

Визначено як основні п'ять напрямів діяльності, якими слід керуватися європейським державам, а саме: зайнятість; дослідження й інновації; зміна клімату і енергетика; освіта; боротьба з бідністю. Отже, сьгоднішні глобальні виклики і тенденції в сукупності з означеними проблемами територіального розвитку України зумовлюють необхідність вироблення нової державної політики, покликаної подолати існуючі загрози і створити нові можливості у розвитку сільських територій. За цих умов необхідним є формування і реалізація виваженої державної політики, виходячи з базових довгострокових цілей (конкурентоспроможність, охорона навколишнього середовища, диверсифікація господарської діяльності, розвиток місцевих територіальних громад), підтримка цієї політики, систематичне спостереження за станом реалізації політики, проведення моніторингу та оцінювання політики.

*Ковальчук І.В., к.ю.н., доцент
Білоцерківський національний аграрний університет*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

У процесі соціально-економічної трансформації в Україні змінилася організаційна структура виробництва у галузі сільського господарства, структура використання земель, територіальна структура розміщення сільськогосподарського виробництва, відбулися кардинальні зміни у сільській демографії та міграції, а також інших процесах розвитку сільської території. Галузеві структурні зміни у нашій країні відбуваються на фоні глобального впливу таких чинників, як урбанізація, технологічні зміни в галузі, підвищення значення збереження навколишнього середовища, посилення процесів глобалізації та інтеграції у внутрішній та світовій торгівлі сільськогосподарською продукцією, зміною вимог споживачів до якості та безпечності сільськогосподарської продукції та продовольства. Очевидно, що вище перелічені трансформаційні

процеси, не могли не вплинути на економіку та якість життя сільських територій.

Отже, у нинішніх умовах існує проблема у формуванні дієвої державної політики сільського розвитку, яка повинна орієнтуватися на посилення та повне використання потенціалу сільської території на основі сприяння конкурентоспроможному розвитку сімейних селянських та фермерських господарств, підвищенню якості життя за рахунок диверсифікації доходів, формуванню підприємницьких здібностей та лідерського потенціалу у сільського населення, запровадження програм правової освіти для громадських активістів та загальної правосвідомості сільського населення, що активізуватиме соціально-економічний саморозвиток сільської громади.

Об'єктом даного дослідження є нормативно-правове регулювання розвитку сільських територій в цілому по країні та вивчення європейського досвіду.

Метою дослідження є обґрунтування теоретико-правових положень і рекомендацій нормативно-правового регулювання щодо формування новітніх концептуальних засад політики сільського розвитку.

Розвиток сільських територій, правові механізми його забезпечення та державного регулювання, проблеми та перспективи сільського розвитку в Україні вивчали А. Бидик, О. Бородіна, В. Борщевський, Ф. Важинський, І. Гончаренко, Н. Горін, Ю. Губені, С. Девко, С. Дем'яненко, В. Єрмоленко, Х. Клаут, М. Малік, О. Могильний, О. Молнар, Т. Мороз, О. Онищенко, О. Павлов, С. Писаренко, М. Поленкова, П. Саблук, О. Станкевич, Ю. Уркевич, В. Юрчишин, В. Якубів та ін. Проблеми розвитку села висвітлені у працях таких зарубіжних науковців, як Дж. Брайден, Д. Кеїрол, Т. Купер, Д. Лонг, Т. Марсден, Х. фон Меєр, Я. Пост, А. Терлуїн, К. Хелмінг, К. Юїе та ін.

Здебільшого вчені зосереджували увагу на загальних тенденціях розвитку села, не досліджуючи особливостей економіко-правових механізмів цього процесу, їхньої ефективності. Щоб обрати для українських сільських територій найдієвіші механізми забезпечення розвитку, необхідно дослідити та проаналізувати не лише наукові надбання у цій сфері, а й досвід

провідних країн світу, зокрема країн-членів ЄС, оцінити доцільність і ефективність вжитих ними заходів та впроваджених нормативно-правових актів.

На думку зарубіжних вчених, політика сільського розвитку полягає у мобілізації зусиль, спрямованих на ліквідацію або мінімізацію соціальних та економічних недоліків, які знижують якість життя сільських громад⁹.

Сільський розвиток передбачає покращення соціально-економічних умов в сільській місцевості через поліпшення можливостей для працевлаштування, підвищення доходів домогосподарств та мобільності їх членів. Сільський розвиток асоціюється з кардинальними змінами майже у всіх аспектах життя сільських громад. Він поєднується з покращенням якості життя сільського населення шляхом підвищення рівнів його самозабезпеченості та соціальної безпеки, що є можливим за умови реструктуризації його економічної активності¹⁰.

Метою розвитку сільських територій в ЄС є підвищення рівня конкурентоспроможності сільських територій, створення для сільських мешканців високих стандартів життя, охорона навколишнього природного середовища. Політика підтримки сільського розвитку (Rural Development Policy) в країнах ЄС суттєво активізувалася з 2007 р., яка реалізується за допомогою Програм сільського розвитку (Rural Development Programmes)¹¹.

⁹ Guruprasad Madhavan, Barbara Oakley, David Green, David Koon, Penny Low. *Practicing Sustainability* – Springer Science+Business Media New York 2013, Jean-Claude Bolay, Silvia Hostettler, Eileen Hazboun. *Technologies for Sustainable Development. A Way to Reduce Poverty?* – Springer International Publishing Switzerland 2014, Harry Ozier-Lafontaine, Magalie Lesueur-Jannoyer. *Sustainable Agriculture Reviews. Agroecology and Global Change.* – Springer International Publishing Switzerland, 2014.

¹⁰ Achim Lang, Hannah Murphy. *Business and Sustainability: Between Government Pressure and Self-Regulation* – Springer International Publishing Switzerland, 2014, Christina Weidinger, Franz Fischler, Rene Schmidpeter. *Sustainable Entrepreneurship. Business Success through Sustainability.* – Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014.

¹¹ Pelizzon L., Schaefer S. *Pillar 1 Vs. Pillar 2 Under Risk Management.* – Режим доступу : <http://www.nber.org/papers/w11666>.

На даний момент в Україні єдиними нормативно-правовими актами, що регулюють участь громадськості у забезпеченні демократичних реформ і якості місцевої влади є: Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики¹² і Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»¹³; Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 р. № 976¹⁴.

Рекомендаційний характер норм цих урядових актів для органів місцевого самоврядування створює можливості для зловживання наданим правом вибору окремими місцевими радами. У багатьох громадах взагалі відсутня практика створення консультативно-дорадчих органів при місцевих радах та проведення консультацій з громадськістю. Разом з тим, місцеві ради неохоче йдуть назустріч інститутам громадянського суспільства та ігнорують їх запити про здійснення громадських експертиз. Саме тому, актуальною проблемою залишається розробка механізмів правового регулювання залучення організацій громадянського суспільства як до процесів моніторингу секторальних реформ, так і до імплементації успішних європейських реформ децентралізації державного управління, формування підзвітної і прозорої місцевої влади на сільських територіях.

¹² Постанова КМУ «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» № 996 від 3 листопада 2010 р. – Урядовий кур'єр. – № 211, / № 194 від 24.10.2012.

¹³ Постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996. – Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 84. – стор. 36, стаття 2945.

¹⁴ Постанова КМУ «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. N 976. – Урядовий кур'єр. – № 214 від 14.11.2008.

В сучасному світі сільські території диференціюються дослідниками за рівнем розвитку, просторовим розташуванням і природними умовами, методами та особливостями господарської діяльності. Водночас усім їм характерний зв'язок з навколишнім природним середовищем і залежність від сільськогосподарського виробництва.

Централізований підхід до регіональної політики, переваги галузевих підходів та практик над територіальними, які набули широкого вжитку протягом майже усього періоду незалежної України виявилися неефективними і гальмували в певній мірі максимальне використання можливостей росту всіх регіонів.

Натомість, уряди країн ЄС та інших країн світу приділяють все більше уваги принципам партнерства та координації, стратегічного планування та цільового спрямування коштів, в тому числі на гібридні інструменти політики (гранти плюс кредити). Одночасно обсяги фінансування регіональної політики у цих країнах постійно зростають, а також посилюється контроль за їх використанням і глибина аналізу впливу конкретних заходів та інструментів із метою вдосконалення політики у майбутньому. Україна може багато запозичити з цих практик та підходів, звичайно ґрунтуючись на місцевому контексті та специфіці розвитку регіонів України¹⁵.

Так, згідно з Номенклатурою територіальних одиниць для статистичного аналізу (NUTS), з 2010 р. в ЄС сільські території поділяють на:

- переважно сільські;
- значною мірою сільські;
- переважно міські території¹⁶.

ЄС спрямовує значні зусилля на підтримку сільського господарства, підвищення його ефективності та забезпечення потреб сільських мешканців, а також заохочує до провадження несільськогосподарських видів діяльності на селі, спроможних забезпечити селянам додаткові заробітки. Усе це здійснюється в

¹⁵ Третьяк Ю. Внесок Програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» у становлення нової державної регіональної політики / Ю. Третьяк// Стратегія розвитку. – 2016. – №1. – С. 58-70.

¹⁶ The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS).

межах реалізації Політики розвитку сільських територій ЄС в поєднанні з іншими ініціативами, спрямованими на відродження та підтримку села, збереження його автентичних традицій і колориту.

Одним з основних економіко-правових механізмів розвитку сільських територій ЄС є Спільна аграрна політика і виокремлена в її складі Політика розвитку сільських територій. Європейська політика розвитку сільських територій допомагає сільським районам Європейського Союзу вирішувати широкий спектр економічних, екологічних і соціальних проблем. Напрямки розвитку сільських територій зафіксовані в рамках Спільної Аграрної Політики (the Common Agricultural Policy (CAP))¹⁷, яка доповнює вже існуючу систему прямих виплат фермерам та заходи з управління сільськогосподарських ринків

В Україні, як в більшості європейській країн існує ряд загроз для сталого розвитку сільських територій, які держава, через нормативно-правове регулювання покликана нівелювати. Так, однією з найбільших загроз є урбанізація (при чому це зростання ролі не лише великих мегаполісів, але й середніх регіональних центрів). Ще однією визнаною проблемою є міграція. В першу чергу загрозу становить трудова міграція, яка створює дисбаланс на ринку праці. Так, в окремих великих містах спостерігається незбалансований економічний розвиток порівняно з іншими територіями. Надзвичайно гостро для мешканців великих індустріальних міст постали екологічні виклики пов'язані з нераціональною та сконцентрованою господарською діяльністю.

Нехтування проблем розвитку середніх міст призвело до створення серйозного дисбалансу розвитку великих міст і віддалених територій, порушенні міжрегіональних інтеграційних зв'язків та депопуляції малих міст і сільських територій.

Нормативно-правове регулювання державної регіональної політики повинно забезпечити:

- 1) вирівнювання непропорційності економічного розвитку територій, що є важливою умовою забезпечення єдності

¹⁷ Rural development 2014–2020 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm.

державного простору та стійкості держави;

2) надання громадянам рівних можливостей соціально-економічного розвитку та гарантованого рівня публічних послуг незалежно від місця проживання;

3) координацію політики розвитку секторів економіки у територіях та залучення у ці процеси регіональних суб'єктів розвитку з метою гармонійного, сталого та інклюзивного розвитку кожного регіону України;

4) вирішення завдань міжрегіональної та транскордонної співпраці.

За період 2007-2013 рр. відбулись значні трансформації у політиці розвитку урбанізованих територій країн ЄС. Незважаючи на той факт, що не існує єдиної правової бази щодо політики урбанізованого розвитку, затвердженої Європейським Союзом і Європейської комісією, протягом 2007–2013 рр. урбаністичний вимір розглядається як суттєва складова політики згуртування ЄС і політики сталого європейського розвитку. Це дало змогу країнам – членам ЄС і регіонам ЄС розробляти та впроваджувати низку операційних програм у європейських містах на основі інтеграційного підходу, а саме — поєднання елементів крос-культурної координації дій, міцного горизонтального партнерства, підвищення рівня відповідальності місцевих органів влади та інвестування коштів у ті галузі економіки, що є ключовими елементами загальної європейської концепції урбанізованого розвитку.

Прийняття Європейської «Стратегії 2020» запропонувало нові перспективи для реалізації політики сільського розвитку. На період 2014–2020 рр. тенденціями розвитку сільських територій у країнах ЄС є такі:

- диверсифікація сільськогосподарського виробництва — розширення спектра виробленої продукції і збільшення видів наданих послуг. Зниження ризиків і рівня вразливості сільськогосподарських підприємств надає стійкість економіки сільських регіонів країн ЄС;

- реструктуризація сільського господарства. До основних напрямів структурної перебудови аграрної економіки в країнах ЄС є вдосконалення земельних відносин, покращення

сільськогосподарської кон'юнктури, передача землі і ліквідного майна в руки ефективних власників і користувачів, ринкова інтеграція підприємств малого та середнього бізнесу орієнтування і субсидування сільськогосподарських виробників на вироблення високоякісної продукції;

- стабілізація і розвиток соціальної сфери на селі. На базі соціальної політики в сільській місцевості розвиваються такі напрями, як підвищення зайнятості і створення додаткових джерел доходу, підтримка соціальної та інженерної інфраструктури на селі, провадження програм зі зменшення відтоку найактивніших прошарків сільського населення;

- інституційні перетворення, які впливають на розвиток сільської економічної системи. Створюються інституційні структури, які базуються на утворенні фінансових інструментів для підтримки малих і середніх підприємств і сільськогосподарських виробників (фонди підтримки малого та середнього бізнесу);

- застосування комплексного та відкритого підходу у розробці та реалізації проектів економічного розвитку сільських територій країн ЄС, що враховує всі можливі види господарської діяльності, здійснення яких може підвищити дохід сільського населення, із застосуванням методів інтерактивного планування за участю населення;

- використання місцевих фінансових, матеріально-технічних, культурних, трудових ресурсів, що має першочергове значення для створення стійких механізмів забезпечення зайнятості та доходів¹⁸.

Отже, еволюція поглядів на соціальний розвиток села пройшла певний шлях від наукового обґрунтування напрямів подолання соціально-економічних диспропорцій до орієнтації на системний розвиток сільських територій за умов збереження домінування аграрного виробництва (агроцентризм), і наприкінці – до сучасної концепції сільського розвитку. Однак, зміна соціально-економічних умов розвитку країни, створення умов до сільського

¹⁸ Жукова Н.В. Політика сталого розвитку сільських та урбанізованих територій / Н.В. Жукова// Регіональна політика Європейського Союзу [Електронний ресурс] : підручник / [за ред. Віктора Чужикова]. – К.: КНЕУ, 2016. – 495 с. (С.114-126).

розвитку на основі територіальних громад зумовлює необхідність у розробці дієвих правових інструментів забезпечення сталого розвитку сільських територій та їх спрямування у рамки загальноєвропейської політики.

Євроінтеграційні пріоритети України обумовлюють необхідність реформування інституційних засад регіональної політики, зокрема гармонізації її з методичними положеннями та практиками регіональної політики ЄС.

Так, однією з головних умов євроінтеграційних процесів в Україні є імплементація Україною спільних інструментів регіонального розвитку, до яких відповідно до Регламенту (ЄС) № 232/2014 Європейського Парламенту і Ради від 11.03.2014 «Про загальні положення Європейського інструменту сусідства» № 232/2014 відноситься Європейський інструмент сусідства. В межах цього документу КМУ прийняв Постанову від 11 липня 2018 р. № 554 «Про запровадження національної системи управління та контролю за виконанням спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014- 2020». Основним та визначальним напрямом Європейського інструменту сусідства передбачена допомога ЄС у реформуванні системи юстиції та державного управління.

Питання розвитку сільських територій регулюються переважно положеннями Глави 17 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом «Сільське господарство та розвиток сільських територій» (статті 403-406), в рамках розділу V Угоди «Економічне та галузеве співробітництво».

Стаття 404 цієї ж Угоди містить перелік із десяти напрямів, за якими Сторони здійснюють співпрацю у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій. Більша частина з них визначають загальний інструментарій здійснення співпраці:

1) сприяння взаємному розумінню політик у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій (пункт «а»);

2) посилення адміністративних спроможностей на центральному та місцевому рівнях щодо планування, оцінки та реалізації політики (пункт «б»);

3) обмін знаннями та найкращими практиками щодо політики розвитку сільських територій з метою сприяння

економічному добробуту сільських громад (пункт «d»);

4) поширення знань шляхом проведення навчальних та інформаційних заходів (пункт «f»);

5) посилення гармонізації з питань, які обговорюються в рамках міжнародних організацій (пункт «h»);

6) обмін найкращими практиками щодо механізмів підтримки політики у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій (пункт «i») ¹⁹.

Потрібно зазначити, що найбільш важливим напрямом є адміністративна спроможність або здатність місцевих органів використовувати наявні інструменти співробітництва та залучати фінансову допомогу. Водночас перелік також включає пріоритетні напрямки змістовного розвитку сільського господарства та сільських територій, яких зобов'язуються дотримуватися Україна та ЄС в рамках реалізації Угоди про асоціацію:

1) заохочення розвитку сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, зокрема шляхом поширення застосування методів органічного виробництва й використання біотехнологій (пункт «c»);

2) покращення конкурентоспроможності сільськогосподарської галузі та ефективності і прозорості ринків, а також умов для інвестування (пункт «e»);

3) сприяння інноваціям шляхом проведення досліджень та просування системи дорадництва до сільськогосподарських виробників (пункт «g»);

4) заохочення політики якості сільськогосподарської продукції (пункт «j») ²⁰.

¹⁹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Ратифікована Законом України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» № 1678-VII від 16.09.2014. – Відомості Верховної Ради, 2014. – № 40, ст.20–21.

²⁰ Там же.

При цьому важливо відзначити, що Угода не встановлює конкретних строків, протягом яких Україна повинна буде виконати свої зобов'язання щодо поступового наближення свого законодавства по конкретних секторах чи продуктах, визначених в Додатку XXXVIII. Відкриття відповідних ринків буде залежати від темпів наближення українського законодавства до права ЄС.

Крім того, в інших положеннях Угоди визначені окремі вузькогалузеві питання, що стосуються розвитку сільських територій, зокрема:

1) сторони зобов'язалися «поважати, зберігати та підтримувати знання, інновації та практичні надбання корінних та місцевих громад, які втілюють традиційні стилі життя, що відповідають збереженню та тривалому використанню біологічного різноманіття», а також зобов'язалися підтримувати співпрацю щодо юридичної охорони традиційних знань (п. 1 і 2 ст. 229 «Генетичні ресурси, традиційні знання та фольклор» у главі 9 «Інтелектуальна власність» розділу IV Угоди);

2) в галузі туризму співробітництво Сторін на двосторонньому, регіональному та європейському рівнях повинне ґрунтуватися, зокрема, на принципі поваги до самобутності та інтересів місцевих громад, особливо у сільській місцевості (ст. 400 у главі 16 «Туризм» розділу V Угоди);

3) сторони погодили, що, зважаючи на транскордонний характер басейну ріки Дунай та його історичну важливість для прибережних громад, необхідно «звертати особливу увагу на дотримання традиційного способу життя прибережних громад та ведення економічної діяльності шляхом комплексного використання басейну ріки Дунай» (ст. 414 у главі 19 «Ріка Дунай» розділу V Угоди)²¹.

Отже, порівнюючи сучасну українську модель державної підтримки сільського господарства та розвитку сільських територій із європейською, можна дійти висновку про її відсутність у вітчизняній практиці. На сьогодні ми можемо хіба що говорити про

²¹ Черніков Д., Хорольський Р., Синьоокий О. Регіональна політика та Угода про асоціацію між Україною та ЄС / Д. Черніков, Р. Хорольський, О. Синьоокий // ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». – 2015. – 32 с.

певні бажання сформувавши таку модель, однак поки що відсутня стратегія цільової підтримки (особливо цільової фінансової) розвитку сільських територій, якої практично не існує. Певну державну підтримку сільська інфраструктура отримує останні роки в процесі становлення об'єднаних територіальних громад. Водночас в межах підтримки розвитку сільського господарства українське село, на відміну від європейських країн, не отримує нічого.

Варто окремо зазначити, що в Україні сімейні господарства (особисті селянські господарства та сімейні ферми) практично вилучені з системи державного субсидування). Очевидно, що нормативно-правове регулювання аграрної політики України на нинішньому етапі повинно базуватись поєднанні наступних напрямів: 1) аграрний розвиток на основі модернізації аграрного виробництва з метою забезпечення переходу на європейську модель багатofункціонального розвитку; 2) сільський розвиток на основі активного залучення до цих процесів сільських громад, з метою покращення «якості життя» сільських мешканців; 3) побудова інституційної структури, здатної здійснювати безперервний моніторинг стану сільських територій та сприяти обміну досвідом із країнами Європи та іншими розвиненими країнами світу.

*Куцмус Н.М., к.е.н., доцент
Житомирський національний агроєкологічний університет*

ПОЛІТИКА СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ ЄС: ПРІОРИТЕТИ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ

Політика сільського розвитку відіграє важливу роль у розвитку регіонів Європейського Союзу, оскільки сільська місцевість становить близько 80 % його загальної території та є місцем проживання 25 % населення. Первинні цілі цієї політики зазнали динамічних змін внаслідок пристосування до мінливих потреб сільських територій, обумовлених соціально-економічними зрушеннями, а саме: різницею в рівнях розвитку сільських регіонів