

<http://zno.academia.in.ua/mod/book/tool/print/index.php?id=2957/>

3. Malo YU. Konverhentsiya polityky sil'skoho rozvytku v yevropeyskomu prostori [Convergence of rural development policy in the European space]. Retrieved from [www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnyk14/fail/maloko.pdf/](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk14/fail/maloko.pdf/)

4. European Commission. Agriculture and Rural Development. Rural Development policy 2007-2013. [European Commission. Agriculture and Rural Development. Rural Development Policy 2007-2013]. Retrieved from [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm).

5. Borshchevskoho V. V., Vasyltsiva T. H. (Ed.). (2014). *Stratehichni priorytety ta mekhanizmy innovatsiynoho rozvytku sil'skykh terytoriy zakhidnoho rehionu Ukrainy* [Strategic priorities and

*mechanisms of innovative development of rural areas of the western region of Ukraine*]. Lviv: Avers, 176 p.

6. Melnyk M. I. (Ed.). (2016). *Metropoliyni funktsiyi velykykh mist Ukrainy: potentsial rozvytku ta perspektyvy realizatsiyi* [Metropolitan functions of large cities of Ukraine: development potential and prospects of realization]. NAN Ukrainy. Derzhavna ustanova «Instytut rehionalnykh doslidzhen im. M.I. Dolishnogo NAN Ukrainy». Lviv, 552 p.

7. Borshchevskyy V. V., Kulish I. M., Tymbalista N. A. (2017). *Potentsial rozvytku i perspektyvy vidrodzhennya sil'skykh terytoriy v umovakh suchasnykh reform* [Development potential and prospects for the revival of rural areas in the context of modern reforms]. naukovo-analitychna dopovid. DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M.I. Dolishnogo NAN Ukrainy». Lviv, 44 p.

УДК [332.122:338.43]:[338.242:35]:[330.34:504]

### **І. Р. Залуцький**

кандидат економічних наук, доцент,  
старший науковий співробітник  
відділу розвитку територіальних громад  
і транскордонного співробітництва  
ДУ "Інститут регіональних досліджень  
імені М. І. Долишнього НАН України", м. Львів

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЇ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: СПЕЦИФІКА АКТУАЛІЗАЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

*Висвітлено пріоритетні засади сучасної аграрної політики в державах з розвинутою аграрною економікою. Розкрито напрями та механізми співпраці в сфері сільського господарства та розвитку сільських територій згідно Угоди про асоціацію України з ЄС. Здійснено ретроспективний аналіз змісту та специфіки державної політики України щодо розвитку сільських територій. Визначено системні недоліки забезпечення її реалізації. Виявлено сталість тенденції перманентного декларування пріоритетів розвитку сільських територій при систематичному та послідовному самоусуненні держави від їх реалізації. На прикладі новітньої чинної Концепції розвитку сільських територій доведено наявність ризику перманентної імітації системних змін державної політики в сфері розвитку сільських територій, що в умовах реалізації Угоди про асоціацію з ЄС є загрозою розвитку сільських територій. Аргументовано, що наявні інституційно-правові бар'єри, при відсутності територіальної повсюдності місцевого самоврядування в Україні та системній неврегульованості його повноважень, призведуть до подальшого занепаду та деградації сільських територій навіть у разі їх приєднання до міських територіальних громад.*

**Ключові слова:** сільська територія, розвиток сільських територій, пріоритети державної політики розвитку сільських територій, Угода про асоціацію України з ЄС.

**Zalutsky I. STATE POLICY CONCEPTUAL PRIORITIES OF RURAL AREAS DEVELOPMENT UNDER THE ASSOCIATION AGREEMENT WITH THE EU: UPDATING AND REALISATION PROBLEMS**

*The article discusses priorities of modern agrarian policy in the states with advanced agrarian economy; observes the ways and mechanisms of cooperation in agrarian sphere and the development of rural areas in respect to the Association Agreement of Ukraine with the EU; analyses retrospectively the context and the specifics of Ukrainian state policy accordingly rural areas development; defines regular drawbacks of its realisation. Here is shown the constant tendency of permanent priorities declaration regarding rural areas development under keeping the state aloof from their realization systematically and consecutively. The article confirms the availability of permanent imitation risks of state policy in rural areas development on the sample of the modern valid Development Conception on rural areas development that appears a threat for rural areas development under the Association Agreement with the EU. It has also been proven that the available legal institutional barriers under the absence of territorial widespread of local governance in Ukraine and regular unadjustment of its powers will cause to further drop and degradation of rural areas even after their combining with urban communities.*

**Key words:** rural area, rural areas development, state policy priorities of rural areas development, the Association Agreement of Ukraine with the EU.

Результатом соціально-економічних реформ в сільській місцевості України виявилась безповоротна руйнація системи підтримки та розвитку сільських територій, створеної в радянський період передусім задля традиційного нарощування аграрного виробництва. Натомість в країнах Європейського Союзу в рамках динамічного удосконалення єдиної аграрної політики (САП ЄС) послідовно реалізовується стратегія інтегрованого соціально-економічного розвитку сільських територій, ключові цілі якої акцентовані на підвищенні конкурентоспроможності сільського і лісового господарства, сприянні управління територією та поліпшенні природного середовища, покращення якості життя та сприянні диверсифікації економічної діяльності.

Поглиблення євроінтеграційних процесів відповідно Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII і фактично є частиною національного законодавства [1], обумовлює необхідність модернізації державної політики розвитку сільських територій та наближення її до САП ЄС, що посилює наукові пошуки адекватного комплексного підходу до розвитку сільських територій на сталій основі зважаючи на сучасні суспільно-політичні виклики та соціально-економічну специфіку регіонів.

Дослідженню питань соціально-економічного розвитку сільських територій присвячені праці вітчизняних учених О. Бородіної, К. Васківської, Ю. Губені, С. Гудзинського, В. Збарського, М. Маліка, О. Могильного, Я. Остафійчука, В.Онегіної, О. Павлова, Х. Притули, І. Прокопи, П. Саблука, В. Терещенка, В.М. Трегобчука, А. Третяка, Л. Шепотько, В. Юрчишина, К. Якуби та інших.

Однак, незважаючи на значущість проведених досліджень, питання адаптації національної політики розвитку сільських територій до європейської практики системних реалістичних заходів потребують подальшого дослідження.

Метою статті є ретроспективне висвітлення специфіки формування пріоритетів сучасної державної політики розвитку сільських територій та виявлення бар'єрів їх здійснення в умовах реалізації Угоди про асоціації між Україною та ЄС.

Досвід держав з розвинутою аграрною економікою свідчить, що аграрна політика реалізується переважно через заходи економічного стимулювання та державної підтримки аграрного виробництва.

Так, у США рівень підтримки аграрного виробництва за методикою організації економічного співробітництва та розвитку становить 10 відсотків вартості випуску продукції сільського господарства: на 2014–2018 роки – 489 млрд. доларів США. Відмінна особливість ведення сучасної аграрної політики США насамперед пов'язана із скасуванням прямих фінансових виплат сільськогосподарським виробникам. Натомість фермерам запропоновані нові гнучкі інструменти страхування ризиків. У державах ЄС рівень підтримки за відповідною методикою Організації економічного співробітництва та розвитку становить до 20 відсотків вартості випуску продукції сільського господарства, на 2014–2020 роки передбачається 408 млрд. євро. Спільна сільськогосподарська політика – головний інструмент політики аграрної підтримки ЄС, який складається з двох компонентів: підтримка ринків та прямі виплати і заходи з розвитку сільських територій (вдосконалення фермерських структур, модернізація сільського господарства, агроекологічні заходи, якість життя на селі тощо) [2].

В рамках економічного та галузевого співробітництва стосовно сільського господарства та розвитку сільських територій чинними положеннями Угоди про асоціацію з ЄС визначено такі сфери співпраці:

– сприяння взаємному розумінню політик у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій;

– посилення адміністративних спроможностей на центральному та місцевому рівнях щодо планування, оцінки та реалізації політики;

– заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, зокрема поширення застосування методів органічного виробництва й використання біотехнологій шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах;

- обмін знаннями та найкращими практиками щодо політики розвитку сільських територій з метою сприяння економічному добробуту сільських громад;

- покращення конкурентоспроможності сільськогосподарської галузі та ефективності і прозорості ринків, а також умов для інвестування;

- поширення знань шляхом проведення навчальних та інформаційних заходів;

- сприяння інноваціям шляхом проведення досліджень та просування системи дорадництва до сільськогосподарських виробників;

- посилення гармонізації з питань, які обговорюються в рамках міжнародних організацій;

- обмін найкращими практиками щодо механізмів підтримки політики у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій;

- заохочення політики якості сільськогосподарської продукції у сферах стандартів продукції, вимог щодо виробництва та схем якості [1].

Задля ефективного здійснення вищезазначеного співробітництва без шкоди для питань, пов'язаних з торгівлею Україна прийняла на себе зобов'язання поступового зближення та гармонізацію власної політики та законодавства з відповідним правом та регуляторними стандартами ЄС по конкретному сектору чи продукту (регламенти, директиви, рішення, рекомендації та повідомлення ЄС), зокрема щодо політики якості; органічного фермерства; генетично модифікованих зернових; біорізномаття; стандартів торгівлі рослинами, насінням рослин, продуктами отриманими з рослин, фруктами та овочами; стандартів торгівлі живими тваринами та продуктами тваринництва.

Для прикладу, юридичними стандартами ЄС є:

- *в сфері політики якості* - Регламент Ради (ЄС) № 510/2006 від 20.03.2006 про захист географічних зазначень і позначень походження сільськогосподарської продукції та продуктів харчування; Регламент Комісії (ЄС) № 1898/2006 від 14.12.2006, що визначає детальні правила імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 510/2006 про захист географічних зазначень і позначень походження сільськогосподарської продукції та продуктів харчування; Регламент (ЄС) № 110/2008 Європейського Парламенту та Ради від 15.01.2008 про визначення, опис/зображення, представлення, маркування та захист географічних зазначень алкогольних напоїв; Регламент Ради (ЄС) № 479/2008 від 29.04.2008 про спільну організацію ринку вина, зокрема Розділ III «Регуляторні заходи» та стаття 117 щодо контролю, які включено до Єдиного Регламенту Ради (Регламент про Спільну організацію ринку) (ЄС) № 1234/2007 від 22 жовтня 2007; Регламент Комісії (ЄС) № 555/2008 від 27.06.2008, що визначає детальні правила впровадження Регламенту Ради (ЄС) № 479/2008, про програми підтримки, торгівлю з третіми країнами, виробничий потенціал та контроль виноробної галузі, зокрема Розділ V «Контроль виноробної галузі»; Регламент Ради (ЄС) № 509/2006 від 20.03.2006 про гарантований традиційний склад та спосіб виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів харчування; Регламент Комісії (ЄС) № 1216/2007 від 18.10.2007, що визначає детальні

правила імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 509/2006 про гарантований традиційний склад та спосіб виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів харчування;

- *в сфері органічного фермерства* - Регламент Ради (ЄС) № 834/2007 від 28.06.2007 про органічне виробництво та маркування органічної продукції; Регламент Комісії (ЄС) № 889/2008 від 5.09.2008, що визначає детальні правила імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 834/2007 про органічне виробництво та маркування органічної продукції стосовно органічного виробництва, маркування і контролю; Регламент Комісії (ЄС) № 1235/2008 від 8.12.2008, що визначає детальні правила імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 834/2007 про умови імпорту органічних продуктів з третіх країн.

Також, положеннями Угоди деталізовано переліки юридичних стандартів ЄС для застосування Україною щодо генетично модифікованих зернових; біорізномаття; торгівлі рослинами, насінням рослин, продуктами отриманими з рослин, фруктами та овочами; торгівлі живими тваринами та продуктами тваринництва тощо.

Доречно підкреслити, що в рамках реалізації політики гарантування безпечності та якості продовольства Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року, прийнятою ще у 2007 році, передбачалось:

- завершення у період до 2010 року розроблення і впровадження стандартів якості на основні види сільськогосподарської продукції і продовольчих товарів відповідно до міжнародних;

- створення реєстрів стандартів на сільськогосподарську продукцію і продовольчі товари;

- створення бази даних про вітчизняні та зарубіжні технології, продуктові інновації нового покоління, що відповідають або перевищують рівень світових аналогів;

- удосконалення механізму здійснення державного контролю за дотриманням ветеринарних та санітарних вимог при утриманні тварин і виробництві продукції тваринного походження;

- створення умов для здійснення контролю за вирощуванням тварин, якістю продовольчої сировини та харчових продуктів відповідно до регламентів СОТ;

- визначення вимог до роботи контролюючих органів, які зобов'язані підвищити ефективність заходів щодо здійснення контролю за якістю харчових продуктів відповідно до регламентів СОТ;

- акредитацію державних лабораторій ветеринарної медицини згідно з вимогами ISO/IEC 17025;

- уточнення переліку санітарних і фітосанітарних заходів з метою його узгодження з Угодою СОТ про санітарні і фітосанітарні заходи;

- удосконалення системи контролю за виконанням товаровиробниками вимог нормативних документів, технічних регламентів, пов'язаних з якістю продукції, вимог законодавства у сфері захисту прав споживачів, зміни ролі держави та

операторів ринку щодо забезпечення безпечності харчових продуктів за європейськими принципами;

– розроблення законодавчої бази з питань використання харчових продуктів, вироблених з генетично модифікованих організмів;

– удосконалення системи державного контролю за якістю харчових продуктів з метою усунення дублювання функцій в системі виконавчої влади відповідно до Плану дій "Україна - ЄС" [3].

Розвиток соціальної сфери села та сільських територій було виділено окремим розділом Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, якою намічалось поетапне вирішення соціальних проблем на селі, забезпечення комплексного розвитку сільських територій згідно з визначеними соціальними стандартами та нормативами; підвищення рівня зайнятості й доходів сільського населення тощо. Її особливість полягала в тому, що вона вперше носила комплексний характер охоплюючи міжсекторальні сфери діяльності та розвитку сільських територій; розмежовувала вирішення двох блоків проблем розвитку українського села: соціальну сферу та комплексний розвиток сільських територій з чітким визначенням виконавців та переліку механізмів реалізації.

На наше переконання, цю Програму за поданням Кабінету Міністрів України належало *прийняти в статусі Загальнодержавної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, затвердженої окремим законом.*

Відтак, відсутність достатніх і завершених правових механізмів реалізації положень Програми, як того вимагає конституційний принцип правової держави; залежність реалізації Програми від прийняття у майбутньому підзаконних актів; недосконалість розроблення, несвоєчасність прийняття та неузгодженість актів законодавства щодо механізмів практичної реалізації конкретних заходів цієї Програми негативно позначилось на її результативності.

Відзначимо, що згідно пункту 1 розділу II Програми ще у 2008-2009 роках намічалось впровадження соціальних стандартів і нормативів у сільській місцевості, розробка форми паспорта соціального розвитку сільських територій та методики його заповнення, а відтак здійснення паспортизацію сільських населених пунктів, як підґрунтя для розробки регіональних програм розвитку сільських територій на період до 2015 року. Абзацом четвертим цього пункту встановлювалось, що узагальнені матеріали за результатами паспортизації сільських територій затверджуються Кабінетом Міністрів України і враховуються під час формування Державного бюджету України. Однак, тривалий час цей процес було заблоковано на етапі затвердження форми паспорта соціального розвитку сільських територій та методики його заповнення. Спочатку впровадження соціальних стандартів і нормативів у сільській місцевості було зведено до оприлюднення спільного наказу Міністерства аграрної політики України та Української академії аграрних наук від 20 січня 2009 року "Про затвердження Довідника соціальних стандартів,

нормативів, вимог і обмежень" [4], легітимність якого так і не підтверджена державною реєстрацією в Міністерстві юстиції України.

Доводиться констатувати, що в якості легітимної нормативно-методологічної основи проведення паспортизації Мінагрополітики лише на початку 2011 року видано накази: "Про затвердження плану заходів та створення робочої групи з координації проведення паспортизації регіонів" від 11.02.2011 № 21; "Про затвердження форми паспорта сільського населеного пункту" від 07.04.2011 № 116, які також не були зареєстровані в Міністерстві юстиції України. Однак, замість форми паспорта соціального розвитку сільських територій та методики його заповнення, обумовлених положеннями Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, Мінагрополітики затвердило форму паспорта сільського населеного пункту і як додатки до цього паспорта - Організаційно-методичні рекомендації проведення суцільної паспортизації сільських населених пунктів (додаток 1); методику заповнення паспорта (додаток 2). Метою такої паспортизації визначалось відстеження та відображення трансформаційних процесів демографічної, екологічної ситуації, зайнятості населення, фактичного стану сільсько-господарського виробництва, функціонування об'єктів соціальної сфери, і на цій основі визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку кожного адміністративно-територіального утворення в сільській місцевості.

Втім, навіть на етапі завершення строку реалізації Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, узагальнюючі матеріали такої паспортизації ініційованої Мінагрополітики України так і не були затвержені Кабінетом Міністрів України року, що унеможливило їх врахування під час формування Державного бюджету України. Тобто, попри чинність положень чинного Закону України "Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві" від 17 жовтня 1990 року № 400-ХІІ, відсутність узагальнених результатів паспортизації сільських територій затверджених Кабінетом Міністрів України, є чинником перманентного збереження ризиків декларативності пріоритетного державного інвестування розвитку соціальної сфери села; нівелювання гарантії захисту, збереження і розвитку сільських поселень.

За результатами аудиту виконання заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, проведеного Рахунковою палатою України [5, 6], у 2008–2011 роках фактично виконувались лише 11 із 17 запланованих заходів з розвитку соціальної сфери та сільських територій на які було спрямовано лише 14,1 % коштів від прогнозного обсягу, передбаченого Програмою на цей період. На компенсацію витрат, понесених підприємствами агропромислового комплексу, з будівництва об'єктів соціальної сфери у сільських населених пунктах (прогнозний обсяг – 400 млн. грн.) та державну підтримку розвитку депресивних територій (прогнозний обсяг – 250,5 млн. грн.) не

виділялися. В рамках Державної програми в цей період побудовано лише дві та реконструйовано п'ять сільських амбулаторій (0,4 відсотка). При цьому будівництво і реконструкція 13 фельдшерсько-акушерських пунктів, як передбачалось програмою, не здійснювалися взагалі. Водночас, у 2011 році 26,3 млн. грн. коштів державного бюджету, які спрямовано на виконання заходів Програми, використано з недоліками та порушеннями. Крім того, у цей період головними розпорядниками допущено неефективне управління 40 млн. грн. бюджетних коштів. Заходи Програми, спрямовані на проведення ґрунтового аналізу проблем управління в аграрному секторі, які перешкоджають формуванню та реалізації ефективної довгострокової державної аграрної політики; концептуальне визначення та моделювання стратегії розвитку аграрного комплексу; розроблення методичних підходів до удосконалення діючих управлінських інструментів, що використовуються для надання державної підтримки; кредитування, страхування у податковій та тарифній політиці – не фінансувалися та не виконувалися.

Як слідує з результатів аудиту, здійсненого Рахунковою палатою, у 2008-2014 роках та за 9 місяців 2015 року на виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року використано 64,0 млрд. грн, тобто лише 50 відсотків від прогнозного обсягу (128,2 млрд. грн), передбаченого Державною програмою, у тому числі з державного бюджету – 63,8 млрд. грн, або 52,8 відсотків від прогнозного обсягу (120,8 млрд. грн). Підкреслимо, що на розвиток соціальної сфери та сільських територій із запланованих Державною програмою 21,0 млрд. грн. (16,4 відсотка від прогнозного обсягу) фактично було спрямовано лише 2,6 млрд. грн., що складає 4,1 відсотка.

Подані Мінагрополітики до Кабінету Міністрів України проекти нормативних актів щодо внесення змін до Державної програми, зокрема, в частині уточнення її завдань і заходів, обсягів та джерел фінансування, строків виконання, складу виконавців та ресурсного забезпечення на період 2011-2015 років Урядом не були розглянуті. Невідповідність Державної програми вимогам Закону України від 18.03.2004 року № 1621 "Про державні цільові програми" в частині уточнення завдань і заходів, обсягів та джерел фінансування, строків її виконання, складу виконавців та ресурсного забезпечення; приведення очікуваних результативних показників у відповідність із сучасним економічним розвитком сільського господарства, а також незабезпечення своєчасного розроблення і прийняття в установленому порядку актів законодавства безпосередньо вплинуло на виконання основних завдань і заходів Державної програми та її ефективність.

Так, очікувані результати соціального розвитку від виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 не досягнуто. При загальному зростанні обсягів виробництва валової продукції сільського господарства, обсягів експорту сільськогосподарської продукції і продовольчих товарів та обсягів інвестицій в

аграрний сектор, зберігається тенденція занепаду та деградації сільських територій. З 2008 року за період реалізації Державної програми:

- зменшилась кількість сільських населених пунктів на 116 одиниць, а чисельність сільського населення на 1,4 млн. осіб;

- скоротилась кількість об'єктів соціальної інфраструктури в сільській місцевості: мережа загальноосвітніх навчальних закладів – на 1816 одиниць, у шість разів кількість лікарняних закладів, на 1806 одиниць фельдшерсько-акушерських пунктів та на 1,5 тис. одиниць сільських об'єктів культурного призначення;

- зменшилась на 1263,1 тис. осіб кількість зайнятого сільського населення при збільшенні безробітного сільського населення на 160,6 тис. осіб;

- рівень середньомісячної заробітної плати працівників сільського господарства надалі залишається одним з найменших серед галузей економіки, зокрема середньомісячна заробітна плата в сільському господарстві становила у 2014 році 2476 грн., у 2015 році – 3140 грн., що менше відповідно на 28,8 % та 25,1 % від середнього рівня заробітної плати в галузях національної економіки держави.

Відзначимо, що в умовах чинності положень Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, імітацією спроби подолання кризової ситуації в забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку сільських територій стала Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року [7], затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 3 лютого 2010 року, яке з 2 вересня 2010 року втратило чинність. Цією Концепцією розвитку сільських територій і розв'язання економічних, соціальних та екологічних проблем на селі було визначено стратегічною метою державної аграрної політики. Створення сприятливих умов для проживання населення на сільських територіях передбачалось забезпечити в результаті: впровадження соціальних стандартів і нормативів відповідно до європейських; збільшення розміру заробітної плати до середнього рівня в інших галузях економіки, купівельної спроможності та доходів сільського населення; залучення членів особистих селянських господарств до системи загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування; розвитку об'єктів соціальної інфраструктури; сприяння створенню комунальних підприємств для побутового обслуговування сільського населення та благоустрою сільських населених пунктів; підвищення якості освітніх послуг відповідно до державних стандартів початкової, базової і повної середньої освіти; надання державної підтримки сільськогосподарським дорадчим службам; розвитку фізичної культури і спорту; відновлення та охорони об'єктів історичної, природної та культурної спадщини на сільських територіях; розвитку сільського аграрного туризму, народних промислів, підприємництва тощо.

Натомість, ще однією безрезультатною спробою розв'язання соціальних проблем в сільській місцевості стала Галузева програма соціально-

економічного розвитку сільських територіальних громад (модельний проект "Нова сільська громада"), затверджена наказом Міністерства аграрної політики України від 01.06.2010 № 280 [8], основними завданнями якої були: диверсифікація виробництва і підвищення рівня зайнятості сільського населення та зменшення трудової міграції; стимулювання створення нових робочих місць та розвитку підприємницької діяльності; розвиток партнерства держави, бізнесу та територіальних громад; узгодження економічних інтересів держави та суб'єктів господарювання, оптимізація територіально-виробничої та соціальної інфраструктури сільської поселенської мережі; формування дієвої системи управління розвитком сільських територій з урахуванням стандартів ЄС щодо мінімізації техногенного впливу виробництва на навколишнє середовище та людину.

Разом з тим, в рамках імплементації положень Угоди про асоціацію з ЄС лише через рік після її ратифікації Україною, розпорядженням Кабінету Міністрів України 23 вересня 2015 року схвалено чинну Концепцію розвитку сільських територій, яка окреслює головні пріоритети розвитку сільських територій та механізм підготовки аграрного та сільського сектору держави до функціонування в умовах зони вільної торгівлі з ЄС [9]. Важливо, що положеннями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року №385, розроблення та реалізацію Концепції розвитку сільських територій було віднесено до заходів державної регіональної політики.

Реалізація Концепції розрахована на період до 2025 року та покликана перемістити фокус аграрної політики держави з підтримки аграрного сектору економіки на підтримку сільського розвитку – поліпшення якості життя та економічного благополуччя сільського населення шляхом диверсифікації економічної діяльності; збільшення рівня реальних доходів від сільськогосподарської та несільськогосподарської діяльності на селі; досягнення гарантованих соціальних стандартів і покращення умов проживання сільського населення; охорони навколишнього природного середовища, збереження та відновлення природних ресурсів у сільській місцевості; збереження сільського населення як носія української ідентичності, культури і духовності; створення умов для розширення можливостей територіальних громад села, селища для розв'язання існуючих в них проблем; приведення законодавства у сфері сільського розвитку у відповідність із стандартами ЄС.

Так, диверсифікація та розвиток сільської економіки мали б досягатися створенням умов для розвитку різноманітних видів економічної діяльності та форм господарювання; розвитком туристичної та рекреаційної діяльності у сільській місцевості; сприянням формуванню ринків збуту твердого біопалива; удосконаленням податкової та бюджетної системи з метою наповнення бюджетів територіальних громад сіл, селищ; наданням підтримки для розвитку сільськогосподарської

обслуговуючої кооперації шляхом стимулювання створення постачальницької, заготівельно-збутової інфраструктури на засадах кооперації; запровадженням економічного стимулювання виконання заходів з охорони земель; спрощенням умов доступу сільського населення до фінансових ресурсів, в тому числі через розвиток кредитної кооперації та розроблення альтернативного механізму кредитування із залученням соціально відповідального бізнесу та банків.

Як стверджував Міністр аграрної політики та продовольства України Олексій Павленко, "затвердження цього концептуального документа значно покращить можливості Уряду України в залученні коштів Європейського Союзу для вирішення питань розвитку сільських територій, оскільки міжнародні партнери матимуть підтвердження того, що цей напрямок є пріоритетним для політики української держави. Крім того, схвалена Концепція розвитку сільських територій слугуватиме орієнтиром для місцевих органів влади при визначенні пріоритетних напрямів розвитку регіонів"[10].

На наше переконання, доцільніше було б схвалення цієї Концепції постановою Кабінету Міністрів України в статусі *Концепції Загальнодержавної цільової програми комплексного розвитку сільських територій на період до 2025 року*, що дійсно могло б бути першим реальним кроком до системної євроінтеграційної модернізації всієї вітчизняної політики розвитку на основі міжсекторного підходу до її реалізації. Легітимізація Концепції в пропонованому нами статусі обумовлює розробку та ухвалення окремого Закону України щодо її реалізації та повністю узгоджується з чинними Законами України "Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві" від 17 жовтня 1990 року, "Про державні цільові програми" від 18 березня 2004 року.

Необхідно також враховувати, що чинна Концепція не може слугувати правовою основою для прямої практичної імплементації її положень, позаяк відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Натомість доводиться констатувати, що понині зберігається виявлена нами тенденція декларування пріоритетів розвитку сільських територій при систематичному самоусуненні держави від їх реалізації [11, с.70]. На наявність ризику імітації системних змін вказує відсутність конкретних результатів і завершених правових механізмів реалізації положень чинної Концепції розвитку сільських територій.

Так, Міністерством аграрної політики та продовольства України не було подано план заходів з реалізації Концепції в місячний термін (до 26 жовтня 2015 року), як це було передбачено пунктом 2 розпорядження Кабінету Міністрів що її схвалення. В

подальшому, пунктом 349 Плану дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік доручено Мінагрополітики до 30 червня 2016 року розроблення плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій та подання Кабінетові Міністрів України проекту розпорядження щодо затвердження цього плану заходів [12]. Відповідно пункту 52 плану заходів, затвердженого наказом Міністерством аграрної політики та продовольства України від 25 березня 2016 року № 101 [13], розроблення та подання до 30 червня Кабінетові Міністрів України проекту розпорядження Кабінету Міністрів України про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій було покладено на Департамент науково-освітнього забезпечення та розвитку підприємництва на селі.

Однак, планом пріоритетних дій новоствореного Уряду вже з 27 травня 2016 року жодних заходів щодо реалізації Концепції розвитку сільських територій на поточний 2016 рік не передбачено [14], включно і на рівні Мінагрополітики. А тривала відсутність дієвих інструментів цілеспрямованого послідовного та повного здійснення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року є викликом її системній реалізації та перспективному розвитку сільських територій, позаяк затверджений 7 жовтня 2015 року (з восьмимісячною затримкою) план заходів з реалізації цієї Державної стратегії не відповідає обсягу її операційних цілей та завдань при звуженому періоді здійснення – 2015–2017 роки. Також дотепер не затверджено в якості нормативно-правового документу схваленої Національною радою реформ 9 листопада 2015 року «Єдину комплексну стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки», яку розроблено за консолідованої підтримки Канади, Швейцарії, держав-членів ЄС, Агентства США з міжнародного розвитку USAID, Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО), Світового Банку, Європейського інвестиційного банку (ЄІБ), Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), тощо. Ця Стратегія побудована на основі Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» і Коаліційної Угоді 2014 року та визначає десять головних стратегічних пріоритетів, реалізація яких спрямована на підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського сектору і сприяння сталому розвитку сільських територій відповідно до міжнародних і європейських стандартів.

Ще шість років тому ми наголошували, що всі спроби реформувати національну економіку поза проблемою розвитку сільських територій не матимуть ніякої перспективи і сприйматимуться як засіб маніпуляції суспільною підтримкою та закордонною допомогою [15, с.57]. В умовах тривалої стагнації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, сучасна політика об'єднання сільських територіальних громад разом з міськими лише посилює невизначеність статусу сільських територій, а також економічних, соціальних, екологічних, гуманітарних,

організаційних гарантій і механізмів реалізації пріоритетів розвитку цих територій.

Таким чином, в Україні виключно концептуально визначено пріоритети та підходи для організації комплексного розвитку сільських територій на сталій основі. Водночас, на невизначений період відкладено створення та імплементацію конкретних детальних правил і процедур реалізації цих пріоритетів та підходів, що є промовистим викликом послідовній економічній інтеграції і поглибленню політичної асоціації з Європейським Союзом.

Відсутність прогресу щодо практичної реалізації чинної Концепції розвитку сільських територій засвідчує наявність ризику перманентної імітації системних змін державної політики в цій сфері, що є загрозою розвитку сільських територій в умовах реалізації Угоди про асоціацію з ЄС.

На фоні відсутності територіальної повсюдності місцевого самоврядування в Україні та системної неврегульованості субсидіарного розширення його повноважень, наявні інституційно-правові бар'єри зумовлюють зростання ризиків нерозв'язання найважливіших соціальних проблем в сільській місцевості, вирішення яких можливе лише із залученням коштів Державного бюджету України, що призведе до подальшого занепаду та деградації сільських територій навіть у разі їх приєднання до міських територіальних громад.

### **Список використаних джерел**

1. Закон 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" від 16 вересня 2014 року № 1678-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року" від 30 грудня 2015 року № 1437-р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248907971>
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року" від 19 вересня 2007 року № 1158 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007%D0%BF/page2?text=%EA%EE%EE%EF%E5%F0>
4. Довідник соціальних стандартів, нормативів, вимог і обмежень, затверджений спільним наказом Міністерства аграрної політики України та Української академії аграрних наук від 20 січня 2009 р. № 39/05. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/page/?9848>
5. Про результати аудиту виконання заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року. Бюлетень / Відп. За випуск М. Я. Шулежко, Г. А. Шах. К.: Рахункова палата України, 2013 – 31 с.: [Електронний ресурс]

веб-сайт: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo\\_2015.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf)

6. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року. Бюлетень / Відп. За випуск М. Я. Шулежко, Г. А. Шах. К.: Рахункова палата України, 2015 – 34 с.: [Електронний ресурс] веб-сайт: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747613/Bul\\_rozv\\_ukr\\_sel.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747613/Bul_rozv_ukr_sel.pdf)

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року" від 3 лютого 2010 року № 121-р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=121-2010-%F0>

8. Галузева програма соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад (модельний проект "Нова сільська громада"), затверджена наказом Міністерства аграрної політики України від 01.06.2010 № 280 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.yurist-online.com/laws-/23230/>

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції розвитку сільських територій" від 23 вересня 2015 року № 995-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80>.

10. Олексій Павленко: Уряд схвалив Концепцію розвитку сільських територій. – Новини уряду [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248517089](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248517089)

11. Залуцький І. Р. Обґрунтування пріоритетів розвитку сільських територій в умовах системності економічних реформ. / Регіональна економіка. – 2011. – №4(62). – С. 67–75

12. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік" від 16 березня 2016 року № 184-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/184-2016-%D1%80/paran8#n8>

13. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України "Про затвердження плану заходів Міністерства аграрної політики та продовольства України з реалізації плану дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік" від 25 березня 2016 року № 101 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0101730-16>

14. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік" від 27 травня 2016 року № 418-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/418-2016-%D1%80/paran6#n6>

15. Залуцький І. Р. Актуалізація пріоритетів державної політики розвитку сільських територій / Регіональна економіка. - 2011 – №2(60). – С. 51-60

## References

1. Supreme Council of Ukraine (2014), "Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony" [*The Association Agreement between Ukraine, on the one side, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other side*]. (Ratified by Law of Ukraine 1678–VII on 2014, September 16). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>. [in Ukrainian].

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Pro shvalennya Kontseptsiyi Derzhavnoyi tsil'ovoyi prohramy rozvytku ahrarnoho sektoru ekonomiky na period do 2020 roku". [*On approval of the Conception of State target development program of economy agrarian sector for the period up to 2020*]: Resolution, adopted on 2015, December 30, 1437-p. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248907971>. [in Ukrainian].

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2007). "Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi tsil'ovoyi prohramy rozvytku ukrayins'koho sela na period do 2015 roku" [*On approval of State target program of Ukrainian village development for the period up to 2015*]: Resolution, adopted on 2003, September 19, 1158. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1158-007%D0%BF/page2?text=%EA%EE%EE%EF%E5%F0>. [in Ukrainian].

4. Ministry of Agrarian Policy of Ukraine, Ukrainian Academy of Agrarian Sciences (2009). "Dovidnyk sotsial'nykh standartiv, normatyviv, vymoh i obmezhen" [*Reference book of social standards, norms, requirements and limitations*]: Joint order, adopted on 2009, January 20, 39/05. Retrieved from <http://www.minagro.gov.ua/page/?9848>. [in Ukrainian].

5. Accounting Chamber of Ukraine (2013). "Pro rezul'taty audytu vykonannya zahodiv Derzhavnoyi tsil'ovoyi prohramy rozvytku ukrayins'koho sela na period do 2015 roku" [*On audit results implementation of the State target program of Ukrainian village development for the period up to 2015*]: Byuleten' – bulletin. Retrieved from [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo\\_2015.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf). [in Ukrainian].

6. Accounting Chamber of Ukraine (2015). "Pro rezul'taty audytu efektyvnosti vykorystannya koshtiv derzhavnogo byudzhetu, spryamovanykh na vykonannya Derzhavnoyi tsil'ovoyi prohramy rozvytku ukrayins'koho sela na period do 2015 roku" [*On the audit results of efficiency of the state budget funds aimed at the implementation of the State target program of Ukrainian village development for the period up to 2015*]: Byuleten' – bulletin. Retrieved from [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747613/Bul\\_rozv\\_ukr\\_sel.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747613/Bul_rozv_ukr_sel.pdf). [in Ukrainian].

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2010), "Pro skhvalennya Kontseptsiyi Derzhavnoyi tsil'ovoyi prohramy staloho rozvytku sil's'kykh terytoriy na period do 2020 roku" [*On approval of the Conception of the State target program of sustainable development of rural*



areas for the period up to 2020"]: Resolution, adopted on 2010, February 3, 121-r. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=121-2010-%F0>. [in Ukrainian].

8. Ministry of Agrarian Policy of Ukraine (2010), "Haluzeva prohrama sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku sil's'kykh terytorial'nykh hromad (model'nyy proekt "Nova sil's'ka hromada")" [*"Industry program of socio-economic development of rural communities (model project "New Rural Community")"*]: Order, adopted on 2010, June 1, 280. Retrieved from <http://news.yurist-online.com/laws-/23230/>. [in Ukrainian].

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Pro skhvalennya Kontseptsii rozvytku sil's'kykh terytoriy" [*"On approval of the Development Conception of rural areas"*]: Resolution, adopted on 2015, September 23, 995-p. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80>. [in Ukrainian].

10. Pavlenko O. "Uryad skhvalyv Kontseptsiiu rozvytku sil's'kykh terytoriy" [*"The Government approved the Development Conception of rural areas"*]: Government data. Retrieved from [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248517089](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248517089). [in Ukrainian].

11. Zalutskyi I. R. (2011). "Obgruntuvannya priorytetiv rozvytku sil's'kykh terytoriy v umovakh systemnosti ekonomichnykh reform" [*"Substantiation of Rural Areas Development in Terms of Economic Reforms Consistency"*]. *Rehional'na ekonomika – Regional Economy*, 62(4), 67–75. [in Ukrainian].

12. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "Pro zatverdzhennya planu diy Kabinetu Ministriv Ukrayiny na 2016 rik" [*"On approval of action plan of the Cabinet of Ministers of Ukraine for 2016"*]: Resolution, adopted on 2016, March 16, 184-r. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/184-2016-%D1%80/paran8#n8>. [in Ukrainian].

13. The Ministry of agrarian policy and food of Ukraine (2016). "Pro zatverdzhennya planu zakhodiv Ministerstva aharnoyi polityky ta prodovol'stva Ukrayiny z realizatsii planu diy Kabinetu Ministriv Ukrayiny na 2016 rik" [*"On approval of action plan of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine in terms of action plan realisation of Cabinet of Ministers of Ukraine for 2016"*]: Order, adopted on 2016, March 25, 101. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0101730-16>. [in Ukrainian].

14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "Pro zatverdzhennya planu priorytetnykh diy Uryadu na 2016 rik" [*"On approval of priority action plan of Government for 2016"*]: Resolution, adopted on 2016, May 27, 418-r. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/418-2016-%D1%80/paran6#n6>. [in Ukrainian].

15. Zalutskyi I.R. (2011). "Aktualizatsiya priorytetiv derzhavnoyi polityky rozvytku sil's'kykh terytoriy" [*"Actualization of the State Policy Priorities of Rural Areas Development"*]. *Rehional'na ekonomika – Regional Economy*, 60(2), 51–60. [in Ukrainian].