

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.1.2](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.1.2)

УДК 353(075.8)

I. М. Грищенко,

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та природокористування України, м. Київ

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Iryna Gryshchenko

Doctor of Public Administration, Professor of the Department of Public Administration and Innovation Management of the Institute of Postgraduate Education of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, city Kyiv

ANALYSIS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF RURAL DEVELOPMENT

У статті досліджено поняття "сільські території" та з'ясовано, що сільські території являють собою складну і багатофункціональну природну, соціально-економічну і виробничо-господарську структуру й характеризуються сукупністю властивих кожній з них особливостей. Досліджено нормативно-правову базу, що регулює питання розвитку сільських територій в Україні. Проаналізовано державну політику України, спрямовану на забезпечення сталого розвитку сільських територій та з'ясовано, що вона побудована у відповідності з міжнародними зобов'язаннями України, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і визначає довгострокову концепцію розвитку сільських територій. Комплексні заходи з реалізації державної політики створюють базу для стабільної, прозорої і передбачуваної правової системи, направленої на покращення бізнес-клімату, протидію корупції і стимулювання інвестицій для розвитку сільських територій. Механізми державного управління формують збалансований підхід до посилення конкурентоспроможності сільськогосподарського сектору і збільшення експорту, намагаючись водночас забезпечити рівномірний розподіл наявних переваг, зокрема, за рахунок сприяння розвитку сільських територій і покращення якості життя та збереження природних ресурсів і довкілля.

The article analyzes the concept of "rural territories" and finds that rural territories are a complicated and multifunctional natural, socio-economic and industrial-economic structure and are characterized by a set of peculiarities inherent in each of them. The regulatory framework regulating the development of rural areas in Ukraine is explored and the directions of the state policy aimed at improving the quality of life of the rural population by providing state support for individual housing construction in the countryside, developing a network of educational institutions, culture, health care, providing people with quality drinking water and high quality housing and communal services.

Protection and conservation of natural resources in rural areas will be ensured by strengthening the responsibility for the absence of approved schemes of sanitary cleaning of settlements and the presence of natural landfills, creation of new and expansion of existing territories and objects of the

nature reserve fund, simplification of the conditions of rational use of recreational resources of territories and objects of the natural reserve fund for the formation of the economic environment and the development of the sphere of employment.

It is planned to ensure diversification and development of the rural economy by creating organizational, social and economic conditions for the development of various types of economic activities and forms of management in the countryside.

Improvement of the rural management system needs to be implemented through the development of legislative and other regulatory and legal acts to ensure the integrated development of rural areas, the creation of agricultural service cooperatives, the definition of areas of unproductive agricultural land of state ownership for the cultivation of bioenergy crops.

Education and information and counseling is planned to be implemented through education for rural communities with a view to their participation in the development of projects for the attraction of international technical assistance and the organization of the conduct of entrepreneurship activities for unemployed people living in rural areas.

Ключові слова: *сільські території; державна політика; розвиток сільських територій.*

Keywords: *rural territories; state policy; development of rural territories.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Реформи державного управління, які нині реалізуються в Україні зіштовхнулися з надзвичайно потужними економічними, соціальними, культурними, історичними та іншими викликами. Наразі всі без виключення реформаторські починання перебувають на стадії переосмислення їх ключової мети, критеріїв оцінювання, відповідності запитам суспільства тощо. Не залишилися в стороні і реформи, спрямовані на децентралізацію, посилення системи місцевого самоврядування, розвиток сільських територій.

У першу чергу це пов'язано з тим, що майже за 28 років перетворень у державі не призвели до покращення добробуту, на яке очікували мешканці сільської місцевості. Сільські території так і залишаються у складних умовах з проблемами збільшення безробіття та зростання бідності. Негнучкий ринок землі у поєднанні з низьким рівнем освіти, браком молодих, ділових, інноваційних фермерів призвели до утворення неефективної структури господарюючих суб'єктів та невикористання потенціалу для підвищення продуктивності й диверсифікації. Соціальна інфраструктура перебуває у неналежному стані. Продовжує погіршуватися ситуація з навколишнім середовищем, природними ресурсами. Більшість жителів сільських територій не мають доступу до високоякісних освітніх і медичних послуг. Близько 30 % дітей у сільській місцевості мають можливість відвідувати дошкільні навчальні заклади. Випускники сільських шкіл демонструють набагато гірші знання за результатами зовнішнього незалежного тестування, ніж їх міські однолітки. Рівень бідності в сільській місцевості майже вдвічі вищий, ніж у містах. Смертність майже на 40 % вища, ніж у містах. На думку експертів, у багатьох випадках сільські мешканці помирають передчасно через бідність, відсутність системних медичних оглядів і низьку доступність до медичної допомоги. Високий рівень алкоголізму і наркоманії веде до розпаду сімей і недостатнього догляду за дітьми. Зберігається великий розрив між якістю житла та комунальних послуг і обсягами будівництва в сільських територіях і в містах. Кількість несанкціонованих сміттєзвалищ постійно зростає. Всі ці та інші фактори є причиною стійкої міграції працездатного населення із сільських територій до міст або ж за межі країни.

На сьогодні є очевидним, що конкурентоспроможною Україна зможе стати лише за умови стійкого зростання економіки, забезпечення соціальних стандартів, підвищення якості життя, що напряму пов'язано з збільшенням внутрішнього валового продукту (ВВП) України. А на сьогодні майже 20% ВВП це агропромислова продукція – продукція, яка виробляється в сільських територіях.

На з'ясування механізмів розвитку сільських територій в Україні направлено це дослідження, яке проводиться в межах науково-дослідної теми "Теоретичні засади і механізми реалізації інноваційних процесів в публічному управлінні" (ДР №0118U100146) кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Низка проблемних питань щодо забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні протягом десятиліть не зменшується, а лише структурується і захоплює все більше сфер суспільного життя, які необхідні для комплексного підходу до формування державної політики у сфері розвитку сільських територій.

Найвизначнішими вченими, які досліджували питання розвитку сільських територій є М. К. Орлатий, П. Т. Саблук, Х. М. Семенишин, М. Ф. Кропивка, Е. М. Лібанова, І. В. Прокопа, О. І. Павлов, В. В. Юрчишин та ін.

Багатоаспектність поняття “сільські території” призвела до того, що залежно від приналежності до тієї чи іншої галузі науки, науковці інтерпретують цей термін починаючи від екологічного, соціально-економічного, виробничо-господарського, самоврядного трактування і закінчуючи периферійним розташуванням по відношенню до міста.

У цій статті ми узагальнимо напрацювання науковців щодо розвитку сільських територій та проаналізуємо державну політику, спрямовану на розвиток сільських територій в Україні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження формування та реалізації державної політики у сфері розвитку сільських територій в Україні.

Виходячи з мети в статті вирішувалися такі завдання:

- дослідити нормативно-правову базу, що регулює питання розвитку сільських територій в Україні;
- проаналізувати державну політику України, спрямовану на забезпечення сталого розвитку сільських територій.

Вклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація вивільняє потенціал громад. Все більш переконливими є показники, що демонструють спроможність органів місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку територій об'єднаних територіальних громад.

Наприкінці 2018 року, за даними моніторингу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 479 спроможних територіальних громад уже отримали у комунальну власність землі за межами населених пунктів загальною площею 938,7 тис га. Це доводить незмінний курс на максимальне розширення і посилення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні.

Досліджуючи процеси децентралізації варто звернути увагу на механізми державної підтримки розвитку сільських територій, оскільки основний ресурс об'єднаних територіальних громад – це земля і все, що з нею пов'язано.

Найбільш точно, за нашим баченням, визначення сільських територій сформулював І. В. Прокопа “...це не тільки “просторовий” ресурс, але й розташовані на території усі інші ресурси, в тому числі (і насамперед) людські, тобто населення зосереджене в поселеннях” [1, с. 29].

Академік В. В. Юрчишин акцентує увагу на багатоаспектності функцій і характеристик сільських територій зауважуючи, що ці території являють собою складну і багатофункціональну природну, соціально-економічну і виробничо-господарську структуру й характеризуються сукупністю властивих кожній з них особливостей.

Низка науковців аргументовано доводять, що без включення у поняття “сільські території” екологічної складової всі інші будуть розвиватися не на повну потужність, оскільки економічна система не може стабільно розвиватися без підтримки екологічної рівноваги. Населення сільських територій повинно турбуватися не лише про сьогоденне використання цих територій, але й про прийдешні покоління і залишити їм основний сільський ресурс – ґрунт з найвищою у світі родючістю, якість якого напряму пов'язана зі станом атмосфери, місцевих водоймищ, фауни, флори і політики використання природних ресурсів на місцях [2, с. 115].

Організація з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) розглядає сільські території або сільський регіон як територію, що включає людей, територію та інші ресурси суспільного ландшафту і маленьких населених пунктів за межами безпосередньої сфери економічної активності великих міських центрів, при цьому, критерієм віднесення поселення до міського чи сільського є густина населення. В Україні таке європейське визначення неприйнятне, оскільки лише за густотою населення визначати сільські території в українських реаліях некоректно. Проте, спираючись на всі наведені вище визначення, можемо обґрунтовано констатувати, що сільські території – це обжита місцевість поза територією міст з її природними ресурсами, соціально-культурно-побутовими умовами, населенням, основними засобами, що здійснює виробничі, соціальні та екологічні функції.

Відповідно для забезпечення сталого розвитку сільські території повинні оцінюватися за економічної ефективністю, соціальною справедливістю і екологічною безпекою. А які кроки робить держава для забезпечення розвитку сільських територій?

Концепція розвитку сільських територій [4], схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 року № 995-р, метою реалізації ставить досягнення гарантованих стандартів та покращення умов проживання сільського населення, збереження сільського населення як носія української ідентичності, культури і духовності, створення умов для розширення можливостей сільських громад для розв'язання існуючих проблем.

План заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 року № 489-р передбачає низку системних заходів до 2025 року, спрямованих на комплексне врегулювання питань розвитку сільських територій.

Згідно з планом заходів, органами державної виконавчої влади будуть регулюватися, підтримуватися та координуватися такі блоки розвитку сільських територій:

1. Підвищення якості життя сільського населення шляхом:

- надання державної підтримки для індивідуального житлового будівництва на селі;
 - розвитку мережі закладів охорони здоров'я та поліпшення медичного обслуговування;
 - затвердження місцевих програм розвитку фізичної культури та спорту;
 - пропагування здорового способу життя на селі;
 - проведення перевірки стану автомобільних доріг;
 - зміцнення матеріально-культурної бази закладів культури та впровадження сучасних інформаційних технологій в їх діяльність;
 - розроблення регіональних програм відновлення та збереження культурної і історичної спадщини територіальної громади;
 - забезпечення сільського населення питною водою належної якості;
 - підвищення рівня надання житлово-комунальних послуг.
- 2. Охорона та збереження природних ресурсів у сільській місцевості шляхом:*
- організації роботи з видалення залишків непридатних або заборонених до використання пестицидів і агрохімікатів, накопичених за попередні роки, з місць їх зберігання;
 - посилення відповідальності за відсутність затверджених схем санітарної очистки населених пунктів або за їх неналежне функціонування та за наявність стихійних сміттєзвалищ;
 - створення нових та розширення існуючих територій і об'єктів природно-заповідного фонду;
 - законодавчого забезпечення можливості участі територіальних громад і суб'єктів господарювання до управління територіями і об'єктами природно-заповідного фонду;
 - спрощення умов раціонального використання рекреаційних ресурсів територій та об'єктів природно-заповідного фонду для формування економічного середовища та розвитку сфери зайнятості;
 - створення та функціонування музеїв природи, музейних кімнат, екоосвітніх центрів, еколого-освітніх класів, еколого-освітніх стежок на територіях;
 - розроблення та впровадження заходів із збереження окремих видів флори і фауни, середовищ їх існування на територіях і об'єктах природно-заповідного фонду;
 - організації розроблення та виконання регіональних і місцевих програм поводження з відходами;
 - проектування та будівництва водопровідних й каналізаційних очисних споруд.
- 3. Диверсифікація та розвиток сільської економіки шляхом:*
- створення організаційних, соціальних, економічних умов для розвитку різноманітних видів економічної діяльності та форм господарювання на селі;
 - законодавчого врегулювання питання розвитку туристичної та рекреаційної діяльності у сільській місцевості;
 - удосконалення механізму стимулювання виробництва та споживання альтернативних видів палива і джерел енергії;
 - розроблення регіональних програм щодо поетапного заміщення традиційних енергоносіїв альтернативними джерелами енергії;
 - спрощення умов доступу сільського населення до фінансових ресурсів;
 - розроблення пілотних проектів з розвитку сільських територій, що стимулюватимуть такі види діяльності як туризм, сфера обслуговування, народні промисли тощо;
 - розроблення пілотних проектів щодо сприяння виходу малих та середніх сільськогосподарських товаровиробників на організований товарний ринок;
 - створення реєстру інвестиційних програм і проектів з розвитку сільських територій.
- 4. Удосконалення системи управління сільськими територіями шляхом:*
- розробки законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо забезпечення комплексного розвитку сільських територій;
 - створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів;
 - сприяння формуванню сировинної бази для виробництва і використання біопалива для теплопостачання комунальної сфери та сільського населення;
 - визначення площ малопродуктивних сільськогосподарських земель державної форми власності для вирощування біоенергетичних культур.
- 5. Освіта та інформаційно-консультаційне забезпечення шляхом:*
- створення інформаційного поля довідки про вищі навчальні заклади та спеціальності, за якими особи старше 45 років можуть отримувати ваучер на здобуття конкурентоспроможних спеціальностей;
 - розширення переліку робітничих професій, за якими здійснюється підтвердження результатів неформального професійного навчання, з урахуванням потреб осіб, які проживають у сільській місцевості;
 - проведення інформаційно-роз'яснювальної і консультаційної роботи, навчання для сільських громад з метою їх участі в розробленні проектів залучення міжнародної технічної допомоги та організації провадження безробітним, що проживають у сільській місцевості, підприємницької діяльності;
 - сприяння розвитку інновацій шляхом розширення системи дорадництва у сільському господарстві;
 - підготовки фахівців для розроблення проектів залучення міжнародної технічної допомоги для формування локальних проектів розвитку сільських територій;

– запровадження навчальних програм, проведення тренінгів і семінарів для сільських голів та фермерських господарств з питань розвитку несільськогосподарських видів бізнесу [3].

Третім основоположним документом, за допомогою якого реалізується державна політика щодо розвитку сільських територій є єдина комплексна Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки (далі – Стратегія). Ця Стратегія розроблена Міністерством аграрної політики та продовольства України і направлена на підвищення конкурентоспроможності сільського господарства і сприяння розвитку сільських територій на сталій основі відповідно до стандартів ЄС і міжнародних стандартів.

Стратегія охоплює десять головних стратегічних пріоритетів, що забезпечують комплексну, неупереджену, реалістичну концепцію розвитку та загальні засади реформування. Серед пріоритетів виокремлено:

– забезпечення бізнес-клімату, протидії корупції, створення стабільної правової системи, що відповідає європейським і міжнародним стандартам, у тому числі виконання угоди про асоціацію між Україною та ЄС;

– проведення земельної реформи;

– інституціональна реформа Мінагрополітики і пов'язаних державних агенцій та державних підприємств;

– забезпечення продовольчої безпеки;

– оподаткування;

– розвиток агропродовольчих ланцюгів доданої вартості;

– доступ до міжнародних ринків, просування експорту та внутрішній ринок, управління імпортом;

– сільській розвиток – відродження українського села;

– захист довкілля та управління природними ресурсами;

– аграрна наука, освіта, інновації та дорадчі послуги.

В межах предмету дослідження, акцентуємо увагу на розкритті заходів, що заплановані в межах реалізації політики стимулювання сільського розвитку. До основних заходів варто віднести надання прямої фінансової та правової підтримки для зміцнення потенціалу сільських територіальних громад, розробку і впровадження інтегрованих місцевих стратегій розвитку для сільського населення. Удосконалюються шляхи та умови надання основних послуг населенню сільських територій. Розвиваються диверсифіковані види діяльності та інфраструктура для сільського туризму. Розробляються просвітницькі програми для розвитку вмінь і навичок населення сільських територій, підвищення його обізнаності щодо необхідності збереження місцевих і національних традицій, культурної спадщини.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, опрацювання основоположних нормативно-правових документів, що регулюють питання розвитку сільських територій в Україні та через які реалізується державна політика у сфері розвитку сільських територій дає підстави стверджувати, що державна політика побудована у відповідності з міжнародними зобов'язаннями України, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і визначає довгострокову концепцію розвитку сільських територій.

Комплексні заходи з реалізації державної політики створюють базу для стабільної, прозорої і передбачуваної правової системи, направленої на покращення бізнес-клімату, протидію корупції і стимулювання інвестицій для розвитку сільських територій.

Аналіз державної політики у сфері розвитку сільських територій доводить, що вона закладає фундамент для проведення інституціональної реформи, необхідної для належної реалізації запланованих заходів. Механізми державного управління формують збалансований підхід до посилення конкурентоспроможності сільськогосподарського сектору і збільшення експорту, намагаючись водночас забезпечити рівномірний розподіл наявних переваг, зокрема, за рахунок сприяння розвитку сільських територій і покращення якості життя та збереження природних ресурсів і довкілля.

У перспективі доцільно систематично здійснювати моніторинг заходів з впровадження державної політики щодо розвитку сільських територій в Україні та відповідно до отриманих результатів вносити корективи.

Список використаних джерел.

1. Семенишин Х. М. Визначення поняття “сільські території”: соціально-економічний аспект / Х. М. Семенишин // Науковий вісник національного університету ДПС України, 4 (59), 2012. – С. 28–32.

2. Павлов О. І. Сільські території: теоретико-методологічні засади дослідження / О. І. Павлов // Регіональна історія України: збірник наукових статей. – Вип. 3, 2009. – С. 113–132.

3. Про затвердження плану заходів з реалізації розвитку Концепції розвитку сільських територій [Електронний ресурс]. Розпорядження Кабінету Міністрів України 19 липня 2017 року № 489-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-p/2017/>

4. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій [Електронний ресурс]. Розпорядження Кабінету Міністрів України 23 вересня 2015 року № 995-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-p/2015/>

5. Орлатий М. К. Підходи до формування ресурсного потенціалу сільських територій Дніпропетровської області / М. К. Орлатий, А. Є. Величко // Публічне адміністрування: теорія та практика. –

References.

1. Semenyshyn Kh. M. (2012), “Definition of the concept of “rural territories”: socio-economic aspect”, *Naukovyj visnyk natsional'noho universytetu DPS Ukrainy*, vol. 4 (59), pp. 28–32.
2. Pavlov O. I. (2009), “Rural Territories: Theoretical and Methodological Principles of Research”, *Rehional'na istoriia Ukrainy: zbirnyk naukovykh state*, vol. 3, pp. 113–132.
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), “On Approval of the Action Plan for the Implementation of the Concept for the Development of Rural Areas”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-p/2017/> (Accessed 19 July 2017).
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), “On Approval of the Concept of Rural Development”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-p/2015/> (Accessed 23 September 2015).
5. Orlyatij M. K. (2013), “Approaches to formation of resource potential of rural areas of Dnipropetrovsk region”, *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*. [Online], vol. 1, available at: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp> (Accessed 1 November 2013).

Стаття надійшла до редакції 20.01.2019 р.