліпшення соціально-демографічної структури села; підтримка та покращення життєвих умов і добробуту сільських жителів, надання їм кращого доступу до базових послуг; підвищення навичок селян в отриманні максимальної вигоди від диверсифікації сільської економіки, підвищення усвідомлення, розуміння та мотивації сільських жителів у залученні їх до процесів локального розвитку, захист місцевих традицій та культурної спадщини.

Для досягнення зазначеної мети сільські громади мають такі потенційні можливості, як:

- наявність природних ресурсів для диверсифікації господарської діяльності у сільській місцевості;
- достатня просторова база для розміщення виробництв;
- рекреаційний потенціал;
- збереження традицій та культурної спадщини як активів мікропідприємництва;
- потенційно висока споживча вартість екологічно привабливого життєвого середовища.

Основними викликами щодо підвищення якості життя на основі диверсифікації зайнятості та доходів у сільській місцевості є:

- хибні уявлення про закономірність зменшення чисельності сільського населення внаслідок скорочення зайнятості у сільському господарстві;
- обмеженість місць прикладання праці, пов'язана з низьким рівнем розвитку сільської економіки, неповноцінність зайнятості в неформальних видах діяльності (самозайнятості);
- непривабливість підприємницького середовища на селі, нерозвиненість виробничої, інженерної, комунікаційної інфраструктури;
- орієнтація галузей соціальної сфери на централізацію обслуговування і «оптимізацію» мережі закладів;
- нехтування суб'єктами господарювання екологічних вимог на сільських територіях;
- низька адаптивність сільського населення до радикальних змін, обмежені можливості самореалізації, зумовлені незадовільним ресурсним забезпеченням;
- руйнування матеріальних об'єктів історичної та культурної спадщини.

Пріоритетними завданнями цього стратегічного напряму, які слід вирішувати у короткостроковому періоді, є такі:

– розвиток несільськогосподарської економічної діяльності сільських громад;

– підвищення рівня знань та практичних навичок у сільських громадах;

– розвиток місцевої сільської інфраструктури.

Завдання 1. Розвиток несільськогосподарської економічної діяльності сільських громад.

1.1. Стимулювання неаграрних видів діяльності: рибництво, деревообка, будівництво, сфера виробничих і споживчих послуг, сільський і аграрний туризм тощо.

1.2. Пілотні ініціативи з розвитку енергетичного сільського господарства, відновлюваної енергетики, диверсифікації джерел енергозабезпечення та форм енергоспоживання.

1.3. Підтримка мікропідприємництва в позааграрних сферах діяльності: розробка інноваційних продуктів, бізнес-мереж, маркетингових проектів, брендування, оптової та роздрібної торгівлі, сфери послуг, домашньої гастрономії, народних промислів.

1.4. Сприяння формуванню ланцюгів доданої вартості для локальних продуктів.

1.5. Розвиток туристичного потенціалу сільської місцевості: використання лісових, водних та інших природних ресурсів для розроблення туристичних маршрутів (піших, кінних, водних маршрутів, вело- та бігових доріжок тощо).

Завдання 2. Підвищення рівня знань та практичних навичок у сільських громадах.

2.1. Навчання економічних суб'єктів – організація загальних та спеціальних тренінгів за новітніми технологіями господарювання у сільській місцевості.

2.2. Організація дистанційного навчання сільського населення.

2.3. Розвиток навичок сільських активістів у підготовці і реалізації локальних стратегій, проведенні презентацій, візуалізації, в організації колективних дій.

2.4. Розбудова соціального капіталу, довіри та впевненості селян у своїх силах.

2.5. Розбудова мереж інформаційного забезпечення населення та суб'єктів господарювання.

Завдання 3. Розвиток місцевої сільської інфраструктури.

3.1. Розширення базових послуг для:

– сільської економіки (розбудова загальної та рекреаційної інфраструктури, комунікаційних та інформаційних мереж; створення місцевих продовольчих ринків);

– сільського населення (освітні послуги, охорона здоров'я та рекреація; послуги у сфері дозвілля, відпочинку та культури).

3.2. Відродження та розвиток села: покращення оточуючого сільського середовища, розширення громадських послуг (освітлення, прибирання, озеленення вулиць), ремонт будівель несільськогосподарського призначення для громадських цілей та розвитку мікропідприємництва.

3.3. Збереження та поліпшення сільської культурної спадщини: збереження і відновлення місцевої архітектури, культурних пам'яток, природних ландшафтів; облаштування та окультурення місцевих водойм, екологічне очищення та прибирання території.

Завдяки реалізації викладених вище заходів можна отримати такі результати:

– розширяться можливості зростання економіки громади за рахунок урізноманітнення діяльності у сільському, лісовому, рибному господарстві, сільському туризмі тощо та розвитку позааграрної сфери;

– полегшиться доступ членів громад, зайнятих сільськогосподарським виробництвом, до нових каналів збуту та вищих цін завдяки розвитку інфраструктури та індустрії послуг в громаді;

– зменшиться рівень безробіття у громаді внаслідок створення нових робочих місць у неаграрних сферах діяльності;

– створяться умови для мультиплікативного ефекту зростання доходів у сільській громаді від надання послуг за місцем проживання населення (люди витрачають більше, якщо мають можливість робити це ближче до дому).

5.3 Розбудова лідерського потенціалу місцевих громад у процесах сільського розвитку (саморозвиток громад)

Сільські громади у контексті політики сільського розвитку – це самоорганізовані сільські жителі, які поділяють спільний життєвий простір (як правило, у межах одного села), об'єднані прагненням, готовністю і реальними діями до поліпшення його економічного, соціального та екологічного становища, які створили для цього групу взаємодії (ГВ) і визначили лідера з числа її членів.

Місцевий розвиток потребує виведення сільських громад на той рівень, коли для підвищення добробуту вони здатні використовувати наявні місцеві активи та поєднувати їх із зовнішніми можливостями на основі партнерства (у тому числі з державою). Рушійна сила сільського розвитку – це ініціація громадою рішень, які впливають на її життєдіяльність та економічний прогрес. Участь громади повинна бути не формальною («псевдоучастю»), а реальною, яка досягається через самоорганізацію громади.

Основна мета напряму – формування та розвиток потенціалу сільського населення до саморозвитку громади шляхом вирішення актуальних завдань місцевого значення на основі неформального лідерства та залучення локальних ресурсів сільських громад та їхнього партнерства з агробізнесом, структурами громадянського суспільства, органами місцевого самоврядування та влади.

Для досягнення зазначеної мети у сільських громад збереглася низка передумов, зокрема:

- опора на власні сили у задоволенні мінімальних життєвих потреб, схильність до самозабезпечення;
- здатність до взаємодопомоги, прояву безкорисності та благодійності;
- прагнення згуртуватися в екстремальних умовах;
- наявність позитивного досвіду у згуртуванні громад для розв'язання місцевих проблем в окремих селах при підтримці проектів технічної допомоги;
- природні ресурси (особливо сільськогосподарські землі), які є і завжди будуть базовим активом розвитку сільських громад та території їх існування.

Основними викликами у досягненні мети є такі:

- переважання утриманських настроїв серед сільського населення, що зумовлює небажання розв'язувати власні проблеми, і завищені очікування щодо їх вирішення державою;
- відсутність лідерських навичок та досвіду громадської роботи;
- обмеження доступу до ресурсів локального розвитку (земельних, водних, лісових, місцевих корисних копалин тощо) через узурпацію комерційними структурами та органами державної влади прав розпорядження ними;
- нерозвиненість соціального капіталу села, низький рівень взаємної довіри, наявність відчуженості та неспроможності до колективних дій через відсутність відповідного інституційного середовища;
- одержавленість органів місцевого самоврядування та намагання розв'язувати місцеві проблеми на основі централізованого підходу;
- непрозорість формування і використання коштів місцевих бюджетів;
- позбавлення повноважень і можливостей жителів сіл самостійно розв'язувати проблеми місцевого значення внаслідок надмірної концентрації влади на рівні об'єднаної терито-

ріальної громади у процесі реформи місцевого самоврядування.

Для вивільнення лідерського потенціалу місцевих громад та ініціювання ними процесів розвитку на селі у короткостроковій перспективі слід зосередити увагу на розв'язанні таких завдань:

– організації управління сільським розвитком на базі громад;

– заміні централізованого підходу до розвитку сільських територій за принципом «згори вниз» на децентралізований підхід «знизу вгору»;

– консолідації місцевих активів для сільського розвитку;

– захисті прав сільських громад у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Завдання 1. Організація управління сільським розвитком на базі громад.

1.1. Переглянути відповідні нормативно-правові акти з метою законодавчого закріплення функцій формування політики сільського розвитку за Міністерством аграрної політики та продовольства (за винятком питань регіональної інфраструктури, що залишаються у сфері відповідальності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства).

1.2. Перейменувати Міністерство аграрної політики та продовольства у Міністерство аграрного і сільського розвитку та створити відповідну інституційну базу і спеціалізовані структури підтримки, забезпечити спроможність Мінагрополітики проектувати, розробляти, здійснювати моніторинг й оцінювати впровадження майбутніх програм підтримки розвитку сільської місцевості.

1.3. Створити Міжвідомчий комітет у справах розвитку села й покласти на нього координацію діяльності з розроблення, управління та моніторингу політики аграрного і сільського розвитку, до якого увійдуть представники міністерств, які у своїй діяльності пов'язані з селом (Мінагрополітики, Мінрегіону та інших міністерств: екології, охорони здоров'я, освіти, соціальної політики).

1.4. Створити спеціалізоване агентство з адміністрування виплат на підтримку аграрного та сільського розвитку, що підпорядковуватиметься Кабінету Міністрів і здійснюватиме адміністративне управління всіма коштами, що виділяються на підтримку розвитку сільського господарства і села. Агентство відповідатиме за створення прозорої системи подання заявок на виділення підтримки, відбору одержувачів, виплати коштів та оцінювання ефективності підтримки (яка включатиме підсистеми ухвалення грантів, ухвалення виплат, перевірок на місцях, функції обліку і контролю).

1.5. Розробити систему моніторингу та оцінки реалізації програм аграрного і сільського розвитку для аналізу впливу політики на цільові категорії вигодонабувачів, коригування політики і програм.

Здійснення інституційних змін свідчитиме про стимулювання одержання сільськими громадами доходів з нових джерел та створення нових можливостей працевлаштування сільського населення за рахунок розширення сфери дії державної політики та її орієнтацію на поєднання аграрного і сільського розвитку, охоплення політикою підтримки як сільськогосподарської, так і несільськогосподарської діяльності у сільській місцевості.

Завдання 2. Заміна централізованого підходу до розвитку сільських територій за принципом «згори вниз» на децентралізований підхід «знизу вгору», що спирається на саморозвиток громад.

2.1. Забезпечити самоорганізацію та функціонування груп взаємодії (ГВ):

– згуртувати активних членів громади для ініціювання створення ГВ;

– ідентифікувати місцевих лідерів, здатних об'єднати селян, готових до спільних дій;

– визначити місцеві проблеми, які члени сільської громади вважають за необхідне вирішувати спільними зусиллями;

– розробити стратегії місцевого розвитку та конкретні заходи (проекти) щодо їхньої реалізації.

2.2. Ініціювати навчання сільських активістів і майбутніх лідерів для організації місцевого розвитку на базі громад.

2.3. Розширити соціальні мережі сільських громад шляхом встановлення ділових зв'язків, пропагування локальних ініціатив, лобіювання інтересів громад на всіх рівнях.

2.4. Розповсюджувати передовий вітчизняний та зарубіжний досвід діяльності ГВ.

Завдання 3. Консолідація місцевих активів для сільського розвитку.

3.1. Ідентифікувати місцеві ресурси, які залучатимуться сільськими громадами для організації спільної діяльності (природні та матеріальні ресурси, людський та соціальний капітали, політичні повноваження, культурні надбання, фінансові активи).

3.2. Організувати залучення зовнішніх ресурсів для місцевого розвитку на засадах фандрайзінгу.

3.3. Створити фонди локального розвитку базових адміністративно-територіальних одиниць у сільській місцевості (або фонди розвитку сільських громад), як громадських організацій з консолідації селян та ресурсів, для спільного розвитку місцевого господарства і фінансування локальних проектів.

3.4. Запровадити механізми спрямування коштів державного бюджету на рівень сільських громад для підтримки реалізації проектів місцевого розвитку на засадах соціального партнерства.

Завдання 4. Захист прав сільських громад у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, надання жителям сіл конституційних гарантій щодо: представництва і захисту їхніх інтересів в органах місцевого самоврядування, закріплення за ними господарської території, права користування об'єктами та майном комунальної власності та права вибору форми доступу до суспільних послуг з використанням адекватної частини бюджетних коштів, що виділяються на відповідні цілі в об'єднаній громаді.

У результаті реалізованих заходів будуть створені нова система управління аграрним сектором і селом та умови для саморозвитку громад на основі того, що:

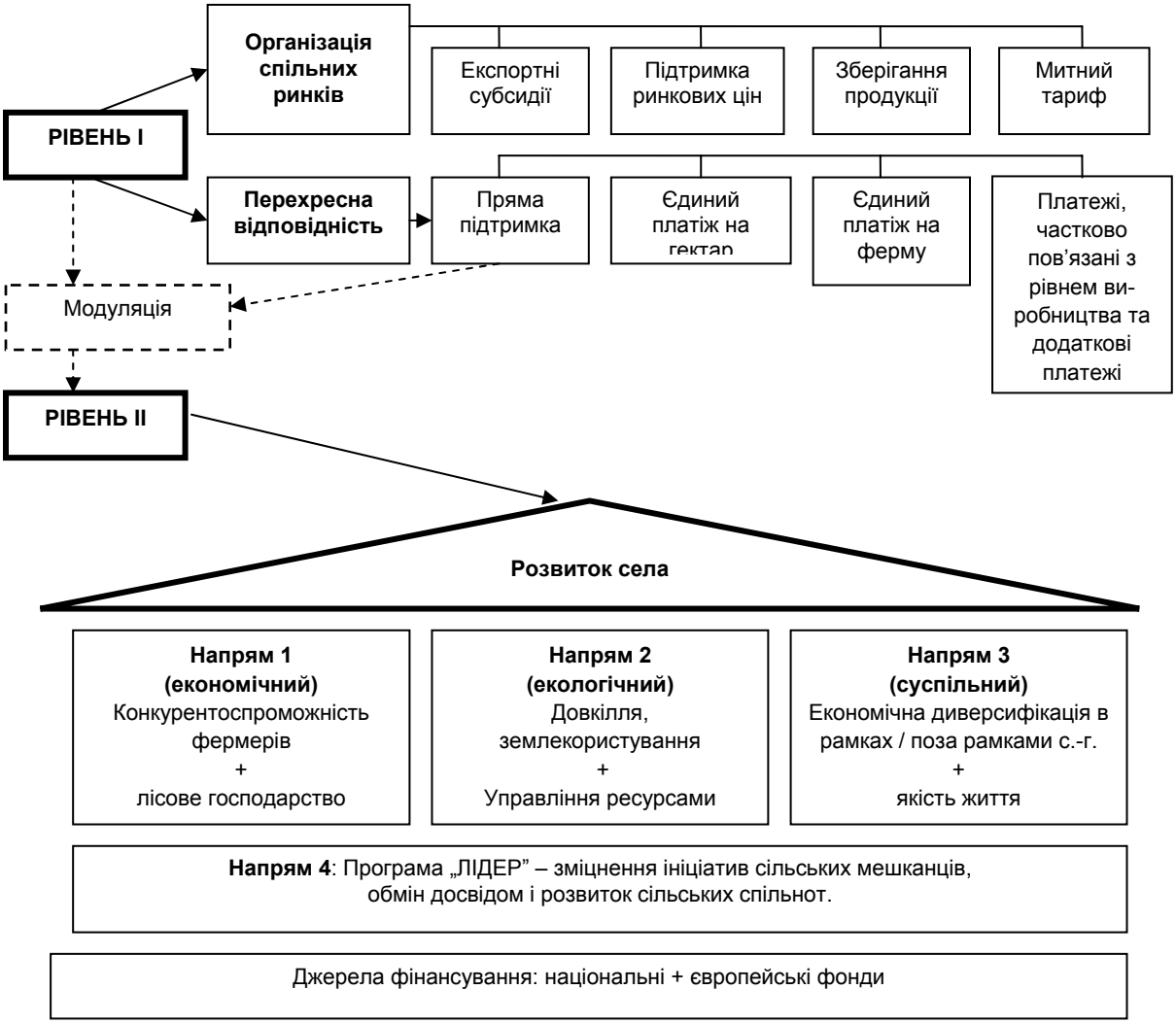
- сільські жителі залучаються до розроблення і реалізації проектів місцевого розвитку, посилюється їхня відповідальність за виконання проектів з максимальною вигодою для громади;
- місцеві ресурси використовуються для розв'язання проблем сільських громад;
- посилюється довіра між жителями сіл та їхньої співпраці з інституціями, що мають необхідний досвід та експертний потенціал;
- зростають можливості розв'язання місцевих проблем на основі підходу «знизу-вгору» з використанням місцевих ресурсів та співпраці громад, бізнесу та влади;
- підвищується ефективність використання акумульованих фінансових ресурсів для розв'язання проблем місцевого рівня;
- зберігаються повноваження та можливості для саморозвитку громад на рівні окремого села в умовах укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць у сільській місцевості.

ДОДАТКИ

Два блоки («стовпи») Спільної аграрної політики ЄС

А
ДОДАТОК

САП 2007–2013 рр.



Джерело: побудовано за даними: Rural development in the European Union. Statistical and economic information. Report 2011 / Directorate–General for Agriculture and Rural Development, EU. – 2011.

Частка витрат на заходи сільського розвитку в рамках САП ЄС, %

Б
ДОДАТОК

Назва заходів за програмами сільського розвитку	Питома вага, %
Агроекологічні платежі	23,4
Модернізація ферм	11,5
Виплати фермерам, що працюють у складних умовах	7,5
Компенсаційні платежі фермерам у гірській місцевості	6,5
Створення доданої вартості у с.-г. та лісництві	5,9
Покращення і розвиток сільської інфраструктури	5,2
Локальні стратегії розвитку (участь громад)	4,1
Відновлення і розвиток села	3,4
Базові послуги для економіки і сільського населення	3,3
Залучення молодих фермерів	2,9
Ранній вихід на пенсію фермерів і с.-г. працівників	2,7
Первинне заліснення сільськогосподарських земель	2,3

Джерело: побудовано за даними Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information, 2011.

Запланований бюджет САП ЄС за фінансовими блоками на 2014–2020 рр.

В
ДОДАТОК

Напрям	Обсяг, *млрд євро*	%
Фінансовий блок I – прямі виплати і маркетингові витрати	281,8	72,8
Фінансовий блок II – розвиток сільських районів	89,9	23,2
Наукові дослідження і інновації в області продовольчої безпеки, біоекономіки та сталого розвитку сільського господарства	4,5	1,2
Формування продовольчих резервів на випадок кризи у сільськогосподарському секторі	3,5	0,9
Безпека продуктів харчування	2,2	0,6
Продовольча допомога найбіднішим верствам населення ЄС (виплати із Європейського соціального фонду)	2,5	0,65
Фонд ЄС по адаптації до глобалізації	2,5	0,65
Усього	**386,9**	**100**

Джерело: ЕС в 2014–2020 гг. – С новой, справедливой, аграрной политикой [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://agroconf.org/content/es-v-2014-20-gg-s-novoy-spravedlivoy-agrarnoy-politikoy

Положення щодо розвитку сільського господарства і сільських територій, що містяться в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС

Г

ДОДАТОК

Сільському господарству відведено окремий розділ в Угоді про асоціацію. Екологічні аспекти сільськогосподарського виробництва містяться також і в інших підрозділах Угоди.

У Розділі V «Економічне та галузеве співробітництво» у Главі 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» передбачається заохочення «сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, зокрема поширення застосування методів органічного виробництва й використання біотехнологій, inter alia шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах» (Стаття 404).

У Главі 6 Розділу V, присвяченій навколишньому середовищу, декларується розвиток і зміцнення співробітництва в сфері охорони довкілля з метою реалізації довгострокових цілей розвитку завдяки збереженню природних ресурсів, інтеграції екологічної політики в інші складові національної політики, модернізації виробництва, посилення ефективності природоохоронної діяльності. Співробітництво передбачено, зокрема, щодо збереження і захисту біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі) та щодо генетично-модифікованих організмів (Стаття 360).

У Розділі IV «Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею» у Главі 13 «Торгівля та сталий розвиток», передбачено керуватися Порядком денним на XXI ст. від 1992 р. та Йоганнесбурзьким планом виконання рішень зі сталого розвитку від 2002 р. (Стаття 289). Передбачено право сторін визначати політику сталого розвитку, рівень охорони довкілля відповідно до міжнародно визнаних принципів і угод, гарантувати високий рівень охорони довкілля на законодавчому рівні з подальшим вдосконаленням їхнього законодавства (Стаття 290). Сторони зобов'язані імплементувати у своє законодавство та практику багатосторонні угоди з охорони навколишнього середовища, учасницями яких вони є. Зазначено, що екологічна політика має ґрунтуватися на принципі обережності, використанні превентивних заходів, встановленні штрафів забруднювачам, відшкодуванні завданої довкіллю шкоди (Стаття 292).

Зайнятість сільського населення за видами економічної діяльності, 2005–2014 рр.*

Д

ДОДАТОК

Вид діяльності	01.01.2005		01.01.2014		2014 р. до 2005 р.	
	тис. осіб	*%*	*тис. осіб*	*%*	*тис. осіб, +,–*	*відс.п. +,–*
Сільське, рибне й лісове господарство	1146,5	53,1	610,0	37,6	-536,5	-15,5
Добувна промисловість і розроблення кар'єрів	19,7	0,9	16,8	1,0	-2,9	0,1
Переробна промисловість	93,6	4,3	52,0	3,2	-41,6	-1,1
Постачання електроенергії, газу, пари, води та кондиційованого повітря; каналізація, відходи	22,0	1,0	21,6	1,3	-0,4	0,3
Будівництво	52,0	2,4	27,9	1,7	-24,1	-0,7
Оптова і роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	151,8	7,0	132,7	8,2	-19,1	1,2
Тимчасове розміщування й організація харчування	14,6	0,7	15,5	1,0	0,9	0,3
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	83,3	3,9	51,6	3,2	-31,7	-0,7
Освіта	344,4	15,9	317,3	19,6	-27,1	3,6
Охорона здоров'я та соціальна допомога	143,9	6,7	107,8	6,6	-36,1	-0,1
Інші види діяльності	88,1	4,1	268,6	16,6	180,5	12,5
Усього	2159,9	100,0	1621,8	100,0	-538,1	-

* *Примітки*: 1) наймані працівники, зайняті за місцем проживання;
2) показники наведені без урахування значень АР Крим та м. Севастополь.

Джерело: розраховано автором на основі стат. зб. «Соціально-економічне становище сільських населених пунктів» за відповідні роки.

Зайнятість сільського населення за місцем проживання і поза його межами, 2005–2014 рр.

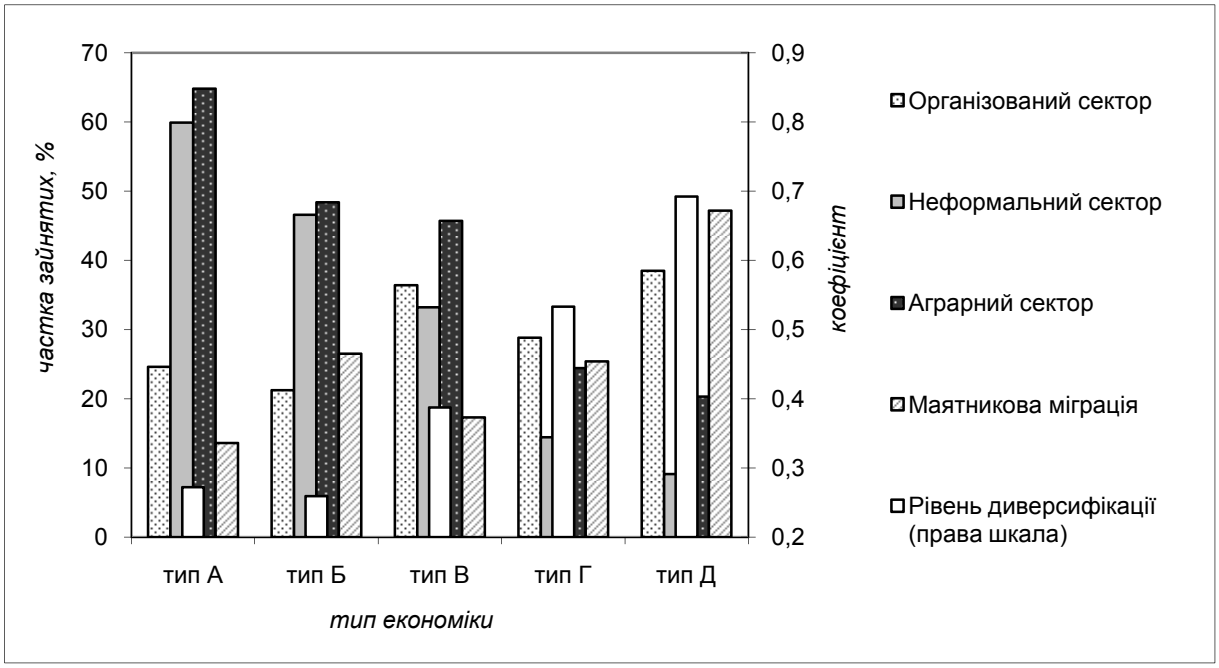
Е
ДОДАТОК

Показник	01.01.2005	01.01.2014	2014 / 2005, *%/ відс. п +,-*
Сільське населення, *тис. осіб*	15271,5*	14089,6*	92,3*
Економічно активне населення (у віці 15–70 років), *тис. осіб*	6987,0*	6908,0* / 6511,7	98,9*
Безробітне населення (у віці 15–70 років), *тис. осіб*	400,9*	502,1* / 478,2	125,2*
Зайняте населення (у віці 15–70 років), *тис. осіб*	6586,1*	6405,9* / 6033,5	97,3*
Зайняті на підприємствах, в установах, організаціях усіх галузей (*тис. осіб / %*), в тому числі: – за місцем проживання; – в інших сільських населених пунктах; – в містах та селищах міського типу; – за кордоном	3607,2 / 100,0 2159,9 / 59,9 337,0 / 9,3 1024,2 / 28,4 86,1 / 2,4	3592,1 / 100,0 1621,8 / 45,1 443,5 / 12,3 1321,6 / 36,8 205,2 / 5,7	99,6 / - 75,1 / -14,8 131,6 / 3,0 129,0 / 8,4 238,3 / 3,3
Особи у працездатному віці, зайняті лише в ОСГ, *тис. осіб*	2507,0	2372,4	94,6

Примітки: 1) показники наведені без урахування значень АР Крим та м. Севастополь;
2) * з урахуванням показників АР Крим та м. Севастополь.
Джерело: розраховано автором на основі: Соціально-економічне становище сільських населених пунктів : стат. збірник. – К. : Держстат України, 2006. – С. 39–48; Соціально-економічне становище сільських населених пунктів : стат. збірник / Державна служба статистики України. – К. : Державна служба статистики України, 2014. – С. 31–35; Економічна активність населення України 2013 : стат. збірник / Державна служба статистики України. – К. : Державна служба статистики України, 2014. – С. 54–78.

Економічний профіль типів сільської економіки

Є
ДОДАТОК



Тип економіки: А – монофункціональна, Б – слаборозвинена,
В – агророзвинена, Г – урбанізована,
Д – диверсифікована.
Джерело: розрахунки авторів..

Наукове видання

Бородіна Олена Миколаївна
Прокопа Ігор Васильович
Попова Ольга Леонтіївна
Киризюк Сергій Вікторович
Михайленко Оксана Віталіївна
Остапенко Анна Юріївна
Риковська Оксана Володимирівна
Цибуляк Віталіна Ярославівна
Яровий Віктор Дмитрович
Бетлій Майя Григорівна
Оліферук Сергій Іванович
Фраєр Олексій Володимирович

ПОЛІТИКА СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ НА БАЗІ ГРОМАД

Наукова доповідь

За редакцією
члена-кореспондента НАН України ***О.М. Бородіної***,
члена-кореспондента НААН України ***І.В. Прокопи***,
д-ра екон. наук ***О.Л.Попової***

Редактори: *І.І.Нестеренко, Т.П.Тацій*
Оригінал-макет: *С.В.Чимбай*

Підписано до друку 04.12.2015 р.
Формат 64х84/8. Гарнітура Arial
Ум. друк. 8,02 арк. Обл.-вид. 7,0 арк.
Тираж 200 прим. Замовлення №

Поліграфічна дільниця ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»
вул. Панаса Мирного, 26, м. Київ, 01011