НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНА УСТАНОВА «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»

СОЦІОЕКОЛОГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Монографія

Київ – 2016

УДК : 332.146.2 : 504.062.4 (447)

ББК : 65.9
С 69

Соціоекологічні пріоритети сталого розвитку сільських територій : [монографія] / [В. І. Куценко, Я. В. Остафійчук, М. В. Ільїна та ін.] ; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». — К., 2016. — 351 с.

Відповідальні виконавці:

д.е.н. В. І. Куценко; д.е.н. Я. В. Остафійчук; д.г.н. А. В. Степаненко; д.е.н. В. С. Міщенко; д.е.н. І. М. Лицур; к.соц.н. М. В. Ільїна; к.е.н. Т. М. Носуліч; к.е.н. Ю. Б. Шпильова.

У монографії обґрунтовано теоретико-методологічні засади сталого розвитку сільських територій. Розглянуто концептуальні основи забезпечення соціально-екологічного розвитку села, обґрунтовано наукові основи їх реалізації в Україні. Здійснено комплексний аналіз ключових соціальних і екологічних проблем та їх впливу на формування сприятливих умов життєдіяльності сільських мешканців. Особливу увагу приділено перспективним напрямам та пріоритетам соціо-еколого-економічних перетворень сільських територій, що відбуваються в Україні в умовах поглиблення процесів євроінтеграції та децентралізації.

Монографія розрахована на науковців, працівників соціальної сфери, державних службовців, викладачів, аспірантів, студентів, широкого кола фахівців.

Рецензенти:

Т.А. Заяць, д.е.н., проф., зав. відділу, Інститут демографії і соціальних досліджень ім. М.В. Птухи Національної академії наук України

В.В. Микитенко, д.е.н., проф., г.н.с., Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»

В.В. Пилипів, д.е.н., проф., Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана

Монографія підготовлена в межах виконання наукової роботи №III-11-14(15) «Організаційно-економічний механізм забезпечення соціально-екологічного розвитку сільських територій», державний реєстраційний номер 0113U007882.

Рекомендовано до друку вченою радою Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України» (протокол № 12 від 24 листопада 2016 р.).

ISBN 978-966-02-8080-9 (електронне видання)
© ДУ ІЕПСР НАН України, 2016

ЗМІСТ

Передмова 5

І. Наукові основи сталого розвитку сільських територій: соціоекологічні аспекти 6

1.1. Теоретико-методологічні підходи до визначення та дослідження сільських територій..... 6

1.2. Концепт сталого розвитку і сільські території: базові цільові орієнтири 20

1.3. Концептуальні засади управління сталим розвитком сільських територій..... 27

1.4. Методологічні підходи до типології сільських територій за ознаками соціального розвитку й екологічного стану..... 37

1.5. Методичні підходи до прогнозування соціально-екологічного стану сільських територій..... 54

ІІ. Політика розвитку сільських територій у світовій теорії і практиці..... 59

2.1. Генезис і завдання політики розвитку сільських територій Європейського Союзу..... 59

2.2. Організаційно-інституційні засади реалізації Спільної аграрної політики ЄС..... 72

2.3. Організація фінансування та забезпечення управління в межах Спільної аграрної політики..... 83

2.4. Соціальний і екологічний вимір Спільної аграрної політики..... 90

ІІІ. Управління розвитком сільських територій в Україні..... 103

3.1. Інституційне й організаційно-управлінське забезпечення розвитку села..... 103

3.2. Бюджетне забезпечення соціально-екологічного розвитку села.. 118

3.3. Децентралізація управління розвитком сільських територій: соціально-екологічні аспекти..... 126

3.4. Управління природноресурсним потенціалом сільських територій в умовах децентралізації влади..... 137

IV. Діагностика розвитку сільських територій України……. 144
4.1. Оцінка тенденцій розвитку сільських територій ……..... 144
4.2. Типологія сільських територій ……..…… 165
4.3. Прогноз розвитку сільських територій України: ризики та загрози……..... 176
V. Формування системи поводження з відходами на сільських територіях..... 205
5.1. Аналіз особливостей утворення та накопичення відходів на сільських територіях……..…… 205
5.2. Механізм фінансово-ресурсного забезпечення функціонування системи поводження з відходами ……..…… 210
5.3. Напрями модернізації системи поводження з відходами на сільських територіях ……..... 214
VI. Пріоритети забезпечення сталого розвитку сільських територій ……... 225
6.1. Формування світоглядних засад сталого розвитку на селі..... 225
6.2. Екологічна і соціальна складова організаційно-економічного механізму управління розвитком сільських територій.....……. 236
6.3. Екосистемні послуги в системі стимулювання розвитку села..... 255
6.4. Стратегічні пріоритети державної політики розвитку сільських територій……..... 263
Післямова 278
Список використаних джерел……..... 279
Додатки 296

ПЕРЕДМОВА

Згідно з проектом Єдиної комплексної стратегії та плану дій розвитку сільського господарства і сільських територій на 2015–2020 роки, кінцевою метою їх реалізації є підвищення конкурентоспроможності сільського господарства і сприяння розвитку сільських територій на сталій основі відповідно до стандартів ЄС.

У результаті взаємодії економічного та соціального аспектів постає завдання справедливого розподілу ресурсів усередині одного покоління; екологічного й економічного – вартісної оцінки впливів на довкілля; соціального та екологічного – урахування прав прийдешніх поколінь та участі всіх верств населення у процесі прийняття рішень. І цей перелік не є вичерпним, він доповнюється широким спектром складних ланцюжків на кшталт "якість природного середовища – фізичне, психічне, духовне, соціальне здоров'я – економічні втрати – національна безпека" тощо. Системне пізнання їхньої сутності потребує застосування методології соціоекономіки та соціоекології як міждисциплінарних напрямів досліджень. Запропонована монографія зосереджує увагу на аналізі тенденцій соціального розвитку й екологічного стану сільських територій, визначенні ключових проблем, на вирішенні яких необхідно консолідувати зусилля держави, органів місцевого самоврядування, господарюючих суб'єктів і територіальних громад.

Розвиток особистих селянських та фермерських господарств і сільських територій значною мірою зумовлює взаємовлив їхньої економічної діяльності на стан навколишнього природного середовища, функціонування соціальної сфери села, перспективи подолання ключових соціально-екологічних проблем, з якими мешканці сільських територій стикаються у своїй повсякденній діяльності. Це визначило тематичну спрямованість дослідження, де здійснено аналіз соціально-екологічних процесів, притаманних сільським територіям, умов їх життєдіяльності, а також оцінку перспектив їх подальшого розвитку в умовах децентралізації.

Авторський колектив: д.е.н. Куценко В. І.; д.е.н. Остафійчук Я. В.; д.г.н. Степаненко А. В.; д.е.н. Міщенко В. С.; д.е.н. Лицур І. М.; к.соц.н. Ільїна М. В.; к.е.н. Носуліч Т. М.; к.е.н. Шпильова Ю. Б.; к.е.н. Маковецька Ю. М.; к.е.н. Омельяненко Т. Л.; к.е.н. Обиход Г. О. Анісімов В. М.; Штогрин Г. С.

I. НАУКОВІ ОСНОВИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ: СОЦІОЕКОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

1.1. Теоретико-методологічні підходи до визначення та дослідження сільських територій

У наукових дослідженнях відсутній узгоджений підхід до трактування сутності та принципів функціонування сільських територій. Як засвідчує бібліографічний аналіз, актуальними залишаються питання щодо визначення поняття «сільські території», концептуальних засад їх дослідження за ресурсно-функціональним і управлінським напрямами, а також обґрунтування функцій сільських територій. Цей аспект раніше практично не брався до уваги при розробці та ухваленні заходів управління, тому в межах наукового дослідження потребує, на думку Павлова О. [105], особливої уваги.

Згідно визначення Мельника С., «сільська територія – це історично сформований елемент поселенської мережі, що поєднує організаційну й функціональну сукупність селищ, сіл, хуторів, односімейних та інших жилих утворень, які знаходяться під юрисдикцією сільських (селищних) рад» [80]. Цієї ж думки притримуються Шаповал П. [167]. За таким підходом сільські території фактично ототожнюються з адміністративними одиницями.

Барановський М. виокремлює декілька підходів до визначення поняття «сільські території», а саме: адміністративний, виробничий, поселенський, територіальний і комплексний. Їх узагальнення «дає підстави констатувати, що, по-перше, сільські території є комплексним утворенням, яке виконує різноманітні функції; по-друге, вони включають території поза межами міських поселень; по-третє, вони включають в себе не лише територію як просторовий базис для розвитку аграрного сектору, а й сільські поселення, сільський соціум та суб'єкти господарювання» [12, с. 1-2]. З урахуванням функцій, які виконують сільські території, автор виділяє такі їх підсистеми, як господарську, поселенську, соціальну та працересурсну.

Мамонова В. визначає територію як багатофункціональну соціально-економічну систему, розташовану в просторі та відносно відокремлену від зовнішнього середовища, яка складається з елементів, зв'язків і відносин між ними, а також процесів, що відбуваються завдяки взаємодії елементів системи. Елементами такої системи можуть бути органи державної влади та місцевого самоврядування, громада, природні ресурси, підприємства; зв'язки між

елементами системи можуть мати характер вертикальних, горизонтальних і зворотних – як реакція одних елементів на ті чи інші дії інших [77, с. 9]. Саблук П. теж визначає сільські території «як складну багатофункціональну природну, соціально-економічну й виробничо-господарську систему з властивими їй кількісними, структурними, природними й іншими характеристиками [136, с. 21]. Павлов О. підкреслює, що сільська територія є не житловим, а соціальним і природним просторовим утворенням, а поселенська мережа виступає лише одним компонентом сільських територіальних утворень [106, с. 115].

Більшості визначень поняття «сільські території» притаманна спроба охопити якомога більше аспектів їх функціонування. Гоголь Т. слушно вказує на «складність повного розкриття сутності категорії «сільська територія» в одному визначенні та важливість розгляду цього поняття водночас як елемента територіальної організації, системи розселення та соціальної організації суспільства» [28, с.4-5]. Так, за визначенням Славова В. і Коваленка О., «сільська територія є економічно-екологічною категорією, регіонально-територіальним утворенням зі специфічними природно-кліматичними, соціально-економічними умовами, де економічно й екологічно збалансовані та енергетично взаємопов'язані різні ресурси (природні, трудові, матеріальні, енергетичні, інформаційні, фінансові тощо) з метою створення сукупного суспільного продукту конкретної території та повноцінного життєвого середовища для сучасного і майбутніх поколінь» [140]. Попри розлогість і багаторівневість подібних визначень, їм бракує чіткості у формулюванні сутнісних, специфічних ознак сільських територій.

У західній економічній науці здебільшого застосовують багатокритеріальний підхід до визначення сільських територій, за яким останні складаються з:

– фізичного простору, де до складу поселень та інфраструктури включено частину ландшафтів;

– природного середовища, в якому домінують такі його елементи, як пасовища, ліси, гори, пустелі;

– поселень із малою щільністю населення;

– виробничого простору, в межах якого більшість людей зайнята в сільському господарстві;

– економічної території, де ціна на землю є відносно низькою;

– місцевості, структурі виробництва якої притаманні високі трансакційні витрати, пов'язані зі значними відстанями від великих адміністративних і промислових центрів та незадовільною інфраструктурою [62].

Попри практичну цінність такого синтетичного визначення, його недоліком є нездатність визначити й описати сільські території в умовах, коли їм бракує одного або кількох наведених елементів чи умов функціонування.

Проаналізувавши наведені та інші визначення, для цілей цієї науково-дослідної роботи під *сільськими територіями* слід розуміти соціально-економічний простір, що виник унаслідок перетворення людиною природного

ландшафту в комплексне багатофункціональне утворення, основними складовими якого є просторово-ресурсна основа для сільської економіки, природне середовище й місце життєдіяльності сільських людських спільнот.

Окрім визначення, розробка базових понять щодо сільських територій як цілісних соціо-еколого-економічних просторових систем потребує категоризації власне цього поняття, наприклад, як рекомендує Павлов О., за галузевою, поселенською, територіальною і функціональною ознаками, оскільки «сільські території – це не тільки просторовий базис виробництва, а й природне середовище та місце життєдіяльності людей. Саме тому від людини, її культурно-освітнього рівня, професійної підготовки, навичок, вмотивованості, бажання та вміння працювати і господарювати залежить ефективність використання території» [106, с. 116].

Згідно з концепцією просторової організації суспільства, яка зосереджує увагу на вивченні не окремих компонентів системи, а їх сукупності, у просторовому відношенні сільські території мають загальнодержавний, регіональний, районний та низовий рівні, а складові зазначеної системи взаємопов'язані між собою на горизонтальному та вертикальному рівнях [106, с. 5]. Застосування системного методу, покликаного визначати не лише структуру об'єкта, але і його зв'язки з іншими об'єктами, дає підстави відносити сільські територіальні утворення до систем, яким властиві непередбаченість, відкритість, неврівноваженість та нестабільність. Диференціювати сільські території можна за такими категоріями, як демографічний склад населення, адміністративний та політико-правовий статус, галузева спрямованість місцевої економіки, вид і режим використання території, динаміка розвитку, ступінь складності та ресурсозабезпеченості тощо. У цьому контексті Поленкова М. виділяє такі складові елементи сільських територій:

- території, зайняті селами, хуторами, односімейними й іншими житловими утвореннями;
- тваринницькі та інші виробничі приміщення незалежно від місця їх розташування – у сільському поселенні чи поза його межами;
- природоохоронні (екологозабезпечуючі), інші лісові насадження включно з лісовими ділянками;
- відкриті природні та штучні водойми, річки, запаси підземних вод, у тому числі мінеральні джерела;
- об'єкти історико-культурної спадщини, представники селянства, які зберігають культурні традиції;
- сільськогосподарські угіддя, де вирощується продукція рослинництва;
- соціальна і виробнича інфраструктура, що діє на сільській території і забезпечує потреби її функціонування та розвитку;
- сільськогосподарські, заготівельні, переробні підприємства різних форм власності, що виробляють продукцію або здійснюють обслуговування підприємств;
- село як соціально-побутовий осередок, адміністративний і культурний центр [117].

Разом з тим кожне сільське територіальне утворення здатне виконувати функції загальнонаціонального значення, а саме: виробничу, демографічну, соціально-культурну, природоохоронну, оздоровчо-рекреаційну, житлово-комунальну, просторово-комунікаційну, соціального контролю над територією тощо [117].

Для науково-практичного використання поняття «сільські території» важливою є його унормованість – усталеність і закріпленість у законодавчих та регулятивних актах, уніфікованість для цілей адміністративної політики. Єдиним документом (досі не ухваленим), що містив визначення сільської території, є проект Закону України "Про планування територіальної інфраструктури сільської місцевості" від 7 квітня 2005 р. Законопроект визначає територіальну інфраструктуру сільської місцевості чинником, що забезпечує збалансованість соціально-економічного розвитку сільських територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних особливостей і культурних традицій. При цьому зазначається, що сільська територія — це територія, на якій частка сільського населення в його загальній кількості перевищує 15–50%. Залежно від цього показника сільська територія поділяється на чітко виражену сільську місцевість (частка сільського населення перевищує 50%) та сільську місцевість (показник коливається в межах 15–50%) [125]. Такий підхід запозичений із європейської практики. Організація з економічного співробітництва та розвитку (OECD) за сільські території визначає адміністративні одиниці місцевого рівня з густотою населення до 150 осіб/км^2. Для цілей політики ЄС цей критерій застосовано до адміністративних одиниць вищого рівня, але у поєднанні з показником частки мешканців, що проживають на таких територіях. Так, регіони, де понад 50% мешканців проживають у населених пунктах із густотою поселення менше 150 осіб/ км^2, визначено сільськими; регіони, в яких у населених пунктах із густотою поселення менше ніж 150 осіб/ км^2 проживають від 15 до 50% мешканців, є переважно сільськими; а регіони, де в населених пунктах із зазначеною густотою поселення проживають до 15% мешканців — значною мірою сільськими [31].

Узагальнюючи теоретичні роботи вітчизняних і зарубіжних економістів [13, 18, 191, 195], можна виділити кілька концептуальних підходів до забезпечення розвитку сільських територій, зокрема галузевий і територіальний (рис. 1.1).

У вітчизняній науці та державній політиці упродовж тривалого часу домінував галузевий підхід, згідно з яким поняття «розвиток сільських територій» та «розвиток сільського господарства» розглядалися як тотожні, відповідно роль і значення сільської території для країни зводилися до забезпечення продовольством і сільськогосподарською сировиною. Основні заходи державної підтримки орієнтовані на розвиток аграрного сектору сільської економіки, а сільські та сільськогосподарські питання в цьому випадку розглядаються як синоніми, тобто передбачається, що цілі сільського та сільськогосподарського розвитку ідентичні. Державна підтримка спрямовується на підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору

шляхом його модернізації та структурних перетворень. Метою виступає підвищення доходів сільськогосподарських виробників. На практиці зростання конкурентних переваг останніх досягається через інтенсифікацію, укрупнення та спеціалізацію виробництва, розширення взаємозв'язків і залежності аграрного сектору від інших сфер економіки.

Рис. 1.1. Основні концептуальні підходи до розвитку сільських територій

Із теоретико-методологічного, та практичного погляду, галузевий підхід до визначення функцій та засад управління сільськими територіями, коли останні асоціюються винятково із виробництвом сільськогосподарської продукції або із селом як типом поселення, слід визнати застарілим.

На думку О. Бородіної, актуальність пошуку механізмів удосконалення інституційної системи управління сільським господарством та сільськими територіями зумовлена, зокрема, неспроможністю великих агрохолдингів виконувати функції виробництва суспільних благ (освіти, охорони здоров'я, захисту навколишнього середовища тощо), оскільки основним завданням агровиробників завжди залишатиметься зростання економічної ефективності сільськогосподарського виробництва. Ситуація, що складається в країні (демографічна й екологічна кризи, зниження якості життя та людського

потенціалу, занепад сіл і спустошення сільськогосподарських угідь) створює загрози для загальнонаціонального розвитку. Тому вирішення господарських проблем села можливе, на нашу думку, лише виходячи з пріоритетності розвитку сільських територій у цілому.

Територіальний підхід передбачає комплексний розвиток сільських територій з урахуванням відмінностей їх природно-кліматичних, демографічних, соціальних, економічних та інших потенціалів. Його ідеологічною основою є зміна ролі сільського господарства та інших сфер в економіці сільської території; більше того, зміна ролі самих сільських територій в економічному розвитку країни. У рамках такого підходу пропонуються різні концепції: інтегрального територіального розвитку, сільського регіонального розвитку та інші. На практиці вони знайшли відображення у програмних документах більшості розвинених країн. Так, «Коркська декларація», прийнята на Європейській конференції з сільського розвитку (Корк, Ірландія, 1996 р.) містить 10 основних принципів сільського розвитку в Євросоюзі. У першому пункті декларації сталий розвиток сільський територій проголошено фундаментальним принципом сільської політики, цілями якої є переорієнтація міграції у бік сільських територій, боротьба з бідністю, розширення зайнятості сільського населення, забезпечення рівності можливостей та задоволення зростаючих потреб, поліпшення якості життя, здоров'я, безпеки, розвиток особистості та проведення дозвілля, поліпшення сільського добробуту. Також у ній зазначено, що політика сільського розвитку повинна бути міждисциплінарною за концепцією і міжсекторальною у практичному застосуванні з чітким територіальним акцентом [185].

Як перехідний варіант політики розвитку сільських територій можна виділити підхід, в основу якого покладено мету скорочення розриву між відсталими сільськими територіями та більш розвиненими міськими. Цей підхід знайшов відображення (у 90-ті роки XX ст.) у численних програмах розвитку регіонів з гіршими умовами для сільськогосподарського виробництва та відсталих, бідних сільських територій із маргінальним населенням [202]. Він передбачає надання виплат, які компенсують дію несприятливих природних і соціально-економічних факторів. Найбільш показовими є програми підтримки сільських територій у країнах ЄС з менш сприятливими умовами. У сучасній спільній аграрній політиці Співтовариства до них відносять три групи територій: гірські території з коротким вегетаційним періодом і крутими схилами, а також території вище 62 паралелі; території, які можуть бути виведені із сільськогосподарського обороту внаслідок низької продуктивності земель і де основний дохід населення залежить від сільгоспвиробництва; території, на яких сільськогосподарське виробництво має бути збережено для того, щоб не порушувати навколишнє природне середовище.

В європейських дослідженнях у науковий обіг увійшло поняття «сільський розвиток». У 70–80-ті рр. XX ст. цей термін широко використовувався для характеристики програм допомоги, що надаються міжнародними організаціями в країнах, що розвиваються. У дослідженнях велика увага приділялася не лише питанням підвищення ефективності

сільськогосподарського виробництва, а й скорочення бідності, збільшення зайнятості сільського населення, залучення жінок до активної діяльності, підвищення доступу сільського населення до чистої води тощо. Таким чином, акцентувалася увага на подоланні соціальних та екологічних проблем сільських територій, а також їх взаємозв'язку.

Одними з перших у вітчизняній економічній науці визначення поняття «сільський розвиток» дали Онищенко О. і Юрчишин В. На їхню думку, у науковому аспекті ця категорія уособлює сукупність знань про сучасне, найближче, доступне для огляду (середньострокове) і стратегічно віддалене майбутнє українського села, селянства та всього сільського соціуму, а також про напрями, шляхи та механізми виведення сільського господарства на засади сталого розвитку. У прикладному відношенні сільський розвиток виправдано розглядати як матеріалізацію (практичне втілення) системних державних, регіональних і безпосередньо місцевих заходів та практичних дій, підпорядкованих сучасним і стратегічним інтересам та потребам кожної конкретної сільської території.

Павлов О. наголошує, що «функціональне призначення сільських територій більш адекватно виражає політика сільського розвитку, яка … на відміну від аграрної, є не галузевою, а територіальною. Метою політики сільського розвитку є створення сприятливих умов життєдіяльності сільського населення шляхом підвищення багатофункціональності територій» [105]. Визнання багатофункціональності виробничої системи на селі потребуватиме впровадження різноманітніших принципів управління, однак у сучасних умовах сприятиме сільському розвитку. З огляду на різний рівень забезпеченості сільських територій ресурсами, доцільно використовувати різні моделі управління з урахуванням пріоритетів місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Теоретичною основою дослідження сутності сільського розвитку Бородіної О. є класичне обґрунтування поняття розвитку Шумпетерам Й., викладене в науковій праці "Теорія економічного розвитку". Згідно з ним розвиток — це процес переривчастих змін і неврівноваженості, викликаних інноваціями. Під сільським розвитком автор пропонує розуміти такий процес, за якого забезпечується гармонійний соціоекономічний розвиток сільської місцевості на основі самоорганізації сільських громад із максимально можливим використанням факторів ендогенного розвитку (місцевих активів) в їх поєднанні із зовнішніми можливостями. Автор зазначає, що необхідно створити економічне підґрунтя для підвищення якості життєвого середовища для сільського населення за рахунок розвитку громади. Цей розвиток являє собою систему запланованих зусиль, спрямованих на створення активів, які збільшують можливості поліпшення економічної активності сільського населення та рівня його життя. [20, с. 67].

Губені Ю. поняття сільського розвитку трактує як специфічний спосіб реалізації суспільно-економічних відносин, за якого товари та блага, що їх продукує аграрний сектор і сільська економіка, розподіляються між суб'єктами цих відносин з урахуванням інтересів сільського населення з метою кращого

забезпечення його добробуту. Цим наголошується, що економічні відносини, в які вступають суб'єкти ринку, та їх зміст є визначальним способом розподілу доходів, що їх створює сільська економіка в межах сільських територій, а процес сільського розвитку обумовлений цим змістом [31]. Визначальна мета сільського розвитку — це скорочення масштабів бідності, підвищення рівня життя в сільській місцевості, поліпшення стану здоров'я, тобто розвиток, який збалансований в екологічному, соціальному й економічному аспектах.

Зважаючи на домінування у вітчизняній науці, політиці та практиці галузевого підходу до розвитку села (як сільського господарства), таке розуміння сутності сільського розвитку досить часто відокремлювалось від понять «розвиток сільської місцевості» та «розвиток сільських територій». Хоча всі ці поняття стосуються села як соціально-територіальної підсистеми суспільства. Зокрема, поняття розвиток сільської місцевості науковцями використовується, якщо в дослідженні акцентується увагу на соціоекономічній складовій, забезпеченні суспільного добробуту та людського розвитку, а розвиток сільських територій – на виробничих та інфраструктурних аспектах. На нашу думку, таке розмежування є умовним, Тому досліджуванні поняття «сільський розвиток» та «розвиток сільських територій» ми розглядаємо як синоніми. При цьому розвиток сільських територій пропонуємо розуміти як закономірний та спрямований процес зміни екологічних, соціальних й економічних складових сільського утворення на основі поєднання наявних ресурсів (людських, природних, інфраструктурних), ефективної державної політики та ініціативності мешканців.

У проекті Концепції розвитку сільських територій зазначено, що розвиток сільських територій – це процес стабільного й збалансованого забезпечення розвитку сільської поселенської мережі та сільськогосподарського виробництва на основі реалізації комплексу державного та місцевого рівня економічних, соціальних і екологічних заходів, спрямованих на збереження і збагачення людського потенціалу села — першооснови розвитку сільських територій. Сьогодні, в Україні фактично немає законодавчо закріпленого визначення терміна «розвиток сільських територій».

На комплексності поняття «сільські території» як просторового утворення, де різноманітні елементи системи активно взаємодіють, підсилюючи або ослаблюючи один одного, наголошує Гоголь Т.: «Позасільськогосподарська функція села на сьогодні є умовою його соціального розвитку. На користь такої форми розвитку свідчать не лише економічні, соціальні та культурні погляди, а також, можливо, й перш за все, екологічні, тобто необхідність правильного управління засобами землі, води і повітря та гарантія безпеки виробництва продовольства та продовольчої безпеки» [27, с. 2]. Бородіна О. вказує на не менш важливі соціальні функції сільського розвитку, наголошуючи, що «сільське господарство — це виробництво не тільки сільськогосподарської продукції, але й суспільних благ» [19, с. 55]. При цьому автор відстоює думку, що виробництво суспільних благ є завданням органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості, потребує активізації державно-приватного партнерства й інституціалізації відповідних соціальних зв'язків.

Стимулювання та посилення ролі малих, середніх, сімейних фермерських господарств є виправданим не лише завдяки їх потенційній (за умови належної державної політики) економічній ефективності, але й через їхню спроможність забезпечувати повноцінний розвиток сільської території, адже фермери з числа сільських мешканців набагато більше, ніж власники агрохолдингів, зацікавлені в розвитку своєї сільської території. Це додатково пояснює, чому економічний простір на селі має бути «орієнтований на досягнення довготривалого, економічно ефективного розвитку сімейного фермерства при збереженні природних основ життєдіяльності та забезпечення економічної і соціальної захищеності всіх верств сільського населення» [19, с. 56], що, зрештою, дасть змогу сільським територіям розвиватися як збалансованим соціо-еколого-економічним системам.

Як бачимо, вихідною методологічною основою дослідження поняття розвитку сільських територій низка науковців, зокрема Бородіна О., Прокопа І., Юрчищин В. та інші, вважають Концепцію багатофункціональності сільського господарства, сформульовану в 2008 р. ОЕСР. Вона враховує необхідність системного розгляду питань продовольчої безпеки, соціальної й економічної ролі сільського господарства, стану навколишнього природного середовища. Вивчаючи інституціональні засади трансформації аграрного сектору, Лопатинський Ю. зазначає, що аграрний сегмент економіки особливий, оскільки специфіка сільського господарства полягає саме в його багатофункціональності, визначаючи роль аграрного сектора в піраміді галузей національної економіки як фактору продовольчої безпеки, з одного боку, та джерела доходів, сфери зайнятості й середовища проживання селян – з іншого. [73, с. 49]. На думку Скидан О, концепція багатофункціональності розглядає сільське господарство як основу економіки, соціальної і природоохоронної сфер сільських територій, котра в умовах України повинна стати основою для обґрунтування необхідності більш активної аграрної політики [138, с. 36-38].

Як зазначає Гоголь Т., сьогодні взаємовигідним шляхом розв'язанням проблеми для держав ЄС є багатофункціональний розвиток сільської економіки, оскільки тільки так можна забезпечити врівноважений розвиток. У свою чергу, багатофункціональність сільської економіки приводить до багатофункціональності села, що сприятиме так званим «зворотним діям», тобто у високорозвинених країнах (із промисловою моделлю розвитку сільського господарства) обмеження надмірної концентрації сільського господарства сприятиме поверненню міських жителів на сільські території та, одночасно, стимулюватиме потреби розбудови соціальної інфраструктури й послуг [27].

Наразі ідеї господарської багатофункціональності сільських територій зазнали суттєвих змін. Зокрема, робиться наголос на повсюдній деаграризації сільської економіки (зменшенні в її структурі частки аграрного виробництва) та прискореному розвиткові несільськогосподарських видів діяльності [130]. Пошук альтернативних сільськогосподарському видів діяльності актуалізує проблему збереження ресурсів навколишнього природного середовища, обмеження зростаючого навантаження на сільський ландшафт, посилення природоохоронної функції сільських територіальних утворень.

Європейська практика регулювання розвитку сільських територій потребує більш детального аналізу, оскільки враховує обмежену здатність ринку розв'язувати соціально-економічні й екологічні проблеми села. Слід погодитися з дослідниками, що в Україні поточна система ведення й управління сільським господарством не заохочує ані економічного або соціального розвитку громад, ані збереження екосистем територій, на яких вони проживають. Тому «важливо дослідити, яку інституційну структуру та мотивацію слід створити, щоб сільськогосподарська практика була соціально та екологічно безпечною» [19, с. 61], а також суттєво переглянути й обмежити роль ринкових механізмів в управлінні агровиробництвом, які в теперішній час лише стимулюють соціально й екологічно неприйнятну практику господарювання на селі.

В ЄС політика сільського розвитку розглядається як інтегрований (міждисциплінарний) процес, що включає не тільки економічні показники зростання і розвитку аграрного виробництва, але й екологічну безпеку та адаптацію сільських громад до мінливих умов функціонування. Важлива роль відводиться процесам політичного партнерства, а також розширенню спектра впливу економіки знань на сільський розвиток і можливостей нарощування його потенціалу завдяки новітнім технологічним досягненням. Закладені у таку політику сільського розвитку принципи сталості, що включають підтримку конкурентоспроможності ферм, екологічну безпеку землекористування та економічну диверсифікацію, опосередковані методологією «створення і функціонування груп місцевих активістів (лідерів громад), які мобілізують місцеве населення для розробки та реалізації комплексних місцевих стратегій розвитку на демократичних засадах» [19, с. 56]. Звідси випливає, що інституціалізація відносин у межах сільських територіях має відбуватися на засадах делегування максимального обсягу повноважень сільським громадам. Децентралізація управління має супроводжуватися заходами, спрямованими на забезпеченням належного економічного та соціального рівня життя сільських мешканців і дотримання екологічних вимог. «Інститути, що забезпечують сталий розвиток, можна визначити як комплекс правил, які ефективно допомагають і сприяють реалізації екологічних, економічних та суспільних цілей» [19, с. 59]. Такі правила мають узгоджуватися з нормами, виробленими громадою в частині колективного управління власним співжиттям та економічною діяльністю, а також із законодавчо закріпленими правами сільського населення.

Для забезпечення збалансованості у тріаді «економіка-екологія-соціум» необхідне узгодження діяльності різних інститутів, які регулюють сільський розвиток. «Одне тільки законодавче регулювання не може забезпечити сталий розвиток сільського господарства і села – формальні інститути повинні взаємодіяти з політичною системою, модифікуючи інституційні структури та систему управління через механізми заохочення і примушування» [19, с. 59].

Ще однією концепцією розвитку сільських територій, що набула поширення в науковій літературі та заснована на територіальному підході, є концепція регіонального сільського розвитку. Згідно з нею, основною метою є

стабілізація та поліпшення умов сільського населення, особливу увагу при цьому приділяється найбільш бідним групам [70, с. 10; 191]. У ході реалізації конкретних проектів концепція регіонального сільського розвитку трансформується в стратегію з певними принципами керівництва, які пов'язані з чотирма аспектами: економічним, соціокультурним, інституціональним і екологічною стійкістю (рис. 1.2).

Рис. 1.2. Складові концепції регіонального розвитку сільських територій [70, с. 10].

Значна увага при цьому приділяється принципу партисипативності, який передбачає прояв ініціативи й участі населення та всіх зацікавлених у розвитку осіб у процесі прийняття управлінських рішень. Процеси прийняття рішень, що йдуть «знизу–вгору» і приводять до розкриття творчого потенціалу сільського населення, узгодженості, посилення відповідальності та мобілізації власних сил у сільських регіонах. Партисипативність визначається як процес активного залучення всіх верств населення до розробки політики та стратегії сільського розвитку, а також аналізу, планування та впровадження, моніторингу й оцінки ефективності програмних заходів.

Так, значного поширення набув принцип інтегрованого сільського розвитку, який використовується при плануванні та реалізації проектів і програм розвитку сільських територій. Він передбачає комплексний (інтегрований) розвиток території і всіх сфер економіки, підґрунтям якого є наявний в регіоні потенціал. Програми інтегрованого розвитку сільських

територій створюються, виходячи з комплексу зовнішніх і внутрішніх чинників, можливостей та інтересів населення (вікова структура, соціальний стан, етнічне походження тощо) і за участю зацікавлених у розвитку регіону осіб (цільових груп); влади (представників обласного та районного управління); спілок й об'єднань (представників громадських організацій, фермерських об'єднань, бірж праці, спілки споживачів тощо); представників сфери економіки; освітніх установ (вищих та середніх професійних навчальних закладів, шкіл, центрів професійного навчання тощо).

Узагальнюючи існуючі підходи, можна виділити такі *принципи* розвитку сільських територій:

– комплексний підхід, що передбачає вибір напрямів розвитку економіки території з урахуванням рівня соціального розвитку, стану й охорони навколишнього природного середовища, взаємозалежності та взаємодії з міськими територіями;

– переорієнтація з галузевої політики на багатогалузевий підхід. Неефективність державної політики, орієнтованої тільки на підтримку аграрного сектору, призвела до усвідомлення того, що для розвитку сільської економіки необхідна підтримка всіх сфер і видів виробництв: сільського та лісового господарства, харчової промисловості, туризму, торгівлі тощо;

– орієнтація на власні ресурси та широка участь населення. Досягнення цілей розвитку сільської території забезпечується за рахунок мобілізації місцевих фінансових, матеріально-технічних, природних ресурсів. Головним фактором виступає залучення населення до процесу реалізації програмних заходів. Використання знань, досвіду, особливостей соціальної й економічної поведінки місцевого населення та соціальних груп значною мірою визначає успішність реалізації програм;

– урахування екологічного аспекту розвитку сільських територій, зокрема значення довкілля і природних ресурсів, необхідності пошуку напрямів діяльності, що не спричиняють деградації навколишнього природного середовища;

– зменшення ролі центрального уряду при посиленні ролі місцевих органів влади. Зусилля держави, бізнесу, населення та інших зацікавлених груп на конкретній території консолідуються шляхом кооперації, розвитку місцевого самоврядування та діяльності громадських організацій.

Під сталим розвитком сільської території ми розуміємо розвиток сільської складової суспільства, що забезпечує виконання економічних функцій (виробництво продовольства, сільськогосподарської сировини, інших (несільськогосподарських) товарів і послуг), а також продукування громадських благ; збереження сільського способу життя і сільської культури, надання рекреаційних послуг, соціальний контроль над територією, збереження історично освоєних ландшафтів, розширене відтворення населення, зростання рівня та поліпшення якості його життя за умови підтримання екологічної рівноваги.

Головна мета сталого розвитку сільських територій полягає у створенні умов для досягнення благополуччя населення; формуванні територіальної

саморозвиваючої і самобутньої соціо-еколого-економічної системи; у протидії антропогенному перевантаженню і деградації ландшафту, збереженні культурних цінностей; у забезпеченні відтворення та довготривалого використання природних ресурсів для сільського господарства, місцевої промисловості, туризму, рекреації та інших сфер господарської діяльності.

При цьому можна виділити наступні основні стратегічні цілі розвитку сільських територій: підтримка сільського господарства, туризму, місцевих ремесел та промисловості; сприяння розвитку територій та місцевих органів самоврядування; захист і збереження природної та культурної спадщини. Їх реалізація є комплексною проблемою та можлива за таких умов:

- макроекономічної стабільності;
- збалансованого розвитку економіки;
- запровадження інновацій у сільському господарстві;
- розширення несільськогосподарської зайнятості в сільській місцевості;
- досягнення на селі близьких до міських умов отримання доходів і суспільних благ;
- поліпшення умов доступу господарюючих суб'єктів до ринків матеріально-технічних, кредитних, інформаційних, інших ресурсів;
- формування в сільській місцевості інститутів громадянського суспільства, що забезпечують захист економічних і соціальних інтересів різних груп сільського населення;
- здійснення програм поліпшення екологічної ситуації в сільській місцевості.

Узагальнений процес переходу до сталого розвитку сільських територій (рис. 1.3) передбачає необхідність мобілізація людського й економічного потенціалу саморозвитку сільських територій на основі використання спеціальних інструментів. Це сприятиме подоланню сільської бідності та підвищенню добробуту населення. Еволюція сільський територій шляхом сталого розвитку – це послідовне подолання економічної, екологічної та структурної кризи і досягнення громадянської злагоди в суспільстві щодо формування середнього класу та системи державного управління, яка виходить із необхідності досягнення цілей сталого розвитку, а в довгостроковій перспективі – зміщення акцентів розвитку з економічних на еколого-соціальні, із природно-матеріальних на духовно-інформаційні цінності.

Питання розвитку сільських територій займають чільне місце в економічній науці. Однак більшість дослідників лише частково торкаються проблем взаємозв'язку його соціальної, екологічної та економічної складової, зупиняючись детально в своїх дослідженнях на одній із них. Як свідчить аналіз літературних джерел, найменша увага приділяється екологічній складовій. Недооцінка екологічного чинника та відповідних обмежень при підготовці документів розвитку сільських територій призводить не тільки до численних негативних наслідків у природокористуванні, а й до кризових явищ соціального характеру, позначається на якості та ефективності розроблюваних механізмів державного управління. Наприклад, складним завданням є об'єктивне

обґрунтування зв'язку конкретного екологічного чинника антропогенного характеру та збільшення захворюваності населення.

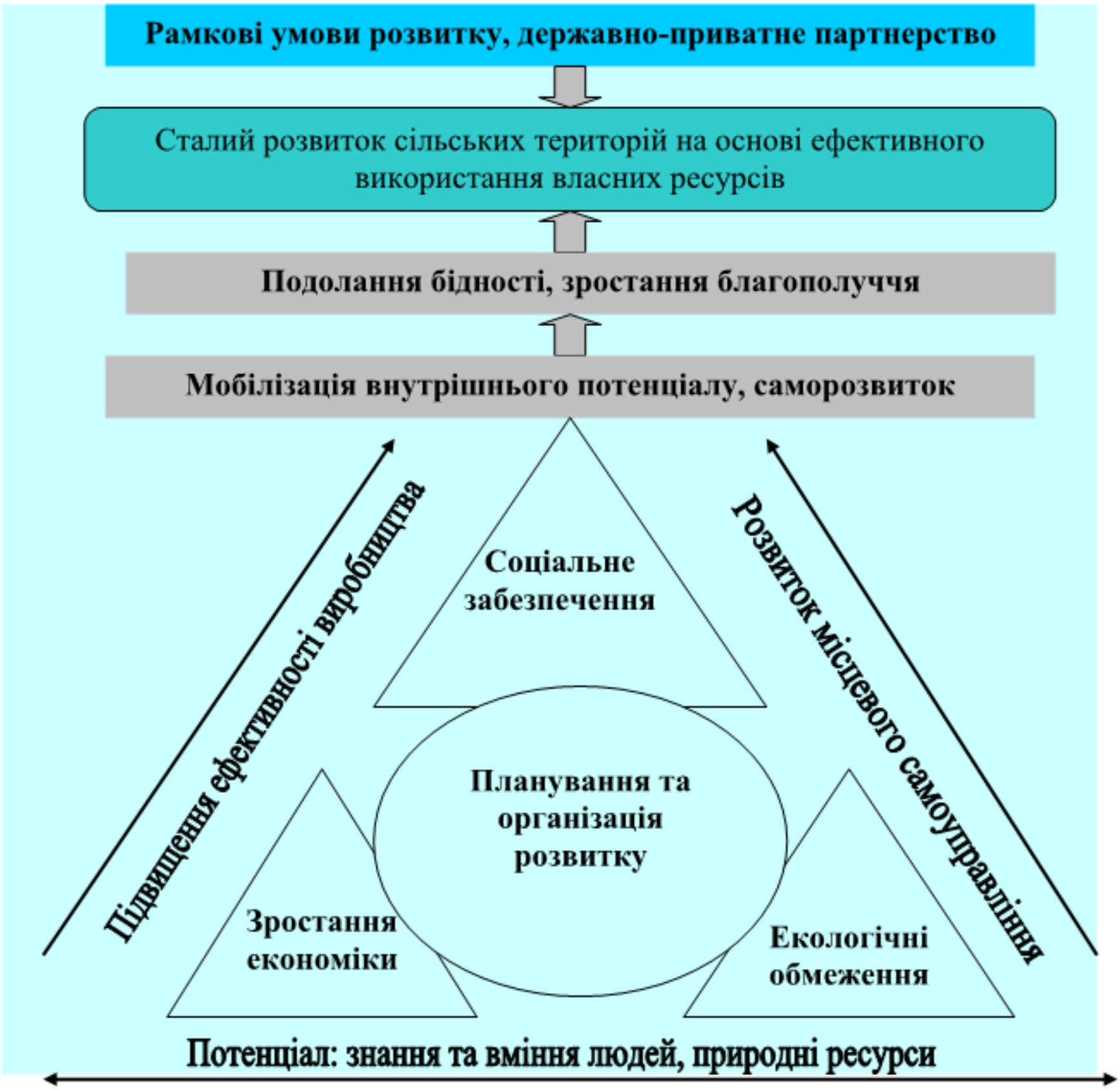


Рис. 1.3. Процес переходу до сталого розвитку сільських територій

Зростаюча кількість відходів має величезний вплив на місцеве навколишнє природне середовище, здоров'я населення, умови життя, усе більше суперечачи цілям сталого розвитку. Управління відходами з погляду безпеки суспільного розвитку виходить за рамки технологічних питань, оскільки за своєю сутністю становить комплексну проблему, що охоплює всі ключові аспекти сталого розвитку – екологічні, економічні (передусім ресурсозберігаючі) та соціальні. Таким чином, сталий соціо-еколого-економічний розвиток сільських території передбачає дотримання при здійсненні господарської діяльності безпеки та сприятливих умов життєдіяльності людини, обмеження негативного впливу на довкілля,

забезпечення охорони і раціонального природокористування в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь.

1.2. Концепт сталого розвитку і сільські території: базові цільові орієнтири

Відповідно до рішень самміту ООН зі сталого розвитку "Ріо+20", адекватним сучасному стану та перспективам розвитку світової цивілізації визначено розгорнутий концепт сталого розвитку за трьома основними імперативами: екологічним, який визначає умови й межі відновлення екологічних систем унаслідок їх експлуатації; економічним, що передбачає формування економічної системи, гармонізованої з екологічним чинником розвитку; соціальним, який утверджує право людини на високий життєвий рівень в умовах екологічної безпеки й благополуччя. Таке бачення пріоритетів має свою передісторію, формувалося суспільством поступово (від акцентів винятково на проблемах забруднення навколишнього природного середовища та збереження біорізноманіття до усвідомлення необхідності системного соціо-еколого-економічного розгляду) і, більше того, цей процес іще є не завершеним.

Слід констатувати, що ідея сталого розвитку ще не набула достатнього прояву в практичній діяльності. У базових стратегічних документах зі сталого розвитку наголошується, що відповідальними за її реалізацію передусім є національні уряди. Ця позиція передбачає визначення загальнодержавних, регіональних і локальних (місцевих) особливостей, напрямів і засобів забезпечення, що, у свою чергу, потребує креативних підходів до вибору шляхів системного розв'язання складних проблем сталого розвитку на інноваційних засадах. Ключовим питанням залишається обґрунтування національно орієнтованого трактування сталого розвитку та розроблення його стратегії в Україні. Мета останньої повинна полягати в забезпеченні високої якості життя та навколишнього природного середовища для нинішнього і майбутніх поколінь шляхом збалансованого соціально-економічного й екологічного розвитку, відповідального господарювання, упровадження механізмів відтворення довкілля, раціонального використання природно-ресурсного потенціалу країни, забезпечення здоров'я людини, її екологічної безпеки та соціальної захищеності [87, с. 5].

Національна економіка, попри свою відкритість, має орієнтуватися на власні шляхи сталого розвитку за рахунок максимального використання внутрішніх резервів. Значні перспективи пов'язані з модернізацією вітчизняної агросфери. Україні нині відводиться чільне місце у провідних міжнародних прогнозах розвитку глобальної агропродовольчої системи. Високі конкурентні позиції на світовому ринку продовольства зумовлені наявністю потужного потенціалу земельних ресурсів, у цілому сприятливими кліматичними умовами та дешевою робочою силою. Проте надмірна інтенсифікація сільського

господарства, галузевий підхід до управління сільськими територіями можуть призвести до втрати конкурентних переваг, негативного довгострокового впливу на соціально-економічний розвиток країни в результаті руйнації села не тільки як просторової, природно-ресурсної та соціальної бази сільгоспвиробництва, а й осередку традиційної культури. Необхідна зміна ідеології розвитку українського села, зміщення акцентів із суто виробничих пріоритетів на людський добробут і благополуччя, з розвитку сільського господарства – на сільський розвиток.

На думку Бородіної О., визначальною складовою сталого сільського розвитку доцільно вважати людину –як носія не лише людського капіталу, а і як цілісну особистість, носія культури, моралі, духовності, знань, цінностей, котра має свої власні проблеми та пріоритети. Відтак головною метою сталого розвитку сільської місцевості є забезпечення умов для досягнення добробуту населення, формування самобутньої та самоврядної розвиненої територіальної системи; протидія антропогенному перевантаженню та деградації ландшафту, збереження культурних цінностей; забезпечення відтворення та довгострокового використання природних ресурсів для сільського господарства, місцевого специфічного виробництва товарів і послуг, туристичних цілей та інших сфер господарської діяльності, тобто всебічне облаштування й забезпечення гідного рівня життя сільського населення [149, с. 42, 46].

Складно виділити суто соціальну, екологічну чи економічну складові сталого розвитку, оскільки вони взаємно обумовлюють одна одну. У результаті взаємодії економічного та соціального аспектів постає завдання справедливого розподілу ресурсів усередині одного покоління; екологічного й економічного — вартісної оцінки впливів на довкілля; соціального та екологічного — урахування прав прийдешніх поколінь та участі всіх верств населення у процесі прийняття рішень. І цей перелік не є вичерпним, він доповнюється широким спектром складних ланцюжків на кшталт “якість природного середовища – фізичне, психічне, духовне, соціальне здоров’я – економічні втрати – національна безпека” тощо. Системне пізнання їхньої сутності потребує застосування методології соціоекономіки та соціоекології як міждисциплінарних напрямів досліджень.

Виходячи з характеру і змісту зв’язків між людиною, природою та економікою, автори монографії «Сталий розвиток: світоглядна ідеологія майбутнього» [150] виділяють систему основних цільових настанов щодо екологоорієнтованого розвитку суспільства, які спрямовані на об’єднання суспільних зусиль задля:

- досягнення високих показників індивідуального й популяційного здоров’я, а також збалансованих екологічних показників, що в сукупності забезпечують біофізіологічну основу розвитку людини та суспільства;
- формування високоякісного соціально-культурного та соціально-виробничого потенціалів населення, підтримання високого рівня так званої пасіонарності щодо екологічних проблем;

- формування екологоорієнтованої техносфери як сукупності квазіприродних і артеприродних (за А. Реймерсом) утворень, гармонійно вбудованих у природні біосферні системи. Характерною ознакою техносфери високого рівня є підтримання використовуваних екологічних ресурсів у стані, близькому до природного, не порушуючи сформованих на території потоків речовини й енергії;

- збереження та відтворення природних, біосфероформуючих компонентів довкілля. При цьому біосферна складова розглядається не тільки як резерват видового флористичного та фауністичного різноманіття, а і як основа збереження щодо розвитку етнічних особливостей місцевого населення. У свою чергу, останні є важливим елементом сукупного соціально-економічного потенціалу сільських територій, джерелом і засобом їх відтворення. Культурна спадщина, етнічний колорит, місцеві промисли, пов'язані з використанням продуктів біосфери (заготівля лікарсько-технічної сировини, грибів і дикорослих ягід, зелений, екологічний туризм тощо) можуть набувати властивостей чинників ендогенного розвитку (своєрідних локомотивів зростання) сільської місцевості. Капіталізація цих активів створює засоби для існування місцевих громад поза сільськогосподарським виробництвом зі значно меншим навантаженням на довкілля.

Цільова орієнтація на досягнення високих показників індивідуального й популяційного здоров'я в соціоекологічному контексті розглядається передусім із позиції мінімізації токсикологічного впливу навколишнього природного середовища. Згідно з дослідженнями ВООЗ, здоров'я людини на 20% залежить від стану довкілля, погіршення якого призводить до підвищення захворюваності та передчасної смертності. Так, частка захворювань, пов'язаних з органами дихання, у загальній захворюваності населення України перевищує 40%. Крім негативної ролі щодо розвитку респіраторних захворювань, новітні дослідження свідчать про наявність залежності між рівнем забруднення повітря і серцево-судинними захворюваннями, такими як інсульт та ішемічна хвороба серця, а також рак. У свою чергу, використання неякісної води призводить до зниження загальної резистентності організму, зумовлює до 20% від усіх хвороб органів травлення, інфекційних і паразитарних хвороб.

Для грошової оцінки впливу довкілля на здоров'я населення найчастіше застосовується метод шляхів впливу (англ. – Impact Pathway Method), що передбачає такі етапи: ідентифікація чинників впливу; визначення експозиції, тобто концентрації забруднювачів за обсягами і типом впливу (канцерогенний чи неканцерогенний); кількісна оцінка ризиків для здоров'я; розрахунок «вартості» захворювання та суспільних втрат, які за найпростішого підходу обчислюються як сума витрат на лікування (суспільних і приватних) та втрат ВВП від тимчасової непрацездатності, інвалідності й передчасної смертності. За нашими розрахунками, суспільні втрати від захворюваності, обумовленої забрудненням атмосферного повітря та води, у 2012 р. в Україні перевищили 878 млн євро (0,65% ВВП). Зауважимо, що такі дані слід розглядати як нижню межу фактичних втрат, оскільки вони не враховують інші категорії затрат, зокрема витрати домогосподарств на запобігання ризикам для здоров'я

(наприклад, на поліпшення якості питної води), а також недоодержаний ВВП у зв'язку з інвалідністю.

Надмірне використання мінеральних і органічних добрив, а також відсутність цілісної системи поводження з відходами на сільських територіях негативно впливають на стан малих річок, які є основними джерелами питного водозабезпечення. Реєструється зростання нітратного забруднення ґрунтових вод, при цьому ефективних методів видалення нітратів із води в умовах децентралізованого водопостачання практично не існує. Відтак можна сформувати пріоритетні завдання щодо поліпшення здоров'я сільських жителів із погляду соціоекологічної проблематики, а саме: забезпечення контролю якості води; модернізація та спорудження централізованих мереж водозабезпечення й водовідведення; охоплення сіл послугами зі збирання та вивезення побутових відходів; формування суспільних настанов на здоров'язберігаючий спосіб життя.

Оскільки економіка розкривається в сучасному концепті сталого розвитку новою екологічною парадигмою, то саме вона через систему цінностей і пріоритетів визначає енергетичну, інформаційну й матеріальну насиченість зв'язків, які забезпечують регулювання надходження наявних у розпорядженні видів ресурсів у напрямі досягнення динамічної рівноваги соціо-еколого-економічної системи загалом. Формування соціоекологоорієнтованої техносфери у сільській місцевості має відбуватися на основі принципів як «зеленої», так і «синьої» економіки, що спрямовані, з одного боку, на державний вплив на організацію і розвиток виробництв, охорону й відновлення елементів довкілля, з іншого — на узгодження виробничих технологій з навколишнім природним середовищем, гармонійне вбудовування виробничих елементів в екосистеми.

Накопичений міжнародний досвід свідчить, що економічний механізм екологізації економіки проявляється як система-набір спонукальних інструментів (підойм), котрі керують економічною поведінкою суб'єктів господарювання, спрямовуючи їх на здійснення ресурсозберігаючих заходів, а відтак — на досягнення еколого-економічної збалансованості функціонування суспільного виробництва, якісного стану довкілля. По суті, він реалізує завдання інтеграції екологічної та економічної політики, що через ідею "зеленої" економіки дає можливість виявити нові потенційні джерела економічного зростання, не створюючи при цьому нестійкого навантаження на природні блага. Набір важелів та інструментів державного регулювання включає: ціноутворення; екологічне оподаткування; збільшення державних інвестицій в адекватну принципам сталого розвитку інфраструктуру; запровадження такої системи державних закупівель, яка заохочує виробництво екологічної продукції та використання екологічно несуперечливих методів; цільова державна підтримка розробок, пов'язаних зі створенням екологічно чистих технологій, тощо [87, с. 35-36].

Нагальним питанням для України є реформування чинної системи державного регулювання в сільському господарстві та впровадження нової концепції національної політики розвитку сільських територій, що базується на

засадах сталого розвитку й використовує широкий спектр інструментів екологізації як прямої, так і опосередкованої дії. Функції щодо управління сільськими територіями нині розподілені між різними галузевими міністерствами та відомствами, які в межах своїх повноважень ухвалюють рішення, часто не узгоджені між собою, що призводить до розпорошення й неефективного використання і так украй обмежених фінансових ресурсів. Ураховуючи євроінтеграційні прагнення нашої держави, доцільно максимально використати досвід країн ЄС у цій сфері. Спільна аграрна політика (САП) ЄС поступово трансформувалася з політики підтримки сільгоспвиробництва в політику сталого розвитку сільських територій та ощадливого використання природних ресурсів, що стає пріоритетною її компонентою. У результаті запровадження принципу перехресної відповідальності (Cross compliance) пряма фінансова допомога фермерам надається в разі суворого дотримання ними вимог до практики господарювання й охорони довкілля. Регламент № 1307/2013 від 17 грудня 2013 р., в основу якого покладено стратегію «Європа 2020» (як наголошується в преамбулі, стратегія розумного, сталого та всеохоплюючого зростання), передбачає подальше поглиблення реформ у напрямі екологізації, зокрема:

- запровадження «зеленого компонента» прямих платежів та підтримку господарств, які дотримуються правил співвідношення культур у сівозміні, зберігають якість пасовищ, створюють зони екологічного комфорту з метою захисту й поліпшення біорізноманіття відповідно до програми «Природа 2000», директив 92/43/ЄЕС, 2009/147/ЄС, 2000/60/ЄС;
- уведення штрафних санкцій за недотримання правил і норм озеленення відповідно до положень регламенту ЄС № 1306/2013;
- здійснення заходів щодо «консервації» частини сільгоспугідь у вигляді заповідників або регіональних резервацій, які, за необхідності, можуть надаватися молодим фермерам для ведення діяльності на пільгових умовах;
- запровадження додаткових платежів для господарств, які працюють на територіях із природними обмеженнями;
- обов'язкове дотримання фермерськими господарствами органічних систем землеробства. Виняток можуть становити лише окремі господарства, в яких неорганічне землеробство не загрожує навколишньому природному середовищу.

Очевидно, що концепція сталого розвитку сільських територій України повинна передбачати інтеграцію інституційного середовища вітчизняної агросфери в європейський економічний простір на засадах САП. Принциповим питання є створення паритетних умов для розвитку великого, середнього й малого капіталів у сільській економіці. Це особливо актуально з позиції унормування діяльності великих агрохолдингів, у тому числі підвищення їх екологічної й соціальної відповідальності. Нинішні процеси корпоратизації сільського господарства пригнічують розвиток інших суб'єктів господарювання (особливо середніх і малих фермерських господарств), що стримує формування на селі середнього класу як соціальної бази реформ. Тільки при створенні умов відтворення капіталів різного масштабу стає можливою активізація загальної

господарської діяльності, включаючи вирішення соціальних та екологічних проблем.

Якщо «зелена економіка» орієнтує на розв'язання завдань екологізації економічної діяльності в галузевому розрізі, то «синя економіка» стосується здебільшого територіальних питань сталого розвитку, охоплюючи насамперед локальний рівень. Власне глобальний концепт сталого розвитку реалізується на локальному рівні, на якому зосереджено питання реалізації відомого принципу «мислити глобально, а діяти локально». Саме місцевому рівню в умовах формування основи для сталого розвитку сільських територій слід надати пріоритет з-поміж національного та регіонального рівнів, оскільки тут можливо найбільшою мірою ідентифікувати інтереси селянина [156]. У цілому сталий розвиток сільських територій повинен ґрунтуватися на загальних макропідходах, диференційованих для кожного регіону стратегіях (стратегічне планування) та конкретних місцевих проектах (проектний підхід).

Упровадження ідей «синьої економіки» передбачає поєднання прагнень бізнес-структур, влади та громадськості щодо максимізації ефективності використання територіальних ресурсів зі створенням умов не тільки для відшкодування екологічних збитків, а й формування дохідної частини для відтворення екосистемної цілісності відповідного територіального простору [87, с. 37], а також розширеного відтворення соціального капіталу громади, яка тут проживає.

Ураховуючи результати досліджень лауреата Нобелівської премії в галузі економіки Е. Остром, автори монографії «Соціоекономічний розвиток сільського господарства і села: сучасний вимір» роблять висновок, що саме сільські співтовариства є найбільш ефективними суб'єктами сільського розвитку в сучасних умовах [149, с. 10-11]. Згідно з класичною економічною теорією, якщо певний ресурс (особливо природний) перебуває у спільній власності, то його користувачі будуть прагнути одержати від нього якомога більше з найменшими витратами на підтримання експлуатаційних характеристик, у результаті чого цей ресурс виснажується чи деградує. Виходом із ситуації вважається або приватизація ресурсу, або, навпаки, націоналізація. Однак Е. Остром наводить приклади унікальних ефективних практик спільного користування локальними ресурсами, за яких вони підтримуються в нормальному стані та забезпечують довготривалий сталий розвиток місцевих спільнот. Кінцевим результатом є не тільки економічне благополуччя, а, що найважливіше, досягнення конвергенції сільської спільноти, забезпечення суспільного консенсусу на основі залучення до ухвалення рішень усіх членів сільської громади. Саме це забезпечує подальший розвиток села та виведення його на засади сталості [149, с. 49].

На наш погляд, у категорії «територіальна громада» закладений глибокий зміст, що дає змогу ідентифікувати її як складну соціо-, культурно-, економічно- господарську систему, здатну до самовідтворення, а також як простороутворюючий елемент державної системи нового типу [150, с. 176]. Для повноцінної реалізації потенціалу сільських територіальних громад необхідна корекція інституціонального середовища, у тому числі нормативно-правової

основи організації місцевого самоврядування та самоуправління. Такі зміни повинні відбуватися з урахуванням наступних основних принципів: забезпечення умов саморозвитку й самоврядування, субсидіарності, максимально можливого господарського самозабезпечення, функціональної самодостатності, а також функціональної доповнюваності.

Процес децентралізації влади означає не декларативну передачу владних повноважень і функцій органам місцевого самоврядування, а насамперед надання в розпорядження громади наявних природних, матеріальних і фінансових ресурсів, які в сукупності повинні утворити матеріально-фінансову основу розвитку сільських територій. Таким чином створюватимуться сприятливі передумови для підвищення маневреності інвестиційних ресурсів, що спрямовуватимуться місцевою спільнотою в проекти, які мають для території вирішальне значення. Сьогодні фінансова неспроможність сільських територіальних громад в Україні обумовлена, крім іншого, обмеженістю дохідної бази місцевих бюджетів, їхньою залежністю від закріпленого за районними держадміністраціями права розподілу державних дотацій. Значні резерви наявні у сфері природокористування, податкове регулювання якого має отримати чітку рентну орієнтацію та територіальну прив'язку, стати важливим чинником вирішення екологічних і соціальних проблем.

Член Римського клубу Г. Паулі у своїй відомій праці «Синя економіка: 10 років, 100 інновацій, 100 мільйонів робочих місць» наводить яскраві приклади реалізації громадами за участю бізнесу таких інноваційних рішень щодо господарського використання місцевих ресурсів, які не завдають шкоди довкіллю, створюють нові робочі місця та забезпечують достаток і безпеку життєдіяльності. Основа «синьої економіки», як стверджує автор, – це перехід до нового типу мислення, що, по суті, є нескладним, якщо відмовитися від застарілих звичок і поглядів та прийняти нові. Формування соціокультурного, гуманітарного потенціалу та підтримання високого рівня пасіонарності соціуму щодо екологічних проблем – одна з ключових цільових настанов на шляху до екологізації суспільства. Без зміни духовно-культурологічного підґрунтя практично неможливо сформувати безпечне й гармонійне середовище життєдіяльності.

Одним із найактуальніших завдань сучасності є пошук інструментарію подолання ідеології суспільства споживання та тотальної конкуренції. Традиційна українська сільська громада тривалий час була середовищем, де існував інший, а саме кооперативний тип соціального устрою, основною ідеологією якого є не конкуренція, а об'єднання зусиль для розв'язання спільних проблем. Актуалізація та поширення такого досвіду сприятиме закріпленню в суспільстві так званих позитивних соціальних екологічних практик [135]. Їхнє масштабне наукове осмислення та просування через систему безперервної освіти й виховання екологічної культури, упровадження в повсякденне життя соціуму і кожної окремої людини може змінити не тільки соціокультурну реальність, а й усталені моделі повсякденної поведінки та господарської діяльності на екологічно доцільні, в яких відображається необхідність відродження духовно-морального ставлення до природи.

Таким чином, процес становлення засад сталого розвитку й екологізації вітчизняної агросфери є двоспрямованим (зверху — від державних органів управління, знизу — від територіальних громад) та має містити потужну пропагандистську складову. Для розроблення адекватної стратегії дій насамперед необхідно здійснити комплексний аналіз тенденцій розвитку сільських територій, визначити обставини, що спричинили їхній сучасний загрозливий стан за широким спектром взаємодій між соціумом, економікою та навколишнім природним середовищем.

1.3. Концептуальні засади управління сталим розвитком сільських територій

Сільські території посідають одне з визначальних місць у національній стратегії соціально-економічного розвитку, що зумовлює необхідність постійного впливу з боку держави та самоврядних структур на цю важливу територіальну підсистему суспільства. У світовій практиці розвиток управлінських відносин відбувається відповідно до еволюції парадигми управління сільськими територіями, що віддзеркалює зміни, які мають системний характер. До її найбільш характерних ознак можна віднести децентралізацію управління, деконцентрацію владних повноважень, розвиток самоврядних засад, що проявляється у переході від галузевого до територіального підходу в управлінні. Це, у свою чергу, потребує підвищення ролі правових та економічних механізмів регулювання суспільних відносин і поступової заміни принципу субординації в управлінні на відносини, які ґрунтуються на партнерських, договірних засадах, використанні стимулюючих та заохочувальних важелів, а також поширення в управлінських відносинах горизонтальних зв’язків.

У наукових дослідженнях управління розглядається як «сукупність процесів планування, організації, координації, мотивації, контролю та реалізації відносин економічної власності з метою досягнення поставлених цілей» [43]; «вплив на процес, об’єкт, систему для збереження їх стійкості чи переведення в інший стан відповідно до визначених цілей» [42]. Механізм управління — це система елементів організаційно-економічного впливу на процес управління [10]; спосіб організації управління суспільними справами, де взаємопов’язані методи, засоби і принципи, що і забезпечує ефективну реалізацію цілей управління [96]; це система формування цілей і стимулів, які дають змогу перетворити у процесі трудової діяльності рух матеріальних та духовних потреб членів суспільства на рух засобів виробництва і його остаточних результатів, спрямованих на задоволення платоспроможного попиту споживачів [71]; засіб вирішення суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій

орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети [38]. Він розглядається як складова частина системи управління, що забезпечує дієвий вплив на фактори, стан яких обумовлює результат діяльності об'єкта управління [76].

Аналіз наведених визначень дає змогу зробити висновок про те, що механізм управління – це система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. У його складі виділяють організаційну, економічну, фінансову та інформаційну складові. Організаційна складова розглядається як сукупність управлінських дій, прийомів і процедур, спрямованих на реалізацію функцій організації, а також на теорію і практику управління, заснованих на пріоритеті загальноорганізаційних принципів і вирішення організаційних проблем [137]. Його елементами є проектування, утворення і вдосконалення організаційних структур, розмежування функцій управління, обов'язків, прав і відповідальності окремих підрозділів та виконавців, установлення гнучких взаємозв'язків між ними.

Існують різні теоретичні підходів до визначення поняття «організаційно-економічний механізм». Організаційно-економічний механізм розглядається Білою І. П. як «система формування цілей та стимулів, які дозволяють перетворювати у процесі трудової діяльності динаміку матеріальних та духовних потреб суспільства у динаміку засобів виробництва та кінцевих результатів виробництва, які направлені на повне та ефективне задоволення цих потреб» [15]. Долішнім М.І. організаційно-економічний механізм розглядається як сукупність організаційно-управлінських та економічних методів, форм, прийомів, інструментів і важелів впливу для забезпечення досягнення системи цілей соціально-економічного розвитку [132]. У свою чергу, економічні регулятори — це економічні важелі, що опосередковано, через механізм інтересів, діють на учасників економічних процесів, суб'єкти господарювання. Економічні важелі – це інструменти управління економікою, що включають систему цін і тарифів, податки, фінансово-кредитні важелі тощо [141].

Отже, під організаційно-економічним механізмом управління слід розуміти сукупність організаційних і економічних важелів із притаманними їм формами управлінського впливу, що здійснюють вплив на економічні й організаційні параметри системи управління з метою формування, поліпшення використання, удосконалення організаційно-економічного потенціалу, отримання конкретних переваг та досягнення ефективності діяльності загалом. Механізм управління повинен містити такі компоненти, як: цілі, принципи і завдання управління, важелі, методи, форми та інструменти управління, інформаційну базу та засоби її опрацювання й безпосередньо структуру управління. Саме тому організаційно-економічний механізм управління сільськими територіями є механізмом взаємозв'язку організаційної структури управління, організації процесів прийняття рішень з методами, прийомами та правилами господарювання, спрямованими на найефективніше функціонування

і розвиток сільських територій.

До важливих складових організаційно-економічного механізму належить поняття організаційного та управлінського потенціалів. В економічних дослідженнях поняття «потенціал» здебільшого розглядається як наявні можливості, ресурси, запаси, засоби, що можуть бути використані для досягнення, здійснення чогось. Так, І. Отенко розуміє під потенціалом організовану й керовану сукупність можливостей соціально-економічної системи для досягнення її цілей [100]. На думку автора, погодженість і цілеспрямованість формування потенціалу забезпечуються процесами організації та управління, які являють собою вплив організаційних можливостей та управлінських компетенцій на всі елементи й стадії реалізації стратегічних цілей.

Відповідно в численних наукових дослідженнях використовується поняття «організаційно-управлінський потенціал» стосовно різних соціально-економічних явищ. Так, О. Гуменюк під організаційно-управлінським потенціалом інноваційного розвитку національної економіки розуміє «сукупність установ, інституцій, департаментів і служб державного значення, які за допомогою правових форм і методів формують інноваційну політику, розробляють на її основі програми розвитку та реалізації інноваційної стратегії розвитку національної економіки» [32]. Аналізуючи організаційно-управлінський потенціал соціально-економічного розвитку окремих територій на прикладі міст, Н. Склярук перешкодами зростанню економічного потенціалу і підвищенню рівня життєзабезпечення населення називає «недоліки у сфері правового забезпечення діяльності органів міського самоврядування, диспропорції в організаційних структурах управління, слабка професійна підготовка персоналу місцевого управління, недостатність регламентації у взаємодії різних гілок міської влади, окремих ланок апарату виконавчої влади» [139 с. 198]. Екстраполюючи результати дослідження автора, можна зробити висновок, що організаційно-управлінський потенціал характеризується наступними показниками: оптимальність управління, здатність досягти максимальних результатів при мінімальних затратах; відповідність управлінських завдань можливостям суб'єкта та об'єкта управління; наявність зворотного зв'язку; урахування людського чинника в управлінні [139, с. 198].

Окремі вчені аналізують такі близькі за функцією та значенням поняття, як «організаційний ресурс», «організаційна інновація», «управлінський ресурс». Їх сутність здебільшого зводиться до наступного:

- організаційний потенціал – це сукупність елементів і механізмів, що забезпечують упорядкування, узгодження й ефективне використання ресурсів, досягнення стійкості та цілей його розвитку на основі сучасних методів управління, включаючи програмно-цільовий і системний підходи [78];

- управлінський потенціал – це сукупність знань, навичок (вміння), творчих можливостей та організаційної спроможності керівників усіх рівнів управління, які повинні формуватися та використовуватися ними для забезпечення сталого та ефективного функціонування [112].

Виходячи з цього організаційно-управлінський потенціал розвитку сільських територій – це сукупність установ, інституцій, департаментів і служб державного значення, які за допомогою правових форм та методів формують політику такого розвитку, розробляють на її основі програми та реалізують стратегії розвитку сільських територій. Сюди входять наступні компоненти:

- система державних органів та підвідомчих структур, що формують та реалізовують політику розвитку сільських територій;
- нормативно-правова база, яка забезпечує функціонування інституційної системи розвитку сільських територій;
- суб'єкти діяльності, а саме учасники безпосереднього процесу функціонування та розвитку сільських територій;
- фінансове забезпечення реалізації політики держави щодо розвитку сільських територій та економічної активності суб'єктів господарювання;
- інформаційна база – сукупність інформаційних ресурсів, корисних моделей та раціоналізаторських пропозицій, необхідних для вирішення завдань та перспективних напрямів розвитку сільських територій.

Важливим завданням є виявлення стратегічних організаційно-управлінських можливостей і ресурсів, здатних підвищити вірогідність досягнення управлінських цілей шляхом реалізації резервів розвитку. Тобто, формування організаційно-управлінського потенціалу є процесом активізації наявних та потенційних організаційно-управлінських можливостей, ресурсів і компетенцій, що забезпечать ефективне використання наявного потенціалу (природо-ресурсного, людського, виробничого) розвитку сільських територій.

Реальність свідчить про наявність тісного взаємозв'язку між екологічним станом довкілля та соціальним розвитком. Власне сама система життєвих пріоритетів і цінностей, заснована на матеріальних символах благополуччя та нехтування екологічних цінностей, є джерелом соціальної напруженості. Соціально-екологічні проблеми, що є результатом слабкості демократичних інститутів, неспівпадінням інтересів великого національного бізнесу і стратегічних цілей національного розвитку та, як наслідок, безсистемного і неефективного використання природних ресурсів без урахування можливих наслідків, зумовлюють значні соціальні та матеріальні втрати, негативно впливають на продуктивність основних життєзабезпечуючих природних ресурсів та стан здоров'я населення. За оцінками фахівців, сьогодні соціально-екологічна ситуація в Україні є критичною і подальший розвиток наявних тенденцій дедалі більше загрожує національній безпеці [102].

Стосовно аналізу конкретних соціально-екологічних ситуацій, організаційно-економічний механізм управління соціально-екологічним розвитком сільських територій повинен орієнтуватися на такі загальні принципи:

- коеволюції, тобто розвитку людини у злагоді з природою на основі діалогу і рівноправного співробітництва з нею. При цьому на нинішній стадії розвитку цивілізації мова може йти тільки про досягнення «сталої рівноваги», а саме стану, коли зміна параметрів біосфери відбувається настільки повільно, що людство здатне адаптуватися до змін, вписатися в практично стабільні

біогеохімічні цикли. Реалізація цього принципу виражається у відмові від «технологічного імперативу» (термін належить Г. Маркузе), розпорядчого, щоб «все, що може бути зроблено, було випробувано і щоб будь-яка нова техніка була використана», на користь «екологічного імперативу», сенс якого полягає в наявності певної сукупності властивостей навколишнього природного середовища (що залежать від особливостей цивілізації чи способів адаптації людини до них), зміна яких людською діяльністю неприпустима ні за жодних умов;

- екстернальності, тобто визначення соціально-екологічних наслідків діяльності будь-якого об'єкта впродовж усього ланцюжка пов'язаних з його експлуатацією ресурсних потоків, на якому можуть знаходитися зовсім неочевидні на перший погляд джерела екологічних факторів антропогенного характеру;

- гло-локалізації, що полягає в обов'язковості врахування співвідношення та взаємозв'язку глобальних і локальних екологічних проблем;

- ітерацій, що полягає в необхідності застосування моніторингу в інтересах соціологічного забезпечення вирішення конкретних соціально-екологічних проблем та посилення природоохоронної діяльності.

Сталий соціально-екологічний розвиток сільських територій може бути реалізованим на базі багатофункціонального розвитку сільського господарства, в повному обсязі враховуючого історичні, економічні, екологічні, природноресурсні та інші особливості сільських територій України, що забезпечує ефективне функціонування господарюючих суб'єктів. Враховуючи викладене, соціально-екологічний розвиток — це процес постійної зміни ресурсного потенціалу, що дозволяє забезпечити соціо-еколого-економічний розвиток сільських територій за умов прискорення екологізації економіки, оптимізації різноманітних відносин між економічними суб'єктами та соціальними групами населення. Отже, завдання організаційно-економічного механізму управління розвитком сільських територій полягає в тому, щоб забезпечити за допомогою управлінських заходів досягнення цілей соціальної та екологічної політики держави, яка визначається законодавством, іншими нормативними правовими актами та документами.

Незважаючи на велике різноманіття сільських територій, можна визначити загальні підходи до політики сільського розвитку:

- сільський розвиток має базуватися на програмах сталого соціально-економічного розвитку сільських територій, де визначаються відповідні цілі та інструменти;

- досягнення економічних цілей (генерація або підтримка зайнятості й доходів) передбачає адекватні заходи у сферах монетарної та фіскальної, антимонопольної, освітньої політики тощо;

- невід'ємними складовими розвитку сільських регіонів є підприємництво, вільні ринки і конкуренція, оскільки саме вони забезпечують внутрішньосекторний, міжсекторний і міжрегіональний перерозподіл продуктивних ресурсів, зокрема капіталу, праці й інновацій;

- політика соціально-економічного розвитку сільських територій замість безпосередньої підтримки певних секторів має підвищувати ефективність аграрного виробництва;
- основними інструментами політики сільського розвитку мають стати розвиток інфраструктури, зокрема у сферах транспорту, комунікацій, освіти і професійної підготовки;
- фінансова допомога повинна мати інвестиційний характер, що, зокрема, стосується створення й модернізації підприємств (уникаючи постійних субсидій);
- оскільки об'єкти надання допомоги (як правило, різноманітні структурні заходи) мають сприяти досягненню цілей відповідної програми розвитку певного сільського регіону, то необхідно розробити ефективний механізм їх конкуренції за кошти, що виділяються.

Організаційно-економічний механізм управління розвитком сільських територій передбачає формування адекватної організаційної структури, тобто структуризацію органів управління, яка б давала змогу реалізувати передбачені нормативно-правовими актами мету, цілі й завдання, забезпечити дотримання чинних норм і правил, а також підтримувати продуктивний діалог з усіма зацікавленими сторонами. Сучасна організаційна структура механізму управління в Україні представлена органами державного управління загальної та спеціальної компетенції різних рівнів (національного, регіонального, місцевого), а також сюди слід віднести інститути соціального діалогу. Основою розбудови системи управління розвитком сільських територій є демократизація управлінських відносин, що проявляється у зміщенні центру тяжіння управлінської діяльності на рівень місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування і територіальних громад.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної економіки державна політика сільського розвитку повинна спрямовуватися на реалізацію щонайменше чотирьох основних функцій:

– легітимації, або узаконення – забезпечення правового поля новим позитивним тенденціям у розвитку сільських територій;
– компенсатору, або відшкодування сільгоспвиробникам, окремим категоріям сільського населення тощо;
– інвестиційну — створення соціальних та економічних передумов для розвитку потенціалу сільських територій шляхом професійної підготовки та перепідготовки населення, розвитку інфраструктури тощо;
– емансипаторну — захист особистості від соціальних ризиків;
– інноваційну — ініціювання інноваційних процесів;
– бар'єрну й адаптаційну — протистояння зовнішнім викликам, пов'язаним із процесами глобалізації, корпоратизації економіки.

Завданнями організаційно-економічного механізму є: зростання конкурентоспроможності територій та їх інвестиційної привабливості; розвиток пріоритетних галузей сільської економіки; активізація ділової активності; розвиток інституційної інфраструктури; поліпшення екологічного стану. Механізм скеровується на максимальне розкриття потенціалу сталого розвитку

території, усунення чи корекцію типових обмежень ресурсного, соціального, економічного, історичного, екологічного характеру, що перешкоджають формуванню повноцінного і збалансованого середовища життєдіяльності людини. У сучасних умовах кінцевою метою функціонування організаційно-економічного механізму є, по-перше, раціональне поєднання економічного зростання та прискорення екологізації економіки, по-друге, стійкість соціо-еколого-економічного розвитку території. Іншими словами, в першу чергу необхідно зберегти мінеральні, лісові, водні та інші природні ресурси від розкрадання та деградації, скоротити викиди забруднюючих речовин у водний і повітряний басейни, створити умови для підключення екологічно орієнтованих ринкових методів і екопідприємництва.

Таким чином, концептуальна модель організаційно-економічного механізму управління соціально-екологічним розвитком сільських територій має вигляд (рис. 1.4).

Серед системних проблем, що стримують розвиток сільських територій, на особливу увагу заслуговують наступні: моральна і фізична зношеність об'єктів комунальної інфраструктури; занепад соціальної інфраструктури села, погіршення якості людського капіталу сільських територій, що супроводжується зниженням їх інноваційного потенціалу; монофункціональний характер економічного розвитку сільських територій. Надмірна бюджетна та адміністративна централізація супроводжується постійним дефіцитом і перманентною дотаційністю більшості місцевих бюджетів. Це призводить до неспроможності органів місцевого самоврядування акумулювати достатню кількість інвестиційних ресурсів для реалізації програм інноваційного розвитку соціальної, комунальної та інноваційної інфраструктури села, а також унеможливлює якісну підтримку органами місцевого самоврядування інновацій у аграрному секторі економіки та в інших сферах господарської діяльності на сільських територіях регіону.

Враховуючи європейський досвід та нагальні для України проблеми, основними завданнями за вищевиділеними напрямами реалізації політики сільського розвитку є:

1) «Підвищення конкурентоспроможності сільського та лісового господарства» – низка заходів, що мають на меті забезпечення сільського та лісового господарства, а також харчової промисловості людськими та фізичним ресурсами задля забезпечення якості агропродовольчої та лісової продукції, зокрема:

- професійне навчання працівників сільського та лісового господарства;
- підтримка молодих фермерів;
- дорадництво для фермерів та лісовласників;
- модернізація фермерських господарств;
- зростання доданої вартості продукції сільського та лісового господарства;
- поліпшення і розвиток інфраструктури сільського й лісового господарства;

Організаційно-економічний механізм управління соціально-екологічним розвитком сільських територій

Принципи управління

Коеволюції	Екстернальності	Гло-локалізації	Ітерації

Функції політики сталого сільського розвитку

Легітимізація	Компенсаційна	Інвестиційна	Соціальна, емансипаторна	Інноваційна	Бар'єрна й адаптаційна

Організаційно-інституційна структура управління розвитком сільських територій

Удосконалення ієрархії рівнів управління та уточнення повноважень

Формування Національного фонду сільського розвитку

Місія фонду: консолідація ресурсів, просування політики сталого сільського розвитку у спосіб, комплементарний відносно ринкових інструментів, спільної аграрної політики ЄС та національної специфіки	Принципи функціонування: комплементарність, відповідність, послідовність, субсидіарність, партнерство, рівність.

Інституалізація національної мережі сільського розвитку як складової європейської мережі сільського розвитку

Пріоритетні напрями реалізації політики сільського розвитку

Підвищення конкурентоспро-можності аграрного та лісового секторів	Поліпшення стану природного середовища і сільських ландшафтів	Забезпечення якості життя у сільській місцевості та диверсифікація сільської економіки	Підтримка локальних ініціатив (на зразок Leader)
Заходи	Заходи	Заходи	Заходи

Методи, важелі, інструменти управління соціально-екологічним розвитком сільських територій

Правові	Адміністративні	Фінансово-економічні	Соціально-психологічні

Рис. 1.4. Концептуальна модель організаційно-економічного механізму управління соціально-екологічним розвитком сільських територій

- залучення фермерів до програм підвищення якості продуктів харчування;
- інформаційна підтримка;
- створення виробничих асоціацій;

2) «Поліпшення стану навколишнього природного середовища та ландшафтів» – заходи щодо захисту та збільшення природних ресурсів, системи лісоводства й культурних ландшафтів на сільських територіях, а саме:

- агроекологічні заходи;
- заліснення сільськогосподарських та несільськогосподарських земель;
- відновлення виробничого потенціалу лісів після стихійних лих та реалізація відповідних превентивних заходів;

3) «Забезпечення якості життя в сільській місцевості та диверсифікація сільської економіки» — допомога в розвитку локальної інфраструктури, поліпшенні умов для створення додаткових робочих місць у всіх секторах та диверсифікація господарської діяльності, зокрема:

- збільшення обсягів зайнятості поза сільським господарством;
- створення і розвиток малих підприємств;
- задоволення базових потреб мешканців та економіки села;
- відновлення і розвиток села;

4) «Підтримка локальних ініціатив» — створення можливостей для інноваційного розвитку на локальному рівні, що ґрунтується на підході «знизу - вгору», а саме:

- упровадження локальних стратегії розвитку;
- реалізація спільних проектів;
- створення локальних ініціативних груп, набуття й удосконалення необхідних навиків.

У контексті формування та реалізації організаційно-економічного механізму управління розвитком сільських територій необхідно передбачати складання та реалізацію системи програм і проектів соціально-екологічного розвитку. Прогнозні та програмні документи соціального та екологічно розвитку розробляються на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного, трудового потенціалу, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі. Важлива роль у процесі управління розвитком сільських територій відводиться аналізу їх стану (рис. 1.5).

Система управління розвитком сільських територій базуються на чотирьох [161]:

– управлінські рішення передбачають опрацювання дослідницького прогнозу розвитку цього об’єкта, тобто виявлення тенденцій та особливостей розвитку сільських територій відповідно до досліджуваних параметрів, що випливає з результатів аналізу (обчислення) досліджуваного об’єкта та процедури екстраполяції (його розвитку, руху в часі);

– управлінські рішення потребують складання нормативного прогнозу, тобто виявлення мети розвитку об’єкта, яка має відповідати певній соціально-економічній нормі його функціонування, що дозволяє виявляти адекватні важелі впливу – ті параметри об’єкта, на які мають впливати, і те, як саме

впливати на ці параметри для їх оптимізації (стабілізації, ефективного розвитку);

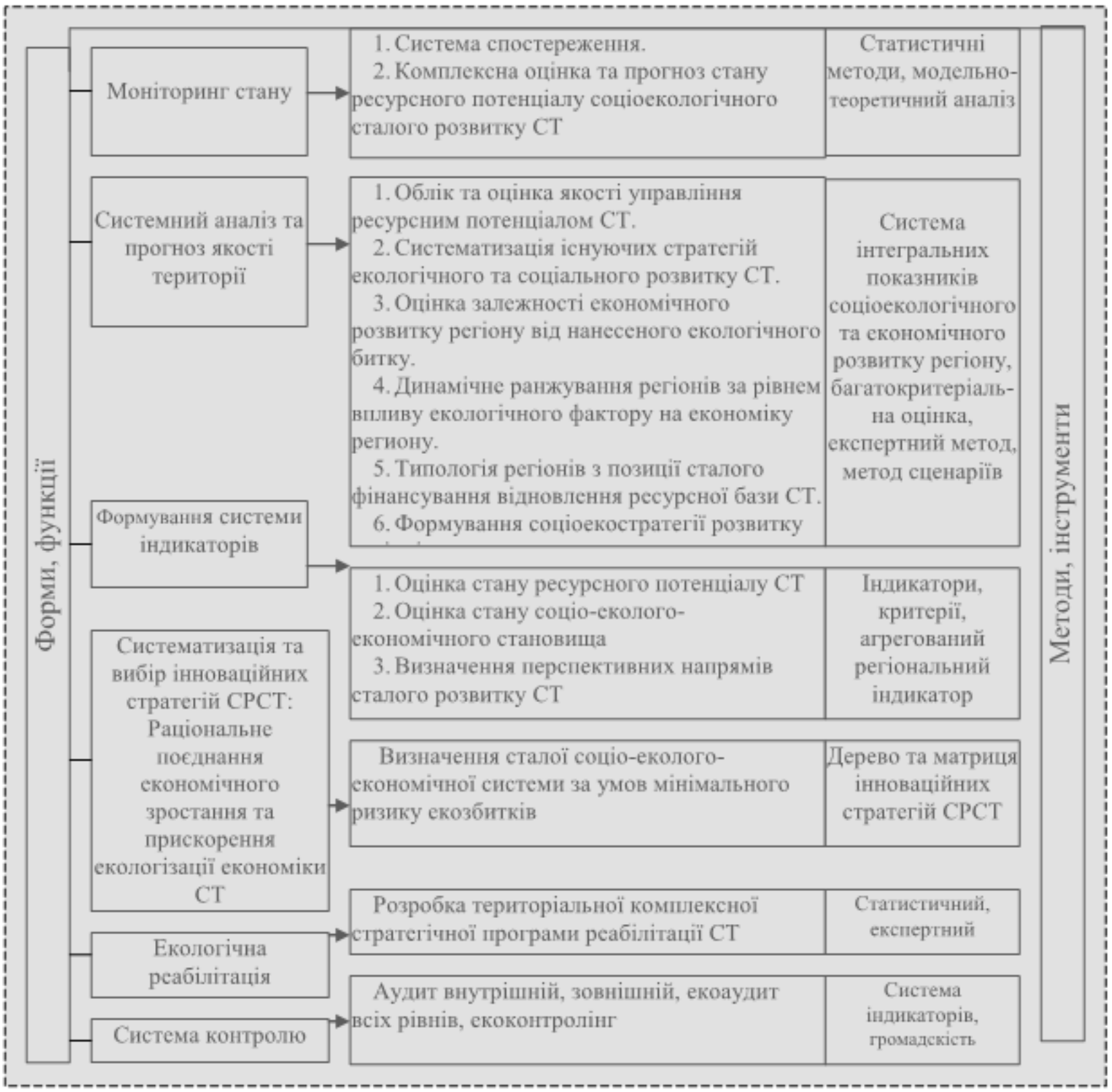


Рис. 1.5. Методологічні підходи до оцінки стану сільських територій

– управлінські рішення, крім того, передбачають організацію об’єкта впливу – державних і самоврядних органів, тобто йдеться про оптимальну форму організації органів влади, які приймають управлінські рішення – про систему управління сільськими територіями;

– через системні якості будь-якого соціально-економічного об’єкта, який розвивається і підлягає оптимізаційному впливу, слід визначати оптимальну еталонну системну форму організації цього об’єкта відповідно до загальної мети розвитку держави.

Виходячи з викладеного управління розвитком сільських територій передбачає розбудову системи інститутів (формальних та неформальних), які сприятимуть налагодженню процесів управління розвитком виробництва, ресурсами та розвитком територій. Несформованість інституційного середовища розвитку сільських територій є істотною причиною незадовільного стану сільської економіки та рівня життя сільських жителів у всіх регіонах країни. Відсутність єдиного джерела фінансування програм сільського розвитку, нерозвиненість мережі громадських інституцій та організацій, які б займалися питаннями розвитку сільських територій, не дозволяють повною мірою розкривати їхній наявний потенціал. Сьогодні більшість прийнятих програм у цій сфері не забезпечуються фінансуванням. Зберігається диференційований підхід до надання дотацій і фінансової підтримки сільськогосподарським підприємствам і господарствам населення. У зв'язку зі значними бюрократичними процедурами та небажанням сільгоспвиробників зв'язуватися з бюджетними коштами, такі механізми підтримки вітчизняного виробника є неефективними.

1.4. Методологічні підходи до типології сільських територій за ознаками соціального розвитку й екологічного стану

Суттю типології є об'єднання сільських територій у групи і типи за сукупністю показників, виходячи зі спільності основних характеристик (умов) їхнього соціально-екологічного розвитку. У науковій літературі прийнято виділяти дослідницький та управлінський підходи до побудови типологій територіальних об'єктів. Дослідницький підхід передбачає підбір і опис характеристик, що забезпечують системний опис об'єктів типології. Теоретично такий підхід може використовуватися для систематизації інформації про досліджувані об'єкти та соціально-економічні явища, вивчення взаємозв'язків між різними характеристиками, на основі яких будується типологія. Результати типології відображатимуть умовний розподіл вибраних характеристик у розрізі визначених типів, але часто мають невисоку прикладну цінність. За управлінського підходу типи об'єктів визначаються на основі спільності характеру та рівня гостроти певних проблем (соціальних, економічних, демографічних, екологічних тощо). Цей підхід більше орієнтований на отримання результатів, які можуть бути використані у процесі обґрунтування заходів регуляторної політики. Таким чином, вибір підходу до типологізації територіальних об'єктів за соціально-економічними характеристиками зумовлений її цілями [157].

Як уже зазначалося, під сільськими територіями слід розуміти соціально-економічний простір, що виник унаслідок перетворення людиною природного ландшафту в комплексне багатофункціональне утворення, основними складовими якого є просторово-ресурсна основа для сільської економіки,

природне середовище й місце життєдіяльності сільських людських спільнот. Для науково-практичного використання поняття «сільські території» важливим завданням є визначення ключових параметрів для його уніфікованості та унормованості.

Наукові та прикладні аспекти типологізації сільських територій різного рівня розробляються як за рубежем, так і в Україні. Так, у європейських країнах з початку 90-х років XX ст. все частіше стали виникати проблеми, пов'язані з систематикою кількісного і якісного обліку ситуації в сільських регіонах. Політично питання визначення приналежності територій країн ЄС до сільських є доволі складним, оскільки від його вирішення залежить статус території та, відповідно, фінансування її розвитку за тими або іншими програмами, у тому числі в рамках спільної аграрної політики. Ключова проблема визначення сільських територій ЄС полягає в їхній суттєвій відмінності одна від одної, що зумовлює велику кількість і різноманіття визначень та класифікацій [196]. Так, для віднесення тих або інших територій до сільських здебільшого використовуються такі ознаки:

Населення. Щільність населення є важливим фактором диференціації територій на сільські та міські. Разом з тим слід ураховувати цілісність (неперервність, нерозривність) забудови територій, або їхню наближеність до агломерацій. У цьому відношенні існують значні відмінності між країнами: у сільських регіонах Франції на 1 км^2 налічується 54 особи, Німеччини — 64, а Італії — 100 осіб. Крім того, деякі сільські території зазнають депопуляції (Лігурія в Італії, Алентежу в Португалії, Північна Ірландія, Східна Німеччина). Іншим сільським територіям навпаки притаманне зростання чисельності мешканців — це стосується в першу чергу територій навколо великих міст і привабливих в економічному сенсі сільських районів.

Ландшафти. Близько 45% території Європи належить до сільськогосподарських земель, 35% — до лісових угідь із суттєвим переважанням цих показників для сільських територій та істотними відмінностями між країнами.

Основна економічна діяльність. У деяких європейських країнах (Великобританія, Данія, Бельгія) до сільського господарства залучено незначну частку сільських трудових ресурсів, на відміну від Греції, Італії, Польщі. Відповідно, частка зайнятих у сільській економіці коливається залежно від регіону від 2 до 30%. З іншого боку, сільські території можуть бути не лише місцем прикладання праці, але й місцем проживання тих, хто працює в сусідніх містах.

Рівень зайнятості та доходів. Зазвичай сільським територіям притаманний нижчий рівень зайнятості та нижчий, аніж у місті, рівень доходів.

Віддаленість територій від міст, й інших населених пунктів. Територіальна наближеність чи віддаленість територій від міських і промислових центрів є фактором, що суттєво впливає на розвиток територій.

Європейська Рада (European Council) визначає сільські території не за кількістю населення, а за характером господарювання (сільськогосподарське використання земель, ведення лісового, рибного господарства, рибництва),

економічної та культурної діяльності мешканців (ремісництво, традиційні види виробництва тощо), розвитком індустрії відпочинку на природі, утворенням рекреаційних територій тощо.

Європейська комісія (European Commission) [203] при визначенні сільських територій бере до уваги рівень урбанізації територій та щільність населення. За цими показниками регіони класифікують на три групи:

- щільно заселені території – групи близько розташованих населених пунктів, де щільність населення кожного з яких перевищує 500 мешканців на 1 км^2, а його загальна кількість – не менше ніж 50 тис.;
- помірно заселені території – групи близько розташованих населених пунктів, де щільність кожного населеного пункту перевищує 100 мешканців на 1 км^2, а загальна кількість населення становить не менше як 50 тис. осіб, або території, що межують зі щільно заселеними територіями;
- малозаселені території – групи інших населених пунктів.

Найбільш поширені й обґрунтовані класифікації сільських територій застосовують демографічний критерій, ураховуючи показники кількості мешканців, щільності їх розселення, а також особливості адміністративного поділу територій і конфігурації поселенської мережі. Так, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР, англ. – OECD) у рамках проекту "Сільські індикатори" розмежовує території за такими показниками: частка мешканців сільських населених пунктів у загальній кількості населення регіону; частка населення регіону, що проживає у центральному місті. Методологія розрахунків передбачає три основні етапи:

I. На локальному рівні базові адміністративні одиниці класифікують як сільські або міські наступним чином:

- сільські – територія, щільність населення якої менша ніж 150 осіб на 1 км^2;
- міські – територія, щільність населення якої перевищує 150 осіб на 1 км^2.

II. На регіональному рівні функціональні або адміністративні одиниці класифікують залежно від частки населення, що проживає на сільських територіях (останні визначені за описаним вище критерієм адміністративних одиниць локального рівня). Відповідним чином визначають такі типи регіонів:

- переважно сільський регіон – регіон, де частка населення, що проживає у сільських адміністративних одиницях, перевищує 50%;
- регіон проміжного типу – регіон, де частка населення, що проживає у сільських адміністративних одиницях, коливається в межах 15-50%;
- переважно міський регіон (з сильно вираженою сільською місцевістю) – регіон, де частка населення, що проживає у сільських адміністративних одиницях, є меншою за 15%.

III. Додатково на регіональному рівні сільські території визначають за критерієм кількості населення, що проживає у міському центрі. Відповідно:

- раніше визначений як переважно сільський регіон відносять до регіону проміжного типу, якщо до його складу входить місто з населенням понад 200 тис. мешканців, що складають щонайменше 25% усього населення регіону;

- раніше визначений як регіон проміжного типу відносять до переважно міського регіону, якщо до його складу входить місто з населенням понад 500 тис. мешканців, що складають принаймні 25% населення регіону.

Класифікація територій Eurostat розроблялася на основі підходу OECD та з урахуванням пропозицій Генеральних директоратів ЄС із сільського розвитку та регіонального розвитку [188]. Класифікація має на меті врахувати різноманіття та специфічні потреби країн ЄС та передбачає таку послідовність:

I. Визначення належності кожної окремої первинної одиниці площі території (1 км^2) до міського чи сільського типу. Визначається на основі даних системи моніторингу земель CORINE та кількості населення локальних адміністративних одиниць LAU 2. Відповідно виділяють:

- міські території — первинні одиниці площі, що одночасно задовольняють дві вимоги: щільність населення 300 осіб на 1 км^2, а мінімальна його кількість на території, утвореній шляхом об'єднання цієї первинної одиниці площі з навколишніми, — понад 5 тис. осіб;
- сільські території –первинні одиниці площі, що не відповідають наведеним вище вимогам.

II. Визначення типу субрегіону (відповідає найнижчому за діючою в ЄС Номенклатурою територіальних одиниць територіальному рівню NUTS-3) на основі попередньо визначеної належності первинних одиниць площі території до міських або сільських:

- переважно сільський субрегіон – частка населення, що проживає на сільських територіях адміністративної одиниці рівня NUTS-3, перевищує 50%;
- проміжного типу субрегіон – частка населення, що проживає на сільських територіях адміністративної одиниці рівня NUTS-3, коливається у межах 20–50%;
- переважно міський субрегіон – частка населення, що проживає на сільських територіях адміністративної одиниці рівня NUTS-3, складає менше 20%.

III. Для більш точної класифікації субрегіону рівня NUTS-3 залежно від його особливостей використовують додаткові критерії:

- для визначення типу невеликої за розміром території рівня NUTS-3 (менше 500 км^2) таку територію об'єднують із довколишніми (однією або декількома) подібно до процедури;
- подібно до описаної вище класифікації OECD беруть до уваги розміри міських центрів, розташованих на території субрегіону. У випадку наявності на території субрегіону міського центру, де проживає понад 200 тис. мешканців, які складають щонайменше 25% населення субрегіону, переважно сільський субрегіон визначають субрегіоном проміжного типу. У випадку міського центру, де проживає понад 500 тис. мешканців, які представляють щонайменше 25% населення субрегіону, субрегіон проміжного типу визначають як переважно міський субрегіон.

Генеральний директорат Європейської Комісії розширив класифікацію OECD за допомогою показника наближеності мешканців регіону до міського центру, що враховує тривалість автомобільної подорожі більшості (принаймні

50%) населення регіону до найближчого міста з населенням понад 50 тис. мешканців. Порогове значення тривалості такої подорожі становить 1 год. (рис. 1.6).

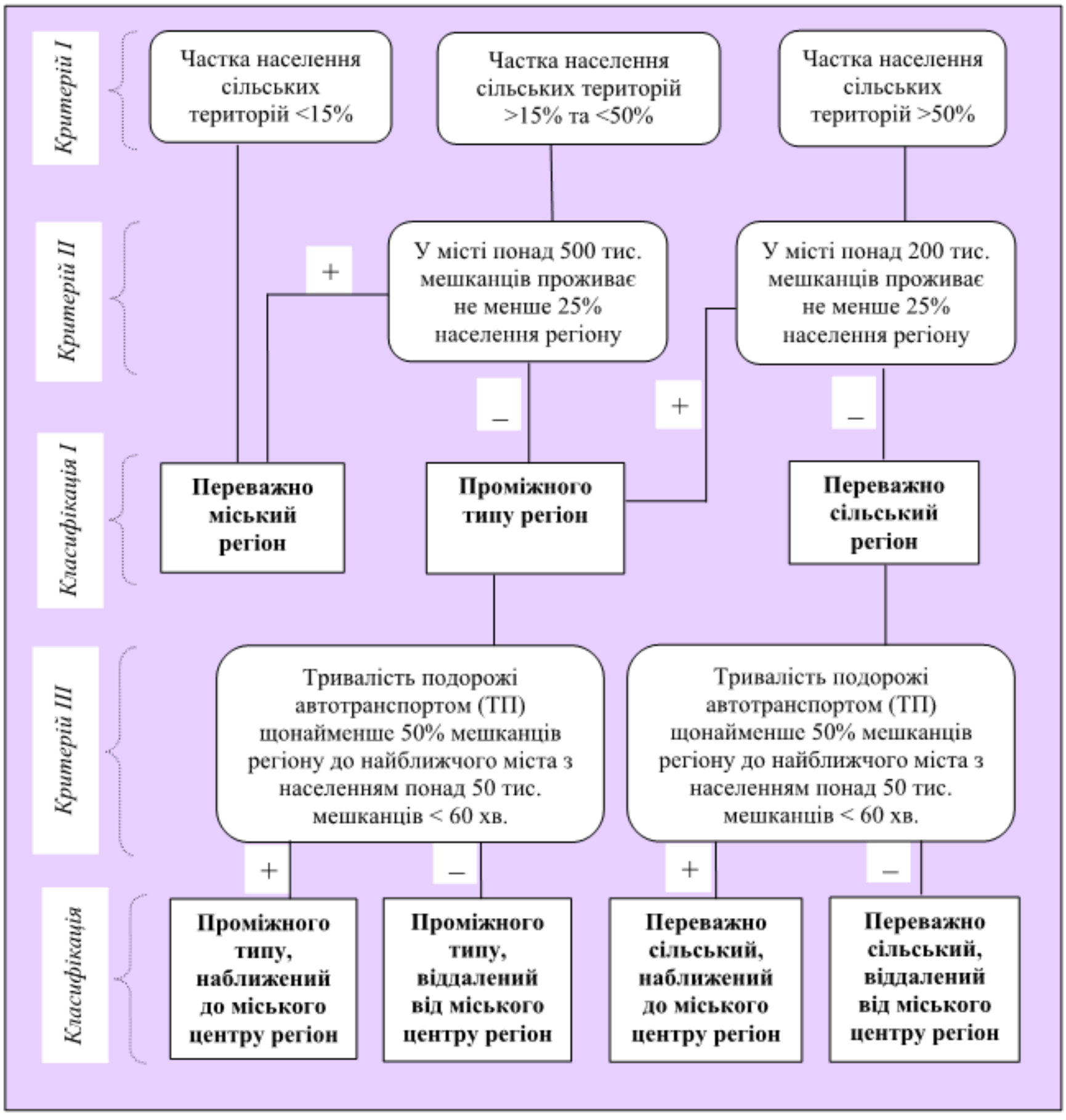


Рис. 1.6. Алгоритм розширеної класифікації регіонів за критеріями OECD (розроблено за [188])

Ця розширена методологія визначає п’ять типів регіонів:

- переважно міський регіон – регіон, визначений як міський за основною методологією OECD без урахування тривалості подорожі мешканців до міста;

- проміжний наближений до міста регіон – проміжний типу регіон, де тривалість подорожі щонайменше половини мешканців до найближчого міста з населенням понад 50 тис. мешканців складає менше 60 хв.;
- проміжний віддалений від міста регіон – проміжного типу регіон, де подорож щонайменше половини мешканців до найближчого міста з населенням понад 50 тис. мешканців триває понад 60 хв.;
- переважно сільський наближений до міста регіон – переважно сільський регіон, де тривалість подорожі щонайменше половини мешканців до найближчого міста з населенням понад 50 тис. мешканців складає менше 60 хв.;
- переважно сільський віддалений від міста регіон – переважно сільський регіон, де тривалість подорожі щонайменше половини мешканців до найближчого міста з населенням понад 50 тис. мешканців перевищує 60 хв.

Схожі методологічні засади використовуються й для реалізації політики сільського розвитку на рівні окремих країни з урахуванням їх специфіки. Так, у Польщі [188] типологія приймає до уваги два рівні територіального аналізу: локальний (гміни) та регіональний (NUTS-3, що у Польщі відповідає повітам). За оцінками різних організацій, сільські території Польщі складають від 86 до 91% її території (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Порівняння підходів до класифікації сільських територій у Польщі

Класифікаційний підхід	Частка сільських територій країни, %	Частка сільських мешканців у структурі населення, %
Національний територіальний кадастр (2010)	93,1	39,2%
OECD (2005)	91,0	34,4
Eurostat (2005)	85,7	29,3

Джерело: [188, 195].

Загалом схожі методологічні підходи в дещо зміненому вигляді зустрічаються в численних публікаціях з проблем сільського розвитку. Зокрема, цікавою є наступна типологія, яка водночас акцентує увагу на ключових проблемах того чи іншого типу територій [166]:

- економічно інтегровані регіони (англ. – economically integrated areas) — розташовуються поблизу економічних центрів і характеризуються зростаючою кількістю населення, багатосторонньою пропозицією робочих місць, а також високорозвиненою інфраструктурою. Першочерговими проблемами в таких регіонах є: забезпечення екологічної рівноваги та захист природного й культурного багатства. У сільському господарстві таких регіонів часто виникає наступна проблема: створені оптимальні умови виробництва та збуту, однак, високі ціни на землю і потенційні негативні впливи на навколишнє природне середовище обмежують ці переваги місця розташування;
- середні або перехідні регіони (англ. – intermediate rural areas) — часто мають порівняно сприятливі економічні перспективи розвитку, особливо, якщо характеризуються центральним місцем розташування та налагодженими

зв'язками з транспортною мережею. Сільські органи місцевого самоврядування все ще залежні від сільського господарства та пов'язаних із ним галузей економіки. Майбутні перспективи розвитку визначаються, перш за все, двома факторами: швидкістю, з якою відбуватимуться структурні перетворення в пріоритетному секторі, насамперед у сільському господарстві, темпом створення альтернативних можливостей зайнятості;

- віддалені регіони (англ. – remote areas) – характеризуються, як правило, низькою щільністю населення, несприятливою демографічною структурою, низькими доходами та високою залежністю від пріоритетного сектору (сільського господарства). З їх периферійним місцеположенням а також порівняно відсталою інфраструктурою економічні перспективи розвитку є ускладненими, що відносить їх до регіонів з особливо невигідним становищем. Несприятливі природні умови виробництва та віддаленість від ринків збуту характеризують проблеми для ведення сільського господарства. Такі регіони є головним об'єктом політики сільського розвитку. Першочергова мета полягає в пошуку оптимального співвідношення між економічним розвитком, досягненням прийнятного стандарту життя та довгостроковими цілями у сфері навколишнього природного середовища.

Слід зазначити, що проаналізовані підходи до типології сільських територій не достатньою мірою відображатимуть їх диференціацію в Україні. На національному рівні слід розширити перелік показників, що б дозволило виділити основні групи сільських територій та визначити їхні ключові проблеми. Типологія сільських територій за основними умовами соціально-екологічного розвитку повинна орієнтуватися на управлінський підхід, оскільки кінцевою метою дослідження є врахування особливостей сільських територій для стимулювання їхнього розвитку, визначення локалізації ключових проблем і пріоритетних завдань. При цьому методика здійснення типології повинна відповідати таким вимогам:

- придатність для щорічних (або періодичних) розрахунків;
- забезпеченість наявною інформацією Державної служби статистики України;
- забезпечення надійності оцінок на прийнятому для типології територіальному рівні;
- відповідність специфіці проблем розвитку сільських територій в Україні;
- відсутність високої кореляції між окремими показниками;
- достатність статичної та динамічної варіації.

Виходячи з того, що розвиток сільських територій — це передусім процеси, які відбуваються в середовищі людських спільнот на рівні їхніх первинних територіальних осередків, необхідним є максимальне врахування умов життєдіяльності сільського населення саме на низовому рівні. Таким рівнем, на якому можливе узагальнення певних характеристик без значних утрат їхньої територіальної специфіки, є розріз адміністративних районів, що відповідає вищеназваним вимогам до типології. У рамках адміністративного району найбільш повно реалізується самодостатність виробничої і

невиробничої сфер для задоволення основних потреб населення, «жорсткіше реалізується критерій просторової відособленості значної частини функцій із відтворення соціально-територіальної групи населення на більш-менш оптимально-компактній території» [156, с. 152]. Зауважимо, що такий підхід вбачається прагматичним, однак в окремих випадках може призвести до помилкових висновків. Ідеальним варіантом було б виділення деяких територій, усередині яких відбувається переважна кількість соціально-економічних відносин між жителями. Проте це ускладнюється відсутністю відповідної статистичної інформації та потребує значних польових досліджень. У цьому контексті актуалізується проблема вдосконалення адміністративно-територіального поділу на основі створення просторово рівномірної мережі точок зростання сільського розселення з урахуванням його основних соціально-економічних параметрів з метою зменшення територіальної диференціації, сприяння зміцненню міжпоселенських зв'язків.

У зарубіжних і вітчизняних дослідженнях використовується широкий набір показників для характеристики стану сільських територій. Так, у Казахстані при виборі критеріїв оцінки сільських територій можна використовувати методику дослідження проблем депресивних районів (методика Програми розвитку ООН) [4, с. 44]. З урахуванням пріоритетів економічного розвитку при оцінці потенціалу сільських територій кожному з показників була встановлена вага, яка характеризувала їх значимість в сумі сукупного кількості балів. Найбільшу вагу мають показники економічного потенціалу – сумарний найвищий бал 60, показники інженерної інфраструктури не перевищують 30 балів, характеристики забезпеченості соціальними об'єктами мають вагу до 10 балів. Вплив екологічних параметрів на рівень розвитку сільських територій оцінюється через поправочні коефіцієнти, на які множаться бали, отримані по перших трьох групах критеріїв. За цією методикою населені пункти класифікуються на перспективні, стабільні для проживання та безперспективні, в яких не розвиваються господарюючі суб'єкти і відбувається помітний відтік населення. На цій основі змодельовано прогноз, розраховано, які фінансові кошти необхідно вкласти для того, щоб привести об'єкти охорони здоров'я, освіти, транспортну інфраструктуру і телекомунікаційні системи в нормальний стан, визначено напрями економічного зростання територій з урахуванням перспектив розвитку. Основні положення методики подано в дод. А.

Можливість створення єдиної, універсальної типології, придатної для різних наукових і прикладних потреб, є обмеженою, оскільки існують обмеження щодо кількості ознак, які одночасно використовуються при типологізації об'єктів. За великої кількості ознак типологізація вимушено робитиме акцент на певній їх групі. Досвід показує, що при розробці будь-якої комплексної типологічної схеми необхідно використовувати обмежену кількість ознак, оскільки кількість комплексних типів (перехресних варіацій) є добутком, де множники – кількість виділених груп за кожною з відібраних ознак. Щоправда, це має певні недоліки, адже при обмеженні кількості ознак, покладених в основу типології, не враховуватимуться інші особливості об'єктів

типологізації, що призведе до домінування певних явищ, як ознак належності до певного типу об'єктів.

Як зазначає О. Бородіна, в останньому випадку можливі два шляхи: створити однобічну типологію з відчутним акцентом на тій чи іншій групі ознак (індикаторів) або вибрати по одному індикатору з різних груп, отримавши в результаті універсальну типологічну схему, яка, проте, по суті може не мати єдиного смислового стержня. Перший шлях має свої переваги, але означає, що одної типології буде недостатньо для всебічної характеристики різних груп сільських територій. Наприклад, актуальним завданням є виділення типів адміністративних районів за демографічно-поселенськими ознаками (як основних), котрі при цьому пов'язують розселення з певними соціально-економічними і виробничо-економічними умовами. Ця типологічна схема може бути основою за своїм теоретичним і практичним значенням, але в неї неможливо без негативних наслідків (для неї ж) «монтувати» інші, також досить важливі ознаки сільських територій [156, с 198].

Оптимальним вибором у певних випадках може бути створення кількох взаємодоповнюючих типологій, кожна з яких має свої цілі нижчого рівня і виконує свої завдання. Саме тому обрано підхід, який передбачає побудову узагальнюючої типології сільських територій у два етапи: спочатку формуються дві взаємодоповнюючі типологічні лінії – екологічний стан і соціальний розвиток, а потім на їхніх основі здійснюється типологія, що об'єднує (інтегрує) означені типологічні лінії.

Соціальне середовище, включаючи здоров'я та добробут людини, великою мірою залежать від довкілля, в якому вона живе, — чистоти повітря, води та землі. Загальний рівень забруднення навколишнього природного середовища в окремих регіонах є дуже високим і становить серйозну загрозу для здоров'я людей. В Україні дуже гострими є проблеми, пов'язані з викидами забруднюючих речовин у повітря, накопиченням токсичних відходів, збереженням значної питомої ваги неочищених стоків, що потрапляють у водні об'єкти. Для *оцінки екологічного стану сільських територій* вважаємо за доцільне використати методику, розроблену ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України» у рамках вимірювання регіонального людського розвитку [81, с. 17–24]. Її метою є оцінка стану навколишнього середовища (далі – інтегральний показник ($I_{інтеграл}$)), що визначається як середнє геометричне показників стану земельних, водних ресурсів та атмосферного повітря:

$$I_{інтеграл} = \sqrt[3]{I_{зр} I_{вр} I_{атм}}, \qquad (1.1)$$

де $I_{зр}$, $I_{вр}$, $I_{атм}$ – показники стану земельних ресурсів, водних ресурсів та атмосферного повітря відповідно.

Показник стану земельних ресурсів ($I_{зр}$) розраховується за формулою:

$$I_{зр} = K_{стаб}^{0,85} K_{відх}^{0,15}, \quad (1.2)$$

де $K_{стаб}$ – коефіцієнт екологічної стабільності території;
$K_{відх}$ – коефіцієнт наявності небезпечних відходів.

У свою чергу:

$$K_{стаб} = \frac{\sum K_i S_i}{\sum S_i}, \quad (1.3)$$

де S_i – площа угіддя i-го виду;
K_i – коефіцієнт екологічної стабільності угіддя i-го виду.

Коефіцієнт екологічної стабільності визначається залежно від виду земельного угіддя (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Коефіцієнти екологічної стабільності земельних угідь за видами*

Вид земельних угідь	Коефіцієнт екологічної стабільності
Забудовані землі (гр. 34)	0,00
Інші сільськогосподарські землі (гр. 3 – гр. 4)	0,09
Відкриті землі без рослинного покриву (гр. 67)	0,11
Рілля та перелоги (гр. 5 + гр. 6)	0,14
Багаторічні насадження та чагарники (гр. 7 + гр. 28)	0,42
Сіножаті (гр. 11)	0,62
Пасовища (гр. 12)	0,68
Відкриті заболочені землі та води (гр. 63 + гр. 72)	0,73
Лісові землі (гр. 22)	1,00

* Угіддя визначено згідно з графами звітності з обліку земель за формою №6-зем Державного агентства земельних ресурсів України.

Коефіцієнт наявності небезпечних відходів ($K_{відх}$) розраховується за формулою:

$$K_{відх} = 0,8^{0,2F_{небезп}}, \quad (1.4)$$

де $F_{небезп}$ – наявність відходів I-III класу небезпеки на кінець звітного року, т/км^2.

Показник стану водних ресурсів ($I_{вр}$) визначається за формулою:

$$I_{вр} = \sqrt[3]{(1-K_{забруд})0{,}9^{0,2K_{госппит}}(1-K_{водосп})}\,, \qquad (1.5)$$

де $K_{забруд}$ – частка забруднених вод у загальному об'ємі скидання стічних вод у водні об'єкти;

$K_{госппит}$ – питоме річне споживання води на побутово-питні потреби, м^3/особу;

$K_{водосп}$ – коефіцієнт співвідношення водоспоживання із наявністю водних ресурсів.

Частка забруднених вод у загальному об'ємі скидання стічних вод у водні об'єкти ($K_{забруд}$) розраховується:

$$K_{забруд} = \frac{W_{бо} + W_{но}}{W_{відв}}\,, \qquad (1.6)$$

де $W_{бо}$ – відведено (скинуто) стічних вод без очищення, млн м^3;

$W_{но}$ – відведено (скинуто) недостатньо очищених стічних вод, млн м^3;

$W_{відв}$ – усього відведено (скинуто) стічних вод, млн м^3.

Питоме водоспоживання ($K_{госппит}$) визначається за формулою:

$$K_{госппит} = \frac{1000W_{госппит}}{P}\,, \qquad (1.7)$$

де $W_{госппит}$ – використання свіжої води на побутово-питні потреби, млн. м^3;

P – кількість наявного населення, тис осіб.

Коефіцієнт співвідношення водоспоживання із наявністю водних ресурсів ($K_{водосп}$) розраховується як:

$$K_{водосп} = \frac{W_{спож}}{W_{забір}}\,, \qquad (1.8)$$

де $W_{спож}$ – об'єм спожитої води (без урахування морської води), млн м^3;

$W_{забір}$ – об'єм забраної води з природних водних об'єктів (без урахування морської води), млн м^3.

Індекс екологічного стану атмосферного повітря ($I_{атм}$) визначається за формулою:

$$I_{атм} = 0{,}7^{0,2K_{атм}}\,, \qquad (1.9)$$

де $K_{атм}$ – навантаження території викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря, т/км^2, що розраховується як:

$$K_{атм} = \frac{F_{атм}}{S_{заг}}, \qquad (1.10)$$

де $F_{атм}$ – викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря за всіма джерелами, тис. т;

$S_{заг}$ – територія регіону, тис. км^2.

Інтегральний показник коливається в діапазоні від 0 до 1,0: вище значення свідчить про більш сприятливий екологічний стан. При цьому використовується така шкала оцінки стану навколишнього природного середовища залежно від значення інтегрального показника (табл.1.3).

Таблиця 1.3

Значення інтегральних показників екологічного стану територій

Значення інтегрального показника	Стан середовища
0,00–0,25	Критичний
0,26–0,50	Напружений
0,51–0,75	Задовільний
0,76–1,00	Сприятливий

Соціальний розвиток є доволі складним і комплексним поняттям, при дослідженні якого виокремлюють різні компоненти відповідно до мети аналізу. У нашому випадку беруться до уваги характеристики демографічної ситуації та поселенської мережі, сфери прикладання праці й умови проживання.

Населення є суб'єктом і водночас головною рушійною силою всього суспільного розвитку, а сучасні параметри його відтворення виступають тією базисною детермінантою, від котрої залежать як темпи та пропорції економічного поступу, так і параметри людського потенціалу сільських територій. Повноцінне відтворення сільського населення, збереження розгалуженої мережі сільських поселень — це актуальні завдання з погляду виконання сільською місцевістю надзвичайно важливої соціально-економічної та екологічної місії — забезпечення продовольчої безпеки, соціального контролю над територією держави, збереження агроландшафтів, відтворення нації та її корінної верстви — селянства [156, с. 153]. Із широкого переліку демографічних показників, які використовуються для характеристики демографічних процесів, відібрано такі: щільність населення; сумарний коефіцієнт природного приросту; частка деградуючих і безлюдних сіл; частка сільських населених пунктів, де немає дітей (табл. 1.4). Деградація демографічно-поселенського потенціалу — кінцевий наслідок і найбільш видима частина цілого комплексу негативних економічних і соціальних процесів, які відбуваються в сільській місцевості впродовж тривалого періоду. Обезлюднення сільських територій не лише створює загрози збереженню, повноцінному відтворенню й ефективному використанню їхнього людського, природо-, матеріально-, простороворесурсного потенціалів, а й спричиняє

негативний мультиплікативний ефект для національної економіки та суспільного розвитку загалом.

Середньорегіональні показники, які зазвичай використовують для аналізу стану зайнятості та безробіття, за відсутності доступних даних щодо територій нижчого рівня, приховують несприятливу ситуацію на низовому рівні. Матеріали суцільного обстеження сільських населених пунктів містять інформацію про обсяги і структуру зайнятості населення за видами економічної діяльності та за місцем проживання. Вибір показників (див. табл. 1.4) обумовлений наступним.

Таблиця 1.4

Показники оцінки соціального розвитку сільських територій

	Блок та показник	Характер впливу
1.	**Відтворення та розселення населення**	
1.1.	Щільність сільського населення, осіб на 1 кв. км	Стимулятор
1.2.	Сумарний коефіцієнт природного приросту населення	Стимулятор
1.3.	Частка деградуючих і безлюдних сільських населених пунктів, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів (до деградуючих належать села з часткою мешканців пенсійного віку понад 50%, а в малих селах із людність до 200 осіб – понад 40%)	Дестимулятор
1.4.	Частка сільських населених пунктів, де немає дітей віком 0–5 років	Дестимулятор
2.	**Сфера прикладання праці**	
2.1.	Рівень зайнятості населення, відсотків до населення працездатного віку та працюючих пенсіонерів	Стимулятор
2.2.	Частка осіб, зайнятих тільки в особистому селянському (підсобному) господарстві, відсотків від загальної кількості зайнятих	Дестимулятор
2.3.	Частка осіб, зайнятих у сільському господарстві, мисливстві та надання пов'язаних із ними послуг, яке працює за місцем реєстрації проживання, відсотків від загальної кількості зайнятих за місцем реєстрації проживання	Дестимулятор
2.4.	Частка населення працездатного віку, що проживає в сільських населених пунктах, в яких відсутні суб'єкти господарської діяльності, відсотків до всього населення працездатного віку	Дестимулятор
3.	**Умови проживання**	
3.1.	*Житло*	
3.1.1.	Забезпеченість населення житловою площею, $м^2$ на 1 особу	Стимулятор
3.1.2.	Частка житлового фонду, збудованого після 1990 р., відсотків до загальної кількості будинків	Стимулятор
3.1.3.	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають водогонів	Дестимулятор
3.1.4.	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають каналізації	Дестимулятор
3.2.	*Соціальна інфраструктура*	
3.2.1.	Частка сільських населених пунктів, що не мають дошкільних навчальних закладів, але мають 20 і більше дітей до 6 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	Дестимулятор

продовження таблиці 1.4

3.2.2.	Частка сільських населених пунктів, що не мають шкіл, але мають 50 і більше дітей у віці 7-17 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	Дестимулятор
3.2.3.	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мали лікувальних закладів та пересувного обслуговування, відсотків до загальної кількості сільських жителів	Дестимулятор
3.2.4.	Частка сільських населених пунктів, що не мають торговельних закладів, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	Дестимулятор
3.3.	*Транспортна доступність*	
3.3.1.	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають дороги з твердим покриттям, відсотків до загальної кількості сільських жителів	Дестимулятор
3.3.2.	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктів, які не мають зупинки громадського транспорту та знаходяться на відстані до найближчої зупинки більше 3 км, відсотків до загальної кількості сільських жителів	Дестимулятор

За відсутності можливостей швидкого створення робочих місць в «організованих формах», у нагоді стають будь-які місця, навіть ті, які раніше вважалися підсобними [156, с. 172]. При цьому ігнорується малопродуктивний характер такої зайнятості. Це насамперед стосується особистого сільського господарства, зайнятість в якому набула статусу повноправного місця прикладання праці, залишаючись при цьому не бажаною, а вимушеною формою трудової діяльності переважної кількості селян, що необхідно врахувати при типології сільських територій. Показник «частки населення, зайнятого у сільському господарстві», певною мірою відображає рівень диверсифікації сільської економіки — процес, який набув поширення у розвинених країнах світу і вважається одним зі стратегічних напрямів розвитку сільських територій. Домінуючий та вагомо переважаючий рівень аграрної зайнятості свідчить про звуження ролі сільської території до виробничої функції, низький (на фоні відносно високого рівня загальної зайнятості) — про відчутну наявність на сільських територіях інших видів діяльності та певну різноманітність виконуваних нею функцій.

Основними споживчими благами для населення є, окрім забезпечення продовольчими і непродовольчими товарами, задоволення потреби в житлі, комунально-побутових, соціально-культурних, транспортних послугах. До основних показників, що характеризують умови проживання, дослідники відносять: вартісні (оцінка основних фондів та експлуатаційних витрат, обсяг послуг і роздрібного товарообігу); натуральні (рівень забезпечення житлом сільського населення, торговельна й інша площа будинків, обладнання житлових площ комунікаціями, стан доріг тощо); якісні (технічний стан об'єктів соціально-культурного побуту, інженерне устаткування сільського житлового фонду) [79]. Серед соціальних результатів, що досягаються завдяки вдосконаленню матеріально-технічної та кадрової бази соціальної

інфраструктури сільських територій, називають: поліпшення умов життя та пов'язане з цим зниження захворюваності та смертності сільських жителів, збільшення тривалості їх життя; ріст загальних і соціальних знань, культурного рівня сільського населення; розвиток і задоволення матеріальних, духовних та інтелектуальних потреб людей, збільшення вільного часу та якісніше його використання [67].

Так, однією з найголовніших людських потреб є потреба в житлі. Вона еволюціонує разом з людиною, а її задоволення може виражатися в різних формах – від можливості мати хоча б якийсь «дах над головою», до комфортного проживання з усіма видами комунального облаштування. У статистичних довідниках житлові умови населення зазвичай характеризуються даними про наявність і площу житлових будинків (забезпеченість житлом), обладнання житлового фонду, квартирний облік, благоустрій населених пунктів тощо. Комфортність житла сільських мешканців характеризується значною територіальною диференціацією, що зумовлено низкою обставин, серед яких найвагоміші пов'язані з більшими чи меншими можливостями накопичення сільськими жителями коштів, необхідних для будівництва (придбання) нового сучасного житла, або інженерного оснащення існуючого. Нині ці можливості вкрай незначні в місцевостях з обмеженою сферою прикладання праці та низьким рівнем її оплати.

Однією з головних ознак погіршення соціально-економічного становища на селі є зниження рівня доступу сільського населення до базових послуг, спричинене деградацією соціальної інфраструктури села. Останнє, як правило, ілюструється даними про скорочення мережі закладів соціальної сфери, погіршення забезпеченості їх фахівцями, кількість (частку) населених пунктів, де відсутні немає певних закладів сфери обслуговування, нестачу в місцевих бюджетах коштів на технічне переоснащення, ремонт чи навіть пристойне утримання відповідних об'єктів тощо. Загалом вибір показників, що характеризують умови проживання (див. табл. 1.4) обумовлений такими міркуваннями:

- показник терміну служби житлового фонду значною мірою є умовним, проте він дає найбільш загальне уявлення про стан і якість усього наявного в селах житла і відображає диференціацію районів за цим показником. Як правило, чим житло новіше, тим воно якісніше – менше зношене, у його структурі більше нових будинків, споруджених із використанням не лише капітальних, але й сучасних матеріалів. Нові будинки, зокрема введені в дію впродовж останніх 20 років, збудовані за прогресивнішими проектами, що передбачають функціональну спеціалізацію приміщень, отже забезпечують вищу якість проживання;

- побутові умови визначаються рівнем інженерного облаштування території. В Україні простежується тенденція до скорочення кількості сіл, які мають водопровід і каналізацію, що пов'язано з відсутністю коштів на їх ремонт і утримання. Окрім соціального невдоволення, це призводить до погіршення стану довкілля, а також здоров'я жителів. Використання неякісної води спричиняє зниження загальної резистентності організму, зумовлює

високий рівень захворюваності та смертності від інфекційних хвороб, хвороб органів травлення і новоутворень;

- в основу типологізації сіл за рівнем забезпеченості їх об'єктами сфери обслуговування покладено оцінку можливості отримання населенням повсякденних і періодичних послуг за місцем проживання. Індикатором такої можливості є розташування в селах підприємств, організацій, установ, що надають відповідні послуги. В іншому випадку та з об'єктивних причин (відсутність певної кількості споживачів відповідних послуг) повинні створюватися умови для поліпшення транспортної доступності відповідних послуг. Відсутність транспортних мереж практично унеможливлює як розвиток багатогалузевої виробничої сфери села, так і доступ сільського населення до об'єктів сфери послуг, розташованих поза місцем його постійного проживання.

Процедура групування сільських територій за рівнем соціального розвитку складається з декількох етапів:

- нормування показників;
- визначення ваг показників у блоках;
- розрахунок індексу по кожному блоку показників;
- групування сільських територій по кожному блоку показників та виділення типових груп (з відносно сприятливою, ускладненою та несприятливою (незадовільною) ситуацією);
- виділення комплексних типів сільських територій за параметрами соціального розвитку.

Нормування здійснюється за формулою (1.11) для показників-стимуляторів та за формулою (1.12) для показників-дестимуляторів:

$$z_{ijr} = \frac{x_{ijr}}{x_{st\ ij}}, \tag{1.11}$$

$$z_{ijr} = \frac{x_{st\ ij}}{x_{ijr}}, \tag{1.12}$$

де z_{ijr} – нормоване значення *j-го* показника в *i-му* блоці показників по *r-му* адміністративному району;

x_{ijr} – фактичне значення *j-го* показника у *i-му* блоці показників по *r-му* району;

$x_{st\ ij}$ – стандартне значення *j-го* показника у *i-му* блоці показників;

i – номер блоку показників;

j – номер показника у *i–му* блоці показників ($j = 1, \ldots, k_i$; k_i – кількість показників у *i–му* блоці показників).

r – адміністративний район.

Стандартні значення показників визначаються експертним шляхом.

Ваги показників визначаються методом попарних порівнянь з використанням експертних оцінок.

Індекс по блоку показників розраховується за формулою:

$$I_{ir} = \sum_{j=1}^{k_i} \overline{w}_{ij} z_{ijr}^{c} \ . \qquad (1.13)$$

Комплексна типологізація сільських територій виконується методом класифікації багатовимірних об'єктів у просторі шляхом визначення всіх гіпотетичних комбінацій груп кожного блоку показників (3×3×3=27) та їх подальшого логічного укрупнення до чотирьох основних комплексних типів.

Аналогічних чином поєднуються показники екологічного стану та соціального розвитку, на основі чого шляхом укрупнення виділяється шість основних типів сільських територій:

Екологічний стан	А. Критичний	АА	АБ	АВ	АГ
	Б. Напружений	БА	ББ	БВ	БГ
	В. Задовільний	ВА	ВБ	ВВ	ВГ
	Г. Сприятливий	ГА	ГБ	ГВ	ГГ
		А. Критичний	Б. Напружений	В. Задовільний	Г. Сприятливий
	Соціальний розвиток				

Виділені типи можуть використовуватись як окремі об'єкти політики сільського розвитку при розв'язанні найрізноманітніший завдань, починаючи від розробки стратегій і програм на загальнодержавному рівні (які мали б враховувати територіальні проблеми і визначати пріоритети) до прийняття рішень про підтримку ініціатив сільських громад на регіональному чи локальному рівнях.

1.5. Методичні підходи до прогнозування соціально-екологічного стану сільських територій

З огляду на важливість соціальної інфраструктури для забезпечення розвитку сільських територій України, існує потреба в прогнозуванні подальших тенденцій її розвитку. Традиційно ключовим завданням прогнозування є визначення перспективної потреби в об'єктах соціального призначення (ОСП), передусім низового рівня обслуговування. Раціональна територіальна організація мережі об'єктів забезпечує оптимальну доступність послуг (з позицій прийнятності витрат часу і фінансових ресурсів, якості послуг) для всіх потенційних споживачів із числа їх мешканців та населення інших територій у зонах тяжіння об'єктів періодичного й епізодичного попиту.

Згідно з апробованими методичними підходами, забезпеченість населення певної території *i*-ми ОСП (NP_{ip}) розраховується за формулою:

$$NP_{ip} = \frac{1}{H_{âä}}\left(H_{âì}\, NP_{ì} + H_{âñ} NP_{ñ}\right) + \ldots + H_{âj} NP_{j}, \qquad (1.14)$$

де $H_{вр}$ – кількість населення території на кінець розрахункового періоду;

$H_{вм}$, $H_{вс}$ ... $H_{вj}$ – кількість населення різних соціально-демографічних груп на кінець розрахункового періоду, у тому числі міського ($H_{вм}$) та сільського ($H_{вс}$);

$NP_{iм}$, $NP_{iс}$ ... NP_{ij} – нормативи забезпечення потужностями *i*-го ОСП для відповідних соціально-демографічних груп населення (під нормативами розуміються певні величини, досягнення яких заплановано впродовж розрахункового періоду, наприклад, законодавчо затверджений показник, максимальний показник серед регіонів країни, середній показник для економічно розвинених країн тощо).

Норматив введення в дію *i*-х ОСП (NV_{ip}) для досягнення запрограмованого показника забезпеченості населення території вказаними об'єктами (NP_{ip}) на кінець розрахункового періоду обчислюється за формулою:

$$NV_{ip} = H_{вр} NP_{ip} - H_{вр}^{t_0} P_{ip}^{t_0} (1 - g_{ip} t_k), \qquad (1.15)$$

де $H_{вр}^{t_0}$ – кількість населення території на початок розрахункового періоду;

$P_{ip}^{t_0}$ – забезпеченість населення *i*-ми ОСП на початок розрахункового періоду;

g_{ip} – річний коефіцієнт вибуття *i*-их ОСП;

t_k – тривалість розрахункового періоду.

Відповідно, обсяг капітальних вкладень (NK_{ip}), необхідний для введення в дію запрограмованої кількості *i*-х ОСП на кінець розрахункового періоду, визначається наступним чином:

$$NK_{ip} = NV_{ip} NC_{ip}, \qquad (1.16)$$

де NC_{ip} – усереднена кошторисна вартість будівництва одиничної потужності *i*-х ОСП для конкретного періоду [35, с. 147–148].

Конкретні методи розрахунку контингенту споживачів тих чи інших послуг уточнюються залежно від вибору об'єкта дослідження та особливостей господарського механізму його функціонування. Так, величина попиту на більшість послуг соціогуманітарного призначення (освіти, охорони здоров'я, культури та ін.) значною мірою залежить від демографічних особливостей території, зокрема статево-вікової структури населення, стану його здоров'я,

соціокультурних особливостей тощо. У цьому випадку рух особи між окремими категоріями споживача відображає рівняння:

$$N(T) = N(T\text{-}1)\ P(T), \qquad (1.17)$$

де $P(T) = //P_{ij}//$ – матриця ймовірностей переходу;

$N(T)$ та $N(T\text{-}1)$ – вектори чисельності осіб у кожному зі станів в початковий та кінцевий моменти.

Елементи матриці вірогідностей переходів $//P_{ij}//$ є імовірністю опинитися в стані (j) в момент часу (T) для осіб, які перебували в момент часу ($T\text{-}1$) в стані (i). Вона розраховується за формулою:

$$P_{ij} = b_{ij}(T)/n_i(T\text{-}1), \qquad (1.18)$$

де $b_{ij}(T)$ – чисельність осіб, що із стану (i) перейшли до стану (j) протягом періоду (T);

n_i – чисельність осіб у стані (i) на початок періоду (T).

Таким чином, поведінка об'єкта, який може перебувати в одному з n-станів, залежить тільки від того, в якому стані він перебував у попередній момент часу, та перехідної ймовірності. Так, в освітній системі на кінець кожного року школяр (студент) має три альтернативних можливості: може перейти в наступний клас (на наступний курс); закінчити навчання, здобувши відповідний освітній чи освітньо-кваліфікаційний рівень або покинути навчання (у тому числі з причини смерті); залишитися на другий рік.

Подібний підхід може бути використаний для розрахунків перспективного попиту на послуги культури чи охорони здоров'я. Наприклад, у випадку з послугами культури суміжні матриці відображатимуть кількість населення окремих груп, які внаслідок впливу різноманітних соціальних, економічних, історичних та інших чинників, різняться між собою "споживчим кошиком". Характер їх впливу можна визначити за допомогою факторного аналізу, а вірогідність переходу між соціокультурними групами значною мірою залежатиме від темпів соціально-економічних змін у країні. Так, унаслідок збільшення платоспроможного попиту населення, підвищення його життєвого рівня, поліпшення загальнокультурних та освітніх характеристик, як правило, відбувається зростання обсягів споживання платних послуг при стабілізації обсягу споживання безоплатних (в іншому випадку спостерігаються протилежні тенденції).

Схожі методики описані в інших працях [14; 21; 35; 129]. Водночас, необхідно звернути увагу на наступне:

1. Методологія прогнозування розвитку сільських територій повинна враховувати об'єктивні процеси, які відбуваються в Україні, зокрема пов'язані з децентралізацією системи управління. Згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII від 05.02.2015 р., за територіальними громадами буде закріплено широкий спектр як власних, так і делегованих повноважень у соціальній та екологічній сферах, включаючи розвиток місцевої соціальної інфраструктури (загальна початкова та середня освіта, дошкільна освіта, позашкільна освіта, первинна та профілактична

медико-санітарна допомога та ін.). Так, одержуючи освітню субсидію, територіальна громада сама визначатиме конфігурацію мережі освітніх об'єктів, а також способи надання відповідних послуг (наприклад, зберегти школи, чи її ліквідувати та забезпечити підвезення дітей до сусіднього населеного пункту об'єднаної громади). Такі зміни значно ускладнюють прогнозні розрахунку. У цьому контексті важливим завданням прогнозування є визначення тих ризиків і можливих майбутніх наслідків від планів скорочення мережі закладів соціального призначення, які оприлюднюються на даний момент. Йдеться про розробку своєрідних «прогнозів-попереджень».

2. Соціоекологічний аспект розвитку сільських територій акцентує увагу на взаємозв'язках між екологією та формування людського потенціалу суспільства. Актуальною проблемою є оцінка суспільних втрат від погіршення людського потенціалу сільської місцевості внаслідок захворюваності, обумовленої сучасною практикою організації сільськогосподарської діяльності на селі. Можна вести мову про те, як очікувано зросте захворюваність населення та збільшиться потреба населення у послугах системи охорони здоров'я у разі: а) подальшого збереження сучасних практик сільськогосподарської діяльності; б) зменшення шкідливих викидів до рівня цільових показників, регламентованих, скажімо, екологічними директивами ЄС.

Для цих цілей найбільш адекватним є так званий «метод шляхів впливу» (англ. – Impact Pathway Method), який у наукових публікаціях зустрічається також під назвами «доза – відгук», «доза – реакція» [17; 59; 168]. Процедура оцінки включає такі основні етапи: ідентифікація чинників впливу; визначення експозиції, тобто концентрації забруднювачів за обсягами й типом впливу (канцерогенний чи неканцерогенний); кількісна оцінка ризиків для здоров'я; розрахунок вартості захворювання та суспільних втрат. Так, згідно з дослідженнями, сільськогосподарська діяльність негативно впливає на стан малих річок, що є основними джерелами водозабезпечення населення. Протягом останніх років близько однієї четвертої частини відібраних проб води в сільських водогонах та одна третина проб із колодязів не відповідало Держстандарту.

Узагальнюючи численні епідеміологічні дослідження, Бобилєв С., Сидоренко В., Сафонов Ю. здійснили, на наш погляд, найбільш аргументовану агреговану оцінку впливу забруднення довкілля на здоров'я населення, яка базується на розрахунку ризиків для канцерогенних (індивідуальних і річних популяційних) та неканцерогенних ефектів, виходячи з фактичних даних про середньорічні концентрації забруднюючих речовин. Згідно з розрахунками, частка захворюваності внаслідок забруднення атмосферного повітря становить 7-10% (відповідно мінімальний і максимальний варіанти впливу) від загальної захворюваності органів дихання та менше ніж 1% – новоутворень. Роль забруднення води оцінюється на рівні 5-20% від усіх хвороб органів травлення (у даному випадку друга цифра відображає фактичну поширеність захворюваності, що, за оцінками фахівців, у 3-4 рази перевищує її зареєстровану величину), 20% від інфекційних і паразитарних захворювань та менше як 0,2% від онкологічних захворювань. Викиди в атмосферне повітря

спричиняють близько 3% загальної смертності. Оцінка смертності, спричиненої забрудненням питної води, авторами не проводилась, оскільки вона є незначною [17, с. 15–21]. Інші класи хвороб меншою мірою обумовлюються екологічним чинником або ж немає достовірних даних про їх кореляцію.

Рис. 1.7. Структура комплексу економіко-математичних моделей прогнозування розвитку села

Вартісна оцінка суспільних втрат здійснюється на основі методології визначення так званої «вартості захворювання», яка в найпростішому вигляді передбачає обчислення витрат на лікування і втрат ВВП. Витрати на лікування є сукупністю щорічних витрат з державного бюджету та фондів державного соціального страхування на систему охорони здоров'я (*GHE*), а також приватних витрат (*EHM*) на медикаменти й медичні послуги (придбання ліків, оплату послуг приватних лікарень, неофіційні платежі тощо) у розрахунку на загальну кількість випадків захворювань (N_i) у рік.

Втрати ВВП С. Бобильов [17, с. 22] пропонує визначати як валовий продукт (*GDP*) у розрахунку на населення (*POP*) в день з урахуванням

середньої тривалості госпіталізації (T_h). Відповідно усереднена вартість захворювання (*COI*) обчислюється за формулою:

$$COI = \frac{GHE + EHM}{N_i} + \frac{GDP \times T_h}{POP\,365} \tag{1.19}$$

3. У численних наукових дослідженнях і державних документах наголошується на необхідності диверсифікації сільської економіки (розвиткові сільського туризму, відновлюваної енергетики). Важливо, на наш погляд, дати прогнозну оцінку, наскільки об'єктивними є сподівання стосовно тих чи інших видів економічної діяльності як стимулюючого чинника для подолання депресивного стану сільських територій, вирішення їхніх соціальних і екологічних проблем.

Описані прогнози інтегруються у загальну модель розвитку сільських територій України (рис. 1.7), розробка якої є необхідною передумовою для об'єктивного обґрунтування стратегій розвитку вітчизняної агросфери та сільських територій.

II. ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ У СВІТОВІЙ ТЕОРІЇ І ПРАКТИЦІ

2.1. Генезис і завдання політики розвитку сільських територій Європейського Союзу

Ключову роль у процесі управління сільським розвитком у країнах ЄС відіграють три інституції: Європейський Парламент, Рада Європейського Союзу та Європейська Комісія. Так, Європейський Парламент наділений законодавчою ініціативою, може приймати й ініціювати прийняття положень, необхідних для досягнення цілей ЄС, у тому числі в аграрному секторі економіки. Європейська Комісія виконує в інституційній системі ЄЄ кілька функцій виконавчого характеру, а саме: контролює застосування законодавства Спільноти, проводить поточну політику (виконує координуючу, управлінську та виконавчу функції), а також забезпечує представництво ЄС у зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої й безпекової політики та інших випадків, обумовлених засновницькими договорами. Рада спільно з Європейським Парламентом виконує законодавчу й бюджетну функції. Як установлено установчими Договорами, Рада виконує функцію із розроблення політики та координаційну функцію.

Європейська комісія створена для незалежного представництва інтересів ЄС. Ця інституція не має аналогів у світі серед національних урядових систем, охороняє положення договорів і забезпечує належне застосування державами-членами положень первинного та вторинного права ЄС. Структурними одиницями Комісії є 33 генеральні директорати, серед яких – Генеральний директорат Європейської комісії із сільського господарства та розвитку сільських територій (DG AGRI), основною метою діяльності якого є розвиток сільських територій та сприяння сталому розвитку сільського господарства в Європі для забезпечення добробуту сільських районів. Генеральний директорат складається з директоратів (дирекцій), що займаються всіма аспектами САП, включаючи підтримку фермерства, ринкових заходів, реалізацію політики в галузі розвитку сільських районів, політики у сфері якості сільськогосподарської продукції, фінансових і юридичних питань у сфері сільського господарства, аналізу та оцінювання, а також міжнародних відносин, пов’язаних із сільським господарством (рис. 2.1).

Рис. 2.1. Структура Генерального директорату Європейської комісії із сільського господарства та розвитку сільських територій

Основними обов'язками керівника Генерального директорату визначено:

- забезпечення вектору політики сільського господарства і розвитку сільських районів ЄС задля сприяння зростанню інвестицій у сільське господарство та створення нових робочих місць;
- здійснення аналізу ефективності витрат ЄС на сільське господарство та розвиток сільських районів;
- визначення шляхів зниження європейським сільським господарством обсягів енергоспоживання та викидів вуглекислого газу в атмосферу;
- розгляд шляхів спрощення процедури прямих виплат фермерам.

Заходи, спрямовані на досягнення зазначених цілей, включають сприяння виробництву продуктів харчування, сприяння сталому управлінню природними ресурсами і боротьбі зі змінами клімату (зменшення викидів парникових газів), збереження, покращення якості ґрунтів і води; забезпечення збалансованого територіального розвитку за рахунок зростання зайнятості сільських мешканців, економічному зростанні та зменшенні бідності в сільських районах.

Для ЄС політика сільського розвитку є важливою сферою з огляду на те, що 56% населення 27 країн Співдружності проживають на сільських територіях, що становлять 91% загальної території ЄС. Підтримка сільського

розвитку в країнах ЄС від самого початку була важливим елементом загальної політики Співдружності й узгоджена з основними нормами Римського договору. Однак самостійним напрямом європейської політики, що з часом здобув суттєву підтримку та широке відображення в політичних документах, сільський розвиток став лише після публікації 1988 року. Комюніке ЄС «Майбутнє сільського суспільства» [200, с. 11-16]. Це стало першим самостійним документом, що окреслював основні засади політики сільського розвитку країн Співдружності. Він започаткував з 1991 р. реалізацію програми LEADER (*фр.* – Liaisons entre actions de developpement de l'économie rurale), спрямованої на підтримку малих проектів підтримки сільського розвитку.

Першою спробою реформування аграрної політики ЄС з метою забезпечення сільського розвитку стала ухвалена 1992 року реформа Мак Шеррі, що стосувалася ринкових механізмів регулювання агровиробництва (зокрема, зменшення обсягів субсидіювання та впровадження компенсаційних виплат фермерським господарствам), але, окрім цього, включала низку «супроводжуючих» заходів у сфері екології, лісівництва та пенсійного забезпечення фермерів.

Після реформування структурних фондів Співтовариства, у 1993 р. було започатковано програми сприяння сільському розвитку, що передбачали прискорену реструктуризацію аграрних підприємств та розвиток і модернізацію сільських територій. Запропоновані у програмах заходи зміщували основні акценти: реформа аграрної політики ЄС віднині сприймалася не як кінцеве завдання, а радше як механізм досягнення ширшої мети — підвищення якості функціонування сільських територій у цілому. Цільовими програмами додатково впроваджувалися заходи, спрямовані на диверсифікацію економічної діяльності на селі, поліпшення якості вироблюваної продукції аграрної та лісової промисловості, поліпшення екологічного стану сільських територій.

Після завершення програми ЄС LEADER I (1989–1993 рр.) започаткована у 1994 р. програма LEADER II дала змогу поширити отриманий досвід сприяння сільському розвитку на велику кількість сільських територій (до 1 тис.). Крім того, LEADER II включала заходи з децентралізації системи управління сільськими територіями у країнах – членах Співтовариства, стимулювання на локальному рівні інноваційної діяльності у приватному та громадському секторах, розвиток знань, навичок комунікації та співпраці між їх представниками.

У листопаді 1996 р. у м. Корк (Ірландія) відбулася перша Європейська конференція з сільського розвитку за участю широкого кола зацікавлених сторін. Ухвалена конференцією декларація закликала до інтенсивнішого використання наявних можливостей, здатних забезпечити розвиток сільських територій та збереження і поліпшення їх екологічного стану. Рекомендовано надалі застосовувати територіальний підхід до розробки та реалізації політики сільського розвитку, не забуваючи про вимогу інтегрованості такої політики в інші сфери економіки й управління. Декларація наголошувала на потребі диверсифікації економічної та соціальної діяльності на сільських територіях і підкреслювала важливість забезпечення їх сталого розвитку в подальшому. У

системі управління сільськими територіями ключовим визнано підхід, спрямований на децентралізацію, підтримку комунікації між представниками громади та владою на всіх рівнях та посилення ролі громадськості. З метою підвищення ефективності запропонованих заходів декларація закликала сприяти інтеграції політики сільського розвитку й аграрної політики ЄС та посиленню інвестиційної й адміністративної спроможності відповідних органів влади.

У 1999 р. ухвалено пакет реформ «Порядок денний-2000», що передбачав реформування спільної аграрної політики ЄС і структурних фондів, упровадження двох нових фінансових інструментів для підготовки країн-кандидатів до вступу до Співдружності (ISPA та SAPARD) та нової системи фінансування заходів на період 2000–2006 рр. У частині аграрної політики сільський розвиток та агроекологічні заходи визнано невід'ємною частиною спільної політики ЄС. На реалізацію відповідних заходів було закріплено окремі статті фінансування, загальні обсяги якого суттєво збільшувалися. Пакет реформ «Порядок денний-2000» базувався на двострижневій концепції аграрної політики ЄС, яка поєднувала традиційні ринкові й фінансові механізми (I стрижень) із сільським розвитком та агроекологічними заходами (II стрижень). Реформа дала змогу країнам – членам Співтовариства перерозподіляти кошти з першого стрижня до другого за рахунок зменшення обсягів компенсаційних виплат окремим категоріям фермерів.

Третій етап програми LEADER+ був розроблений у 2001 р. з метою забезпечення реалізації цілісних, ефективних та інноваційних стратегій сталого розвитку. LEADER+ залишилася програмою-лабораторією з розробки й оцінки ефективності нових підходів до забезпечення сталого розвитку й удосконалення поточних програм сільського розвитку шляхом залучення до їх реалізації представників сільських громад.

У 2003 р. розпочався новий етап реформування аграрної політики ЄС, що характеризується суттєвим посиленням політики сільського розвитку не лише в частині переліку заходів, запланованих до реалізації, але й обсягів їх фінансування. Зокрема, передбачено такі заходи:

– збільшення частки видатків на сільський розвиток за рахунок перерозподілу коштів;

– розробка нових заходів, спрямованих на забезпечення сільського розвитку (досягнення стандартів, підвищення якості харчових продуктів, ветеринарний контроль, розвиток та впровадження нових технологій — загалом збільшення переліку заходів з 22 до 26);

– збільшення обсягів видатків ЄС на агроекологію та ветеринарний контроль;

– збільшення інвестицій молодим фермерам, компенсаційні виплати фермерам, що працюють у несприятливих умовах або на територіях з екологічними обмеженнями, розширення підтримки лісогосподарських заходів на користь лісів, що перебувають у державній власності.

На другій Європейській конференції з сільського розвитку (м. Зальцбург, Австрія, 2003 р.) було визначено пріоритети розвитку на 2007–2013 рр. з

урахуванням наслідків чергового розширення ЄС. Її наслідком стало суттєве спрощення процедур фінансування відповідних заходів (які віднині відносилися до єдиного фонду), зростання незалежності урядів країн-членів ЄС у прийнятті рішень щодо розподілу їхніх фінансових ресурсів та посилення уваги до розвитку сільської економіки.

Таким чином, починаючи з 1992 р., політика сільського розвитку ЄС зазнала кілька етапів реформування. Одним із важливих наслідків його стало зміщення стратегічного підходу від планування, орієнтованого на використання засобів, до планування, спрямованого на досягнення мети. Як наслідок, постала нова концепція розробки та впровадження політики сільського розвитку, невід'ємною складовою якої є вимога регулярного оцінювання ефективності політики. У 2006 р. Рада ЄС ухвалила Стратегічні принципи сільського розвитку ЄС [177]. Документ затвердив стратегічні принципи розробки національних програм сільського розвитку для країн – членів ЄС на період 2007–2013 рр. та значно розширив можливості використання ресурсів фонду сільського розвитку в частині створення нових та збереження існуючих робочих місць на сільських територіях (відповідно до Лісабонської стратегії) та забезпечення їх сталого розвитку (згідно з Ґетеборзькою стратегією). Крім того, документом визначено шість ключових цілей сільського розвитку країн Співтовариства:

- підвищення конкурентоспроможності сільського та лісового господарства;
- поліпшення стану навколишнього природного середовища сільських територій;
- підвищення рівня життя сільських мешканців та диверсифікація сільської економіки;
- будівництво об'єктів та інфраструктури, здатних сприяти забезпеченню зайнятості на селі та диверсифікації економіки.

З метою досягнення цих цілей та відповідно до стратегічних принципів загальної політики Співтовариства країнам – членам ЄС рекомендовано зосередити свої зусилля на реалізації таких заходів:

- стимулювати інноваційну, дослідницьку, підприємницьку діяльність, виробничу інтеграцію для забезпечення виробництва готової сільськогосподарської продукції, реалізацію інших заходів, спрямованих на поглиблення рівня переробки вироблюваної продукції, підвищення її якості та зростання додаткової вартості;
- стимулювати заходи, спрямовані на пом'якшення наслідків зміни клімату, захист ландшафтів, збереження територіального балансу, розвиток органічного сільськогосподарського виробництва, а також подальше скорочення пільг на плату за використання земельних ресурсів;
- стимулювати підвищення рівня економічної активності та зайнятості серед жінок і молоді, розвиток сільського туризму, використання відновних джерел енергії, модернізацію об'єктів інфраструктури села, включаючи сферу послуг;

- застосовувати ресурси програми LEADER для реалізації наведених вище заходів із метою посилення внутрішнього потенціалу розвитку сільських територій, стимулювання інновацій та поліпшення якості самоуправління сільських громад.

Кошти країн – членів ЄС мають розподілятися між переліченими напрямами таким чином, аби щонайменше 10% усіх фінансових ресурсів, виділених на сільський розвиток, спрямовувалося на перший напрям, 25% – на другий, 10% – на третій та 5% – на програму LEADER (для нових країн-членів частка видатків за останнім пунктом може бути знижена до 2,5%) [194, с. 297].

Плани національних стратегій пристосовують вимоги політики сільського розвитку ЄС до конкретних обставин, мають на меті досягнення спільних цілей та є основою для розробки національних програм сільського розвитку. Розробку й реалізацію національних програм сільського розвитку на 2007–2013 рр. регулює Регламент Ради ЄС «Про підтримку сільського розвитку Європейським аграрним фондом сільського розвитку» [180], який тематичними напрямами сільського розвитку визначив: підвищення рівня конкурентоспроможності сільського та лісового господарства; поліпшення стану навколишнього природного середовища сільських територій; підвищення рівня життя мешканців сільських територій; диверсифікація сільської економіки. Регламент не визначав пріоритетність кожного з напрямів, але наголошував на потребі збалансованого розподілу організаційних заходів та фінансування на їх виконання. Інша вимога Регламенту включала потребу фінансування й підтримки проектів у межах програми LEADER — дрібних, вузькоспеціалізованих проектів, розроблених для реалізації на місцевому рівні та з метою вирішення специфічних місцевих проблем.

Ухвалення Регламенту дозволило суттєво поліпшити розробку та впровадження національних програм сільського розвитку з наступних причин. По-перше, віднині усі заходи, заплановані до реалізації, фінансувалися з єдиного фонду. По-друге, дотримання спільної для всіх національних програм сільського розвитку стратегія дозволило сконцентрувати зусилля на досягненні визначених пріоритетів та забезпечило узгодженість політики сільського розвитку з іншими напрямами діяльності ЄС. По-третє, посилення моніторингу, оцінки ефективності та контролю за використанням коштів забезпечили більш прозоре їх використання та чітке розуміння ефективності заходів. Спрощення вимог до планування та реалізації національних програм сільського розвитку надало урядам країн більших можливостей, а реалізація принципу субсидіарності дозволила поєднати потреби конкретних сільських територій із загальними цілями сільського розвитку ЄС.

Витрати в межах САП ЄС фінансуються за рахунок двох фондів: Європейського аграрного фонду гарантування (EAGF), який здійснює прямі виплати фермерам і спрямований на регулювання ринків сільськогосподарської продукції, та Європейського аграрного фонду розвитку сільських територій (EAFRD), який фінансує національні програми сільського розвитку. Діяльністю фондів управляє Європейська Комісія [179], яка, втім, не здійснює платежі бенефіціарам. Це завдання покладено на держави, в яких сукупно діють 85

національних та регіональних платіжних агентств. Для своєї роботи такі агентства попередньо повинні бути акредитовані за вимогами, встановленими Комісією. Відповідальністю платіжних агентств та національних органів влади є забезпечення виконання вимог ЄС щодо проведення платежів.

Таблиця 2.1

Видатки ЄАФСР на програми сільського розвитку
країн-членів ЄС 2007–2013 рр.

Країна	Загалом, тис. євро	Частка у загальному обсязі, %	У т.ч. на конвергенцію, тис. євро	Частка у загальному обсязі на конвергенцію,	Частка коштів на конвергенцію у загальному обсязі видатків, %
Бельгія	487 484,3	0,51	40 744,2	0,13	8,36
Болгарія	2 642 248,6	2,75	692 192,8	2,22	26,20
Чехія	2 857 506,3	2,97	1 635 417,9	5,24	57,23
Данія	577 918,8	0,60	-	-	-
Німеччина	9 079 695,0	9,43	3 174 037,8	10,16	34,96
Естонія	723 736,9	0,75	387 221,7	1,24	53,50
Ірландія	2 494 540,6	2,59	-	-	-
Греція	3 906 228,4	4,06	1 905 697,2	6,10	48,79
Іспанія	8 053 077,8	8,37	3 178 127,2	10,18	39,46
Франція	7 584 497,1	7,88	568 264,0	1,82	7,49
Італія	8 985 781,9	9,34	3 341 091,8	10,70	37,18
Кіпр	164 563,6	0,17	-	-	-
Латвія	1 054 373,5	1,10	327 682,8	1,05	31,08
Литва	1 765 794,1	1,83	679 189,2	2,17	38,46
Люксембург	94 957,8	0,10	-	-	-
Угорщина	3 860 091,4	4,01	2 496 094,6	7,99	64,66
Мальта	77 653,4	0,08	18 077,1	0,06	23,28
Нідерланди	593 197,2	0,62	-	-	-
Австрія	4 025 576,0	4,18	31 938,2	0,10	0,79
Польща	13 398 928,2	13,92	6 997 976,1	22,41	52,23
Португалія	4 059 023,0	4,22	2 180 735,8	6,98	53,73
Румунія	8 124 198,7	8,44	1 995 991,7	6,39	24,57
Словенія	915 992,7	0,95	287 815,7	0,92	31,42
Словаччина	1 996 908,1	2,07	1 106 011,6	3,54	55,39
Фінляндія	2 155 018,9	2,24	-	-	-
Швеція	1 953 062,0	2,03	-	-	-
Великобри-танія	4 612 120,4	4,79	188 337,5	0,60	4,08
ЄС-27	**96 244 174,7**	**100,00**	**31 232 644,9**	**100,00**	**32,45**

Джерело: розроблено за [194, с.299].

На період 2007-2013 рр. Європейський аграрний фонд сільського розвитку акумулював 96 млрд євро (табл. 2.1). Майже одна третина (32%) фінансової підтримки ЄС сільського розвитку спрямовуються на конвергенцію

– збільшене фінансування окремих країн з метою поліпшення в них ситуації до рівня, наближеного до середнього у Співтоваристві. Старі країни-члени ЄС (15 країн) отримують 61% загального обсягу фінансування, решта 12-39%. Польща одержує найбільший обсяг допомоги ЄС (14%), дещо менше – Італія та Німеччина (по 9%), а найменше – Мальта та Люксембург (0,08 і 0,1% відповідно).

Стратегічними цілями політики сільського розвитку ЄС на період 2014–2020 рр. визначено: посилення конкурентоспроможності сільського господарства; забезпечення сталого використання природних ресурсів і контроль за змінами клімату; досягнення збалансованого територіального розвитку сільської економіки та громади, включаючи створення нових і підтримку існуючих робочих місць. Ухвалена на цей період політика сільського розвитку є продовженням попереднього її етапу (2007–2013 рр.), а механізмом її реалізації залишається розробка та впровадження семирічних національних та/або регіональних програм сільського розвитку. Водночас у програмних документах відбулися певні зміни. Зокрема, при їх розробці більш широко застосовувалося стратегічне планування, посилено змістовну частину заходів сільського розвитку, спрощено деякі адміністративні норми й обмеження, а також розширено джерела фінансування. Спільною для всіх країн – членів ЄС є вимога врахування при розробці програм сільського розвитку принаймні чотирьох із шести пріоритетів загальної політики Співтовариства у цій сфері:

- трансфер знань та інновацій у частині агровиробництва, лісівництва та сільського розвитку;
- розвиток усіх напрямів аграрного виробництва, підтримка інноваційних форм ведення тваринництва та сталого лісового господарства;
- організація циклів повної переробки сільськогосподарської продукції, захист тварин від ураження, зменшення негативних наслідків ведення сільського господарства;
- відновлення, захист і поліпшення стану екосистем, пов’язаних із веденням сільського та лісового господарства;
- раціональне використання природних ресурсів, реалізація заходів, що дозволяють зменшити обсяги викидів парникових газів та негативні для клімату наслідки господарювання у сфері сільського, лісового господарства та виробництва продуктів харчування;
- підтримка соціальної інклюзії, зменшення рівня бідності й економічний розвиток сільських територій.

Фінансування національних програм сільського розвитку і надалі здійснюється за рахунок Європейського аграрного фонду сільського розвитку та коштів національних бюджетів.

Зауважимо, що модель організаційно-економічного механізму управління соціально-екологічним розвитком сільських територій, зважаючи на підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС, повинна бути адаптована до спільної аграрної політики ЄС. Мета цієї вимоги – забезпечити спроможність країн із першого дня після набуття їх членства брати участь у всіх заходах Співтовариства. Так, 1 січня 2007 р. Європарламент ввів у дію пакет законів, які

регулюють питання сільського розвитку: Закон ЄС про підтримку сільського розвитку та Стратегію сільського розвитку на програмний період. Відповідно урядове регулювання підтримки сільського розвитку забезпечуватиметься через Європейський сільськогосподарський фонд сільського розвитку (EAFRD) (рис. 2.2).

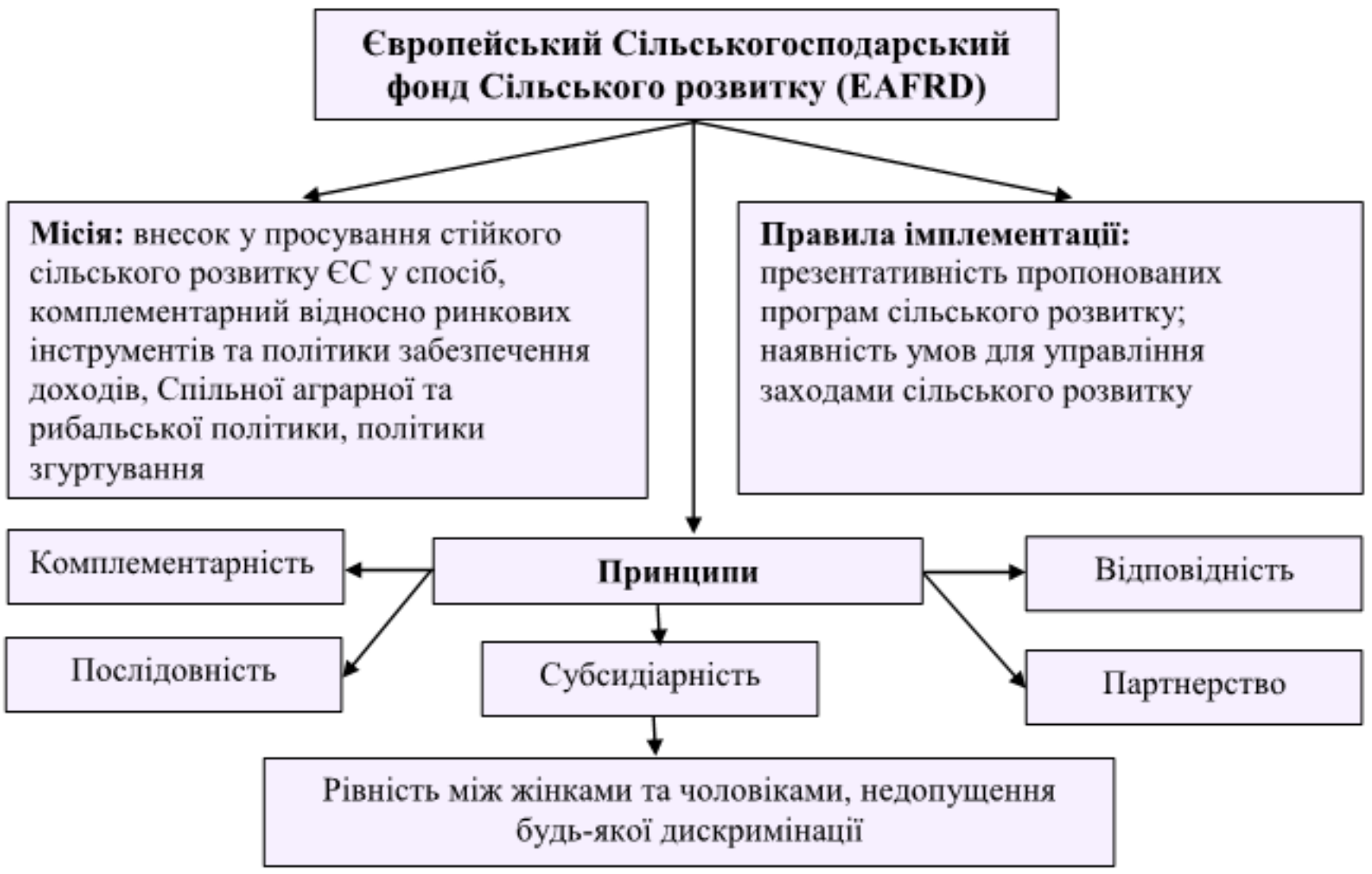


Рис. 2.2. Місія, принципи та правила імплементації фонду EAFRD [156, с. 305]

Досліджуючи загальні положення діяльності такого фонду, варто зауважити, що його завдання, принципи та заходи є майже тотожними тим, що використовувалися Спільною аграрною політикою ЄС та регіональною політикою через Структурні фонди. Основною відмінною рисою фонду EAFRD від інших Структурних фондів є інтегрованість ресурсів та заходів, а також єдність впливу на розвиток сільських територій ЄС, що у сукупності повинно забезпечити їх економічний і соціальний розвиток. На думку ЄС, алокація коштів на розвиток села через зазначений фонд сприятиме досягненню відповідних пріоритетів, які законодавчо ідентифіковані у вищезгаданому пакеті законів.

Загалом у процесі підготовки до вступу до ЄС країни-кандидати (а також потенційні кандидати) мають можливість отримати допомогу на створення інституцій, що забезпечуватимуть наближення до вимог Співтовариства, сприяння транскордонній співпраці, регіональному, сільському розвиткові та розвиткові людських ресурсів. У цьому плані корисним є досвід реалізації ЄС програм SAPARD та IPA. Так, у 1999 р. було започатковано Спеціальну програму адаптації політики агровиробництва та сільського розвитку (Special

Accession Program for Agriculture and Rural Development – скор. SAPARD) [178]. Програма передбачала надання допомоги в частині заходів, спрямованих на забезпечення ефективної політики агровиробництва та сільського розвитку, десяти країнам-кандидатам на вступ до ЄС: Болгарії, Естонії, Латвії, Литві, Польщі, Румунії, Словаччині, Словенії, Угорщині, Чехії, а з 2004 року – Хорватії. Метою Програми було сприяти впровадженню у цих країнах засад спільної аграрної політики ЄС, принципів сталого розвитку аграрного сектора та сільських територій. Керівними принципами Програми стали поліпшення ефективності функціонування ринкових механізмів, досягнення стандартів якості, збереження та створення нових робочих місць, а також охорона довкілля.

Для досягнення зазначеної мети країни-бенефіціарії визначали окремі напрями їх діяльності з-поміж запропонованих SAPARD, які зрештою мали бути відображені у національних планах агропромислового та сільського розвитку. Перелік напрямів містив, зокрема, такі:

- інвестиції у розвиток сільськогосподарських угідь,
- поліпшення процесів виробництва та продажу продукції сільського та рибного господарства;
- поліпшення системи контролю якості харчових продуктів, ветеринарного і фітоконтролю;
- розробка екологічно сприятливих систем агровиробництва;
- розвиток і диверсифікація сільської економіки, пошук альтернативних джерел праці та доходу;
- створення та управління фермерськими господарствами;
- створення виробничих асоціацій;
- відновлення та розвиток сільських поселень, захист і збереження їх спадщини;
- поліпшення системи землекористування;
- створення та оновлення земельних кадастрів;
- управління водними ресурсами сільськогосподарського призначення;
- лісове господарство, заліснення сільгоспугідь, підтримка приватного лісоволодіння, виробництва та продажу лісогосподарської продукції.

Ці напрями цілком відповідали заходам, реалізовуваним на той час країнами Співтовариства в межах своїх національних планів сільського розвитку (RPD), хоча й містили деякі відмінності, зумовлені меншою ефективністю систем управління сільським розвитком та згубною практикою монокультурного агровиробництва в країнах-кандидатах на вступ до ЄС. Основні відмінності між програмами сільського розвитку країн ЄС та SAPARD є такими [201, с. 27]:

1. Два напрями, що містилися у SAPARD і не містилися у RPD, мали на меті вирішення проблем, притаманним саме країнам-кандидатам. По-перше, це допомога у реструктуризації систем управління та виробництва у сільському господарстві: без створення та оновлення земельних кадастрів було неможливо забезпечити контроль за виконанням заходів у сфері сільського господарства, що протиріччило спільній аграрній політиці ЄС. По-друге, рішення про

підтримку створення виробничих асоціацій мало на меті полегшити реструктуризацію системи агровиробництва у країнах-бенефіціаріях.

2. У сфері розвитку людського капіталу SAPARD пропонувала лише тренінги. Субсидій ані на зменшення пенсійного віку для фермерів, ані на підтримку молодих фермерів Програмою не передбачалося.

3. SAPARD не містила заходів, спрямованих на розвиток депресивних територій.

4. SAPARD значно менше уваги приділяла охороні навколишнього середовища – зокрема, Програма не містила всього різноманіття агроекологічних заходів.

5. SAPARD пропонувала значно менше заходів розвитку і диверсифікації сільської економіки, включаючи просування на ринок сільськогосподарської продукції високої якості, розширення переліку послуг, що надаються мешканцям села, розвиток туризму та традиційних ремесел.

На перший рік своєї реалізації (2000 р.) SAPARD мала загальне фінансування обсягом 529 млн євро. Розподіл цієї суми між країнами здійснювався з огляду на розмір їх питомого ВВП, кількість сільського населення, частка сільських територій та економічна ситуація. Завдяки застосуванню такого підходу 90% фінансування припало на території, де щонайменше 65% земель мають сільськогосподарське призначення та 35% і більше найнятих працюють у сільському господарстві. Решта коштів (10%) розподілялася залежно від економічного стану територій, у т.ч. – від частки аграрного сектору у ВНП. Як видно з табл. 2.2, кошти за Програмою розподілялися поміж країнами дуже нерівномірно, і загалом 80% усіх її коштів припало на Польщу, Болгарію та Румунію.

Таблиця 2.2

Розподіл коштів ЄС на фінансування програми SAPARD

	Усього коштів у цінах 1999р., млн євро		Частка в загальному обсязі фінансування, %	
	2000	2000-2009	2000	2000-2009
Болгарія	53	327	10,1	12,2
Естонія	12	50	2,3	1,9
Латвія	22	80	4,2	3,0
Литва	30	125	5,7	4,7
Польща	171	708	32,6	26,3
Румунія	153	1030	29,1	38,3
Словаччина	18	76	3,4	2,8
Словенія	6	26	1,1	1,0
Угорщина	38	160	7,2	6,0
Хорватія	---	14	-	0,5
Чехія	22	92	4,2	3,4

Джерело: розраховано за [201, с. 32]

Надалі фінансування допомоги країнам-кандидатам та потенційним кандидатам здійснювалося за програмою IPA (Instrument of Pre-Accession

Assistance), затвердженою Регламентом Ради ЄС №1085/2006 [194, с. 313]. Програма набула чинності 2007 року та замінила собою низку інших подібних програм і механізмів, розроблених раніше для країн-кандидатів та потенційних кандидатів (PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS, фінансова допомога Туреччині), що мали на меті сприяти наближенню інших країн до стандартів ЄС. Відповідно до фінансованих нею напрямів Програма складається з таких п'яти компонентів, як 1) допомога в модернізації існуючих та створенні нових інституцій; 2) транскордонна кооперація (з країнами ЄС та іншими учасниками програми IPA); 3) регіональний розвиток (транспорт, охорона довкілля, економічний розвиток регіонів); 4) людські ресурси (посилення людського капіталу та боротьба з соціальною ексклюзією); 5) сільський розвиток.

Для сприяння сільському розвиткові країн-кандидатів Регламентом Ради ЄС №718/2007 було затверджено спеціальний механізм IPARD (Instrument for Pre-Accession Assistance in Rural Development) для фінансування різноманітних заходів за такими трьома ключовими напрямами як 1) підвищення ефективності ринкових механізмів та впровадження стандартів ЄС; 2) підготовка до реалізації агроекологічних заходів і локальних стратегій сільського розвитку; 3) розвиток сільської економіки (табл. 2.3). Крім того, з метою поліпшення процесів управління в межах реалізації зазначених заходів країнам надавалася технічна допомога.

Таблиця 2.3

Основні напрями фінансування заходів наближення політики сільського розвитку країн-кандидатів на вступ до ЄС за програмою IPARD

Напрям	**Заходи**
1. Підвищення ефективності ринкових механізмів та впровадження стандартів ЄС	Інвестиції на реструктуризацію і досягнення стандартів ЄС в частині використання сільськогосподарських угідь
	Інвестиції на реструктуризацію і досягнення стандартів ЄС в частині виробництва і продажу продукції сільського та рибного господарства
	Сприяння створенню виробничих асоціацій
2. Підготовка до реалізації агроекологічних заходів і локальних стратегій сільського розвитку	Підготовка до реалізації заходів з охорони довкілля та ландшафтів
	Підготовка до реалізації локальних стратегій сільського розвитку
3. Розвиток сільської економіки	Поліпшення та будівництво об'єктів інфраструктури села
	Розвиток та диверсифікація сільської економіки
	Навчання

Джерело: [194, с. 313-314].

Протягом 2007-2013 рр. на реалізацію програми IPA було виділено 11 500 млн. Євро, у т.ч. 1 133,7 млн. – за напрямом «сільський розвиток». За період 2007-2012 рр. фінансову допомогу на сільський розвиток було надано в обсязі 845,8 млн. євро таким країнам-бенефіціаріям програми, як Хорватія (15% загального обсягу фінансування), Македонія (8%) та Туреччина (77%). Відповідний розподіл фінансування за напрямами наведено у табл. 2.4.

Таблиця 2.4

Фінансування заходів сільського розвитку у країнах-кандидатах на вступ до ЄС за програмою IPARD у 2007-2012рр.

Заходи	Хорватія		Македонія		Туреччина	
	тис. євро	%	тис. євро	%	тис. євро	%
1. Підвищення ефективності ринкових механізмів та впровадження стандартів ЄС:	**81 910,8**	63,1	**48 758,8**	74,5	**457 591,1**	70,4
інвестиції у розвиток с/г угідь	41 093,5	31,6	25 836,8	39,5	260 154,9	40,0
створення виробничих асоціацій	0	0	1 269,7	1,9	37 431,2	5,8
інвестиції у виробництво та продаж с/г продукції	40 817,3	31,4	21 652,3	33,1	160 005,0	24,6
2. Підготовка до реалізації агро-екологічних заходів і локальних стратегій сільського розвитку:	**4 439,2**	3,4	**1 394,7**	2,1	**31 927,2**	4,9
охорона довкілля та ландшафтів	1 488,7	1,1	929,8	1,4	12 279,7	1,9
локальні стратегії сільського розвитку	2 950,5	2,3	464,9	0,7	19 647,5	3,0
3. Розвиток сільської економіки:	**40 183,5**	30,9	**12 718,3**	19,4	**147 861,2**	22,7
поліпшення інфраструктури села	30 137,6	23,2	2 074,6	3,2	0	0
диверсифікація сільської економіки	10 045,9	7,7	9 713,9	14,8	147 861,2	22,7
навчання та тренінги	0	0	929,8	1,4	0	0,0
Технічна допомога	**3 363,4**	2,6	**2 619,7**	4,0	**13 007,7**	2,0
ЗАГАЛОМ	***129 896,9***	100,0	***65 491,5***	100,0	***650 387,2***	100,0

Джерело: розраховано за [194, с. 315].

Особливості розподілу фінансування заходів сільського розвитку між ЄС та країнами-бенефіціарами свідчать про актуальність тих чи інших заходів для учасників Програми. Сукупно для трьох зазначених у табл. 2.4 країн найбільший обсяг витрат припадав на інвестиції у розвиток сільськогосподарських угідь (39%), інвестиції у виробництво та маркетинг продукції сільського та рибного господарства (26%), розвиток і диверсифікацію сільської економіки (20%), а також на поліпшення інфраструктури села у Хорватії (23%).

За регламентом Співтовариства держави, де реалізуються заходи Програми, повинні фінансувати з власного бюджету не більше половини загального обсягу витрат. На практиці ця цифра може сягати 55% – наприклад, у випадку фінансування заходів з підтримки молодих фермерів, у т.ч. тих, що здійснюють свою діяльність на гірських територіях. У свою чергу витрати ЄС на реалізацію Програми мають становити не більше двох третин загального обсягу її фінансування. Однак ця сума може збільшуватися до 80%: у першу чергу в частині підготовки до реалізації агроекологічних заходів і локальних стратегій сільського розвитку, а також технічної допомоги.

На період 2014–2020 рр. діє програма IPA-II, що розповсюджується на країни-кандидати (Ісландія, Чорногорія, Македонія, Туреччина, Сербія) та на країни-потенційні кандидати (Албанія, Боснія та Герцеговина, Косово) [192]. Принципи програми IPA-II ґрунтуються на результатах реалізації попередньої

IPA I (2007–2013) та передбачають посилення зв'язку між політичними цілями та фінансовою допомогою на їх досягнення, надання більшої свободи бенефіціарам, основними цілями залишаються підвищення якості управління та інституційної спроможності, а також відповідність цілям, задекларованим програмним документом розвитку ЄС до 2020 р. «EU 2020 Agenda».

До частини IPA з сільського розвитку на цей період включено Македонію, Чорногорію та Туреччину. Ця частина Програми спрямована на підвищення конкурентоспроможності сільського господарства, стале управління природними ресурсами та змінами клімату, збалансований територіальний розвиток сільських територій. Ці цілі відповідають таким пріоритетам Співтовариства, визначених у Стратегії «Європа-2020» (Europe 2020 strategy):

1) забезпечення трансферу знань та інновацій у сільському, лісовому господарстві та на сільських територіях;

2) посилення конкурентоспроможності в усіх галузях сільського господарства та життєздатності фермерських господарств;

3) організація руху виробленої сільськогосподарської продукції від виробника до споживача та зменшення ризиків, пов'язаних із веденням сільського господарства;

4) збереження, захист і відтворення екосистем, що зазнають впливу сільського та/або лісового господарства;

5) забезпечення ефективного використання ресурсів та переходу до технологій, що не справляють негативний вплив на зміни клімату, у сфері сільського, лісового господарства та агровиробництва;

6) сприяння соціальній інклюзії та соціальному розвитку сільських територій, зменшення рівня бідності.

2.2. Організаційно-інституційні засади реалізації Спільної аграрної політики ЄС

В процесі своєї еволюції САП поступово трансформувалася з політики підтримки сільгоспвиробництва в політику сталого розвитку сільських територій та ощадливого використання природних ресурсів, що стає пріоритетною її компонентою. Особливий інтерес становлять підходи до реалізації САП етапу 2007–2013 рр., результати якого вже можна оцінити, а також нововведення, які передбачені на етап 2014–2020 рр. Загалом САП містить набір взаємопов'язаних інструментів, які можна згрупувати у два блоки (так звані стовпи або колони): 1) інструментарій, що забезпечує функціонування спільного внутрішнього ринку та надання прямої підтримки суб'єктам господарювання; 2) інструментарій, орієнтований на забезпечення сталого розвитку сільських територій (рис. 2.3).

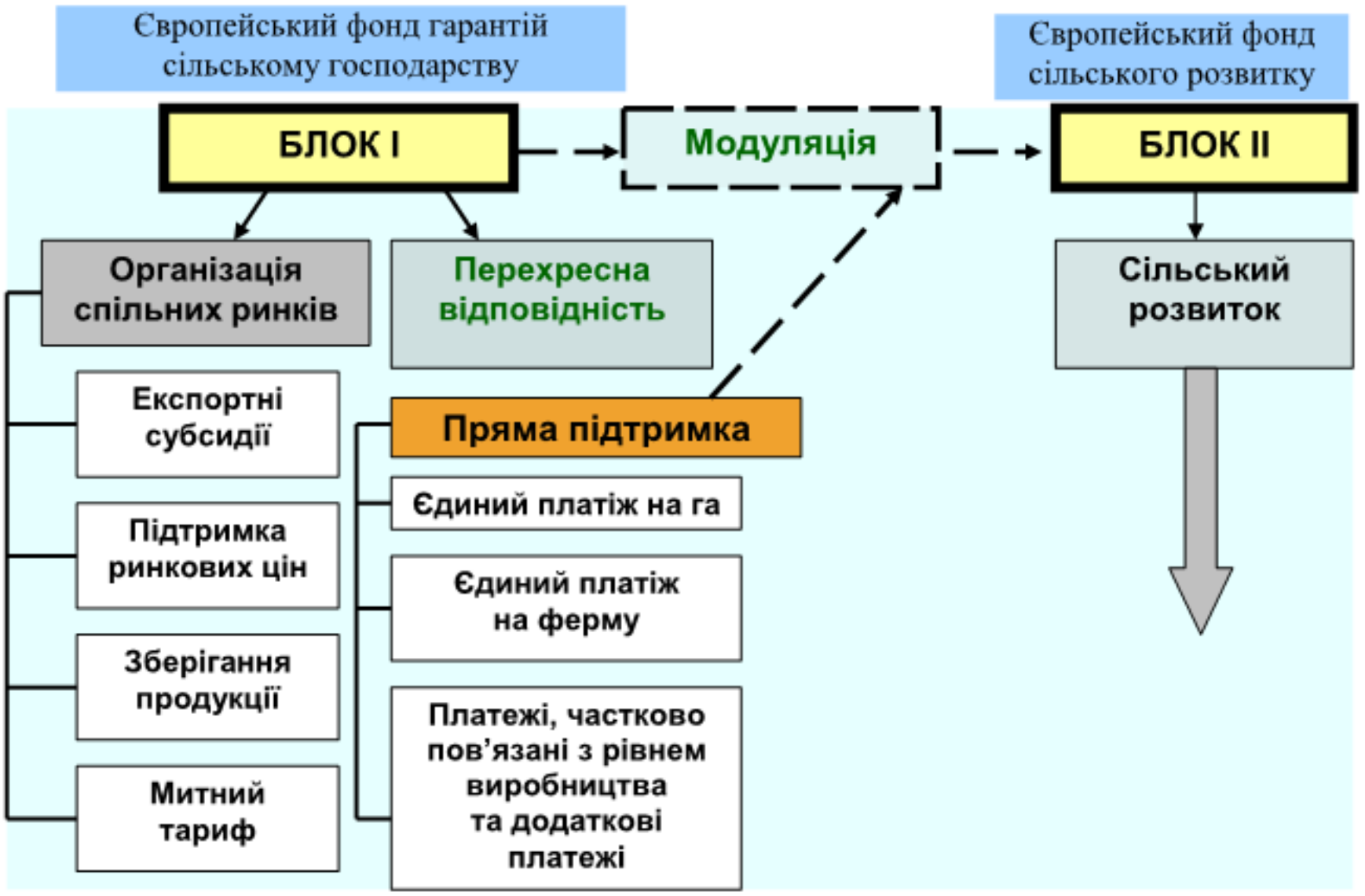


Рис. 2.3. Модель спільної аграрної політики ЄС на 2007–2013 рр.

Важливим екологоорієнтованим інструментом САП стало запровадження принципу перехресної відповідності (перехресної відповідальності або взаємних зобов'язань – англ. Cross compliance). Згідно з ним, перспективи отримання сільгоспвиробниками повного обсягу єдиної субсидії, серед іншого, залежать від виконання низки вимог щодо охорони навколишнього природного середовища. У разі невиконання установлених вимог господарювання, субсидії скорочуватимуться на суму можливої шкоди або навіть ризику надання шкоди для довкілля. Більше того, на нинішньому етапі суб'єкти господарювання позбавляються прямих субсидій. Уперше цей принцип було запроваджено в 2000 р. і він носив добровільний характер. З 2003 р. перехресна відповідальність стала обов'язковою вимогою для отримання будь-якого виду прямих платежів.

Регламент № 1307/2013 від 17 грудня 2013 р., в основу якого покладено стратегію "Європа 2020" (як наголошується в преамбулі — стратегія розумного, сталого та всеохоплюючого зростання), передбачає подальше поглиблення реформ у напрямі екологізації, зокрема:

- запровадження "зеленого компоненту" прямих платежів та підтримку господарств, які дотримуються правил співвідношення культур у сівозміні, зберігають якість пасовищ, створюють зони екологічного комфорту з метою захисту й поліпшення біорізноманіття відповідно до програми "Природа 2000", директив 92/43/ЄЕС, 2009/147/ЄС, 2000/60/ЄС;

- уведення штрафних санкцій за недотримання правил і норм озеленення відповідно до положень регламенту ЄС № 1306/2013;

- здійснення заходів щодо “консервації” частини сільгоспугідь у вигляді заповідників або регіональних резервацій, які, за необхідності, можуть надаватися молодим фермерам для ведення діяльності на пільгових умовах;

- запровадження додаткових платежів для господарств, які працюють на територіях із природними обмеженнями;

- обов’язкове дотримання фермерськими господарствами органічних систем землеробства. Виняток можуть становити лише окремі господарства, у яких неорганічне землеробство не загрожує навколишньому природньому середовищу.

Відповідно САП на 2014–2020 рр. передбачила розширення сфери реалізації принципу перехресної відповідальності для забезпечення виконання сільгоспвиробниками водного законодавства, правового регулювання застосування пестицидів тощо. Загалом чинні вимоги охоплюють 19 Директив та Регламентів ЄС. Можливі також додаткові вимоги на національному рівні. Окрім цього, передбачена більша диференціація схеми прямих платежів, яка включатиме: обов’язкову схему та добровільні схеми. У свою чергу, за обов’язковою схемою: залишаються традиційні базові платежі; додатково вводяться екологічно сприятливі (зелені) платежі; вводяться платежі для молодих фермерів.

Другий блок (стовп) інструментарію САП ЄС (сільський розвиток) стосується заходів із розв’язання проблем розвитку сільських територій і заохочення ведення багатофункціонального сільського господарства. Він особливо актуальних у контексті проведення децентралізації влади в Україні, оскільки за цим стовпом основні фінансові ресурси спрямовуються на засадах проектного підходу на рівень територіальних громад. Методологічним підґрунтям для виділення цього блоку САП є концепція багатофункціональності сільського господарства, презентована ОЕСР у 2006 р., яка на практиці проявилась у запровадженні так званого принципу модуляції щодо взаємодії першого та другого блоків інструментарію САП. Цей принцип передбачав уведення поетапного перерозподілу коштів від прямих платежів до фінансування розвитку сільських територій, що засвідчує зміну прерогатив САП. По друге, модуляція певним чином направлена на стимулювання дрібних суб’єктів господарювання та стримування крупних агровиробників. Якщо річна пряма виплата на одного виробника (ферму) перевищує 5 тис. євро, то 10% величини виплати перерозподіляється на потреби сільського розвитку. У разі перевищення суми 300 тис. євро – 14%. В САП на 2014–2020 р. передбачено введено обмеження на максимально можливий обсяг виплат 300 тис. євро, що за нинішнього середнього розміру прямих платежів на 1 га означає площу землекористування на рівні 1,5 тис. га. На думку дослідників, модуляція В ЄС стала спробою досягти певного балансу між новими екологічними функціями сільського господарства в рамках його багатофункціональності та аграрним лобі, яке вимагало гарантувати підтримку виробництву.

Реалізація другого блоку «Сільський розвиток» здійснюється через імплементацію національних стратегічних планів, що містять пакет заходів, згрупованих у чотири вісі (рис. 2.4):

1) конкурентоспроможність сільського господарства та лісництва (поширення знань, підготовка кадрів);

2) покращення довкілля та сільських ландшафтів;

3) сприяння позааграрній зайнятості та підвищення якості життя (сприяння зеленому туризму, розбудова соціальної інфраструктури тощо);

4) ЛІДЕР – локальні стратегії розвитку, проекти міжтериторіальної співпраці, у тому числі в екологічній сфері.

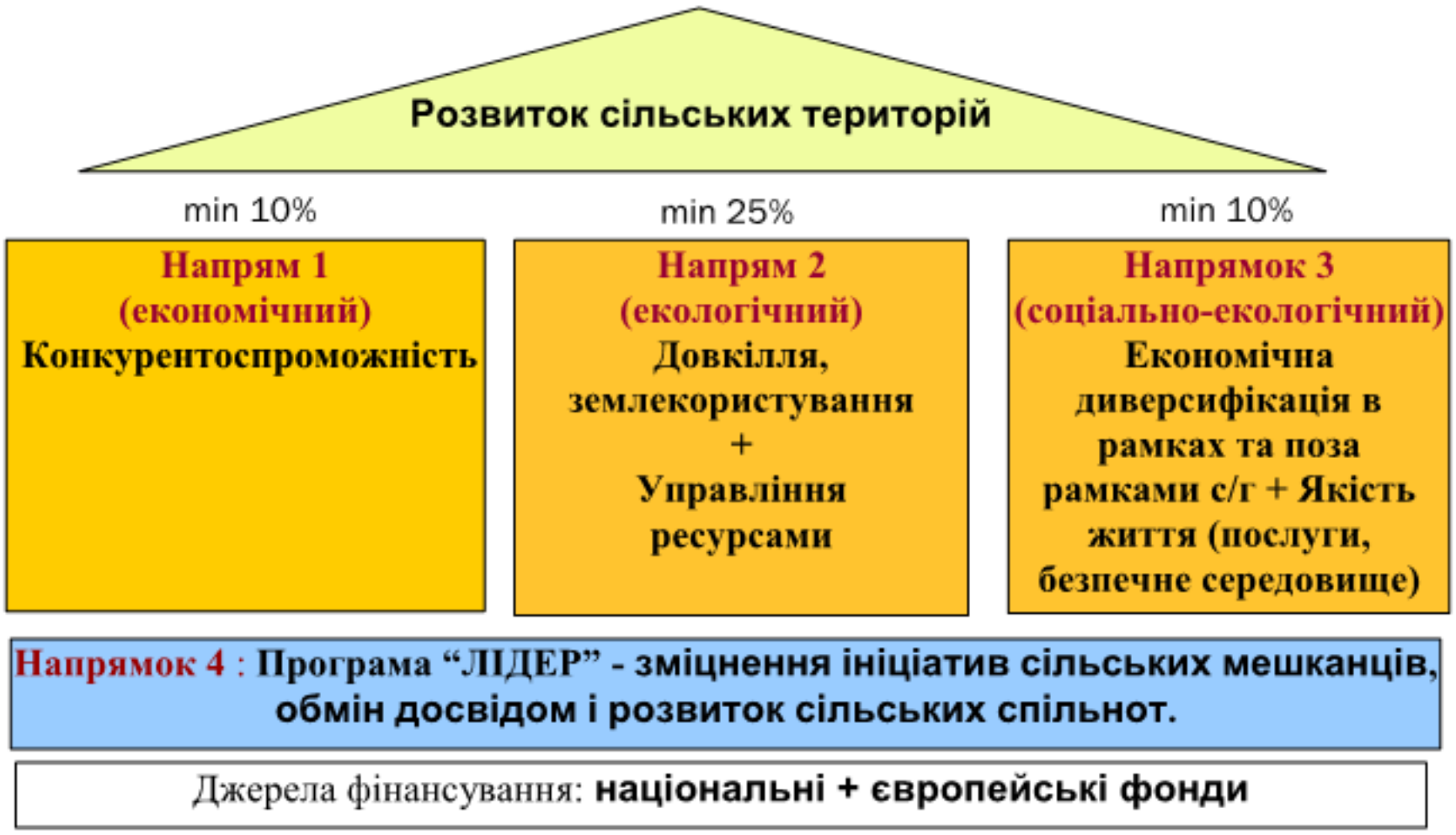


Рис. 2.4. Структура блоку «Сільський розвиток» САП ЄС на 2007-2013 рр.

Цей блок більше тяжіє до засад «синьої економіки». Реалізація таких заходів передбачає застосування проектного підходу та базується на двох принципах: субсидіарності й паритетної участі. Останній принцип означає що проекти на 50–75% фінансуються з Європейського фонду, інша частина фінансується національними фондами, а також територіальними громадами. Щодо регіонів із дуже низьким рівнем ВВП частка ЄС може досягати 90%.

Схожий підхід зберігся і в САП на 2014–2020 рр., однак там на заміну 4 напрямам виділено 6 пріоритетів відповідно до цілей стратегії Європа 2020, а саме:

1) сприяння передачі знань та інновацій у сільському і лісовому господарстві та у сільській місцевості;

2) підвищення конкурентоспроможності і життєздатності всіх видів господарювання;

3) сприяння організації продовольчого ланцюга постачання і управління ризиками у сільському господарстві;

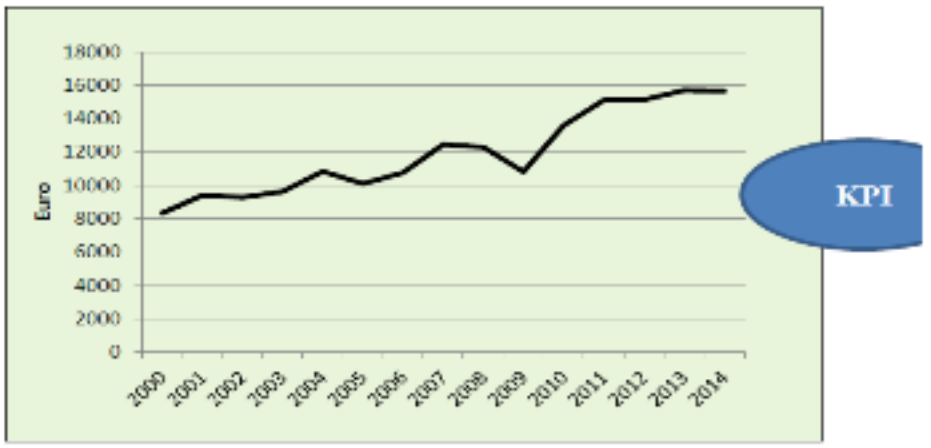
4) відновлення, збереження і зміцнення екосистем, які залежать від сільського і лісового господарства;

5) стимулювання ефективного використання ресурсів і перехід до низьковуглецевої і стійкої до змін клімату економіки сільського господарства, продовольчого і лісового секторів;

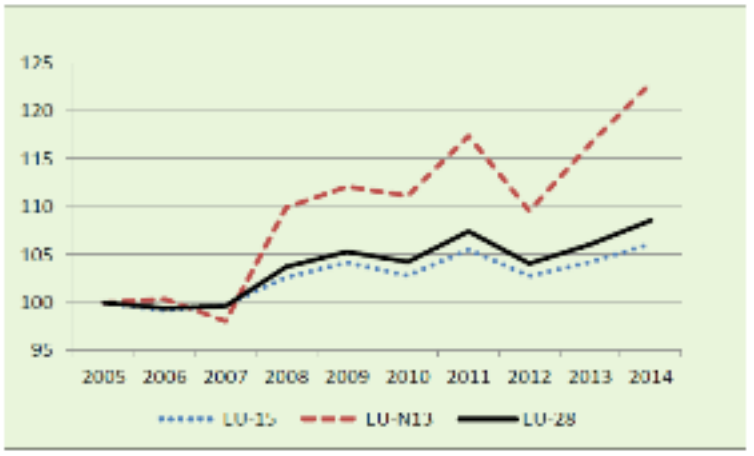
6) сприяння соціальній інтеграції, скороченню бідності й економічному розвитку в сільських районах.

У контексті екологоорієнтованих цілей САП та для реалізації своїх цілей і завдань Генеральним директоратом Європейської комісії із сільського господарства та розвитку сільських територій розроблено Стратегічний план на 2016-2020 роки. Документ демонструє стратегічну важливість САП для громадян ЄС і центральну роль Директорату для забезпечення реалізації політики. Серед інших, визначено такі основні пріоритети стратегічного плану:

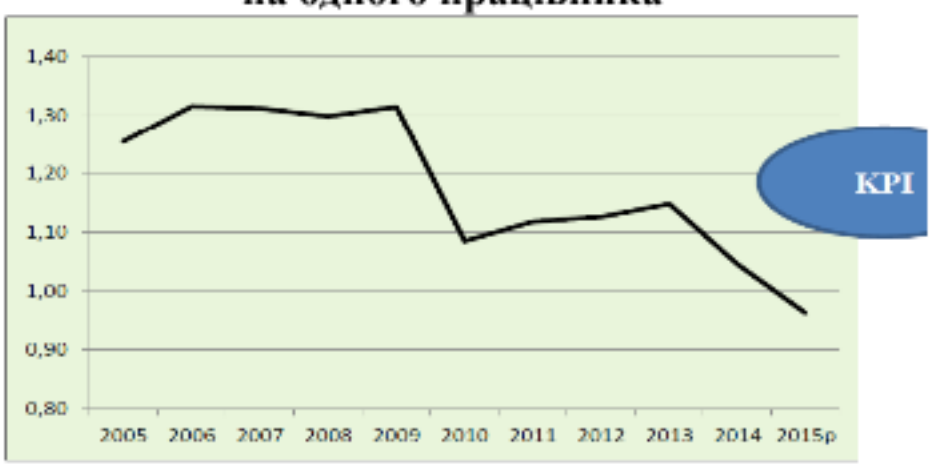
1. *Надання нового імпульсу для створення робочих місць, зростання економіки та інвестицій*. Пріоритетом є збільшення числа робочих місць, забезпечення економічного зростання у країнах ЄС, а також достатнього рівня інвестицій. САП реалізує цей пріоритет, сприяючи збільшенню робочих місць за рахунок надання прямої допомоги фермерам (що забезпечує стійкість сільськогосподарського сектору, особливо в періоди криз, та стійкий розвиток фермерських господарств ЄС у цілому), а також підтримки інвестицій у підприємства та інфраструктуру, впровадження інновацій, навчання і консультації для мешканців сільських територій (рис. 2.5).



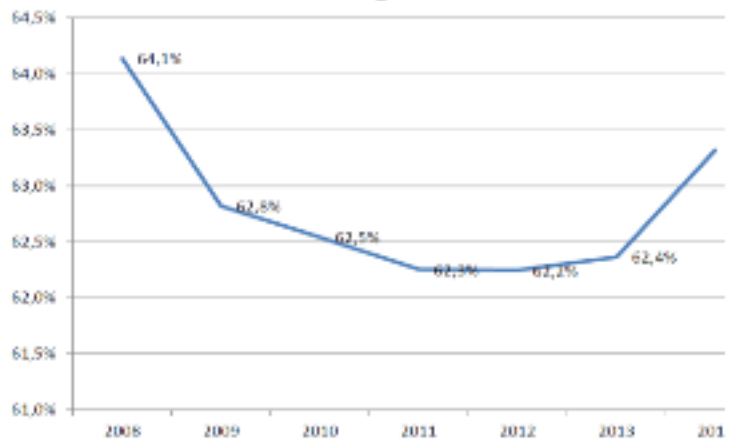
Дохід у сільському господарстві на одного працівника



Індекс продуктивності сільського господарства



Співвідношення між цінами на сировину у сільському господарстві: світ та ЄС



Рівень зайнятості у сільській місцевості віком від 15 до 64 років

Рис. 2.5. Основні показники розвитку економіки на сільських територіях ЄС

Показниками для моніторингу досягнення мети є:

- загальні: частка ВВП ЄС, яку інвестовано у дослідження та розвиток; рівень зайнятості населення віком 20-64 років;
- специфічні: дохід у сільському господарстві; продуктивність у сільському господарстві; ціни ЄС на с/г продукцію у порівнянні зі світовими цінами; рівень зайнятості у сільській місцевості.

2. *Єдиний цифровий ринок*. Охоплення інформаційними технологіями населення у сільській місцевості є значно меншим, аніж у містах: доступ до високошвидкісних технологій становить відповідно 25 і 68%. Зменшення диспропорцій в доступному ІТ між міськими та сільськими районами сприятиме розвитку бізнесу, підвищенню конкурентоспроможності сільських громад, зміцненню потенціалу сільськогосподарського сектору ЄС (рис. 2.6).

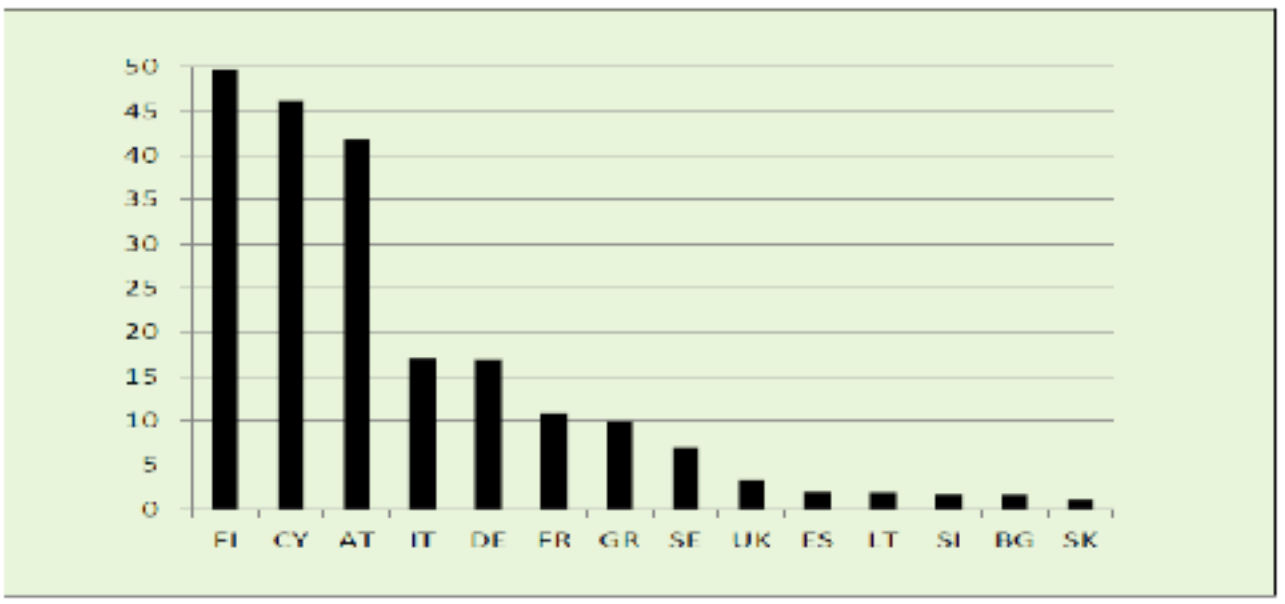


Рис. 2.6. Частка сільського населення, що отримало вигоду від впровадження нових або вдосконалення існуючих ІТ

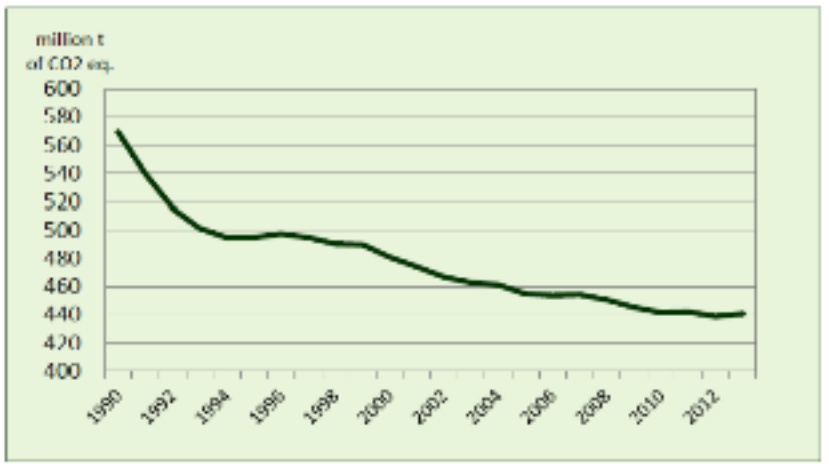
Показники для моніторингу досягнення мети:

- загальні: сукупний обсяг інвестицій в ІТ-сферу;
- специфічні: частка сільського населення, що отримує вигоду з впровадження нових або вдосконалення існуючих ІТ-послуг (інфраструктури).

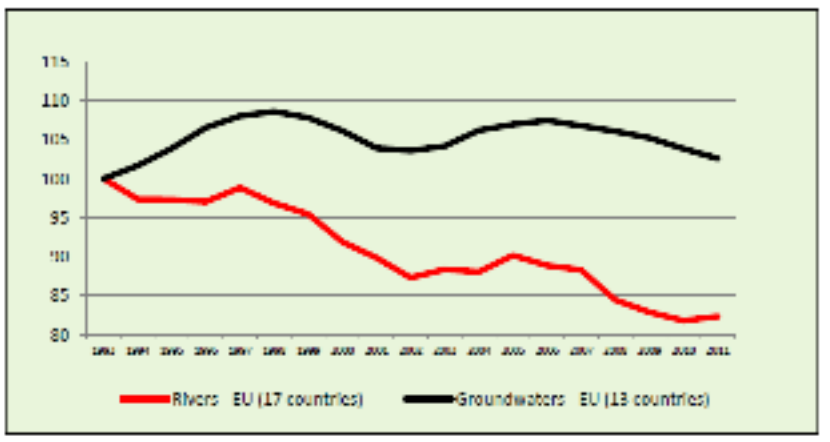
3. *Боротьба зі змінами клімату*. Одним із завдань САП є збалансоване управління природними ресурсами і боротьба зі зміною клімату (рис. 2.7).

Показники для моніторингу досягнення мети:

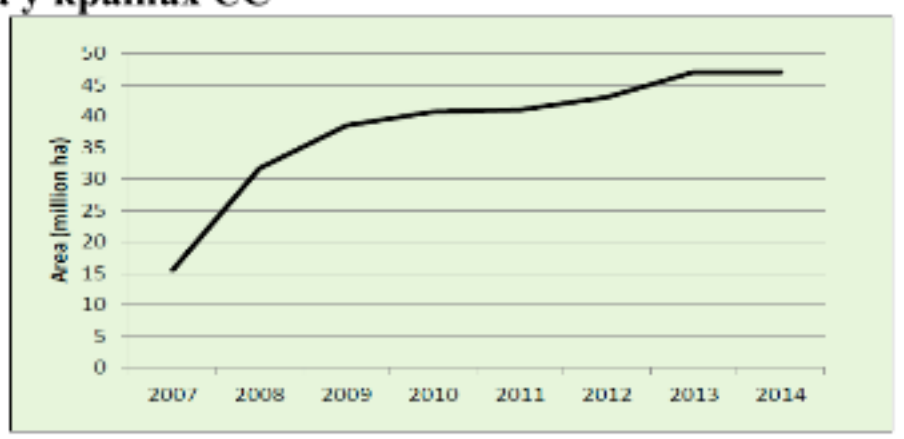
- загальні: обсяги викидів парникових газів;
- специфічні: обсяги викидів парникових газів від сільського господарства; вміст нітратів у прісній воді; мінімальна частка сільськогосподарських угідь, де реалізуються екологічні програми.



Викиди парникових газів від сільського господарства у країнах ЄС



Вміст нітратів у прісній воді



Площа угідь, де реалізуються екологічні програми

Рис. 2.7. Показники боротьби зі змінами клімату на сільських територіях ЄС

Нині у 28 державах ЄС діє 118 програм розвитку сільських територій (RDP), у т.ч. 20 окремих національних програм; 8 держав мають дві або більше регіональних програм (рис. 2.8).

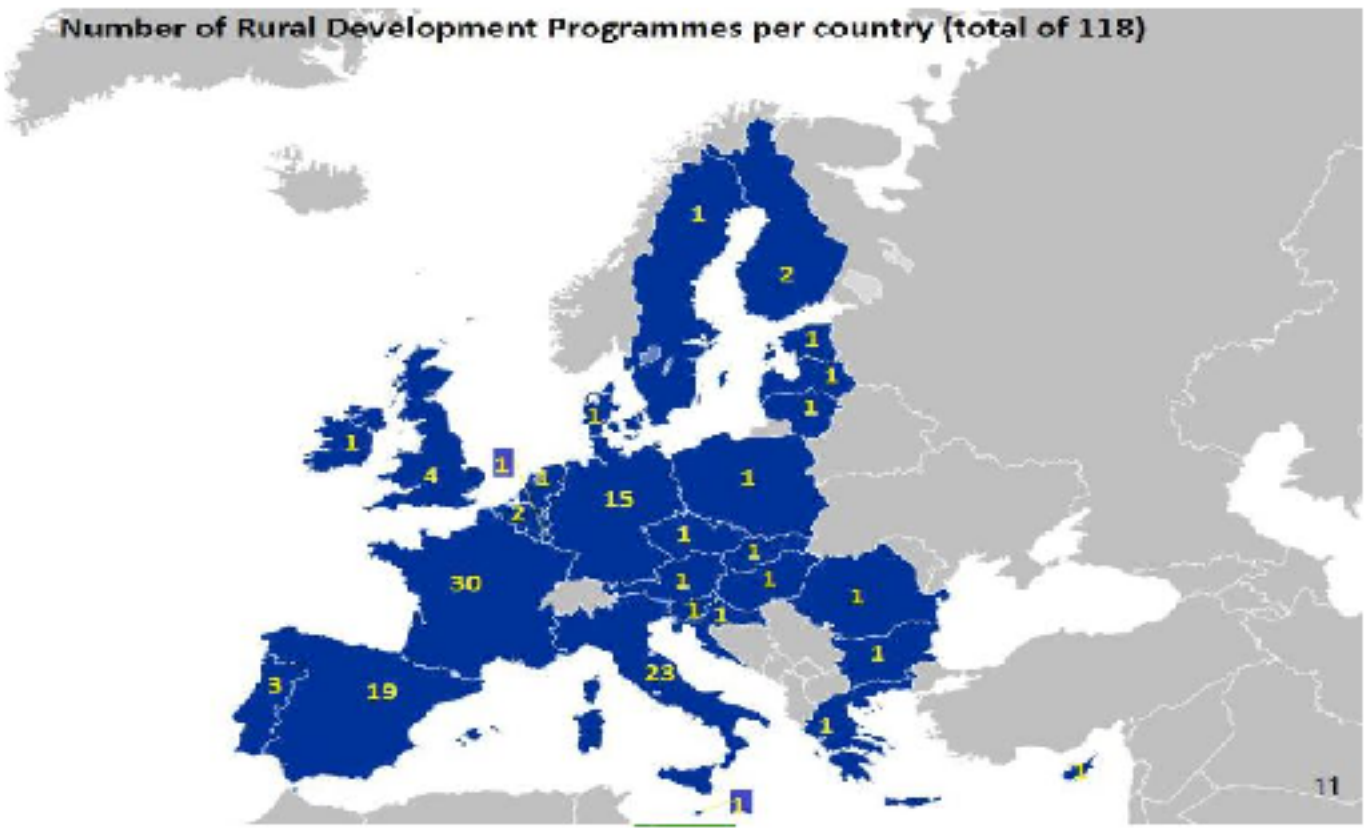


Рис. 2.8. Кількість програм розвитку сільських територій у країнах ЄС

У документах, що затверджують національну політику сільського розвитку, держави ЄС або їхні регіони встановлюють кількісні цільові

показники досягнення пріоритетів розвитку сільських територій; визначають, які заходи буде здійснено для досягнення цих пріоритетів, та яке фінансування потребує кожен окремий захід. Щонайменше 30% загального обсягу фінансування повинні спрямовуватися на реалізацію екологічних заходів, і щонайменше 5% – на заходи програми LEADER. Тематично розподіл фінансування має таку структуру:

- заходи з передачі знань та інновацій – 3%;
- забезпечення конкурентоспроможності фермерських господарств та збалансованого управління лісами – 20%;
- організація повних циклів виробництва продуктів харчування, підтримка тваринництва, зменшення ризиків управління – 10%;
- захист екосистем у сільському та лісовому господарстві – 44%;
- підвищення ефективності використання ресурсів – 8%;
- соціальна інтеграція, скорочення бідності, економічний розвиток територій – 15%.

Фінансування заходів здійснюється за принципом співфінансування. Реалізація проекту можлива лише за умови чітко визначеної фінансової відповідальності кожної зі сторін: наприклад, визначено, що 75% витрат фінансує один зі структурних фондів, 15% – національний фонд, решту 10% – місцевий.

Протягом останніх років у ЄС загострилася проблема диференціації країн за рівнем економічного розвитку, яка впливає на визначення максимального обсягу допомоги за рахунок фондів ЄС. Бідні країни (Греція, Ірландія, Португалія) могли розраховувати на фінансування в обсязі до 75% вартості регіонального проекту за рахунок коштів структурних фондів, Іспанія – 60, Італія – 50, Велика Британія – 47,5, Австрія – 40, Фінляндія, Німеччина, Швеція – 35, Франція – 30, Бельгія, Данія, Люксембург, Нідерланди – 25%.

Особливістю поточної політики САП є суттєве зменшення обсягів адміністрування в частині регулювання ринку і підтримки сільського розвитку. В частині регулювання ринку введено обмеження на максимально можливий обсяг виплат на одне сільськогосподарське підприємство на рік; при визначенні розміру субсидій враховується кількість робочих місць; складено перелік видів діяльності, на яких не надається фінансування.

Із 2014 р. застосовується особливий режим підтримки малих фермерських господарств, на які виділяється до 10% річного бюджету прямих платежів країни. Такий фермер отримує одноразову виплату; при цьому передбачено спрощені процедури контролю і подання заявки на одержання допомоги, зменшення екологічних вимог та вимог щодо перехресної відповідності. Аби при цьому уникнути штучного подрібнення великих ферм з метою отримання субсидій за такою спрощеною процедурою, субсидії виплачують власникам або спадкоємцям власників малих ферм, що існували станом на початок 2014 р.. Таким чином у ЄС намагаються виправити диспропорцію у розподілі платежів, згідно з якою близько 80% виплат надаються 20% сільських господарств, що зменшує конкурентоспроможність малих ферм і не сприяє їхньому розвитку.

Стимулювання екологізації сільського господарства у рамках САП ЄС забезпечується за схемами екологічних платежів: на диверсифікацію вирощуваних культур (не менше трьох), утримання постійних пасовищ, формування екологічних зон з консервацією 5, а згодом 7% землі, збереження біорізноманіття і елементів ландшафту. На ці та інші агроекологічні заходи (підтримка органічного землеробства, інновації чи екологічні інвестиції) спрямовується до 30% бюджету національних програм розвитку сільських територій, а субсидії встановлюються пропорційно площі сільгоспугідь без встановлення верхньої межі виплат фермеру.

Вагомий вплив на розвиток сільських територіях мають також такі інституції, як Європейська мережа сільського розвитку, Європейська мережа оцінки сільського розвитку, Європейська федерація дорадчих служб, Європейська асоціація з питань сільського розвитку і відновлення села. Так, *Європейська мережа сільського розвитку* (англ. The European Network for Rural Development – ENRD) була створена Європейською комісією в 2008 р. щоб допомогти державам-членам ефективно виконувати свої програми розвитку сільських територій. ENRD є платформою для обміну досвідом та ідеями щодо реалізації політики розвитку сільських територій і шляхів її вдосконалення. Її основними учасниками є Національні сільські мережі (NRNs), владні структури країн-членів, місцеві ініціативні групи програми ЛІДЕР і організації сільського розвитку ЄС(рис. 2.9).

Рис. 2.9. Структура Європейської мережі сільського розвитку

Метою створення Європейської мережі сільського розвитку є: збір, аналіз і поширення інформації про заходи та практику сільського розвитку у ЄС; надання інформації про сучасний стан справ на сільських територіях; організація нарад і семінарів; налаштування і запуск мереж для полегшення обміну досвідом, підтримки здійснення і оцінювання політики сільського розвитку; підтримка національних мереж та ініціатив транснаціональної співпраці.

Європейська мережа оцінки сільського розвитку (англ. European Evaluation Network for Rural Development – EENRD). Ст. 67 Регламенту Ради (ЄС) №1698/2005 від 20 вересня 2005 р. щодо підтримки розвитку сільських територій Європейським аграрним фондом сільського розвитку передбачено (у частині технічної допомоги для реалізації політики сільського розвитку) створення Європейської мережі сільського розвитку на рівні Співтовариства. Ця стаття передбачає виконання різних завдань, у тому числі «створення і введення в дію мережі експертів з метою полегшення обміну досвідом та підтримки реалізації й оцінки політики сільського розвитку». Тому Європейською комісією утворено EENRD як структурний підрозділ Європейської мережі сільського розвитку, основною метою якої є оцінка здійснюваної політики сільського розвитку як важливого інструменту вдосконалення процесу її розробки і реалізації.

Європейська федерація дорадчих служб (англ. The European Federation of Agricultural Consultants – EFAC). Європейська федерація дорадчих служб є незалежною мережею професійних організацій, що займаються дорадництвом. Вона заснована в 1997 р. і її метою стало об'єднання незалежних сільськогосподарських дорадчих структур, що діяли на території європейських країн. Дорадники надають допомогу всім видам підприємств, які задіяні у сільській сфері, забезпечуючи комплексним обслуговуванням, включаючи консультації з податкових, фінансових, правових, економічних питань, з оцінки, технічних та освітянських питань.

Європейська асоціація з питань сільського розвитку і відновлення села (ARGE) була заснована у 1989 р. як неформальне об'єднання представників урядів, учених, а також експертів з питань сільського розвитку, місцевих політиків і представників неурядових організацій. Використовуючи власну мережу партнерських зв'язків, вона сприяє реалізації заходів, спрямованих на поліпшення якості життя, економічних можливостей і забезпеченню дозвілля у сільській місцевості. ARGE є зареєстрованою асоціацією зі штаб-квартирою у Відні. На цей час вона нараховує 23 члени європейських членів-партнерів країн і членів-партнерів регіонів.

У рамках САП на національні уряди покладено відповідальність щодо запобігання, виявлення та усунення порушень та шахрайств. Комісія і національні уряди здійснюють контроль та аудит, а також несуть відповідальність за фінансові порушення. На виконання цих зобов'язань та забезпечення законного і цільового використання фінансів Євросоюзу було створено платіжні агентства та органи сертифікації (Регламент ЄС №1306/2013).

На рівні держави акредитоване платіжне агентство проводить адміністративні (у 100% випадків) та вибіркові перевірки (у 5% випадків) витрат коштів, наданих бенефіціаріям. Кожне агентство підлягає щорічній ревізії незалежним органом з аудиту (органом сертифікації), призначеним державою. Орган сертифікації робить висновок щодо точності і достовірності щорічної бухгалтерської звітності платіжного агентства, належного функціонування системи внутрішнього контролю, законності і регулярність витрат, відшкодування яких здійснюється за рішенням Комісії.

На рівні Комісії здійснюється щорічний аналіз бухгалтерської звітності платіжних агентств, загальних звітів та сертифікатів, виданих органами сертифікації. На підставі аналізу Комісія ухвалює рішення (стаття 51 Регламенту ЄС №1306/2013). З метою фінансового контролю, орган з аудиту проводить перевірки системи управління і контролю. У випадку виявлення порушень, Комісія ухвалює рішення фінансового характеру з метою захисту фінансових інтересів ЄС.

Генеральний директорат Європейської комісії із сільського господарства та розвитку сільських територій має власну стратегію аудиту витрат САП та оцінки економічної ефективності її реалізації. Ця стратегія формується у вигляді багаторічної програми, де представлено графіки перевірок на наступний рік, обгрунтовано пріоритети та умови аудиту використаних коштів на наступні два роки. З метою зведення до мінімуму ризику шахрайства спільне управління передбачає тісну співпрацю урядів з платіжними агентствами.

Акредитація платіжних агентств здійснюється з метою гарантування належного відбору заявок на отримання фінансової допомоги, збереження точних та вичерпних бухгалтерських рахунків, а також їхньої перевірки, звітування. Відповідальність за акредитацію платіжного агентства несе країна. Акредитація платіжному агентству надається лише за умов дотримання ним усіх встановлених Комісією вимог [196] щодо внутрішньої структури агентства, його діяльності, контролю та моніторингу. Після отримання акредитації платіжного агентства обов'язком держави залишається нагляд за діяльністю агентства, дотримання ним приписів Комісії та звітування перед Комісією про результати цього нагляду. У випадку виявлення недоліків держава має можливість їх виправити; в іншому випадку акредитація має бути скасована. Якщо ж держава не усуває недоліків та не вилучає акредитацію, Комісія може накласти на державу штраф.

У країнах, де функціонує більше одного платіжного агентства, призначається координаційний орган, який є єдиним комунікатором із Комісією з усіх питань, що стосуються управління і контролю платежів. Голова координаційного органу підписує з агентствами договір, де гарантуються повнота, правильність і точність даних, поданих у фінансових звітах, а система управління має законні підстави та контролюється центральною владою. Інформація, що міститься у договорах, пізніше перевіряється орган сертифікації і Комісією. Платіжні агентства відповідають за здійснення платежів бенефіціаріям. До початку своєї робити вони повинні самостійно або через

призначені органи отримати кошти на забезпечення їхнього повноцінного функціонування.

Держави виконують вимоги САП у кілька етапів, а саме:

- на державному рівні організовують платіжні агентства (одне або кілька залежно від територіального устрою країни); визначають координаційний орган, що безпосередньо контактуватиме з Комісією ЄС;

- платіжні агентства проходять процедуру сертифікації; орган по сертифікації є незалежним від агентства та координуючого органу; функцією органу по сертифікацію є гарантія точністю та повноти фінансових звітів, що передаються Комісії, дотримання вимог щодо процедури внутрішнього контролю;

- забезпечується впровадження інтегрованої системи управління і контролю (Integrated Administration and Control System, скор. IACS), за допомогою якої здійснюються 90% виплат. Інтегрована система управління і контролю держави складається з елементів, необхідних для отримання і обробки інформації про здійснення платежів. Система включає комп'ютеризовані бази даних; систему ідентифікації фермерів, сільськогосподарських ділянок, тваринницьких ферм для платежів, пов'язаних із тваринами; систему, де міститься інформація про досвід надання фінансової допомоги та результати перевірок. За допомогою інтегрованої системи здійснюються перехресні перевірки;

- створюється система здійснення розрахунків. Метою функціонування системи є 1) забезпечення достовірності, повноти і точності фінансових розрахунків платіжного агентства (перевіряється, чи річні фінансові звіти платіжних агентств зберігаються згідно з вимогами; чи процедури внутрішнього контролю платіжних агентств здійснюються в повному обсязі та своєчасно); 2) відповідність здійснюваної діяльності вимогам законодавства ЄС (перевіряється, чи виплати здійснюються згідно з вимогами ЄС; чи платіжне агентство здійснювало необхідні перевірки);

- створюються інші, допоміжні системи управління.

2.3. Організація фінансування та забезпечення управління в межах Спільної аграрної політики

Функціонування структурних фондів сільського розвитку в країнах ЄС (на прикладі Іспанії). В Іспанії з метою реалізації САП та забезпечення функціонування аграрних фондів ЄС створено платіжне агентство та 17 його регіональних підрозділів (згідно з адміністративним устроєм держави), що перебувають під контролем Міністерства сільського господарства, продовольства та навколишнього середовища. При Міністерстві також діє Іспанський аграрний фонд гарантування (FEGA) – координуючий орган для

регіональних платіжних агентств. При цьому регіональні платіжні агентства керують виплатами лише на відповідних територіях, а FEGA – на всій території країни (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Структура платіжної системи структурних фондів САП в Іспанії

Функція	***Рівень управління***	***Орган***
Координація системи виплат	Національний	Координаційний орган (FEGA)
Управління виплатами на території країни		Платіжне агентство (FeGa)
Управління виплатами в регіонах	Регіональний	17 регіональних платіжних агентств

Як зазначалося раніше, згідно з Постановою №1306/2013 держава ЄС має створити спеціальний координуючий орган у випадку, якщо на її території функціонує більше як одне платіжне агентство. На координуючий орган покладено функції збору інформації та надання її Комісії; реалізація або координація заходів, спрямованих на усунення недоліків роботи системи здійснення платежів та надання Комісії відповідної інформації; нагляд за дотриманням законодавства ЄС.

У цьому контексті FEGA як координуючий орган надає попереднє фінансування агентствам, що здійснюють платежі за рахунок коштів фондів EAGF і EAFRD та здійснює координацію таких платежів; готує запити Європейській Комісії на надання коштів на виплату платежів; складає річні звіти щодо використання отриманих коштів; здійснює моніторинг діяльності платіжних агентств на предмет дотримання ними вимог ЄС. Технічна координація діяльності платіжних агентств включає створення і підтримку національної бази даних щодо здійснюваних платежів, геоінформаційної системи ідентифікації с/г угідь, координацію діяльності інтегрованої системи управління і контролю, моніторинг дотримання вимог перехресної відповідальності.

Основними функціями платіжних агентств є управлінням та розподіл прямих виплат (здійснюються в основному за єдиною схемою), інших прямих виплат, секторальних субсидій (виноробство, вирощування фруктів та овочів, бджільництво), субсидій на розвиток сільських територій, інших платежів з фондів EAGF і EAFRD (табл. 2.6). Виконання цих функцій передбачає також підготовку рішень щодо напрямів, за якими здійснюються виплати, приймання запитів на отримання платежів, контроль, складання щотижневих запитів на надання коштів для здійснення майбутніх платежів, складання річних звітів тощо.

Координація здійснюється FEGA через робочі групи, що складаються зі співробітників агентства, представників регіонів та відповідних підрозділів Міністерства аграрної політики, харчування та охорони довкілля. Засідання робочих груп проводять щопівроку; їх очолює заступник генерального директора FEGA. Під час засідань узгоджують технічні аспекти використання платежів, отримуваних від EAGF та EAFRD. Результатом роботи є циркуляри,

регламенти, роз'яснення, а також узгодження вимог регіонального законодавства з національним.

Таблиця 2.6

Обсяги фінансування платіжних агентств Іспанії
зі структурних фондів за напрямами

Платіжне агентство	***Обсяг фінансування у 2013 фінансовому році, млн євро***		***Основні сектори фінансування (EAGF)***
	EAGF	***EAFRD***	
Андалусія	1 638,6	305,9	Зменшення використання пестицидів (ЗВП), бавовництво
Арагон	444,8	39,3	ЗВП
Астурія	64,1	32,3	ЗВП, ВРХ (велика рогата худоба), інші субсидії
Балеарські острови	26,0	9,9	ЗВП, інші субсидії
Канарські острови	285,8	30,4	Спеціальна регіональна програма
Кантабрія	41,3	12,3	ЗВП, ВРХ, інші субсидії
Кастилія – Ла-Манча	793,5	133,4	ЗВП, виноробство
Кастилія-і-Леон	909,4	120,1	ЗВП, ВРХ, буряківництво
Каталонія	308,3	42,8	ЗВП, овочі та фрукти
Валенсія	162,2	22,3	ЗВП, овочі та фрукти
Екстремадура	525,1	93,3	ЗВП, ВРХ
Галісія	175,6	96,1	ЗВП, інші субсидії
Мадрид	40,8	9,6	ЗВП, ВРХ
Мурсія	116	40,9	ЗВП, овочі та фрукти
Наварра	106,8	19	ЗВП
Країна Басків	52,3	17,4	ЗВП, ВРХ, інші субсидії, буряківництво
Ла-Ріоха	45,6	7,4	ЗВП, овочі та фрукти, буряківництво
FEGA (Аграрний фонд Іспанії)	91,5	2,7	Допомога нужденним, заходи промоції
Іспанія	**5 827,7**	**1 034,9**	ЗВП, ВРХ, спеціальна регіональна програма, інші субсидії, виноробство, вирощування фруктів та овочів
ЄС	**44 850,4**	**13 200,0**	**-**

Інтегрована система управління і контролю (IACS), розроблена Агентством з реструктуризації і модернізації сільського господарства, є основним інструментом управління системою платежів на землях сільськогосподарського призначення та механізмом САП ЄС. IACS – складний продукт інформаційних технологій для оптимізації системи розподілу і контролю за платежами, що надаються фермерам. Упровадження та застосування IACS є обов'язковою умовою надання фінансування зі структурних фондів. Складається з таких елементів:

- комп'ютеризованої бази даних, деталізованої на рівні окремого аграрного підприємства;

- системи ідентифікації земельних ділянок, розробленої на основі карт і документації національного земельного реєстру, картографічних даних або повітряних чи супутникових знімків;
- реєстру запитів на отримання платежів;
- інтегрованої бази даних, де міститься уся інформація про історію поданих запитів та отриманих платежів;
- системи ідентифікації та реєстрації свійських тварин.

Корисним є досвід Польщі щодо розробки національної IACS. Вона розпочалася в 1999 р. на кошти програми відновлення економік Польщі та Угорщини PHARE. На початковій стадії було здійснено капітальні видатки на технічні засоби, тавра та паспорти тварин; розпочато навчання співробітників, відповідальних за впровадження системи; налагоджено контакти з експертами країн ЄС, де IACS на той час уже успішно працювала.

У 2000 р. Агентство з реструктуризації і модернізації сільського господарства (АРМА) Польщі провело тендер на розробку та впровадження IACS, включаючи закупку та встановлення програмного забезпечення, розробку відповідної технічної і логістичної інфраструктури. У результаті в 2001 р. було укладено угоду з компанією Hewlett Packard. На останню було покладено завдання з розробки частин інформаційних технологій (розробка і встановлення всіх IT-підсистем IACS), а також організаційну роботу (аналітика, розробка організаційної структури, обов'язків персоналу, організація навчань для співробітників). З огляду на надзвичайно високі витрати угоду з компанією пізніше було переглянуто і в результаті організаційну частину проекту виключено з угоди. Таким чином, проект складався з двох основних частин:

- створення інформаційних технологій (реалізовано Hewlett Packard);
- організаційні роботи (реалізовано ARMA).

На початку своєї діяльності стратегічною метою Агентства з реструктуризації і модернізації сільського господарства було отримання акредитації платіжного агентства і набуття спроможності здійснювати управління та контроль платежів на землі сільськогосподарського призначення, розвиток сільських територій та ринків фруктів і овочів. Ключовою вимогою для отримання також акредитації була розробка інтегрованої системи управління і контролю.

У своїй частині роботи Hewlett Packard зосередилася на створенні 8 таких основних складових інтегрованої IT-системи:

1) підсистеми здійснення записів: операції з введення та обробки даних про стан та поточну модернізацію фермерських господарств і агрохолдингів (створення такої бази даних є необхідною передумовою реалізації більшості завдань прикладного програмного забезпечення);

2) підсистеми функціонування прямих платежів: обробка запитів на отримання фінансування на виробництво рослинної та тваринної продукції сільського господарства;

3) підсистеми щодо вирощування особливих сільськогосподарських культур: обробка запитів на отримання фінансування на виробництво хмелю, тютюну, сухих кормів; управління перевірками врожайності культур;

4) підсистеми супутніх заходів: обробка запитів на фінансування проектів сільського розвитку (спочатку було включено лише два види заходів – пенсії фермерам та обробка запитів на ведення сільського господарства у несприятливих зонах);

5) підсистеми з обслуговування діяльності платіжних агентств: здійснення платежів, облік платежів, відшкодування платежів, управління фінансами, фінансова звітність;

6) підсистеми ідентифікації та реєстрації тварин: усі операції, пов'язані з веденням реєстру свійських тварин (великої рогатої худоби, овець, кіз), у т.ч. основна інформація про тварин (народження, місцезнаходження, забій), таврування, видача і повернення паспортів тварин;

7) підсистеми допоміжних функцій, систематизації функцій інших підсистем, управління діяльністю ARMA, безпосередньо не пов'язаною з платежами зі структурних фондів;

8) стандартної підсистеми аналізу даних (сховище даних): стандартні та нестандартні звіти, аналіз даних.

У результаті виконання аналітичних і проектних робіт зі створення інформаційної системи було розроблено структуру прикладного програмного забезпечення (стала основою для всіх подальших робіт з розробки програмного забезпечення); технічну інфраструктуру (монтаж і конфігурація активних об'єктів для цілей комп'ютерної локальної та глобальної мережі – LAN/WAN, установлення та налаштування апаратних засобів, необхідних для установки системи і стандартного програмного забезпечення, запуск допоміжних підсистем, у т.ч. зберігання даних, управління, безпеки електронної пошти, перевірки авторизації користувача тощо).

Одночасно з цим Агентство з реструктуризації і модернізації сільського господарства виконувало роботи з розробки та створення організаційної структури ARMA як платіжного агентства. Було вирішено врахувати трирівневий адміністративний поділ держави і створити структурні підрозділи найнижчого рівня у кожному повіті. Основні завдання структурних підрозділів такого рівня полягають в отриманні запитів на отримання платежів та їхню реєстрацію в інформаційній системі; повітовий менеджер видає рішення про надання платежів. Також Агентство має регіональні представництва – у кожному з 16 воєводств. Основними завданнями на цьому рівні є розгляд апеляцій та здійснення перевірок «на місці».

Як уже зазначалося, функціями Агентства є здійснення усього комплексу процедур – з моменту подачі запиту на отримання платежу до його виконання та проведення всіх необхідних перевірок. Таким чином, процедури охоплюють здійснення платежів, фінансову та бухгалтерську звітність, ідентифікацію та реєстрацію тварин, а також процедури, не пов'язані безпосередньо платежами зі структурних фондів. До останніх належать, зокрема, відбір персоналу і забезпечення його необхідним службовим приміщенням та транспортними засобами, організація навчання як для співробітників ARMA та IACS, так і для фермерів.

У 2002 р. Європейська комісія запропонувала країнам-кандидатам на вступ до ЄС спрощену систему здійснення платежів, у зв'язку з чим IACS довелося суттєво модифікувати: здійснити аналіз чинної системи, розробити для неї нові функції, розглянути можливість подальшого використання вже розроблених програм.

Запуск інформаційної системи відбувався у чотири етапи. Перший етап включав підготовку частини додатків системи IT IACS для обробки інформації для здійснення виплат за спрощеною системою. В межах етапу було розроблено порядок обробки запитів на платежі, модель здійснення розрахунків, модель перевірки додатків системним адміністратором, систему тестування моделі. Виконання усіх цих завдань у межах першого етапу було необхідною умовою для отримання ARMA акредитації платіжного агентства.

На другому етапі здійснювалася розробка додаткового програмного забезпечення для обробки запитів і створення відповідної бази даних, зберігання звітів за різні періоди та їх порівняльного аналізу. Третій етап включав додавання до IT-системи реєстрів тимчасового зберігання даних. На четвертому етапі здійснювалося розширення інтерфейсів, що дозволило широке використання інформації.

У 2004 р. Національну систему реєстрації сільськогосподарських виробників, агрохолдингів та запитів на здійснення платежів Польщі було затверджено відповідним Законом [204], а ARMA – визнано платіжним агентством. Усі підрозділи ARMA підключені до центральної інформаційної мережі IT IACS.

Місцеві (повітові) відділення Агентства приймають запити на здійснення платежів. До їхніх прямих обов'язків належать введення даних у систему, здійснення перевірок, проведення роз'яснювальної роботи серед потенційних бенефіціаріїв, видача дозволів на отримання платежів. Інформація про всі операції, що виконуються користувачами системи, зберігається.

Регіональні відділення Агентства (на рівні воєводств) здійснюють координацію і контроль місцевих відділень; несуть відповідальність за організацію і матеріально-технічне забезпечення функціонування системи.

Агентство володіє та зберігає всю інформацію в електронному вигляді, забезпечує захист даних і безпеку бенефіціаріїв у випадку втрати або несанкціонованого доступу до інформації.

Сьогодні IACS Польщі складається з таких елементів:

1. Комп'ютеризована база даних ARMA, до якої належать:

- реєстр виробників, включаючи повне ім'я або назву виробника, адресу місце проживання або юридичну адресу, персональний ідентифікаційний номер (PESEL) та номер з Національного реєстру господарюючих суб'єктів (REGON), ідентифікаційний номер платника податків, відомості про проксі-сервер, номер банківського рахунку, а також ідентифікаційний номер, що надається при першому внесенні виробника до реєстру;

- реєстр оперативної інформації (площа сільськогосподарських угідь, їхнє розташування та кадастрові номери, інформація про спосіб використання), що

формується на основі даних, представлених у запитах на отримання платежів, та оновлюється щорічно.

2. Реєстр запитів на отримання платежів, котрий включає дані щодо періоду подання запитів, перелік сільськогосподарських угідь, яким призначаються виплати, рахунків, на які отримано платежі, обсягів платежів, періоду їх здійснення, підстав для їх проведення, включаючи результати перевірок.

3. Система ідентифікації земельних ділянок (LPIS). Розроблена на національному рівні та забезпечує однозначну та універсальну для всієї країни ідентифікацію всіх земельних ділянок згідно з кадастром. Включає дані про сільськогосподарські ділянки, їхнє розташування, види культур, які на них вирощуються, результати перевірки права бенефіціарія на отримання платежу на конкретну с/г ділянку або її частину.

4. Інтегрована система управління та контролю. Вимагає проведення кількох видів перевірок, що виконуються на кожному етапі обробки запиту, включаючи наочну перевірку повноти заповнення запиту та підтвердження збігу поданої у запиті інформації з тією, що вже міститься в інформаційній системі (така перевірка може здійснюватися, крім іншого, безпосередньо в господарстві заявника. Під час такої перевірки встановлюється відповідність зазначених у запиті даних із фактичним станом фермерського господарства. Перевірка може проводитися за допомогою безпосереднього огляду поля або шляхом дистанційного зондування, з використанням аерофотозйомки та супутникових фотографій відповідних ділянок території).

5. Система ідентифікації і реєстрації тварин. Складається з ідентифікації знаків на тваринах (резервування або татуювання), паспортів тварин, комп'ютерної бази даних, реєстраційних книг. Використовується для документування історії життя тварин, що дає змогу простежити їх шлях від народження до забою/смерті.

Важливо зазначити, що впровадження IACS у Польщі було здійснено завдяки значній фінансовій допомозі з боку ЄС. У подальшому за кошти Євросоюзу польські фермери докорінно модернізували свої виробництва; забезпечили додаткові інвестиції в агрохолдинги, створили можливості для закупівлі ними сучасних машин, матеріалів, добрив тощо. Однак ефективно використовувати фінансові ресурси Співтовариства без належно функціонуючої автоматизованої системи управління було би неможливо. Величезна кількість даних, зібраних ARMA, є унікальним джерелом різноманітної інформації щодо сучасного стану та структури сільського господарства Польщі, яка забезпечує надійний статистичний аналіз та грунтовні дослідження. Ефективна організація системи дозволяє значно зменшити витрати на оплату праці додаткові працівників – реєстраторів та контролерів.

Європейська система IACS досі є найбільш комплексним проектом такого роду; загалом у ЄС нею користуються близько 6000 співробітників платіжних агентств. Автоматизована система управління й контролю гарантує ефективне використання коштів структурних фондів Спільноти та забезпечує

цільову орієнтацію витрат (отримання допомоги конкретним фермерським господарством), що скорочує фінансові ризики через випадкові помилки або шахрайство. Попри складну структуру IACS, розгалуженість та нагромадження різноманітних її елементів (підсистем, модулів, додатків і т.п.), співробітникам платіжних агентств вдається у короткі терміни освоїти цю систему та ефективно виконувати з її допомогою покладені на них завдання. З метою зменшення можливостей для зловживань співробітники отримують мінімально можливий для виконання ними своїх обов'язків доступ до елементів системи. Регулярне копіювання та зберігання даних на резервних серверах, використання вдосконалених методів захисту інформації виключає можливість втрати даних.

Найбільші труднощі, з якими зіштовхнулася Польща під час реалізації проекту зі створення IACS, полягали у відсутності законодавчої бази, нормативно-правових актів, що регламентували б функціонування системи. Однак тривала й сумлінна співпраця платіжних агентств з органами влади дозволила усунути правові прогалини, не порушуючи при цьому встановлені часові обмеження.

2.4. Соціальний і екологічний вимір Спільної аграрної політики

Субсидіарна ініціатива сільських громад у процесах забезпечення їх життєдіяльності як мультиплікатор оптимізації та підвищення ефективності цих процесів. Субсидіарність (від лат. Subsidiares – допоміжний) – це організаційний і правовий принцип, згідно з яким завдання повинні вирішуватися на найнижчому, низькому або віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення можливе й ефективне. Ідея субсидіарності споріднена децентралізації. Цей принцип став частиною права Європейського Союзу як один із основних механізмів стримування надмірної централізації. Сьогодні принцип субсидіарності може бути успішно застосований у сільській місцевості, згідно з яким влада повинна бути якомога ближчою до громадян, виявляти ініціативу лише в тих питаннях, де можливостей незалежних приватних осіб і організацій є недостатньо. Держава, у відповідності з цим принципом, виконує лише ті функції, на здійснення яких не спроможні громадяни, об'єднання громадян і територіальні колективи, або ті функції, які можуть бути краще виконані на вищому рівні. При цьому мають виконуватися такі критерії:

- близькість влади до громадян: політичні рішення мають прийматись на рівні, якомога ближчому до населення;
- достатність: визначені цілі мають бути досягнуті достатньою мірою на нижчих рівнях, у т. ч. самими громадянами;

- вигода: вирішення завдання на вищому рівні є ефективнішим або вигіднішим.

Вказані принципи є основоположними у діяльності органів місцевого самоврядування в країнах, де таке самоврядування набуло найвищого рівня свого розвитку. Як свідчить досвід цих країн, побудова місцевого самоврядування на засадах субсидіарності дозоляє досягнути оптимальності та найбільшої ефективності в діяльності місцевих громад щодо забезпечення їх життєдіяльності. Відтак можна припустити, що застосування принципу субсидіарності у вітчизняних умовах на рівні сільських територіальних громад забезпечить ефект, порівняний із тим, що має місце у країнах з найбільш розвиненим місцевим самоврядуванням й передусім у країнах ЄС.

Проте сам по собі принцип субсидіарності не діє без участі громадян, яка виявляється в активних громадських та політичних діях, що чинять вплив на державну владу з метою вироблення взаємно обов'язкових рішень, які безпосередньо стосуються соціально-екологічного розвитку територій. Ці дії включають такі акції, як створення та активна участь у громадських організаціях різного формату – від піклувальної ради навчального закладу до громадського комітету спротиву будівництву промислового підприємства на рекреаційній території. Звичайною для демократичного устрою є така форма участі громадян в межах реалізації принципу субсидіарності, як голосування на виборах до місцевих представницьких органів влади, що потім формують відповідні виконавчі органи. Крайньою формою громадської участі є протест.

У результаті здійснення інституціалізованих форм громадянської активності чи обмежених у часі акцій у рамках участі громадян у місцевому самоврядуванні на засадах субсидіарності місцеве управління набуває якостей інтерактивного процесу, тобто такого, що засноване на взаємодії та взаємовпливові владних органів і громадян, на життєдіяльність яких рішення цих органів мають безпосередній вплив. Громадяни шляхом голосування на місцевих виборах можуть впливати на рішення щодо розподілу коштів, акумульованих у місцевих бюджетах, шляхом сплати податків, реалізуючи таким чином одну з основних засад демократичного устрою: не може бути оподаткування без представництва. Створюючи на основі громадської ініціативи піклувальні ради в різноманітних соціально-культурних закладах (школах, музеях), громадяни можуть стимулювати культурний розвиток, формувати певний імідж своїх територій, що також формуватиме умови для розвитку туризму. Громадяни можуть також використати механізм самооподаткування для будівництва нового закладу соціальної сфери чи проведення робіт з благоустрою території. Таким чином установиться паритет і партнерство всіх галузей і рівнів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Організація діяльності місцевого самоврядування на принципі субсидіарності вимагає від держави передати повноваження представницьким органам на місцях та їх виконавчим комітетам у такому обсязі, який вони зможуть виконати, забезпечити матеріальну базу та наділити необхідними і достатніми функціями, забезпечити участь представників місцевої і

регіональної влади у визначенні власних повноважень, закріпити можливості рад вищого рівня передавати повноваження радам нижчого рівня шляхом укладання угод. При цьому принцип субсидіарності повинен застосовуватись у єдності з іншими принципами – інтегральності дій центральних і місцевих органів влади, ефективності та самодостатності їхньої діяльності.

Таким чином, активну ініціативу громадян у контексті реалізації принципу субсидіарності цілком можна розглядати з позиції відомої в економічній теорії концепції мультиплікатора – тобто таку, що збільшує та посилює результат. Без ініціативи громадян у захисті своїх прав на забезпечення належних соціально-екологічних умов життєдіяльності принцип субсидіарності може набути декларативного звучання, якщо центральній владі вважатиметься більш оптимально здійснювати свої керівні функції, жорстко контролюючи всі ланки суспільно-державного устрою.

Ефективність соціально-екологічного розвитку має переважно соціальний, а не економічний характер і визначається відповідністю пропозиції певних соціальних благ і стану довкілля запитам населення. Однак з погляду уряду та органів влади нижчих рівнів передусім має значення економічна ефективність, тому вони прагнуть до оптимізації витрат, що спричиняє скорочення мережі закладів, які надають соціальні блага. Передусім такі явища характерні для сільської місцевості, причому не лише в Україні. Наприклад, у Німеччині кілька років тому також розглядалося питання про скорочення кількості загальноосвітніх навчальних закладах у східних землях, що викликало незгоду місцевого населення.

Важливу роль відіграє визначення оптимального для мінімізації витрат на різні види соціальних благ розміру територіальних громад. У випадку Німеччини оптимальний розмір громад складає 20 тис. жителів. Для України ж цей показник може бути іншим. Тому визначення економічно оптимального та соціально ефективного механізму надання соціальних благ сільським громадам потребує попереднього аналізу питомих витрат на надання конкретних видів соціальних благ і можливих шляхів їх оптимізації. При цьому зменшення ефективності, зумовлене додатковими витратами населення (часу, на транспорт, психологічним дискомфортом) та держави (витрати на збір та аналіз інформації щодо фінансових потоків, соціальної і транспортної інфраструктури, системи надання комунальних послуг, потреб у фінансуванні), мають бути нижчими за розмір економії на видатках у результаті закриття установ соціальної сфери, діяльність яких фінансується з держбюджету. У цьому надзвичайно важливою є субсидіарна ініціатива громадян, об'єднаних у територіальні громади, для віднайдення балансу між потребами оптимізації та підвищення ефективності процесів життєдіяльності громад.

У цих умовах гостро постає питання відповідності чинного й пропонованого у рамках децентралізації організаційно-економічного механізму розвитку субсидіарної ініціативи сільських громад у процесах забезпечення їх життєдіяльності. Як свідчать результати викладеного вище SWOT-аналізу, цей механізм не здатен виконати визначеним завданням – перш за все тому, що як чинний, так і пропонований механізм зберігають принцип делегування

місцевим самоврядним органам влади на селі повноважень та відповідних ресурсів із можливістю їх відкликання. Такий принцип установлює швидше відносини патронату між вищими та нижчими органами влади, аніж принцип субсидіарності.

Не сприяє розвитку субсидіарної ініціативи на місцях і те, що до цього часу відсутні чітко встановлені принципи розмежування податків між різними бюджетними рівнями (неможливо визначити обсяг коштів, що буде виділено на забезпечення функціонування та подальшого розвитку закладів соціальної сфери); не налагоджено ефективної системи контролю за використанням наявних фінансових ресурсів. Відповідно, населення сільських громад продовжує жити в парадигмі державного патерналізму, що знаходить вираження у фактичній відсутності ініціативи впливати на забезпечення умов життєдіяльності та вкрай низькому рівні власної відповідальності. Натомість існують очікування відповідних дій влади, а беручи участь у виборах, члени сільських громад не ставлять за мету домогтися підзвітності влади. Втім, інколи на рівні сільських громад мають місце акції протесту проти закриття установ соціальної сфери (дошкільних навчальних закладів, загальноосвітніх шкіл, лікарень тощо).

Навіть коли сільські мешканці виявляються залученими до різноманітних проявів суспільно-політичного життя, вони діють здебільшого не як його учасники, тому залученість населення сільських громад до участі у виробленні та прийнятті рішень навіть щодо основоположних засад їх існування є формальною. Це яскраво виявляється сьогодні у процесі укрупнення сільських територіальних громад, який здійснюється фактично шляхом нав'язування рішень зверху, з обмеженням можливостей громадського обговорення. В умовах адміністративного тиску та без економічного обґрунтування доцільності такого укрупнення адміністративно-територіальна реформа позбавлена сенсу. Регламентуючий цей процес Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» також розроблено таким чином, аби обмежити ініціативу членів територіальних громад на користь державної влади, про що, зокрема, свідчить те, що Закон не регламентує процедури виходу з укрупнених громад. Це відображає адміністративний примус до об'єднання, а не добровільність на основі місцевої ініціативи.

Головною причиною того, що до сьогодні в Україні немає повноцінного виявлення і розвитку субсидіарної ініціативи сільських громад у процесах забезпечення їх життєдіяльності, є низька економічна потужність селянських господарств – передусім особистих, які сьогодні в нашій країні відіграють важливу роль у забезпеченості зайнятості та виробництві окремих видів сільгосппродукції. Не створено економічної основи, що дозволила би українським селянам висунути перед урядом класичну вимогу демократії: «не може бути оподаткування без представництва». Натомість розпорядники ресурсів у державних структурах очікувано виявляються не схильними враховувати інтереси громад, надавати їм реальне представництво у владі, поступатися правом розпоряджатися ресурсами, необхідними для забезпечення повсякденної життєдіяльності сільських громад.

Отже, для виявлення і розвитку субсидіарної ініціативи в Україні, зокрема на рівні сільських громад, існують суттєві перешкоди, зумовлені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. Водночас існують вагомі підстави вбачати перспективу в тому, щоб в умовах децентралізації влади субсидіарна ініціатива сільських громад набула розвитку. Не можна не враховувати й зростання останнім часом громадської активності на селі – хоч і меншою мірою, ніж у містах, проте рівень згуртованості сільських територіальних спільнот є, безперечно, високим, що є позитивним чинником. Важливою є можливість формування мешканцями сільських територіальних громад різних бізнес-асоціацій, що могли б сприяти розвитку субсидіарної ініціативи.

Однак найбільше значення має перспектива створення на основі територіальних громад органів самоорганізації населення. Згідно з чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Ст. 5), органи самоорганізації населення є складовою частиною системи місцевого самоврядування. Закон України «Про органи самоорганізації населення» визначає їх як представницькі органи, які створюють жителі сіл, селищ, міст та їх частин для вирішення питань місцевого значення. Серед основних завдань цих органів зазначено задоволення соціально-культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг. Органам самоорганізації населення відповідним органом місцевого самоврядування можуть передаватися в оперативне розпорядження майно та кошти відповідного місцевого бюджету. Окрім того, фінансову основу цих органів можуть становити добровільні внески фізичних і юридичних осіб та інші надходження, не заборонені законодавством.

Нині розробляється новий законопроект про органи самоорганізації населення, який із принципів їх створення виключає ознаку територіальності, чим ставить під сумнів можливість ініціювати жителями об'єднання за місцем проживання. Окрім того, скасовується норма про надання органам самоорганізації населення власної компетенції. Експерти оцінюють це рішення як таке, що не сприятиме розвиткові субсидіарної ініціативи, місцевого самоврядування та процесу децентралізації.

У межах чинного законодавства органи самоорганізації населення можуть виступати додатковими допоміжними структурними підрозділами сільських територіальних громад – як, наприклад, солтиства у складі гмін у Польщі, які навіть мають власний бюджет. Створення таких допоміжних адміністративних одиниць, що мають окремі повноваження в частині соціально-екологічного розвитку територіальних громад та відповідні ресурси, сприяло би розвитку субсидіарної ініціативи на селі та збереженню соціальної інфраструктури, якій нині в процесі децентралізації загрожує руйнація. Так, значна частина сільських поселень в результаті об'єднання територіальних громад фактично опиняться без наближених до їхніх територій органів представницької влади (зокрема, в тих селах, що зараз відносяться до сільрад інших сіл, де навіть утворення посади старости залежатиме від рішення ради об'єднаної громади), і практично не матимуть альтернативи щодо закриття розташованих на їх території закладів

соціального призначення. Це відбуватиметься попри незгоду мешканців таких сіл, оскільки останні не мають ні фінансової бази, ні організаційних умов для утримання таких закладів.

Зміцнення основ місцевого самоврядування, активне застосування принципу субсидіарності зможе гарантувати поліпшення життя громадян, які проживають на селі.

Партнерська модель управління соціально-екологічним розвитком сільських територій в умовах децентралізації влади. Питання партнерства вперше з'явилося в середині 80-х років XX століття в англосаксонських країнах як ідея спільної праці багатьох суб'єктів, спрямована на розвиток територіальних громад. Партнерські ініціативи найчастіше набували форми публічно-приватного партнерства, яке мало характер угоди про співпрацю, укладеної між місцевим громадським сектором і бізнесом. У процесі розвитку спільних структур ЄС концепція й мета існування партнерств зазнала еволюційних змін. У сучасному розумінні партнерство сприймається як механізм співпраці між секторами у багатьох площинах, що сприяє місцевому розвиткові. Принцип партнерства став одним із ключових для реалізації ініціатив розвитку, які фінансово підтримують у ЄС. Вказаний принцип є важливим і ефективним для розвитку сільських територій.

Місцеві партнерства, створені за територіальним принципом, відіграють винятково важливу роль для забезпечення стійкого розвитку села та є ключовими елементами політики сільського розвитку. Через партнерства місцеве населення бере активну участь у житті села та його громади. Досвід розвинених країн свідчить, що планування розвитку, забезпечене партнерськими відносинами між місцевими мешканцями, підприємцями, фермерами, органами місцевого самоврядування є набагато ефективнішим, оскільки передбачає витрату коштів на виконання завдань, які насправді є пріоритетними. Місцева влада при цьому здійснює управління не шляхом виконання розпоряджень "зверху", а орієнтуючись на потреби громади, котрі визначені не тільки проблемами життєзабезпечення, але й прагненням організувати життєвий простір у відповідності з більш високими стандартами. Саме громада повинна бути тією інстанцією, яка встановлює вимоги щодо якості надання послуг, контролює і перевіряє результати – тобто безпосередньо й активно бере участь у процесах управління територіальним розвитком, що і є метою формування спроможних територіальних громад.

Реалізацію партнерської моделі можна спостерігати у вигляді різних форм взаємодії на місцевому рівні, а саме як партнерство між: людьми та інститутами, владою і приватним сектором, міжнародними і місцевими організаціями, наукою і практикою, гуманітарною допомогою і тривалою підтримкою розвитку територій тощо. У політиці структурних змін ЄС партнерство розглядається як «включення в процес прийняття рішень та їх реалізації органів місцевого та державного управління, а також установ регіональних і місцевих громад, які краще знають потреби та можливості свого регіону. Це один із принципів реалізації структурних фондів» [199, с. 11].

Серед найбільш відомих форм функціонування моделей партнерства можна виділити такі: 1) модель локального партнерства, опрацьована Департаментом праці США (локальне економічне пожвавлення), 2) модель програми «Leader+» (місцеві групи дій). Ця модель сьогодні, напевно, є найактуальнішою, адже її мета полягає в підтримці спільних проектів у сільських регіонах, які ініціюють активну участь на місцевому рівні. Мета цієї програми – підтримка та орієнтація активних осіб у сільській місцевості на довгострокове використання потенціалу територій, а також введення інтегрованих, високоякісних і направлених на мультиплікацію стратегій сталого розвитку сільських територій [182]. Також до пріоритетних напрямів реалізації програми «Leader+» відносять підтримку територіально орієнтованих інтегрованих стратегій розвитку та залучення населення й інтеграції (зокрема, місцевих виробників), підтримка спільної роботи між сільськими регіонами: районна, міжрайонна та міжнародна співпраця, об'єднання всіх сільських районів.

Основою діяльності партнерства у межах ЄС можна назвати два ключових нормативно-правових акти: Лісабонську стратегія, головний принцип якої полягає у залученні суспільних партнерів [176], та Розпорядження Ради Європейського Співтовариства №1260/1999 [47], що встановлює загальні положення щодо структурних фондів (оскільки принцип партнерства є найважливішим у сфері управління структурними фондами).

Приватне партнерство є необхідним для сільських територій України, адже воно закладає основу для усвідомлення людьми своєї ідентифікації з тим середовищем, у якому вони перебувають, живуть, а також бажання домагатися спільної мети у поліпшення умов та рівня життя.

Аналізуючи досвід окремих європейських країн, можна зробити такі висновки:

- основною ідеєю партнерської моделі є активізація мешканців територіальної громади для вирішення спільними зусиллями на основі місцевих ресурсів проблем сільської місцевості;
- партнерство допомагає місцевим лідерам та зацікавленим мешканцям тієї чи іншої місцевості створювати власні проекти та програми, які зміцнюють і громаду, і сільськогосподарський сектор;
- існує чимало вигод, які випливають із застосування у регіоні програми місцевого партнерства як для територіальної громади, так і для економічного середовища й місцевого самоврядування;
- партнерство сприяє створенню нових фірм, зміцненню конкурентоспроможності наявних підприємств, залученню інвестицій, що допомагає створенню нових робочих місць та загальній активізації сільського розвитку.

На підставі викладеного вище можна констатувати, що партнерська модель є одним із пріоритетних шляхів розвитку сільських територій, встановлення якого є ознакою громадянської зрілості місцевих лідерів та громади. Тому потрібно визначити правове поле його діяльності: удосконалити чинне законодавство, яке б регулювало питання партнерства та ухвалити

спеціальний нормативно-правовий акт, який би слугував гарантом існування партнерства як одного з пріоритетних шляхів розвитку сільських територій та визначав би правові основи його діяльності (як це зроблено в окремих європейських країнах, де сільські території мають визначений правовий статус та стали привабливим місцем проживання для сільського населення).

Партнерська модель у сфері розвитку сільських територій – це форма співпраці партнерів (у тому числі з різних країн), ключовим елементом якої обов'язково повинен бути орган місцевого самоврядування. Визначені партнери спільно, систематично, стабільно та стало, із застосуванням інноваційних методів і засобів планування, проектування та реалізації виконують певні дії й впроваджують різноманітні ініціативи на користь сільських громад у визначених сферах діяльності (виробничій, соціальній, екологічній) із метою реалізації локальних програм розвитку сільських територій.

Партнерські моделі можуть набувати різноманітних форм: створення зон соціоекологічного підприємництва, консорціумів, інвестиційних фондів, фондів місцевих громад тощо. Як правило, до складу таких партнерств входять представники місцевих органів влади, бізнесу, парламентарі від зазначеного округу, представники навчальних закладів, громадських організацій, агентств регіонального розвитку та інших інституцій розвитку територій, торгових та промислових палат, служб зайнятості тощо [69].

На нашу думку, для стимулювання розвитку сільських територій на етапі формування спроможних територіальних громад доцільно використати досвід створення фондів місцевих громад.

Фонди місцевих громад (ФМГ) – це неурядові благодійні структури, які акумулюють інвестиції, що надаються у вигляді грантів на впровадження ініціатив з вирішення соціально та екологічно важливих місцевих проблем. Уперше ФМГ з'явилися на початку XX ст., і на сьогодні діють у понад ста країн світу. Керівні органи фондів включають до свого складу представників усіх трьох основних секторів суспільства – влади, бізнесу та некомерційних організацій, забезпечуючи, таким чином, об'єднання громадських та адміністративних ресурсів, трудових ресурсів волонтерів, фінансових ресурсів донорів для вирішення проблем місцевих територіальних громад.

ФМГ мають декілька характерних рис:

1) мають на меті поліпшення життя всіх мешканців географічно визначеної території;

2) залучаються до вирішення широкого діапазону соціальних, економічних, екологічних та інших проблем життя місцевої громади;

3) не залежать від інших організацій, влади або донорів;

4) управляються спеціально створеною громадською радою, до складу якої входять представники різних верств населення;

5) надають гранти іншим неприбутковим організаціям та ініціативним групам, які працюють для задовольняння потреб місцевої громади;

6) створюють спеціальний грошовий фонд в якості джерела постійного фінансування ініціатив громади, заохочують благодійні пожертви від

різноманітних донорів, включаючи місцевих жителів, комерційні установи, владу, інші організації та неприбуткові структури;

7) надають донорам послуги, що сприяють досягненню ними благодійних цілей;

8) залучаються до різноманітних громадських заходів, заохочують розвиток співробітництва у громаді, виступають ініціатором, посередником, партнером та координатором у вирішенні важливих для громади проблем;

9) застосовують відкриті й прозорі процедури та практику в усіх аспектах своєї діяльності;

10) звітують перед місцевою громадськістю шляхом регулярного інформування населення про свої цілі, заходи та фінансовий стан.

ФМГ виконують, як правило, такі функції:

1) залучають місцеві фінансові ресурси;

2) створюють благодійний капітал (засоби довгострокового фінансування);

3) підтримують соціальну діяльність на своїй території переважно за допомогою цільових благодійних пожертвувань на конкурсній основі з певною періодичністю, а також завдяки консультуванню та іншій допомозі;

4) розвивають філантропію, проводять постійний моніторинг потреб і запитів місцевих жителів і враховують їх у своїй діяльності;

5) повністю незалежні від інших організацій і здатні надавати підтримку місцевому співтовариству на основі незалежної оцінки;

6) створюють органи управління з людей, що представляють три сектори суспільства, і залучають до експертної ради та іншої діяльності фонду широке коло жителів;

7) постійно публікують річний звіт та інформацію про свою діяльність;

8) у своїй роботі використовують чіткі і зрозумілі принципи управління, відкритості, рівних можливостей.

Організаційно-правова форма фондів громад (англ. – community foundations) не регулюється в Україні спеціальними законодавчими актами. Тому до фондів слід застосовувати норми спеціальних законів про окремі види юридичних осіб, які можуть мати статус неприбуткової і самоврядної благодійної установи, що організована і діє, зазвичай, як постійна сукупність фондів для досягнення довгострокових переваг для визначеної географічної території. Закон про благодійні організації фактично не розрізняє благодійні фонди та установи з членськими благодійними організаціями. Це дозволяє фонду діяти у формі як благодійної організації, так і громадської організації.

Створення фонду відбувається в декілька етапів. Основне завдання першого етапу – створення ініціативної групи, члени якої повинні розуміти ідею фонду місцевої громади і роз'яснювати її представникам влади, бізнесу та некомерційних організацій. Зазвичай проводяться зустрічі груп із керівниками вже існуючих фондів: виконавчим директором, членами правління і опікунської ради. Під час таких зустрічей роз'яснюються всі незрозумілі питання і узгоджуються пропозиції щодо організації фонду на конкретній території.

На другому етапі проводиться розробка статуту та залучаються організації, що мають стати співзасновниками фонду. Засновниками фонду можуть бути комерційні структури, приватні особи, а також некомерційні організації (у цьому випадку вони надалі не зможуть отримувати фінансування за рахунок коштів фонду). Як свідчить практика, в якості співзасновників запрошують бізнес-асоціації, великі та середні комерційні організації, що працюють на території розташування майбутнього фонду, і найбільш авторитетні та професійні некомерційні організації. Засновниками не можуть бути державні органи та органи місцевого самоврядування. Організації-засновники делегують своїх представників до ради засновників і можуть входити до опікунської ради і правління фонду. Крім засновників в органи управління фонду (тільки в опікунську раду та правління) можуть входити представники місцевої влади та громадськості, які не є засновниками фонду.

ФМГ отримують кошти з різних джерел. Серед них і кошти бізнес-організацій (незалежно від їх розміру), і державні (з бюджетів різних рівнів, у тому числі гранти, які виділятимуться щороку некомерційним організаціям з державного бюджету на розвиток громадянського суспільства), і кошти приватних осіб, гранти від українських та іноземних донорів. Крім благодійних коштів, фонди, як і інші некомерційні організації, можуть отримувати доход – наприклад, надаючи компаніям консультації з розробки благодійних проектів. Ще одним джерелом можуть бути доходи від розміщення коштів ФМГ у банках і цінних паперах (англ. endowment). Також можливе залучення фінансових ресурсів міжнародних організацій, серед яких Глобальний фонд підтримки фондів місцевих громад (англ. Global Fund for Community Foundations), який використовує кошти Світового Банку; Проект «Розвиток громадянського суспільства», який впроваджується Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН); Інститут сталих спільнот (ICC); Інститут сприяння громадським ініціативам у Євразії; 5) Британський благочинний фонд (англ. Charities Aid Foundation) та ряд інших.

Третій етап створення фонду настає після його реєстрації. На цьому етапі прийнято проводити оцінку стану регіону, у разі необхідності – спеціальні дослідження, аби визначені цілі були зрозумілі місцевій громаді і могли забезпечити одержання фінансування з боку бізнесу. В якості орієнтира пріоритетів можуть виступати стратегії соціально-економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності регіону (субрегіону). Також є декілька напрямів інвестиційної діяльності: акумулювання грошей у вигляді цінних паперів, участь в акціонерному капіталі та місцевих інвестиційних програмах. Останнє дає можливість залучати кошти під низький відсоток на будівництва житла, розвиток малого бізнесу, будівництво сміттєполігонів тощо. Ці кошти населення отримує через банки місцевого розвитку, кредитні спілки, спеціалізовані фонди допомоги.

Четвертий етап – організація першого грантового конкурсу, що має продемонструвати ефективність і професіоналізм роботи фонду. На визначені стратегічні цілі залучають кошти бізнесу та з інших джерел (наприклад, приватні пожертвування або бюджетні субсидії), а потім проводиться відкритий

конкурс проектів. Його висвітлення у ЗМІ дозволить фонду створити позитивний імідж і залучити прихильників як з боку бізнесу, так і громадських організацій.

П'ятим важливим етапом становлення фонду можна вважати перший звіт, який повинен бути підготовлений і публічно представлений усім зацікавленим сторонам [165].

Як приклад функціонування ФМГ, можна навести Партнерство розвитку Дубліна – корпорація, яка діє як приватне підприємство. До складу Ради партнерства, крім урядовців, входять представники організацій безробітних, профспілок, соціальних служб, національного уряду, місцевого бізнесу. Фінансовою основою реалізації програми відродження міста є внески учасників консорціуму, зокрема національного уряду, мерії Дубліна, підприємств, а також коштів, отриманих зі Структурних фондів Європейського Союзу. Акумульовані кошти в основному спрямовуються на створення та реалізацію програм професійного розвитку населення, громадських робіт, надання позик малому та середньому бізнесу [69].

ФМГ сприяють тому, що у представників бізнесу розвивається мотивація до фінансування такого роду проектів. Громадяни отримують можливість самореалізації, у них змінюється ставлення до підприємницького співтовариства (особливо агрохолдингів), зменшуються утриманські настрої, збільшується сума приватних пожертвувань. Створюються нові робочі місця, некомерційні організації стають конкурентоспроможними і стійкими, з'являється певне інформаційне поле, створюване фондом, в якому некомерційні організації працюють більш активно та злагоджено.

Приватні інвестори отримують такі переваги:

- розмір окремого внеску не лімітує фінансування проектів: фонд акумулює відносно невеликі інвестиції з численних джерел і в зручних для них формах;
- кошти можна вносити у зручний час або за узгодженим із фондом планом;
- окремі проекти фінансуються незалежно від наявності коштів в окремих інвесторів і можуть стосуватися довгострокових цілей розвитку громади;
- внески використовуються згідно з цілями, визначеними інвестором або узгодженими з ним: фонд створює іменні ендаументи, управляє коштами за дорученням інвесторів або на підставі договорів пожертви;
- ухвалення рішень неполітизоване: ефект від діяльності фонду стосується громади в цілому, а не окремих зацікавлених груп;
- ризики, пов'язані з виконанням окремих проектів, поділяються з іншими інвесторами: послуги фонду скорочують витрати інвесторів на експертизу, моніторинг та інші послуги, пов'язані з реалізацією проекту, і забезпечують підзвітність;
- контроль за цільовим використанням коштів: можна повернути основну суму або вимагати відшкодування збитків.

Переваги діяльності фондів місцевих громад для сторін, зацікавлених у розвиткові сільських територій, представлені у табл. 2.7.

Таблиця 2.7

Переваги фондів місцевих громад
для учасників спроможних територіальних громад

Учасники	**Переваги**
для громадян	• покращення якості життя, • можливість самореалізації, • участь у процесі розробки і реалізації соціально-екологічної політики сільських територій, • зменшення утриманських настроїв, • збільшення суми приватних пожертвувань;
для підприємств-учасників	• поліпшення іміджу, • зростання лояльності громади до місцевого бізнесу, • прозорість процесу здійснення соціальних інвестицій, • поліпшення умов для збільшення прибутку, • отримання податкових пільг та інших державних преференцій;
для території	• формування територіальної сільської громади, • зростання лояльності та довіри громади до місцевої влади, • поліпшення екологічної ситуації, • зростання соціального капіталу регіону.

У результаті проведених досліджень виявлено, що фундаментальними напрямами реалізації моделі партнерства мають стати:

- демократизація системи управління та активізація участі в ньому громадян на селі. Упродовж останніх десятиріч концепція демократичного управління стала панівною у вирішенні проблем розвитку. Попит на стратегії демократизації, що виходять за межі формальних демократичних процесів (наприклад виборів), постійно зростає. В цьому контексті великим трансформаційним потенціалом володіє система управління на місцевому рівні, де проблеми й інтереси громадян перетинаються з цілями і завданнями державних структур. Результати досліджень і практика в галузі демократизації свідчать про необхідність співпраці з обома векторами з метою встановлення рівноваги у системі: розвиток активності й вимогливості громадян до держави з одного боку та ефективності державних структур – з іншого;

- побудова громадянського суспільства, розвиток неурядових організацій і територіальних громад. Щоб мати можливість ефективно впливати і брати участь у процесі ухвалення рішень, громадянам необхідно бути добре організованими. Різні види громадських організацій по різному впливають на демократизацію системи управління і можуть потребувати різної підтримки. Громадські організації, як правило, страждають від недосконалості власних структур управління, тяжіння до міських центрів, відсутності підтримки знизу, проблем з організацією волонтерської підтримки, конкуренцією з урядовими структурами в галузі надання соціальних послуг (особливо там, де вони спонсоруються донорами ззовні) і залежності від зовнішніх джерел фінансування.

Оскільки система управління та вирішення більшості проблем соціально-екологічного розвитку має територіальну основу, організованість і згуртованість територіальних громад є центральним фактором успіху багатьох

проектів розвитку. Підтримка соціальних інститутів, територіальних громад і органів самоорганізації населення може по різному впливати на розвиток громадянського суспільства і внутрішньої солідарності (або соціального капіталу). Пошук шляхів максимізації їх позитивного впливу і сприяння зміцненню громад є важливим завданням для сторін, здатних сприяти розвитку громадянського суспільства;

- співробітництво між державними і недержавними секторами. Державно-приватне партнерство – це концепція, що об'єднує в собі цілий спектр понять: від міжсекторального партнерства до згладженого традиційного поділу на державне і приватне. Серед іншого, концепція передбачає розширення обов'язків споживачів товарів і послуг, зростання ефективності урядових структур у наданні суспільних благ населенню, у тому числі з метою підвищення добробуту бідних верств населення. Для того, щоб державний і недержавний сектори могли продуктивно взаємодіяти, необхідно розробляти і дотримуватися правил, що регулюють їх співробітництво.

III. УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

3.1. Інституційне й організаційно-управлінське забезпечення розвитку села

У контексті підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС актуальною проблемою є гармонізація вітчизняного інституційного середовища, а також максимальне використання нових можливостей для забезпечення розвитку сільських територій на загальноєвропейській платформі. Аналіз засвідчує, що чинна законодавча та нормативно-правова база потребує суттєвого доопрацювання, оскільки не враховує європейські підходи до стимулювання сільського розвитку.

Формування вітчизняної нормативно-правової бази розвитку села, зорієнтованої на становлення ринкових відносин, розпочалося в 1990-ті роки. Основним нормативним документом, спрямованим на розв'язання проблем села, був і залишається Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» № 400-XII від 17.10.1990 р. зі змінами та доповненнями. Згідно з ним, «пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу об'єктивно випливає з виняткової значущості та незамінності вироблюваної продукції сільського господарства у життєдіяльності людини і суспільства, з потреби відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Високий рівень соціально-економічного розвитку села є основною умовою продовольчого та сировинного забезпечення республіки, її економічної незалежності». Передбачалося, що розмір державних централізованих капіталовкладень, які спрямовуються на зміцнення матеріально-технічної бази соціальної сфери села та агропромислового комплексу, має становити не менше 1% від вартості валового внутрішнього продукту України. На будівництво об'єктів невиробничого призначення в сільській місцевості використовується не менш як 50% державних централізованих капіталовкладень, передбачених цією статтею.

Законом встановлено різнопланові преференції для сільських жителів і аграрного сектору. Однак його застосування на практиці звелося насамперед до запровадження пільг, які не складають певну систему та не є частиною цілісної державної політики. Водночас фактично не працює низка рамкових норм

Закону, які мали б забезпечити пріоритетність питань розвитку села при розробці та прийнятті інших нормативних актів і державних програм.

У 1992 р. було прийнято низку постанов які стосуються розвитку сільських територій. Зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення формування інвестицій на соціальний розвиток села та агропромислового комплексу» № 423 від 29 липня 1992 р., яка досі залишається чинною, причому в неї жодного разу не вносилися зміни (не змінено назв відповідальних відомств). Сфера її правового регулювання практично повністю покривається вищезгаданим Законом. Завданням Постанови Кабінету Міністрів України «Про розвиток житлового будівництва та поліпшення соціально-демографічної ситуації на селі» № 421-92-п від 28.07.1992 р. було забезпечити нарощування обсягів житлового будівництва на селі за кошти державного і місцевого бюджетів, сприяти залученню для розвитку житлового будівництва у сільській місцевості коштів підприємств, організацій, трудових колективів, населення та інших інвесторів. Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 532 (532-2006-п) від 19.04.2006 року.

Постановою Верховної Ради України №3924-XII від 4.02.1994 р. було схвалено Концепцію Національної програми відродження села на 1995–2005 роки. У документі мова йшла про багатоаспектну, комплексну програму стратегічних дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, яка є сукупністю узгоджених між собою галузевих і регіональних програм комплексного розвитку села, його виробничої і соціальної сфери. Передбачалося, що буде створена постійно діюча урядова комісія у складі відповідальних працівників Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств, провідних учених, представників громадських організацій та фондів, а робочим органом комісії стане Головне управління по соціальному розвитку села Міністерства сільського господарства і продовольства України. Однак відповідна програма не була ухвалена.

Умовно період 1994–1999 рр. можна назвати «періодом застою» щодо комплексного розвитку села. Головний акцент зміщено на реформи сільськогосподарської галузі економіки. Почалося перетворення радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств і організацій у колективні сільськогосподарські підприємства, паювання землі та майна. Такі зміни супроводжувалися занепадом соціальної інфраструктури та зростанням рівня бідності в сільській місцевості.

Особливістю періоду 1999–2002 рр. («період указів») було: активні процеси роздержавлення і приватизації у сільському господарстві; декларація необхідності розвитку соціальної сфери села; визнання бідності як головної проблеми на шляху соціально економічного розвитку, декларація намірів подолання бідності та здійснення деяких заходів у цьому напрямку; фінансова незабезпеченість задекларованих намірів і програм. Так, Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 20.12.2000 р. дав поштовх до реального реформування колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної

власності на землю та майно. Уже в 2001 р. в державній власності залишилося менше, ніж половина земель, було розпайовано 26,4 млн га земель.

Окрім цього, ухвалено низку документи, зокрема [23]:

- «Про заходи щодо поліпшення умов функціонування закладів охорони здоров'я у сільській місцевості» (№30 від 11.02.1999 р.);
- «Про державну підтримку підготовки фахівців для сільської місцевості» (№ 262 від 19.03.1999 р.);
- «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» (№1529 від 3.12.1999 р.);
- «Про забезпечення економічних інтересів і соціального захисту працівників соціальної сфери села та вирішення окремих питань, що виникли в процесі проведення земельної реформи» (№584 від 12.04.2000 р.);
- «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки» (№ 72 від 30.05.2001 р.);
- «Про Комплексні заходи щодо поліпшення медичного обслуговування сільського населення на 2002-2005 роки» (№8 від 3.01.2002 р.);
- «Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян-власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» (№92 від 2.02.2002 р.);
- «Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села» (№640 від 15.07.2002 р.)»;
- «Про додаткові заходи щодо підвищення рівня захисту майнових прав сільського населення» (№774 від 27.07.2002 р.).

Важливим нормативно-правовим актом є Указ Президента «Про Стратегію подолання бідності» №637 від 15.08.2001 р. На його виконання було розроблено та затверджено «Комплексну програму забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності» Кабінетом Міністрів України № 1712 від 21.12.2001 р. Мета Програми полягає у зменшенні масштабів бідності, підвищенні рівня життя населення, а також наданні заходам щодо подолання бідності в умовах ринкової економіки упереджу вального характеру. Подолання бідності визначалося як довгострокове стратегічне завдання, вирішення якого залежить від успіху реформ, виконання завдань програм соціально-економічного розвитку країни.

Протягом наступного періоду (2002–2004 рр.) відмічається зміна пріоритетів від розвитку галузі до розвитку сільської місцевості. Зокрема, у проекті Закону України «Про Основні засади державної аграрної політики» №5080 від 05.02.2004 р. [23] пропонується визнати, що основними складовими державної аграрної політики є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій. Водночас законопроект декларує, що «пріоритетами державної аграрної політики є посилення соціального захисту сільського населення; встановлення заробітної плати та пенсійного забезпечення працівників сільського господарства не нижче середнього рівня у галузях економіки країни; розроблення державних та регіональних програм

комплексного розвитку сільських територій; створення умов для закріплення в сільській місцевості кваліфікованих спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я та побутового обслуговування тощо».

Відповідно до Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 573-р від 10.08.2004 р., її мета полягає у забезпеченні створення у сільській місцевості сприятливого середовища для життєдіяльності людей як необхідної передумови ефективного функціонування галузей сільського господарства, сталого розвитку сільських населених пунктів. Концепція не була реалізована, а відповідна програма на державному рівні не затверджена.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 [23] було визначено, що "основними складовими державної аграрної політики є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення функціонування аграрного сектору економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій. Законом передбачалося введення ринкових інструментів державної політики: прибутку на авансовий капітал, включаючи вартість земельних ресурсів, розвиток підприємництва в аграрній сфері, використання сучасних механізмів і методів формування прозорого ринку сільськогосподарської продукції; формування цінової, страхової, податкової політики. Також однією зі стратегічних цілей державної аграрної політики визнається комплексний розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі. У ст. 2 Закону основними напрямами комплексного розвитку сільських територій, підвищення соціального захисту і життєвого рівня селян визначені наступні:

- забезпечення надійного функціонування соціальної інфраструктури села в нових економічних умовах, формування механізмів і визначення управлінських структур, які забезпечуватимуть їх реалізацію на всіх рівнях;
- відновлення, створення і забезпечення державою формування системи державного регулювання демографічних процесів сільського розвитку, реалізація програм стимулювання розвитку депресивних територій;
- наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського і сільського населення, формування комплексної системи підприємств, установ та організацій, які надаватимуть необхідні послуги сільському населенню;
- сприяння збільшенню зайнятості сільського населення шляхом державної підтримки розвитку підприємництва;
- створення умов для збереження та розвитку малих, віддалених і таких, що занепадають, сільських поселень;
- сприяння підвищенню рівня доходів сільського населення, удосконалення загальнообов'язкового пенсійного страхування працівників сільського господарства;
- стимулювання закріплення на селі спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я та побутового обслуговування.

Необхідно зазначити, що Закон не передбачав нових інструментів державного регулювання та не вирізнявся чіткістю завдань і заходів. Критеріями виконання Закону до 2015 р. визначено забезпечення зайнятості сільських працездатних жителів не нижче середнього рівня по країнах ЄС, споживання харчових продуктів на одну особу на рівні орієнтовного набору основної продовольчої сировини і продуктів харчування у середньому на душу населення України; підвищення рівня доходів сільського населення та середньомісячної заробітної плати працівників сільського господарства до рівня не нижче середнього в інших галузях економіки держави. Закон залишається чинним. За своїм змістом він є рамковим. Його реалізація потребує відповідного нормативно-правового забезпечення, якого досі немає.

У Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006–2010 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України №536-р від 21.12.2005 р., передбачено розробку заходів розвитку села за такими напрямами:

- забезпечення комплексного, багатофункціонального розвитку сільських територій; орієнтація роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на задоволення потреб сільських жителів, активізація ініціативи громад і органів місцевого самоврядування щодо розвитку інфраструктури села;

- забезпечення надійного функціонування соціальної інфраструктури села в нових економічних умовах; створення умов для розширення сфери зайнятості на селі на основі ефективного використання природно-ресурсного потенціалу сільських територій, стимулювання розвитку підприємництва як у сільському господарстві, так і в несільськогосподарських видах діяльності;

- забезпечення істотного підвищення рівня доходів та поліпшення соціального захисту сільського населення;

- розроблення та виконання регіональних програм розвитку сільських територій; наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського та сільського населення, формування мережі підприємств, установ та організацій, які надаватимуть необхідні послуги жителям сіл;

- стимулювання закріплення на селі спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я, житлово-комунального та побутового обслуговування;

- заохочення молоді до роботи та проживання в сільських населених пунктах; запобігання занепаду депресивних сільських територій, розширення можливостей сільських громад розв'язувати проблеми життєдіяльності населення;

- облаштування під'їздів з твердим покриттям до кожного сільського населеного пункту;

- забезпечення сільського населення загальнодоступними телекомунікаційними послугами;

- комп'ютеризація сільських рад, закладів освіти та охорони здоров'я і забезпечення доступу до Інтернету. Концепція не була реалізована, а відповідна програма на державному рівні не затверджена.

На наш погляд, і Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», і «Концепція Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006–2010 роки» є декларативними, у них відсутні конкретні інструменти реалізації цілей, як це простежується в європейській практиці. Загалом у цих документах концептуально розвиток сільських територій розглядається як складова аграрної політики держави. При управлінні галузевим (аграрним) міністерством усіма питаннями розвитку сільських територій, забезпечення належних умов і рівня життя сільського населення навряд чи вдасться досягти відчутних позитивних результатів.

Аналогічні недоліки характерні і для Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, затвердженої Постановою КМУ № 1158від 19.09.2007 р. Метою Програми визначено «забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринку, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності». Позитивним аспектом є те, що в даній програмі звертається увага на необхідності здійснення чіткого розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади у сфері розвитку сільських територій, посилення ролі сільських громад щодо контролю за ефективним використанням земельних, водних, лісових та інших природних ресурсів, охороною довкілля. Згідно з Постановою КМУ № 1124 від 27.12.2008 р. було створено Міжвідомчу координаційну раду з питань розвитку сільських територій. Однак вона практично не діє.

Нині актуальним є проект Концепції сталого розвитку сільських територій, розроблений Міністерством аграрної політики та продовольства України. Мета Концепції — формування напрямів державної політики сталого розвитку сільських територій щодо створення соціально-економічних умов для забезпечення ефективності сільської економіки, підвищення рівня якості життя сільського населення, а також раціонального використання та відродження природно-ресурсного потенціалу сільських територій. На наш погляд, у документі прослідковується європейський підхід до розуміння політики сільського розвитку, котра визначена як сукупність правових, економічних та соціальних заходів щодо створення сприятливих умов для розвитку сільських громад, що передбачає підвищення ділової та громадянської активності їх членів, створення ними громадських, обслуговуючих і виробничих об'єднань з метою диверсифікації та зростання сільської економіки, розширення сфери послуг, збереження локальних екосистем, підвищення рівня якості життя та доходів сільського населення.

У концепції зазначається, що її реалізація здійснюватиметься за такими напрямами:

- підвищення рівня якості життя сільського населення;
- охорона та збереження природних ресурсів у сільській місцевості;
- розвиток сільської економіки;
- удосконалення системи управління сільськими територіями;
- освіта та інформаційно-консультаційне забезпечення.

Для кожного із напрямів запропоновано шляхи реалізації, які, однак, потребують розширення та редагування. Очікувані результати, представлені в проекті, не є конкретними та потребують значного доопрацювання.

Таким чином, доцільно зробити наступні висновки:

- чинне нормативно-правове забезпечення державного управління розвитком сільських територій є недостатньо чітким, носить здебільшого декларативний характер. Існуючий рівень його розробки не дає підстав сподіватися на можливість забезпечення ефективного управління розвитком сільських територій у державі;

- одночасно з удосконаленням і поглибленням правових норм регулювання державного управління розвитком сільських територій, необхідним вбачається чітке визначення та розмежування повноважень у цій сфері між рівнями й органами влади, при подальшому збільшенні прав і можливостей місцевих територіальних громад у вирішенні питань власного розвитку;

- об'єктивно необхідним вбачається створення на державному рівні єдиного координаційно-управлінського органу, в рамках якого будуть зосереджені важелі управління економічною, соціальною, демографічною, гуманітарною політикою на селі;

- при організації і здійсненні управління розвитком сільських територій вкрай важливим є відхід від традиційного галузевого підходу в цій сфері. При розробці відповідної державної політики необхідно орієнтуватись не на проблеми аграрного виробництва, а на потреби сільських жителів, конкретних людей, прагнучи покращення умов їх життя, підвищення добробуту;

- доцільно розробити базовий стратегічний документ сільського розвитку та на цій основі систематизувати масив законодавства, механізми державної підтримки та стимулювання сільських територій.

Актуальним питанням є реформування чинної системи державного управління в сільському господарстві та впровадження нової концепції розвитку сільських територій, що базується на засадах сталого розвитку й використовує широкий спектр інструментів та каналів фінансового забезпечення модернізації соціальної сфери села, включаючи екологізацію сільськогосподарської діяльності (а отже, й забезпечення безпечності середовища життєдіяльності) як прямої, так і опосередкованої дії.

Вертикаль влади в Україні має три рівні компетенції – макро-, мезо- та локальний. На макрорівні виконавча та законодавча влада представлені Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України; на мезорівні — обласними та районними державними адміністраціями і радами; локальний рівень представлений місцевими органами влади, а саме міськими, селищними та сільськими радами і їх виконавчими комітетами (рис. 3.1, 3.2).

Виконавчі органи влади

Президент України

Законодавчі органи влади

Кабінет міністрів України

Верховна Рада України

Міністерство аграрної політики та продовольства України	Департамент науково-освітнього забезпечення АПВ та розвитку сільських територій
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України	Управління благоустрою територій та комунального обслуговування Управління економіки систем життєзабезпечення Управління містобудування, архітектури та планування територій Департамент систем життєзабезпечення та житлової політики Департамент державних програм та розвитку житлового будівництв
Міністерство інфраструктури України *Держтуризмкурорт* *Укравтодор*	Департамент автомобільного транспорту та стратегічного розвитку автомобільних доріг Управління стратегічного розвитку інфраструктури та науково-технічної політики Департамент управління об'єктами державної власності
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Департамент економічної стратегії та макроекономічного прогнозування Департамент фінансової роботи та господарського забезпечення
Міністерство фінансів України	Департамент державного бюджету Департамент місцевих бюджетів Департамент фінансів охорони здоров'я та соціальних програм Департамент фінансів освіти, науки, культури та засобів масової інформації
Міністерство освіти і науки України	Департамент загальної середньої та дошкільної освіти Департамент професійно-технічної освіти
Міністерство охорони здоров'я України *Державна санітарно-епідеміологічна служба України*	Департамент медичної допомоги Управління реформ системи охорони здоров'я Управління громадського здоров'я Відділ з питань якості надання медичної допомоги
Міністерство культури України	Департамент мистецтв та навчальних закладів Управління соціокультурного розвитку регіонів Управління охорони нерухомої культурної спадщини та заповідників Управління музейної справи та культурних цінностей
Міністерство молоді та спорту України	Департамент молодіжної політики Управління розвитку спортивної інфраструктури Департамент фізичної культури та неолімпійських видів спорту

Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин.
Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства.
Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.
Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.
Комітет з питань культури і духовності.
Комітет з питань науки і освіти.
Комітет з питань охорони здоров'я.
Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму.
Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення.
Комітет з питань транспорту

МАКРОРІВЕНЬ

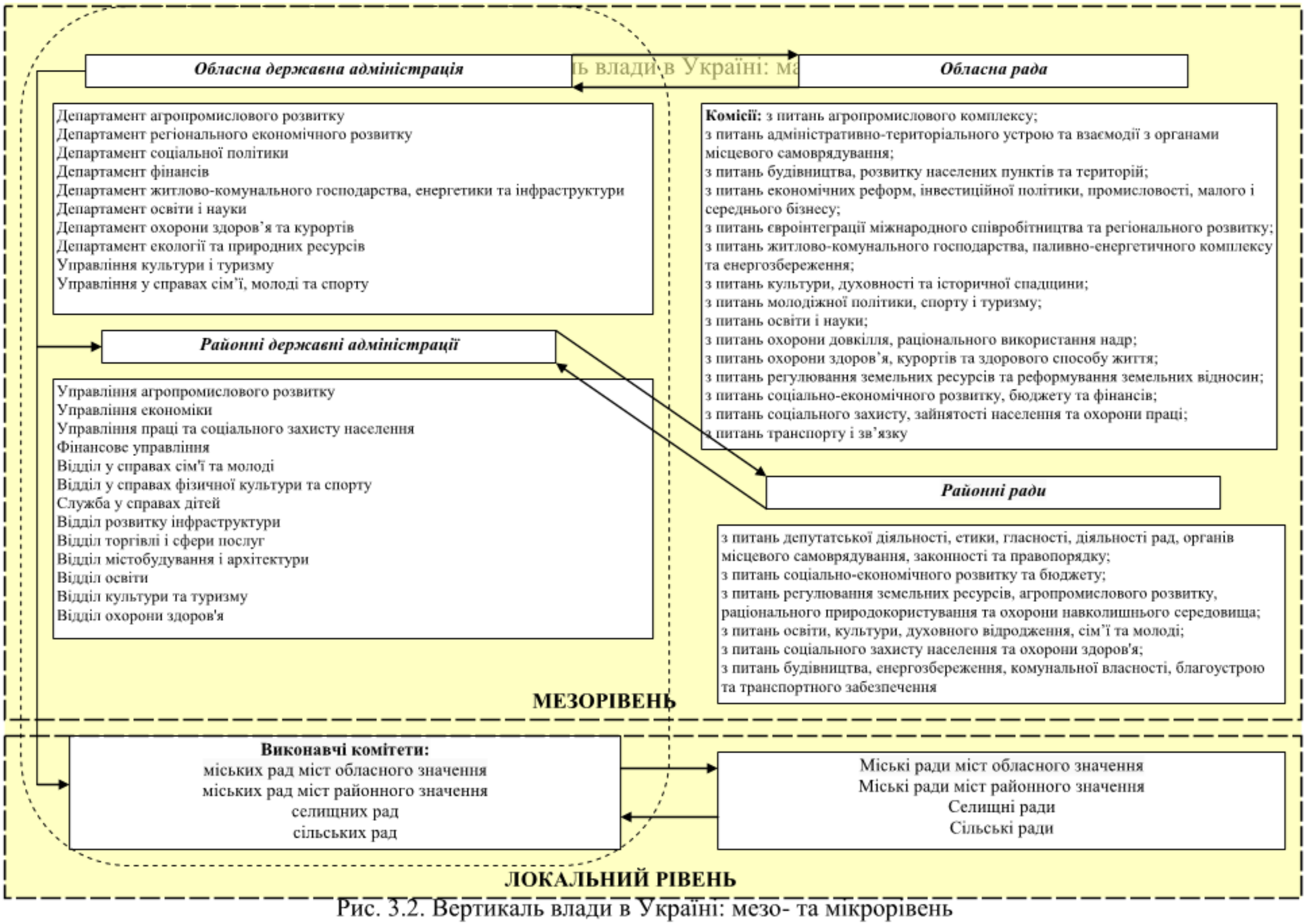


Рис. 3.2. Вертикаль влади в Україні: мезо- та мікрорівень

На макрорівні у прийнятті рішень щодо розвитку соціальної сфери сільських територій задіяні різні міністерства та відомства, серед яких Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (передусім департаменти з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади; благоустрою територій та комунального обслуговування; економіки системи життєзабезпечення та житлової політики; державних програм та розвитку житлового будівництва); Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (департамент економіки соціальної та гуманітарної сфери; розвитку торгівлі); Міністерство освіти і науки України; Міністерство соціальної політики України.

Відповідно до Положення про Мінагрополітики України (Указ Президента України № 500/2011 від 23.04.2011 р.), Міністерство виконує низку завдань, зокрема:

- затверджує положення про паспорт сільської території та форму паспорта, методику проведення паспортизації;
- затверджує напрями розвитку комунального господарства в сільській місцевості в розрізі регіонів та за об'єктами;
- затверджує перелік дитячих закладів оздоровлення та відпочинку дітей працівників агропромислового комплексу;
- готує пропозиції в межах компетенції щодо розвитку соціально-трудових відносин у визначених галузях та сферах;
- бере участь у формуванні та реалізації гендерної, соціальної політики у сільській місцевості, а також державної політики у сфері зайнятості населення та сільського зеленого туризму;
- розробляє та забезпечує виконання державних цільових, галузевих та інших програм комплексного розвитку сільських територій;
- проводить моніторинг стану забезпечення об'єктами соціальної інфраструктури сільських територій, розробляє і здійснює заходи, спрямовані на їх комплексний розвиток, та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні пропозиції;
- узагальнює інформацію щодо відшкодування з державного бюджету сільськогосподарським підприємствам і організаціям витрат власних коштів, понесених ними на будівництво об'єктів соціально-культурної сфери, житла та інженерних комунікацій;
- сприяє розвитку фізичної культури і спорту в сільській місцевості, організація оздоровлення та відпочинку дітей працівників агропромислового комплексу.

За виконання вищенаведених завдань у структурі Мінагрополітики України створено Департамент науково-освітнього забезпечення АПВ та розвитку сільських територій. Основними його завданнями є:

- здійснення організаційного та методичного забезпечення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців та робітничих кадрів у навчальних закладах, підприємствах, установах і організаціях, що належать до сфери управління Міністерства, координація розвитку галузевої освіти та

науки, організаційне та методичне забезпечення проведення наукових досліджень;

- формування та реалізація державної політики щодо підтримки і розвитку особистих селянських і фермерських господарств, кооперації та підприємництва, в тому числі несільськогосподарського;

- формування та реалізація в межах компетенції державної політики спрямованої на комплексний розвиток сільських територій, у тому числі реформування і розвиток комунального господарства на селі, зайнятості сільського населення, оздоровлення дітей працівників агропромислового комплексу та соціальної сфери села, забезпечення прав сільського населення на заняття фізичною культурою і спортом, забезпечення правового захисту сільської молоді, запобіганню насильства в сім'ї та реалізацію гендерної політики.

Слід наголосити, що із зазначених у відповідному Положенні функцій департаменту більшість стосується саме підготовки кадрів у навчальних закладах аграрного профілю, щодо комплексного розвитку сільських територій передбачено такі:

- розробка пропозицій до проектів законодавчих і нормативно-правових актів, національних, державних цільових, галузевих та регіональних програм, безпосередня підготовка проектів законодавчих і нормативно-правових актів та їх аналіз щодо розвитку сільських територій, зайнятості сільського населення;

- моніторинг використання коштів бюджетних програм, спрямованих на оздоровлення дітей працівників агропромислового комплексу, реформування та розвиток комунального господарства, а також на розвиток фізичної культури й спорту в сільській місцевості;

- участь у розробці та організації виконання державних цільових, комплексних і галузевих програм з питань розвитку сільських територій та соціальної сфери села;

- опрацювання спільно з департаментами агропромислового розвитку обласних державних адміністрацій шляхів підвищення ефективності розвитку соціальної сфери села і сільських територій та вжиття відповідних заходів;

- розробка напрямів розвитку комунального господарства в сільській місцевості;

- надання пропозицій щодо відшкодування з державного бюджету сільськогосподарським підприємствам і організаціям власних коштів, витрачених ними на будівництво об'єктів соціально-культурної сфери, житла та інженерних комунікацій;

- виконання заходів щодо реалізації державної політики у сфері зайнятості сільського населення, гендерної політики, розвиток фізичної культури і спорту в сільській місцевості, оздоровлення дітей працівників агропромислового комплексу та соціальної сфери села;

- розробка стратегії, методології та відповідних рекомендацій щодо розвитку сільського зеленого туризму та залучення міжнародної технічної допомоги з цього питання;

- участь у підготовці положень нормативно-правових актів щодо передачі об'єктів соціальної інфраструктури села недержавними сільськогосподарськими підприємствами у власність територіальних громад.

У складі цього Департаменту ці функції виконують два відділи: відділ освіти та кадрового забезпечення, а також координації дорадництва та соціального розвитку села.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Вони в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою.

Аналіз нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів державного управління різного рівня, дав змогу виявити низку проблем та зробити відповідні висновки.

1. Органи державного управління, задіяні у реалізації державної політики розвитку соціальної сфери сільських територій, представлені різними відомствами, компетенція між якими однозначно не розподілена, чітко не розмежована, інколи дублюється. У межах своїх повноважень вони ухвалюють рішення, часто не узгоджені між собою, що призводить до розпорошення й неефективного використання і так вкрай обмежених фінансових ресурсів. За таких умов не слід розраховувати на формування дійсно єдиної за сутністю державної політики сталого розвитку сільського господарства та сільських територій з урахуванням європейського досвіду.

Наприклад, значний перелік повноважень Міністерства аграрної політики та продовольства України пов'язаних зі сферою освіти: затверджує типовий договір про обов'язкове відпрацьовування випускниками вищих аграрних навчальних закладів у сільській місцевості не менше п'яти років після закінчення навчання; забезпечує реалізацію державної політики в галузі освіти та професійної підготовки кадрів; здійснює в установленому порядку контроль за дотриманням вимог до якості вищої освіти вищими навчальними закладами, що знаходяться у сфері управління Мінагрополітики України; проводить атестацію педагогічних працівників навчальних закладів, що знаходяться у сфері управління Мінагрополітики України, забезпечує створення в них навчально-матеріальної бази, житлових та культурно-побутових умов для науково-педагогічних, педагогічних та інших працівників, студентів і слухачів; видає випускникам вищих аграрних навчальних закладів, що уклали договір про обов'язкове відпрацьовування після закінчення навчання, направлення на роботу на сільськогосподарських підприємствах; організовує підготовку та видання навчальної літератури і навчально-методичної документації. Це обумовлено тим, що тривалий час сільськогосподарська освіта в Україні була відокремлена від загальної системи освіти. Вона підпорядковувалась Мінагрополітики України, яке визначало її діяльність та здійснювало фінансування. У лютому 2015 р. була здійснена передача сільськогосподарської освіти до сфери управління Міністерства освіти та науки України, відповідно частина з вищенаведених положень втратили актуальність.

В економічно розвинутих країнах вищенаведені функції переважно реалізуються за допомогою механізму соціального партнерства [93], що пов'язано з переосмисленням ролі держави в організації і управлінні професійною освітою та децентралізацією управління в умовах динамічного розвитку ринку праці, обумовленого стрімким поширенням нових технологій і потребою в нових уміннях і кваліфікаціях. У таких моделях галузеве міністерство лише є представником у спеціальних координаційних комітетах, особливо його регіональних представництвах, за участі представників роботодавців, освітніх закладів, які здійснюють аналіз регіонального ринку праці, прогнози їх розвитку, розробляють пропозиції щодо обсягів підготовки кадрів, кваліфікаційних вимог тощо і подають їх до профільного міністерства.

Схожі дублювання існують і стосовно компетенції інших міністерств та відомств, зокрема Міністерства соціальної політики України (щодо розробки та реалізації державної політики у сфері оздоровлення дітей у сільській місцевості та забезпечення гендерної рівності на селі); Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (власне серед його завдань значиться «загальна координація розвитку сільських територій, розробка та забезпечення виконання за участю інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування програм розвитку сільських територій, розробка і здійснення заходів, спрямованих на комплексний розвиток сільських територій, внесення на розгляд Кабінету Міністрів України відповідних пропозицій»); Міністерства інфраструктури України та інших.

2. Відсутній єдиний державний центр управління та координації зусиль щодо сталого розвитку сільських територій, зокрема її соціальної сфери. Так Міністерство аграрного розвитку та продовольства України оприлюднило проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 роки [46]. Загальною її метою є «Підвищення конкурентоспроможності сільського господарства і сприяння розвитку села на сталій основі відповідно до стандартів ЄС і міжнародних стандартів». З урахуванням практики САП ЄС, це означає, що надання підтримки суб'єктам господарювання та загалом визначення бажаної організаційної структури аграрного сектору (а звідси і підходи до державного регулювання діяльності трьох категорій виробників: 1) сімейних (індивідуальних) селянських та фермерських господарств, 2) корпоративних господарств, 3) агрохолдингів) повинні формуватися відповідно до того, наскільки суб'єкти господарювання сприяють досягненню цілей розвитку сільських територій, зокрема підвищенню якості життя в сільській місцевості (безпеці життєдіяльності, продуктивній зайнятості та зростанню доходів, доступності для населення суспільних благ). Відповідальним за реалізацію Стратегії буде Міністерство аграрної політики та продовольства України. Водночас, як уже зазначалося вище, згідно з чинними нормативними актами «загальну координацію розвитку сільських територій, розробку та забезпечення виконання ... програм розвитку сільських територій, розробку і здійснення заходів, спрямованих на комплексний розвиток сільських територій...» повинно

здійснювати Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

3. За своєю чинною структурою ні Міністерство аграрної політики та продовольства України (Департамент науково-освітнього забезпечення АПВ та розвитку сільських територій), ні Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (сектор розвитку сільських територій у складі Департаменту з питань регіонального розвитку) не спроможні виконати функції щодо координації управління комплексним розвитком сільських територій, у тому числі їх соціальною сферою.

У контексті таких висновків актуальними є дослідження доцільності створення Державного агентства сільського розвитку як центрального органу державної виконавчої влади, діяльність якого спрямовується Кабінетом Міністрів України [160, с. 48-49]. За задумом ця структура входитиме до системи органів державної виконавчої влади, має бути головною у системі центральних державних органів виконавчої влади, формуючи і реалізуючи національну політику у сфері розвитку села на умовах державно-приватного партнерства. Агентство координуватиме роботу всіх центральних органів державної виконавчої влади, для яких сільська місцевість є сферою їх діяльності та відповідальності, щодо реалізації програм і заходів сільського розвитку. Йому слід передати функції з організації та бюджетного фінансування (на конкурсних засадах) консультаційного забезпечення сільського розвитку (включаючи, зокрема, соціальну роботу у сільських громадах з формування ініціативних груп, навчання лідерів та активістів сільських громад). Функції робочого органу Агентства може виконувати Департамент сільського розвитку Мінагрополітики. На регіональному рівні (у складі обласних державних адміністрацій), а також на місцевому рівні (у складі районних державних адміністрацій) слід виокремити структурні підрозділи, що є представництвами Агентства на місцях. Вони забезпечуватимуть реалізацію національної політики щодо розвитку села та координуватимуть відповідну діяльність регіональних і місцевих органів виконавчої влади. Районні представництва Агентства мають укладати договори на освітньо-консультаційне обслуговування сільських громад із сертифікованими консультаційно-дорадчими службами з метою підвищення готовності цих громад до саморозвитку (включаючи, зокрема, формування ініціативних груп, навчання лідерів та активістів сільських громад, пошук і залучення інвесторів). Вони повинні забезпечувати таку роботу через консультантів, які мають проживати у селах і працювати у сільських громадах на постійній основі. Як результат, створюватиметься можливість безпосереднього зв’язку центрального органу виконавчої влади з сільськими громадами з питань сільського розвитку (у тому числі контролю за цільовим надходженням коштів, які виділяються на реалізацію програм сільського розвитку, до кінцевого бенефіціарія – сільської громади). Цим закладається фундамент формування нового інституційного середовища для поєднання аграрного і сільського розвитку через пряме залучення сільського населення [114, с. 23-24].

Нині організаційна складова механізму управління розвитком сільських територій в Україні потребує суттєвого вдосконалення. Так, у лютому 2009 р. у складі Міністерства аграрної політики України було утворено Департамент розвитку сільських територій, одним із завдань якого є координація виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року. Окрім цього, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1124 від 27.12.2008 р., сформовано Міжвідомчу координаційну раду з питань розвитку сільських територій на чолі з міністром аграрної політики України, котра визнана тимчасовим консультативно дорадчим органом, термін діяльності якого пов'язаний з виконанням зазначеної програми.

Основна увага в межах компетенції Мінагрополітики фокусується на підтримці сільгоспвиробників, що є лише одним із напрямів стимулювання розвитку сільських територій (рис. 3.3).

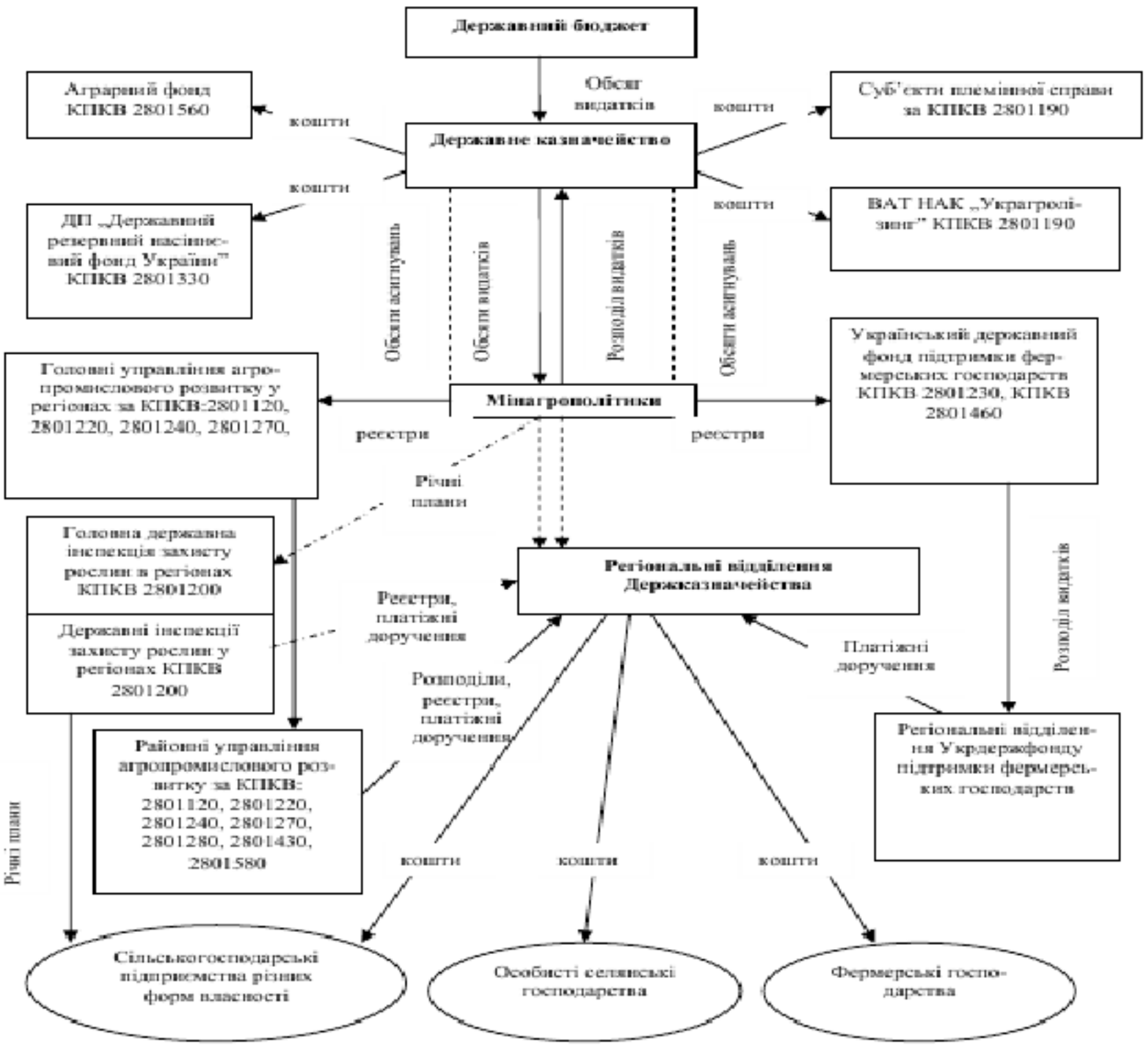


Рис. 3.3. Схема руху коштів загального фонду державного бюджету України, які виділяються на державну підтримку сільського господарства

При цьому існує проблема розпорошеності фінансових ресурсів, які виділяються на розвиток сільських територій. Так, в Україні функціонує Державна бюджетна спеціалізована установа «Аграрний фонд», основними завданнями якої є:

- проведення цінової політики в агропромисловому секторі економіки у межах, визначеним законом;
- виконання від імені держави функції кредитора на період дії режиму заставних закупівель окремих об'єктів державного цінового регулювання;
- реалізація бюджетних програм, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік;
- формування державного інтервенційного фонду об'єктів державного цінового регулювання виключно для здійснення товарних та фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку.

Окремі проекти у сфері сільського розвитку реалізуються через Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню. Функціонує Український державний фонд підтримки фермерських господарств — державна бюджетна установа, яка виконує функції з реалізації державної політики щодо підтримки становлення і розвитку фермерських господарств. Укрдержфонд має регіональні відділення в областях, що не мають статусу юридичної особи і діють на підставі положення, затвердженого Укрдержфондом.

У цьому контексті слід погодитися з пропозицією щодо необхідності створення органу з розвитку сільських територій, який мав би контролювати виконання законодавчих актів, розробляти стратегії та цільові програми, пов'язані з комплексним розвитком сільських територій. Враховуючи вимоги ЄС, концептуально модель організаційно-економічного механізму управління соціально-екологічним розвитком сільських територій повинна передбачати модернізацію організаційної складової шляхом створення єдиного Національного фонду сільського розвитку, який покликаний консолідувати фінансові, кадрові, інформаційні ресурси шляхом реорганізації інших організаційний структур. Слід зазначати, що на перспективу однією з функцій такого фонду повинно стати залучення іноземних коштів на заходи щодо адаптації національної політики сільського розвитку до стандартів ЄС.

3.2. Бюджетне забезпечення соціально-екологічного розвитку села

Соціальна сфера на селі представлена установами масового обслуговування в освіті, охороні здоров'я, культурі, а саме: дитячими дошкільними закладами, загальноосвітніми навчальними закладами, лікарняними, амбулаторно-поліклінічними установами та закладами, що надають первинну медичну допомогу, універсальними бібліотеками, закладами

культури клубного типу. Більшість із цих установ надають свої основні послуги на безоплатній основі, тобто є виробниками суспільних благ. Економічна природа таких благ обумовлює те, що їх виробництво не може ґрунтуватися на дії виключно ринкових механізмів, й відповідно в умовах сьогоднішнього українського села, всі продукуючі їх установи утримуються за рахунок бюджетних коштів. Виходячи з того, що послуги сільської соціальної сфери забезпечують передусім повсякденні соціально-культурні життєві потреби мешканців села, відповідні організаційно-управлінські повноваження щодо їх виробництва найдоцільніше зосереджувати на тому рівні, де вони споживаються.

Такі методологічні засади закладені в чинну редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить широкий спектр як власних (самоврядних), так і делегованих повноважень у сферах:

- житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню; вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів; організація благоустрою населених пунктів тощо);
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм; створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел; створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку тощо).

Витрати на соціальну сферу від ВВП становлять в Україні в середньому близько 18%, однак основна вага соціальних витрат лежить сьогодні на бюджетах регіонів та їх місцевих структур, з яких фінансується приблизно 80% усієї соціальної сфери. Виходячи з аналізу бюджетних коефіцієнтів територіальних економічних систем регіонального рівня, Пилипів В. робить наступні висновки: доходи бюджетів територіальних економічних систем здебільшого формуються за рахунок міжбюджетних трансфертів; збалансованість місцевих бюджетів досягається шляхом перерозподілу значних обсягів дотацій вирівнювання на покриття розриву між доходами та видками; у структурі доходів місцевих бюджетів значну частку становлять міжбюджетні

трансфери та спостерігається тенденція до їх постійного зростання; місцева влада не здатна реалізувати весь обсяг покладених на неї завдань без міжбюджетних трансфертів і відбувається стрімке зниження самостійності місцевих бюджетів; процеси трансформації міжбюджетних відносин мають ознаки фіскальної централізації [113, с. 17].

У структурі доходів Зведеного бюджету України в 2005–2013 рр. частка державного бюджету становила 73-77%, республіканського, обласних, міських (міст Києва та Севастополя) – лише 7-10, міст республіканського (АРК), обласного підпорядкування – 11-12, районних – 2%, селищних і сільських бюджетів – менше 2% (табл. 3.1, 3.2).

Таблиця 3.1

Розподіл доходів Зведеного бюджету України за видами бюджетів, %

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2010**	**2013**
Зведений бюджет	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
у тому числі:						
державний	77,4	76,8	73,5	75,2	74,0	74,4
обласні, міські (міста Києва)	7,3	7,8	9,7	9,1	9,5	8,9
міст обласного підпорядкування	11,3	11,4	12,3	11,4	11,7	11,8
районні	1,8	1,8	2,1	2,0	2,3	2,3
міст районного підпорядкування	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
селищні	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
сільські	1,1	1,0	1,2	1,1	1,3	1,3

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

При цьому щодо фінансового забезпечення реалізації державних соціальних стандартів і державних соціальних гарантій основна роль відводиться саме місцевим бюджетам. У середньому за вищезгаданий період їхня питома вага в житлово-комунальному господарстві дорівнювала 93%, в охороні здоров'я — 79%, у видах діяльності, спрямованих на забезпечення духовного та фізичного розвитку (фізична культура і спорт, культура і мистецтво, засоби масової інформації) — 63%, в освіті — 64%. Невідповідність між можливостями одержання доходів та делегованими повноваженнями, а також недосконаліть механізмів міжбюджетних трансфертів обумовили виникнення суттєвих територіальних диспропорцій ресурсної забезпеченості процесів надання населенню послуг, особливо в період до 2005 р. Надалі реєструється поліпшення ситуація, проте за окремими напрямами видатків зберігаються істотні відмінності між територіями країни. У 2013 р. різниця між першим і останнім регіонами за величиною видатків місцевих бюджетів (враховуючи міжбюджетні трансферти) у розрахунку на населення становила: освіта — 1,6 раза, соціальний захист та соціальне забезпечення — 1,8 раза, культура і мистецтво — 1,8 раза, житлово-комунальне господарство — 10,3 раза.

Помітно зросла частка соціальних видатків у загальній величині видатків (у середньому з 74,3% у 2003 р. до 82,0% у 2013 р.). Це свідчить про звуження можливостей суспільного сектору інвестувати ресурси у відтворення та інноваційний розвиток територіальних економічних систем, що, в остаточному підсумку, може спричинити негативні соціальні явища.

Істотним чинником, що спричиняє невключеність бюджетів сільських рад у фінансові потоки, до вироблення яких безпосередньо причетні проживаючі на території цих рад громадяни є існуючий нині порядок оподаткування фізичних осіб, коли сплата податку проводиться за місцем реєстрації роботодавців. Отже, сільські жителі, працюючі в найближчих населених пунктах міського типу (а це нині вельми поширене явище), сплачують податки зі свого заробітку не в бюджет власного села, а в бюджет того міста, де зареєстровано підприємство, що їх працевлаштувало.

Також треба зазначити, що найбільш важливим ресурсом, який притаманний селу, є природні ресурси – земля, а також водні акваторії. Податки з їх експлуатації мали б стати важливим джерелом наповнення бюджетів сільських громад. Однак потоки фінансових ресурсів (в тому числі земельна рента), що отримуються в результаті їх експлуатації на сьогодні здебільшого обминають сільські бюджети. Основна причина цього полягає у неналежній специфікації прав власності на названі природні ресурси та загальній нерозвиненості в нашій країні права власності як суспільного інституту, зокрема фактичній не сформованості її комунального виду.

Таким чином, чинні редакції Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» загалом відображають принцип субсидіарності. Проте покладені на місцеві органи влади повноваження щодо забезпечення розвитку об'єктів соціальної сфери не підтверджені відповідними можливостями одержання стабільних бюджетних надходжень. Одна з причин цього полягає в тому, що сільські територіальні громади виявляються невключеними у основні грошово-ресурсні потоки, до генерації яких вони мають безпосереднє відношення.

Водночас система державного управління сільським господарством і сільськими територіями (включаючи питання володіння і користування природними ресурсами, державної підтримки тощо) повинна враховувати, наскільки суб'єкти господарювання забезпечують створення суспільних благ і сприяють збереженню екологічної стійкості та соціального розвитку територій, де вони здійснюють господарську діяльність. Ураховуючи євроінтеграційні прагнення України, доцільно максимально використати досвід країн ЄС у цій сфері. Як було з'ясовано, спільна аграрна політика ЄС поступово трансформувалася з політики підтримки сільгоспвиробництва в політику сталого соціального розвитку сільських територій та ощадливого використання природних ресурсів, що стає пріоритетною її компонентою.

Таблиця 3.2

Розподіл окремих видатків Зведеного бюджету України за видами бюджетів, %

Показники*	**Рік**	**у тому числі:**						
		державний	**обласні, міські (міста Києва)**	**міст обласного підпорядкування**	**районні**	**міст районного підпорядкування**	**селищні**	**сільські**
1	**2**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Всього видатків	2005	63,3	9,4	14,7	9,7	0,5	0,6	1,8
	2006	58,8	11,1	16,6	10,2	0,6	0,7	2,1
	2007	57,6	11,6	16,6	10,9	0,6	0,7	2,0
	2008	59,3	10,6	16,0	10,8	0,6	0,7	2,0
	2010	59,0	9,8	16,0	11,8	0,6	0,7	2,2
	2013	59,9	9,2	15,4	12,1	0,6	0,7	2,2
у тому числі:								
Житлово-комунальне господарство	2005	3,2	12,3	69,7	4,8	3,5	2,7	3,7
	2006	2,3	22,4	65,3	3,7	2,6	2,0	1,8
	2007	12,3	18,3	57,3	1,1	4,2	3,5	3,4
	2008	5,0	19,6	64,0	1,8	3,5	3,1	3,0
	2010	3,9	31,9	52,1	1,8	3,6	3,2	3,5
	2013	16,2	7,4	57,4	0,8	6,1	6,0	6,1
Охорона здоров’я	2005	22,7	28,1	27,1	17,9	0,1	0,7	3,5
	2006	20,8	30,1	26,9	18,0	0,1	0,7	3,5
	2007	23,7	30,4	24,4	17,4	0,1	0,7	3,4
	2008	21,9	30,3	25,1	18,3	0,1	0,7	3,6
	2010	20,6	31,3	25,4	18,3	0,1	0,7	3,6
	2013	19,6	31,7	25,8	18,6	0,1	0,7	3,6

Продовження табл. 3.2

1	2	4	5	6	7	8	9	10
Духовний та фізичний розвиток	2005	36,9	24,6	17,6	12,8	0,6	1,1	6,4
	2006	32,1	26,3	19,5	13,7	0,7	1,2	6,5
	2007	34,9	25,7	17,4	13,2	0,7	1,1	6,8
	2008	36,9	24,3	16,4	13,4	0,7	1,2	7,1
	2010	38,6	22,3	16,0	13,9	0,7	1,2	7,3
	2013	44,8	19,5	14,4	12,9	0,6	1,1	6,6
Освіта	2005	37,1	8,2	26,6	23,5	1,3	1,2	2,3
	2006	35,9	8,8	26,4	24,0	1,3	1,2	2,4
	2007	34,2	10,1	27,1	23,6	1,3	1,2	2,5
	2008	35,4	10,1	26,0	23,4	1,3	1,2	2,6
	2010	35,8	9,6	25,9	23,4	1,3	1,3	2,7
	2013	36,1	9,8	25,6	23,1	1,3	1,3	2,8

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

* Зведений бюджет України = 100%

Більшість чинних державних програм, спрямованих на стимулювання аграрного сектору, та загалом наявна модель державної підтримки сільгоспвиробників значною мірою не враховують зазначені вище методологічні підходи. Нині державна підтримка сільського господарства в Україні здійснюється за допомогою бюджетних програм підтримки та податкових пільг. Згідно з даними [101], у 2010–2014 рр. її обсяг складав у середньому майже 8% валового випуску сільського господарства України (порівнюючи, у країнах ОЕСР — близько 12%). З іншого боку, у відсотках до ВВП цей показник у 2011 р. дорівнював 1,45%, 2012 р. — 1,61, 2013 р. — 1,73% (ОЕСР — 0,34%). У 2014 р. за попередніми оцінками він зріс майже до 2% ВВП (табл. 3.3).

При цьому у структурі державної підтримки частка бюджетної підтримки (через субсидії та дотації) є відносно незначною, натомість переважають податкові пільги — згідно з оцінкою, близько 90% всього обсягу фіскальної підтримки сільгоспвиробників [101]. Для порівняння, в ЄС основних обсяг підтримки здійснюється саме за рахунок прямих погектарних платежів.

Податок на прибуток для виробників сільськогосподарської продукції майже не використовується підприємствами. Основні вигоди від пільгового оподаткування надходять з двох джерел: фіксований сільськогосподарський податок і спеціальний режим сплати податку на додану вартість у сільському господарстві.

З 2015 р. фіксований сільськогосподарський податок був перейменований у єдиний податок (4-та група платників податку). Така система оподаткування дає змогу розраховувати та сплачувати прямі податки сільгоспвиробникам шляхом застосування ставки податку від нормативної вартості землі станом на початок року, що перебуває у власності/оренді сільгоспвиробника. Платники 4 групи спрощеної системи оподаткування не сплачують податок на прибуток; податок на майно (в частині земельного податку), крім земельного податку на земельні ділянки, що не використовуються для ведення с/г виробництва; податок на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) в частині будівель, споруд, призначених для використання безпосередньо для виробництва с/г продукції. Негативним аспектом є те, що підтримка суб'єктам господарювання не залежить від визначених екологічних і соціальних цілей.

Починаючи з 2004 р. сільгоспвиробники можуть використовувати спеціальний режим оподаткування ПДВ, згідно з яким суми ПДВ зобов'язань, що виникають від провадження сільськогосподарської діяльності, не підлягають сплаті до бюджету, а можуть використовуватись для власних виробничих потреб. Такий спеціальний режим чинний до кінця 2017 р. (у відповідності до чинного законодавства). У 2013 р, за оцінками, обсяг пільг склав 12,1 млрд гривень.

Таблиця 3.3

Державна підтримка сільського господарства в Україні, млн. грн.

Показник	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Бюджетні трансфери виробникам:	6071	6390	7949	9825	10878	10694	14394	13541	16593	17798	21983
податкові пільги	3479	3112	3916	4001	3868	8387	10700	12000	14300	16409	19691
бюджетні субсидії	2592	3278	4003	5824	7010	2307	3694	1541	2293	1388	2292
Фінансування державних послуг інститутів та інфраструктури	1921	2857	2572	3366	3763	3784	4867	5384	6191	7434	7939
Аграрна освіта, наука та дослідження	713	1045	872	1194	1935	1915	2097	2412	2837	н.д.	н.д.
Інспекції	461	786	587	741	804	717	1341	1367	1592	н.д.	н.д.
Розвиток та підтримка сільської інфраструктури	588	867	956	1163	843	904	1012	1195	1297	н.д.	н.д.
Маркетинг та просування продукції	7	7	8	8	25	51	49	16	37	н.д.	н.д.
Інша підтримка	152	152	150	260	156	197	368	395	428	н.д.	н.д.
Загальні бюджетні трансфери	7992	9247	10521	13191	14641	14478	19261	18925	22784	25231	29922
у % до валової сільськогосподарської продукції	10,6	10,1	10,3	10,5	8,6	8,2	8,2	6,3	8,2	8,19	7,80
у % до ВВП							1,78	1,45	1,61	1,73	1,94

Джерело: [101].

Таким чином, серед пріоритетних завдань щодо інституційно-управлінського та бюджетного забезпечення розвитку села слід виділити наступні:

- удосконалення системи управління, зокрема взаємоузгодження завдань щодо державного регулювання сільського господарства та сільського розвитку, посилення впливу Міністерства аграрної політики та продовольства України на розвиток сільських територій шляхом введення функції формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері розвитку сільських територій;
- зміна централізованого підходу до розвитку сільських територій за принципом «згори вниз» на децентралізований підхід «знизу вгору», що спирається на використання потенціалу сільських територіальних громад;
- визначення мінімальних екологічних вимог до ведення сільського господарства та унормування їх як умови надання сільгоспвиробникам державної допомоги за будь-якими державними програмами (екообумовленість); за недотримання встановлених вимог – позбавлення підтримки;
- запровадження механізму стимулювання державою суб'єктів господарювання на сільських територій до розвитку соціального партнерства.

3.3. Децентралізація управління розвитком сільських територій: соціально-екологічні аспекти

Метою децентралізації є розширення потенціалу громад, посилення їх мотивації до саморозвитку на основі формування адекватного інституційного середовища, перерозподілу повноважень і функцій виконавчої влади, підвищення ефективності використання місцевих ресурсів і власних можливостей. Особливо це стосується сільських населених пунктів, котрі нині є переважно депресивними адміністративними утвореннями. При цьому процеси децентралізації пов'язані як з новими можливостями, так і ризиками для розвитку сільських територій, що підтверджує досвід європейських країн, особливо пострадянських, які зіткнулися з певними проблемами в ході впровадження адміністративно-територіальних змін. Необхідними є дослідження та наукове обґрунтування можливих шляхів запобігання негативним явищам, які можуть виникнути.

Інституційне середовище процесів реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні. Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні передбачені Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», ухваленою Указом Президента України № 5 від 12.01.2015 р. Цей документ декларує необхідність відходу від централізованої моделі управління, забезпечення спроможності місцевих

громад і побудови ефективної системи територіальної організації влади, реалізацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Такі зміни передбачені проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01.07.2015 р. Окрім цього, ухвалено низку Законів України, зокрема:

- «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» №1664-VII від 02.09.2014 р. — утверджує визнання державою-учасником права участі її громадян у справах органу місцевого самоврядування та зобов'язує державу вживати заходів, необхідних для здійснення такого права;
- «Про засади державної регіональної політики» №156-VIII від 05.02.2015 р. – визначає правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні й організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України;
- «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII від 05.02.2015 р. – регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, визначає принципи та порядок добровільного об'єднання територіальних громад, організацію державної підтримки такого добровільного об'єднання;
- «Про співробітництво територіальних громад» №1508-VII від 17.06.2014 р. – визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Кабінетом Міністрів України розроблено низку законодавчих актів, що подані до Верховної Ради України або чекають розгляду та доопрацювання, зокрема:

- Розпорядження Кабінету Міністрів України №333-р від 01.04.2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» і №591-р від 18.06.2014 р. «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»;
- Постанова Кабінету Міністрів України №385 від 06.08.2014 р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»;
- Постанова Кабінету Міністрів України №214 від 08.04.2015 р. «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» та інші.

Згідно з перерахованими вище нормативно-правовими актами, сусідні міські, селищні, сільські ради можуть об'єднатися в одну громаду, яка матиме єдиний спільний орган місцевого самоврядування. Таким чином, систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою

України. Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган та виконавчі органи місцевого самоврядування громади. Останні підконтрольні та підзвітні раді громади. Голова громади очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. Районна, обласна рада, їх виконавчі комітети є органами місцевого самоврядування, що відповідно представляють і реалізують спільні інтереси територіальних громад району, області. Рада громади сприяє діяльності створених органів самоорганізації населення і з цією метою може наділяти їх фінансами та майном.

Головним документом для формування спроможних громад є Перспективний план формування спроможних територіальних громад, який розробляється та затверджується відповідно до ст. 11 Закону України №157 і має відповідати вимогам Методики формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015) [82]. За своїм змістом Перспективний план – це бачення державою ефективного територіального устрою на базовому рівні в межах відповідної області. План розробляється з метою формування територіальних громад (за відповідними типами – сільські, селищні, міські), органи місцевого самоврядування яких спроможні виконувати всі функції, покладені на них законом. Перспективний план охоплює всю територію області, розробляється і приймається для того, щоб у регіоні не залишалося неспроможних громад – таких, чиї органи місцевого самоврядування не мають власного ресурсного забезпечення, достатнього для виконання своїх повноважень з вирішення питань місцевого значення.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади управляє майном, що є в комунальній власності; затверджує бюджет громади і контролює його виконання; затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання; встановлює місцеві податки і збори; забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів; утворює, реорганізовує та ліквідовує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю; вирішує інші питання місцевого значення в межах компетенції. Обласна, районна рада: затверджує обласний, районний бюджет для виконання спільних проектів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролює його виконання; вирішує інші питання в межах компетенції. Обласна рада затверджує регіональну програму соціально-економічного та культурного розвитку області, контролює її виконання.

Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності (дод. Д). Згідно із змінами до Конституції України, основні повноваження зосереджуються на базовому рівні – на рівні громади. Територіальні громади, голови громад, органи місцевого самоврядування ухвалюють акти місцевого самоврядування, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Нагляд за відповідністю актів місцевого самоврядування Конституції чи законам України здійснює префект, який має

право призупиняти дію таких актів із одночасним зверненням до суду. Виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів держбюджету, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження.

Згідно з принципом субсидіарності, за територіальними громадами буде закріплено широкий спектр як власних, так і делегованих повноважень у соціальній та екологічній сферах, включаючи розвиток місцевої інфраструктури (утримання та будівництво доріг, водо-, тепло-, газопостачання і водовідведення, благоустрій територій). Повноваження громад включають:

- загальну початкову та середню освіту, дошкільну та позашкільну освіту;
- первинну й профілактичну медико-санітарну допомогу, швидку медичну допомогу, стоматологічну допомогу;
- ветеринарну допомогу;
- програми в галузі культури та відпочинку, підтримку діяльності закладів культури, крім тих, що віднесені до регіонального та державного рівня, культурні й мистецькі програми, підтримку народних промислів;
- місцеві молодіжні програми, підтримку програм туризму, фізичної культури та масового спорту, організацію місць відпочинку;
- програми соціальної допомоги: утримання територіальних центрів соціального обслуговування населення, програми соціальної допомоги, в тому числі забезпечення соціальним житлом, підтримку будинків-інтернатів для осіб похилого віку, дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, участь в програмі забезпечення доступного житла;
- у сфері містобудування й архітектури: розробку та реалізацію Генерального плану громади, ведення містобудівного кадастру, встановлення єдиних умов та обмежень забудови земельних ділянок;
- будівництво, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць, площ, організацію дорожнього руху на них;
- організацію місцевого громадського транспорту;
- контроль у сфері експлуатації житла;
- організацію надання комунальних послуг: водопостачання, водовідведення, теплопостачання, утилізацію твердих побутових відходів;
- озеленення та благоустрій території, утримання кладовищ;
- охорону навколишнього середовища, екологічні програми;
- землеустрій: вирішення питань землевідведення, ведення земельно-кадастрової документації, визначення цільового призначення землі в порядку, визначеному законом;
- місцеву пожежну та рятувальну служби;

- забезпечення громадського порядку, управління комунальним майном громади, ведення місцевого архіву;
- інші питання місцевого значення, не віднесені до компетенції органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць інших рівнів адміністративно-територіального устрою за рішенням ради громади.

Отже, повноваження сільських територіальних громад щодо соціальних аспектів включають дошкільну, шкільну й позашкільну освіту, первинну та швидку медичну допомогу, культуру та фізичну культуру, а також житлово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунальної власності, соціальну допомогу; повноваження щодо екологічних аспектів включають благоустрій території, також певним чином до цього стосуються питання забудови території та планування розвитку території громади. Тобто фактично наявний стандартний перелік повноважень місцевого самоврядування. Згідно з ними громада має забезпечувати повсякденне функціонування розташованих на її території дитячих садків, шкіл і позашкільних закладів, а також лікарень, поліклінік та інших медичних закладів, будинків культури клубного типу, місцевих музеїв, театрів та інших культурно-просвітніх і культурно-дозвіллєвих закладів.

Повноваження органів місцевого самоврядування на рівні району включають:

- програми в галузі освіти: школи-інтернати загального профілю, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених піклування батьків, дитячі будинки;
- програми в галузі охорони здоров'я: лікарні широкого профілю, пологові будинки, програми медико-санітарної освіти;
- програми в галузі соціальної допомоги: притулки для неповнолітніх;
- програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл всіх типів, проведення заходів з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

Повноваження органів місцевого самоврядування на рівні області:

- програми в галузі освіти: спеціалізовані школи-інтернати, заклади професійно-технічної освіти, інститути післядипломної освіти вчителів, центри і заходи з підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування;
- програми в галузі охорони здоров'я: спеціалізована стаціонарна допомога, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, станції переливання крові, санаторно-курортна допомога;
- програми в галузі культури: регіональні бібліотеки, музеї, виставки, філармонії, палаци культури, музичні колективи;
- державні програми з інвалідного спорту і реабілітації;
- програми розвитку регіону: регіональні інвестиційні програми соціального розвитку, підтримки економічної активності, програми транскордонного співробітництва [126].

Такий розподіл функцій загалом схожий з моделлю, яка була реалізована в Польщі (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Завдання різних рівнів місцевої влади в Польщі

Рівень управління	**Завдання**
Гміни	Водопостачання. Управління системою каналізації, утилізація відходів. Електро- та газопостачання. Забезпечення належного стану споруд, що перебувають у муніципальній власності. Муніципальне житлове будівництво. Забезпечення належного стану місцевих ринків, громадських парків, кладовищ, доріг місцевого значення
Повіти	Управління сільським, лісовим, рибним господарством. Соціальне забезпечення інвалідів. Ведення робіт у сфері геодезії, картографії та кадастрів. Збереження та забезпечення належного стану архітектурних споруд. Виконання завдань, що належать до компетенції повітових органів правопорядку та безпеки громадян. Функціонування центрів допомоги сім'ям. Протидія безробіттю
Воєводства	Визначення стратегії розвитку території, включаючи стимулювання економічної діяльності, підвищення рівня конкурентоспроможності економіки воєводства. Реалізація політики розвитку, у т.ч. створення умов для економічного розвитку, підтримки науки (технологій та інновацій), розширення соціальної і технічної інфраструктури регіонального значення

Процес децентралізації влади означає не декларативну передачу владних повноважень і функцій органам місцевого самоврядування, а насамперед надання у розпорядження громади наявних матеріальних і фінансових ресурсів, які в сукупності повинні утворити матеріально-фінансову основу розвитку сільських територій. Фінансова неспроможність територіальних громад в Україні пов'язана, зокрема, з особливостями національної бюджетної системи, а саме: обмеженістю дохідної бази місцевих бюджетів, залежністю бюджетів територіальних громад села, селища від закріпленого за районними державними адміністраціями права розподілу між цими територіальними громадами державних дотацій. Бюджетне фінансування базового рівня в основному здійснювалося за принципом, який передбачає розрахунок обсягу місцевого бюджету на рівні мінімальних соціальних потреб, що гарантуються державою.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є:

- місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів;

- земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади.

Територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи та служби.

Децентралізація бюджетної системи та її вплив на формування бюджетів сільських громад. Як свідчать статистичні дані європейських країн, які провели реформи місцевого самоврядування (зокрема, Польщі та Словаччини), місцеві бюджети відіграють значну роль у забезпеченні розвитку територій, зокрема сільських. Якщо на початку адміністративної реформи в Польщі на бюджети муніципальних утворень припадало менше ніж 20%, то впродовж 2000–2012 рр. частка гмін у загальнодержавних доходах перевищувала 40% (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Частка нецентральних бюджетів у ВНП та загальнодержавних доходах і видатках Польщі, по роках, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2012
Доходи								
Нецентральний бюджет загалом								
ВНП	9,8	10,2	9,9	9,4	9,9	10,5	11,1	11,1
загальнодержавні доходи	53,3	56,6	55,8	52,0	58,6	57,2	65,0	61,7
Гміни (включно з містами повітового рівня)								
ВНП	7,6	7,8	7,9	7,5	7,8	8,3	8,9	8,7
загальнодержавні доходи	41,5	43,4	44,3	41,7	46,1	45,7	50,4	48,6
Повіти								
ВНП	1,7	1,8	1,5	1,3	1,3	1,4	1,6	1,4
загальнодержавні доходи	9,3	10,0	8,5	7,3	8,0	7,7	9,0	7,8
Воєводства								
ВНП	0,5	0,6	0,5	0,5	0,8	0,7	1,0	1,0
загальнодержавні доходи	2,7	3,3	2,9	3,0	4,5	3,9	5,6	5,3
Видатки								
Нецентральний бюджет загалом								
ВНП	10,2	10,6	10,3	9,6	9,9	10,6	12,5	11,3
загальнодержавні видатки	50,1	47,9	45,5	42,8	46,2	49,9	60,3	56,7
Гміни (включно з містами повітового рівня)								
ВНП	8,0	8,2	8,2	7,7	7,9	8,4	9,8	8,9
загальнодержавні видатки	39,3	36,8	36,2	34,3	37,0	39,6	47,0	44,7
Повіти								
ВНП	1,7	1,8	1,6	1,4	1,3	1,4	1,7	1,4
загальнодержавні видатки	8,4	8,3	6,9	6,1	6,3	6,7	8,1	7,1
Воєводства								
ВНП	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,8	1,1	1,0
загальнодержавні видатки	2,5	2,7	2,4	2,5	3,0	3,6	5,2	5,0

Більшу частину бюджетів територіальних громад повинні становити власні податкові доходи. У світовій практиці можна виділити чотири рівні

повноважень місцевої влади щодо формування податкових надходжень, а саме: право отримувати фіксовану чистину податків; право звужувати чи розширювати розмір податку; право визначати дію податку; право визначати джерела податку. Наприклад, у Польщі перший рівень представлений такими податками і збори, як частка гміни в надходженнях від податку на дохід корпорацій та особистого прибуткового податку, податок на спадщину і дарування, податок на укладання цивільно-правових договорів, єдиний податок для підприємців, гербовий збір. Другий — включає податок на нерухомість, на транспортні засоби, сільськогосподарський податок, податок на ліси, на утримання собак, місцевий збір, курортний збір. Третій рівень для Польщі можливим, але його застосовують рідко, а четвертий — не застосовується взагалі (табл. 3.6). Унаслідок податкової реформи фінансова спроможність сільських гмін зросла передусім завдяки передачі до їх бюджетів надходжень за сплату податку на доходи корпорацій та особистого прибуткового податку.

Таблиця 3.6

Розподіл доходів серед бюджетів різних рівнів у Польщі, %

Показник		Гміна	Повіт	Воєводство	Держава
Податок на спадщину та подарунки		100,00			-
Сільськогосподарський податок		100,00			-
Особистий прибутковий податок	до 1996	15,00			85,00
	1997	16,00			84,00
	1998	17,00			83,00
	з 1999	27,60	1,00	1,50	69,90
	з 2004	35,72	8,42	1,60	54,26
	з 2005	39,34	10,25	1,60	48,81
Податок на нерухомість		100			
Податок на ліси		100			
Податок на транспортний засіб		100			
Податок на утримання собак		100			
Податок на азартні ігри					100,00
Податок на прибуток (доходи) корпорацій	з 1999	5,0	0,00	0,5	94,5
	з 2004	6,71	1,40	15,90	75,99
ПДВ					100,00
Акцизний збір		100,00			
Єдиний податок для підприємців		100,00			

У процесі «бюджетної реформи» в Україні внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів [118], які безпосередньо впливатимуть на можливості виконання територіальними громадами покладених на них функції у соціальній та екологічній сферах. Серед них:

- запроваджено нову методику розрахунку трансфертів із державного до місцевих бюджетів. Раніше розрив між очікуваними доходами та видатками місцевих бюджетів, визначеними Бюджетним кодексом України, покривався за допомогою міжбюджетних трансфертів. Відповідно, прийняття місцевих бюджетів було можливим тільки після затвердження основного бюджету країни, оскільки місцеві органи влади заздалегідь не володіли інформацією

щодо належного їм обсягу трансфертів, субсидій і субвенцій. Новий кодекс передбачає заміну трансфертів на дотації вирівнювання, які розраховуватимуться лише на основі прогнозних надходжень від податку на прибуток та ПДФО до місцевих бюджетів, так що ця дотація буде спрямована на зменшення різниці між високо- та низькодохідними регіонами. Таким чином, для місцевих органів влади спрощено процедуру перерозподілу фінансування між різними статтями витрат;

- невикористані субсидії та субвенції залишатимуться в розпорядженні місцевого бюджету та можуть бути використані в наступному році. Досі всі невикористані кошти поверталися до Державного бюджету і цей механізм часто використовувався як прихований секвестр – тобто фінансування для деяких статей витрат (як правило, капітальних) надходило в листопаді-грудні, коли місцеві органі влади не встигали його освоїти – отже, кошти поверталися до Державного бюджету;

- запроваджено медичну та освітню субвенції з державного бюджету, при цьому обсяг фінансування залежить від кількості учнів/пацієнтів;

- кошти «фонду регіонального розвитку» (який має складати не менше 1% надходжень до загального фонду Державного бюджету) мають бути розподілені не пізніше, ніж через 3 місяці після прийняття Державного бюджету (таким чином, у місцевих органів влади буде достатньо часу на їх використання). Місцеві органи влади повинні будуть фінансувати 10% витрат на ці проекти;

- ліквідовано два спеціальні фонди бюджету, а саме: фонд, у якому акумулювався імпортний збір за нафтопродукти та автомобілі, кошти якого використовувалися для будівництва та ремонту доріг (тепер значна частина доріг перейде у відповідальність місцевої влади), а також фонд, який акумулював платежі за утворення радіоактивних відходів і використовувався для знешкодження цих відходів, а також на деякі об'єкти радіаційного захисту (у даний час ці кошти включені в екологічний податок, який переважно піде на рівень області). Водночас, створюються два нові спеціальні фонди: в один будуть надходити 50% платежів за реєстрацію прав власності та 85% платежів за отримання інформації з Єдиного реєстру підприємств й інших реєстрів (ці кошти використовуватимуться для функціонування відповідних реєстрів); в інший надходитимуть 50% платежів від виконавчого збору, які використовуватимуть для винагороди державних виконавців (табл. 3.7).

Сільські та селищні громади також отримуватимуть 100% збору за паркування, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів і штрафних санкцій (за порушення податкового законодавства щодо податків і зборів, які зараховуються до місцевих бюджетів, адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху), дивідендів, а також 90% коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення (10% надходитиме до державного бюджету). У результаті таких змін очікується збільшення ресурсу місцевих бюджетів.

Таблиця 3.7

Розподіл доходів серед бюджетів різних рівнів в Україні, %

	Державний бюджет	Область	Район	Об'єднані громади
Податок на доходи фізичних осіб				
сучасний стан	50	25	25	-
після реформи	25	15	-	60
Податок на прибуток підприємств				
сучасний стан	100	-	-	-
після реформи	75	10	-	10
Екологічний податок				
сучасний стан	65	35	-	-
після реформи	20	55	-	25
Акцизний збір				
сучасний стан	50	50	-	-
після реформи	-	-	-	100*
Податок на майно				
сучасний стан				
після реформи				100
Єдиний податок				
сучасний стан	100**			
після реформи				100
Рентна плата				
сучасний стан	50[1] 50[2]			50[1] 50[2]
після реформи	50[1] 75[2]			50[1] 25[2]

*100% податку з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5% вартості реалізованого товару надходитиме до місцевих бюджетів. Ставка встановлюється за рішенням ради. Акцизний податок за ставкою 5% сплачується починаючи з 1 січня 2015 р., незалежно від наявності прийнятих місцевими радами рішень, оскільки Кодексом передбачена єдина ставка 5%.

** Зараховувався до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

[1] за використання лісових ресурсів та води

[2] за користування надрами (без нафти, природного газу, газового конденсату).

Всі об'єднані територіальні громади, у яких 25 жовтня 2015 року відбулися вибори, у 2016 році, отримали можливість прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом. Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» місцевим бюджетам поєднаних територіальних громад визначено обсяги міжбюджетних трансфертів. Зокрема, загальна сума базової дотації становить 285 млн. грн., реверсної дотації – 65 млн. грн., освітньої субвенції – 1616 млн. грн., медичної субвенції – 844 млн. грн. (табл. 3.8).

Таблиця 3.8

Фінансова спроможність об’єднаних територіальних громад (ОТГ)

Область	Кількість ОТГ, од.	Населення ОТГ, станом на 01.01.2015			Власні доходи ОТГ на 1 особу, грн.	Субвенції з держбюджету на формування інфраструктури ОТГ, тис. грн.	Частка бюджету ОТГ, отримана з держбюджету, %
		загалом, осіб	сільське				
			осіб	%			
Тернопільська	26	228 179	159 168	69,8	990	141 554,4	30
Хмельницька	22	298 889	203 939	68,2	1 118	216 372,6	21
Дніпропетровська	15	134 635	84 012	62,4	2 423	102 086,7	12
Львівська	15	66 083	55 116	83,4	753	45 956,6	41
Полтавська	12	86 453	49 946	57,8	2 087	56 974,2	3
Чернівецька	10	81 523	62 741	77,0	730	45 436,5	37
Житомирська	9	51 694	33 697	65,2	1 108	54 571,0	21
Одеська	8	85 450	48 928	57,3	1 452	63 188,7	13
Запорізька	6	39 343	27 045	68,7	1 550	46 553,0	8
Волинська	5	26 636	20 358	76,4	917	26 537,2	29
Рівненська	5	26 385	21 723	82,3	804	25 263,7	32
Чернігівська	5	24 798	14 849	59,9	2 110	31 649,2	7
Донецька	3	57 271	20 574	35,9	2 714	35 655,7	10
Івано-Франківська	3	34 529	29 117	84,3	373	21 862,3	57
Черкаська	3	18 391	13 587	73,9	1 602	12 834,6	8
Вінницька	2	23 965	4 762	19,9	1 720	5 675,0	9
Закарпатська	2	32 113	23 001	71,6	861	15 075,0	30
Кіровоградська	2	25 808	3 817	14,8	1 448	8 062,4	2
Луганська	2	25 675	9 168	35,7	1 493	19 232,3	1
Київська	1	10 468	5 761	55,0	1 147	6 126,5	0
Миколаївська	1	3 419	3 419	100,0	1 420	5 095,8	0
Сумська	1	5 621	5 621	100,0	1 956	9 604,9	10
Херсонська	1	3 166	3 166	100,0	1 186	4 631,7	17
Харківська	0	0	-	-	-	-	-
Разом	**159**	**1 390 494**	**903 515**	**-**	**-**	**1 000 000,0**	**-**

Планувалося, що у 2016 р. базову дотацію отримають 125 громад. Бюджети 34 громад є фінансово самостійними від державного бюджету, із яких 23 бюджети затверджено з реверсною дотацією; 11 бюджетів сформовано без базової та реверсної дотації. Затверджений обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів на 2016 рік з трансфертами з державного бюджету становить 4553 млн грн., що більше майже у 5 разів від уточнених показників місцевих бюджетів, які увійшли до складу об‘єднаних територіальних громад, на 2015 рік. Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації обсяг власних доходів місцевих бюджетів об’єднаних громад зріс більше ніж удвічі порівняно з 2015 роком (з 827 млн грн. до 1873 млн грн).

Відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України, об‘єднані територіальні громади отримали 60% податку на доходи фізичних осіб, який у планових показниках бюджетів склав 1020 млн грн та становить 55% від обсягу власних доходів місцевих бюджетів. Наступний за вагомістю податок є плата за землю – 335 млн грн. (18 %); обсяг єдиного податку затверджено у сумі 242 млн грн. (13 %), акцизного податку – у сумі 209 млн грн. (11 %). Об’єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів місцевих громад на 1 жителя відповідної території в середньому майже на 800 грн [40].

3.4. Управління природоресурсним потенціалом сільських територій в умовах децентралізації влади

Згідно зі ст. 403 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, сторони співпрацюють з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій, зокрема шляхом поступового зближення політик і законодавства. Це означає, що вітчизняне аграрне законодавство чекають зміни, які, зокрема, стосуються і правового регулювання державного управління в аграрному секторі економіки. Пріоритети САП ЄС важливі для України як цільові орієнтири для формування і реалізації виваженої сучасної аграрної політики, яка би забезпечувала збалансованість сільського господарства і сільського розвитку. Перші кроки в напрямку зближення й гармонізації аграрних політик в Україні вже зроблено: Міністерство аграрної політики та продовольства за фінансової підтримки ЄС розробило проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. Загальною метою цієї стратегії є підвищення конкурентноздатності сільського господарства і сприяння розвитку сільських територій на сталій основі відповідно до стандартів ЄС і міжнародних стандартів.

Основні положення Стратегії розвитку аграрного сектору на період до 2020 року (ухвалена розпорядженням КМ України від 17 жовтня 2013 року №806-р) узгоджуються з САП ЄС на 2014-2020 рр.:

- надається пріоритет сільському розвиткові шляхом орієнтації політики на соціоекономічний розвиток громад, ефективне використання місцевих ресурсів для збереження екосистем та попередження негативних наслідків зміни клімату, впровадження інновацій у сільську економіку, підвищення конкурентоспроможності фермерів та їх залучення до формування доданої вартості;
- зазначено необхідність стимулювання розвитку співпраці сільгоспвиробників із переробними підприємствами, гарантування та захист прав виробників шляхом розвитку професійних асоціацій та неурядових організацій;
- сприяння диверсифікації зайнятості в сільській місцевості, що забезпечуватиме зростання сільської економіки [76].

Також Мінагрополітики України співпрацює з Генеральним директоратом Європейської Комісії згідно з Меморандумом про взаєморозуміння для Діалогу з аграрних питань (2006). Меморандумом передбачено такі сфери співробітництва:

- обмін інформацією з питань сільськогосподарського виробництва і торгівлі, досвіду в розробці та впровадженні політики у сфері сільського господарства та розвитку сільської місцевості, законів та норм;
- обмін знань та навичок щодо нових технологій, які мають відношення до сільськогосподарського розвитку;

- обмін позиціями з метою наближення політики щодо якості (окрім безпеки продуктів харчування) сільськогосподарської продукції, включаючи географічні позначки та виробництво органічної продукції;

- гармонізація позицій України та ЄС з питань, які знаходяться в компетенції міжнародних організацій тощо.

На виконання положень Меморандуму двічі на рік проводяться засідання Діалогу Україна – ЄС з аграрних питань та засідання робочих груп, під час яких розглядають такі важливі питання, як український зерновий ринок, розвиток ринку біопалива, співробітництво у виробничій сфері (у тому числі м'ясної та молочної галузей промисловості), система використання та захисту географічних позначок.

Водночас для України наближення практики ведення сільського господарства до вимог САП має суттєві перешкоди об'єктивного характеру, що обґрунтовані далі.

1. Реалізація в Україні політики, подібної до САП ЄС, на сьогодні потребує неприпустимо великих фінансових ресурсів, особливо з огляду на поточні проблеми формування державного бюджету. Штучне утримання цін, введення квот, інші протекціоністські заходи, притаманні САП, є, безумовно, вигідними для фермерів, однак вкрай витратними для бюджету.

2. В Україні фермерські господарства, інші середні та малі форми господарювання в аграрному секторі не стали рушійною силою економіки. Вітчизняним сільськогосподарським підприємствам притаманний низький рівень спеціалізації, що суттєво зменшує їхню економічну ефективність. Так, асортимент виробництва рослинницької і тваринницької продукції таких підприємств сягає 10-20 найменувань сільськогосподарської продукції, у той час як фермерські господарства країн ЄС обмежуються 2-3 видами. Значні посівні площі сільськогосподарських підприємств і велика кількість зайнятих працівників ускладнюють управління та обмежують зростання продуктивності аграрного виробництва.

3. За твердженнями багатьох експертів, відкриття внутрішнього аграрного ринку України призведе до втрати вітчизняними виробниками своїх позицій на користь європейських. У продовольчому секторі виникне гостра конкуренція, якої не витримають більшість економічно слабких вітчизняних господарств.

4. Зростання цін на продукти харчування спричинить підвищення доходів сільськогосподарських виробництв, але одночасно призведе до скорочення споживання та посилення інфляції. Підвищення цін навіть на 10-20% істотно позначаться на рівні життя населення.

5. Перешкодою для інтеграції аграрної політики України до європейської є те, що роль вітчизняного сільського господарства у створенні ВВП є значно більшою, ніж у країнах ЄС. Частка зайнятих у секторі теж є набагато вищою: у сільському господарстві України в середньому працює 22,4% загальної чисельності зайнятих, у той час як у Греції відповідний показник становить 20,1%, у Португалії – 12,2, Іспанії – 9,2, Італії – 9,1, Нідерландах – 3,7%.

6. З виходом європейських компаній на продовольчі ринки України зростає роль агробізнесу для економіки держави, створюються спільні

підприємства та інші форми кооперації. Однак для цього в Україні необхідно створити ефективну та просту систему збуту продукції, використовуючи досвід країн ЄС (наприклад, Франції, Нідерландів, Німеччини). Для забезпечення ефективної системи збуту харчових продуктів необхідно розв'язати проблеми їх транспортування, зберігання, сортування, привести цю систему у відповідність до європейських вимог, створити інформаційні ресурси для поширення інформації про ринок агропродукції.

7. Модернізація аграрного сектору є складним процесом, який потребує суттєвого фінансового забезпечення (у Франції, наприклад, реструктуризація сільського господарства триває й досі, починаючи з 60-х років минулого століття). Досвід інших країн ЄС демонструє, що державне втручання у процес модернізації спричиняє значні невиробничі витрати.

8. Суттєвими проблемами, що перешкоджають розвиткові, є неадаптованість сільських жителів до нових умов господарювання, низький рівень їхньої освіти і соціального захисту. Вирішення цих питань потребує активної економічної діяльності сільського населення, суттєвої трансформації їх свідомості.

Під час розробки економічної політики, що передбачає стимулювання експортної складової агробізнесу, роль держави полягає у сприянні підвищенню продуктивності вітчизняних агровиробників й особливо тих підприємств, що дотримуються європейських стандартів якості та охорони навколишнього середовища. Також потрібно врахувати нові поточні й довгострокові виклики вітчизняному аграрному сектору, в тому числі:

- структурні ризики, пов'язані з невизначеністю політики щодо особистих підсобних господарств і низькоефективних виробництв;
- інституційні ризики, котрі полягають у неврегульованості профільного законодавства;
- соціальні ризики, пов'язані з деформованою статево-віковою структурою сільського населення, можливістю скорочення зайнятості в галузі агровиробництва у випадку зростання продуктивності праці та за відсутності системи підготовки й перепідготовки фахівців чи їх реінтеграції в інші сектори виробництва;
- низьку ефективність аграрної науки, недостатній рівень мобільності наукових кадрів, слабку інтегрованість наукових центрів у європейську науку, відсталість щодо використання сучасних біотехнологій [86 104].

Забезпеченню фінансування заходів, спрямованих на удосконалення політики ведення сільського господарства в Україні, може сприяти створений у 2012 р. Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР). Для України створення такого фонду є новим механізмом забезпечення регіонального економічного розвитку, що ґрунтується на збалансуванні загальнодержавних та місцевих інтересів.

Створення Державного фонду регіонального розвитку мало на меті забезпечити прискорений соціально-економічний розвиток регіонів України та удосконалення економічних інструментів розвитку регіонів. По суті створення фонду означало відмову від старої практики фінансування винятково

будівництва нових об'єктів (передусім бюджетної сфери), використання для цього коштів субвенцій, призначених на соціально-економічний розвиток регіонів та окремих територій, а також державних цільових програм. Створення ДФРР дозволило започаткувати фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та згідно з регіональними стратегіями розвитку та планами заходів з їх реалізації.

Нормативно-правову базу функціонування Державного фонду регіонального розвитку формують ст. 24-1 Бюджетного кодексу України «Державний фонд регіонального розвитку», Закон України «Про засади державної регіональної політики», Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 року та відповідний План заходів, Постанова Кабінету Міністрів України №196 від 18 березня 2015 р. «Деякі питання Державного фонду регіонального розвитку», Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства №80 від 24 квітня 2015 р. «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку».

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України №821 від 7 жовтня 2015 р. затверджено План заходів на 2015-2017 рр. з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, що ініціював розробку проектів у сфері інноваційної економіки та інвестицій, сільського розвитку, розвитку людського потенціалу, туризму та забезпечення загальноукраїнської солідарності. Загалом у 2015 р. у Державному бюджеті України для потреб Державного фонду регіонального розвитку було передбачено 2,9 млрд грн на реалізацію інвестиційних проектів та програм регіонального розвитку областей, відібрано 877 проектів, з яких профінансовано було 728.

Планувалося, що у 2016 році обсяг фінансування Державного фонду регіонального розвитку складе 5,28 млрд грн. Однак згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» дію норми щодо фінансування ДФРР в обсязі не менше 1% доходів загального фонду Держбюджету було призупинено; тому обсяг фінансування ДФРР у поточному році становить 3 млрд. грн. Станом на початок травня 2016 р. до ДФРР було подано 2455 проектів, з яких понад 1400 спрямовані на розвиток сільських територіальних громад.

Для сільських територіальних громад України особливо гостро стоїть проблема централізованого постачання і водовідведення. На даний час фахівці органів державної влади, науковці, представники донорських організацій (напр. DESPRO) спільно розробляють критерії відбору пілотних проектів об'єднаних територіальних громад; частина громад отримає експертну та технічну допомогу у розробці проектів у галузі водопостачання та водовідведення. Реалізація таких проектів в окремих громадах має стати успішним прикладом для всієї країни. Реалізація проектів здійснюватиметься на засадах співфінансування за рахунок громад, державних субвенцій, ДФРР, допомоги міжнародних кредитних установ та донорських організацій. У 2015 р. через брак якісних проектів регіонального розвитку, які мали бути розроблені спільно

фахівцями органів місцевого самоврядування та облдержадміністрацій, 18% коштів ДФРР (520 млн грн) не було використано.

Для забезпечення прозорого відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть фінансуватися за рахунок коштів ДФРР, у 2015 році Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було розроблено відповідне інформаційне забезпечення на електронному ресурсі ДФРР, де розміщено необхідну нормативно-правову базу, перелік інвестиційних програм і проектів за регіонами, їхній статус та опис.

Всі інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку, що фінансуються за кошти ДФРР, мають відповідати визначеним законодавством тематичним напрямам. Фінансування проектів здійснюється за умови їх відповідності пріоритетам, визначеним Державною стратегією регіонального розвитку, стратегіями розвитку регіонів та планами заходів з їх реалізації. Відбір проектів регіонального розвитку відбувається на обласному рівні, що забезпечує прозорість процедури відбору.

З урахуванням європейського досвіду реалізації політики сільського розвитку та з метою розвитку сільських територій України в умовах децентралізації удосконалення роботи Державного фонду регіонального розвитку України потребує таких заходів:

- удосконалення нормативно-правової бази, що забезпечує діяльність Фонду;
- підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування спільно з облдержадміністраціями, які беруть участь у розробці проектів регіонального розвитку;
- забезпечення доступу користувачів та навичок використання інформаційних ресурсів Державного фонду регіонального розвитку;
- збільшення обсягів фінансування та допомога у розробці проектів регіонального розвитку для депресивних територій;
- удосконалення процедур оцінювання та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку;
- надання об’єднаним територіальним громадам інформації щодо можливостей участі у розробці та реалізації інфраструктурних та інших проектів регіонального розвитку.

Враховуючи сказане, концептуальну схему організаційної структури реалізації політики розвитку сільських територій доцільно відобразити наступним чином (рис. 3.4)

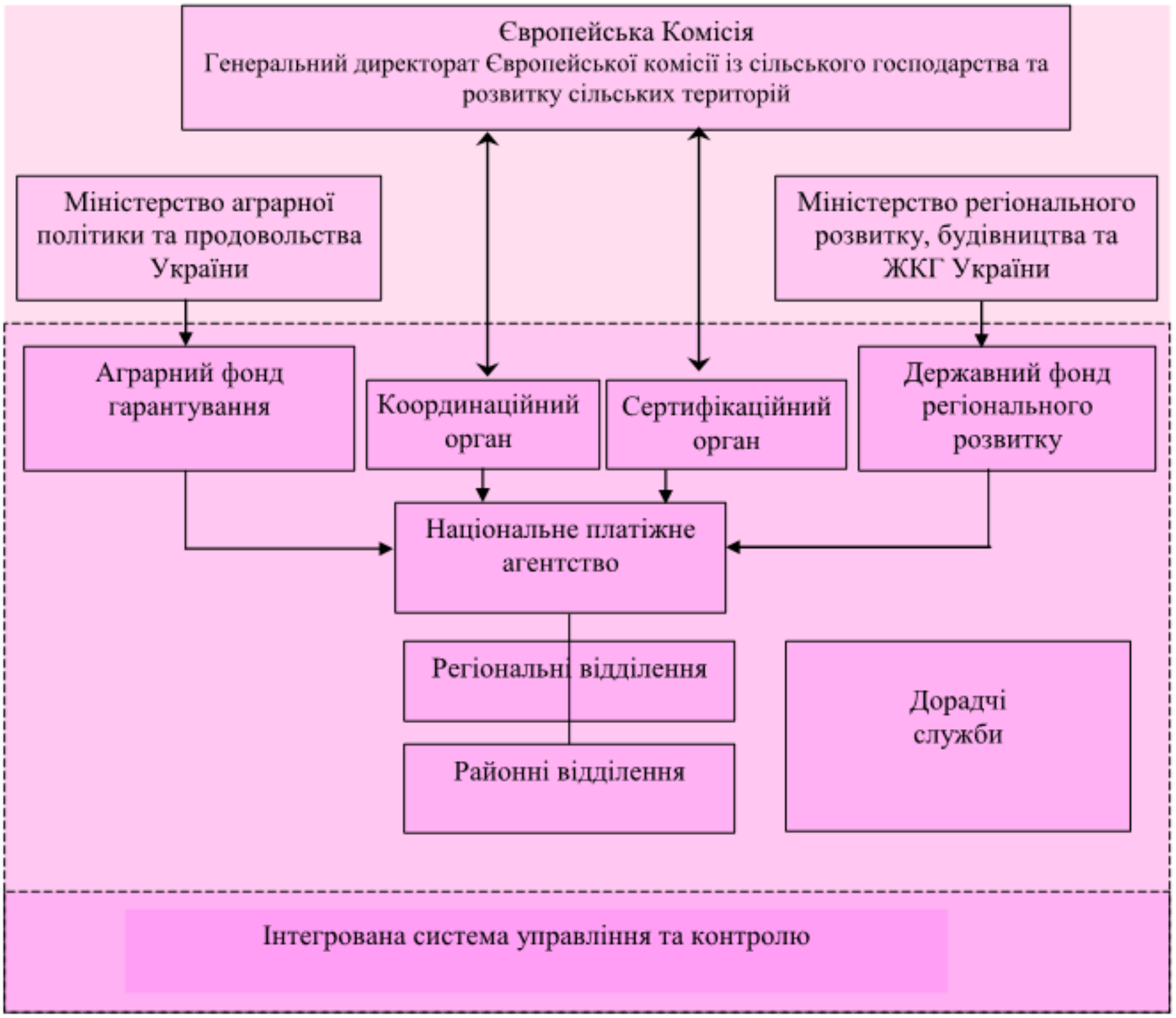


Рис. 3.4. Концептуальна схема організаційної структури управління розвитком сільських територій

Поточна реформа децентралізації влади в Україні, безумовно, сприятиме розв'язанню основних проблем розвитку агровиробництва, сільських територій та поступового наближення практики управління сільським розвитком до вимог САП ЄС. У цьому контексті слід виділити такі основні напрями вдосконалення політики управління сільським розвитком на регіональному та місцевому рівні:

- прискорення об'єднання сільських територіальних громад, які наділяються достатньо широким колом компетенцій для вирішення питань місцевого значення, в т.ч. щодо соціально-екологічного розвитку, та мають високу мотивацію до активної діяльності;
- сприяння формуванню та розвитку фермерських господарств як рушійної сили сільської економіки, підвищення їх економічної ефективності за рахунок розширення спеціалізації, збільшення асортименту виробництва продуктів рослинництва і тваринництва. Інші складові механізму децентралізації влади позитивно впливатимуть на соціально-екологічний

розвиток сільських територій та зростання зайнятості на виробництвах екологічно чистої продукції;

- організація співпраці об'єднаних територіальних громад з Державним фондом регіонального розвитку України для реалізації актуальних проектів соціально-економічного розвитку на конкурсній основі, на засадах співфінансування та згідно з регіональними стратегіями розвитку і планами заходів з їх реалізації;

- організація дорадчих служб для представників сільських територіальних громад та фермерів. Зокрема, служби повинні надавати консультації з таких питань: виконання фермерами обов'язків згідно зі статутом; дотримання ними вимог та стандартів належного сільськогосподарського та екологічного стану земельних ресурсів; впровадження сільськогосподарських практик, що справляють позитивний вплив на стан довкілля та підтримують належний стан території; виконання заходів з реалізації програм сільського розвитку в частині модернізації фермерських господарств, підвищення конкурентоспроможності, секторальної інтеграції, інновацій та зорієнтованості на ринок, розвиток підприємництва. Також робота дорадчих служб може включати консультації з питань сприяння конверсії (зміни напряму діяльності) фермерських господарств та диверсифікації їх економічної діяльності; управління ризиками та впровадження систем превентивних заходів для зменшення чи усунення ризиків виникнення стихійних лих, природних катастроф, хвороб тварин чи рослин; виконання вимог національного законодавства; надання інформації щодо можливостей адаптації до змін клімату, збереження біорізноманіття та захисту водних ресурсів; ініціювання робіт зі створення електронної інформаційної платформи регіональної системи обліку соціально-економічного стану та діяльності сільських територіальних громад, подібної до використовуваної в рамках САП ЄС Інтегрованої системи управління і контролю (IACS). На нашу думку, така система має складатися з наступних елементів:

- комп'ютеризованої бази даних, деталізованої на рівні окремої територіальної громади, що містить інформацію про її соціально-економічний стан та здійснювану економічну діяльність за видами. Окремий розділ бази даних має бути присвячений фермерським господарствам;

- системи ідентифікації належних громаді земельних ділянок, розробленої на основі карт і документації національного земельного реєстру, картографічних даних або повітряних чи супутникових знімків;

- інтегрованої бази даних, де міститься уся інформація про екологічний стан територій за періодами та з урахуванням здійснюваної сільськогосподарської діяльності;

- інформаційний ресурс для організації роботи і взаємодії територіальних громад та їх співпраці з регіональними органами влади.

IV. ДІАГНОСТИКА РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

4.1. Оцінка тенденцій розвитку сільських територій

Просторова диференціація розвитку сільських територій. В Україні загальна кількість сільських поселень е 2015 р. становила 28 388 од., в яких проживало 31,2 % населення країни, або 13 млн 325 тис. осіб (без АРК). У регіональному розрізі більшість поселенського потенціалу сконцентровано у Львівській, Полтавській, Харківській, Житомирській, Чернігівській, Дніпропетровській, Сумській, Вінницькій, Хмельницькій областях, де розташовано більше половини сіл України. Середня людність сільських поселень за станом на 1 січня 2015 р. дорівнювала 486 осіб. У Закарпатській, Чернівецькій та Івано-Франківській областях цей показник був відповідно в 2,5, 2,4 та 2 рази більший, ніж за середньо український, а значення. Чернігівській, Сумській, Полтавській, Харківській, Житомирській — у 2 рази менший.

В Україні щільність сільських поселень у розрахунку на 1км² становила 4,7 од., сільського населення — 23 особи. Упродовж останніх 15 років з обліку знято 351 село, цьому сприяє недосконала організація життєзабезпечення населення (24,3 % сільських поселень (без АРК) не мають доріг з твердим покриттям, 26,9 % — зупинок громадського транспорту) [148].

Найбільш густозаселеними є Чернівецька, Закарпатська та Івано-Франківська області, де щільність населення перевищує 55 осіб на км^2. Наймеш заселеними (від 11 до 17 осіб на км^2) залишаються Луганська, Чернігівська, Запорізька, Кіровоградська та Харківська області. До областей, в яких більше ніж половина усього населення склало сільське, належать: Закарпатська (62,9 %), Чернівецька (57,3), Івано-Франківська (56,5), Тернопільська (55,7) і Рівненська (52,2 %).

Протягом досліджуваного періоду спостерігається тенденція інтенсивного скорочення середньої людності сільських поселень у регіонах з найбільшою дрібноселенністю (Чернігівська область — на 27,7 %, Луганська — 17,4, Полтавська — 17,0 %) і тільки на Закарпатті відбулося незначне збільшення цього показника. Такі тенденції обумовлюють зростання кількості малих (до 100 осіб) сіл, які характеризуються низькою репродуктивною стійкістю. Частка такий сіл в Україні дорівнює майже 27,7 %, причому

найбільша вона (40 % і вище) в Сумській, Чернігівській, Харківській і Полтавській областях (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Характеристика сільської поселенської мережі у 2014 р.

Область	Середня людність сільського поселення		Частка сільських поселень, %		Житловий фонд, що не використовується, %
	осіб	2000-2015 рр., %	в яких проживає менше 100 осіб	від усіх	
Україна	486	-13,2	27,7	100,0	10,2
Вінницька	548	-16,9	19,4	5,1	15,9
Волинська	475	-4,4	14,0	3,7	9,8
Дніпропетровська	376	-11,8	37,4	5,0	9,9
Донецька	362	-16,4	36,2	3,9	8,4
Житомирська	323	-16,5	31,9	5,6	9,2
Закарпатська	1372	0,8	3,1	2,0	2,5
Запорізька	445	-14,1	34,0	3,2	5,7
Івано-Франківська	1024	-4,8	7,5	2,7	5,5
Київська	586	-12,9	21,2	4,0	2,3
Кіровоградська	368	-17,9	37,6	3,5	14,7
Луганська	376	-17,4	38,3	2,7	12,4
Львівська	538	-6,8	15,9	6,5	6,8
Миколаївська	422	-12,4	31,2	3,2	9,9
Одеська	712	-5,4	26,3	4,0	9,3
Полтавська	309	-17,0	39,6	6,4	17,5
Рівненська	612	-1,2	12,7	3,5	8,0
Сумська	245	-21,4	52,4	5,3	21,9
Тернопільська	583	-9,1	7,3	3,6	8,7
Харківська	319	-15,4	42,8	5,9	9,1
Херсонська	633	-11,9	19,3	2,3	3,8
Хмельницька	406	-19,2	17,5	5,0	14,7
Черкаська	660	-17,4	17,0	2,9	12,6
Чернівецька	1311	-4,7	2,1	1,4	4,5
Чернігівська	258	-27,7	45,6	5,2	19,2

Джерело: [37].

Тривалі процеси депопуляції, міграційного відтоку молоді призводять до відмирання сіл, зростання кількості безлюдних сільських населених пунктів, які, проте не зняті з обліку. Зокрема, у 2005 р. нараховувалось 215 таких поселень, 2014 р. — 369. На сучасному етапі суспільного розвитку практично кожне четверте українське село перебуває під загрозою зникнення.

Загалом відбувається здрібнення сільської поселенської мережі. Так, на тлі скорочення сільського населення на 9,3 % (табл. 4.2) спостерігається зростання його кількості в малих селах людністю до 50 осіб на 27,9 %. Одночасно на 12,1 та 11,5 % зменшилось населення у великих поселеннях з людністю понад 1000 осіб та в селах — 500–900 осіб відповідно. У 2014 р. у великих поселеннях проживало 50,3 % сільського населення, середніх (200–999 осіб) — 43,3 %, малих (до 100 осіб) — 2,2 % [147; 148].

Унаслідок депопуляції сільського населення збільшується кількість житлового фонду, що не використовується. В одній четвертій частині областей країни, яким властива дрібноселеність і найбільші обсяги скорочення сільського населення, частка такого житлового фонду варіює від 14,7 до 21,9 %, а в дев'яти областях вона становить близько 10 %. Лише в Київській, Закарпатській, Чернівецькій, Запорізькій, Херсонській та Івано-Франківській областях цей показник коливається в межах 2,3–5,7 %. Міграційна активність молоді, прогресуюче збіднiння селян, дисбаланс ринку праці посилили негативний вплив на сферу житлового будівництва в усіх категоріях сільських поселень. Так, площа під нове житлове будівництво у великих сільських населених пунктах у 2014 р. зменшились у 2,6 рази, порівняно з 1996 р. в усіх інших групах сіл — в 1,7–2,0 рази.

Таблиця 4.2

Зміни кількості сільського населення за групами людності сіл

Показник	2001		2005		2014		2014 до 2001	
	тис. осіб	%	тис. осіб	%	тис. осіб	%	Темпи приросту/ скорочення сільського населення, %	Зміни структури людності сіл, в.п.
Сільське населення, всього	14946,4	100,0	14515,5	100,0	13560,3	100,0	-9,3	-
У т.ч. в поселеннях з чисельністю жителів: менше 50	77,3	0,5	90,2	0,6	98,9	0,7	27,9	0,2
50-99	198,3	1,3	203,1	1,4	207,3	1,5	4,5	0,2
100-199	582,5	3,9	586,9	4,0	571,1	4,2	-2,0	0,3
200-299	713,9	4,8	719,2	5,0	691,3	5,1	-3,2	0,3
300-499	1593,6	10,7	1648,2	11,4	1613,7	11,9	1,3	-0,7
500-999	4039,1	27,0	3939,8	27,1	3572,9	26,3	-11,5	-1,5
1000 і більше	7741,9	51,8	7328,1	50,5	6805,1	50,3	-12,1	-1,5

Джерело: [37].

У зазначеній трансформаційній системі саме територіальна локалізація структурних і функціональних зрушень обумовлює пріоритети управлінських рішень щодо необхідності адміністративно-територіальних змін, стимулювання процесів формування нового бізнес-середовища, а в остаточному підсумку — перспектив розвитку сільських територій, де мешкає понад одна третина населення України. В ході оцінювання сучасних трансформаційних змін поселенської мережі слід ураховувати, що територія держави заселена доволі нерівномірно, щільність населення змінюється у значному діапазоні на тлі депопуляційних тенденцій і процесів старіння населення.

Важливим індикатором сільського розселення є середня кількість домогосподарств на одне поселення. До першої групи регіонів, що володіє

найбільшим демоекономічним потенціалом (середній розмір сільських домогосподарств більше ніж 3 особи, середня кількість домогосподарств на одне поселення — понад 300 од.) та, ймовірно, матиме найменшу швидкість здрібнення сільської поселенської мережі, належать Закарпатська, Івано-Франківська й Чернівецька області. Другу групу формують три центральні (Київська, Черкаська, Вінницька) та дві південні області (Одеська, Херсонська), які мають відносно сприятливі перспективи реалізації заходів щодо уповільнення здрібнення сільської поселенської мережі (кількість домогосподарств варіює в межах від 200 до 299 од. на одне сільське поселення). Третя група областей територіально дефрагментована, однак середня кількість домогосподарств на одне поселення в них становить 161–199 од. Нарешті четверта, найбільш чисельна група, складається з восьми областей (Чернігівської, Сумської, Полтавської, Харківської, Луганської, Донецької, Дніпропетровської) і вона вирізняється найменшим демоекономічним потенціалом сільського розселення (на одне поселення припадає 100–160 домогосподарств), охоплює області з найбільш гостро вираженими проблемами розвитку сільської поселенської мережі та потребує значних фінансових й організаційних зусиль для зменшення деградації.

Умови формування людського потенціалу селян. Забезпечення динамічного сталого розвитку сільських територій потребує трансформації людського потенціалу, характерними ознаками якого повинні стати освіченість, ініціативність, орієнтованість на здоровий спосіб життя й екологічні імперативи життєдіяльності. Актуальним завданням державної політики є створення рівних можливостей для доступу різних верств і категорій населення до ресурсів і соціально важливих послуг, пов'язаних із розвитком особистості та забезпеченням належного рівня комфортності існування. Згідно з даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, за існуючих у суспільстві стандартів майже всі респонденти ознаками бідності та депривації (позбавлення) населення вважають відсутність нормальних житлових умов, а також об'єктів соціальної інфраструктури. Суспільство можна вважати справедливим, коли відмінності рівня життя людей незначні. Поруч із майновою нерівністю критичної величини в Україні набула нерівність, спричинена місцем проживання. Сільські мешканці більше, ніж міські, потерпають від майже всіх проявів позбавлень.

Згідно з даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, 2015 року 43,9 % домогосподарств у сільській місцевості зазначили, що у зв'язку з низьким рівнем доходів вони протягом року постійно відмовляли собі в найнеобхіднішому, крім харчування, ще 5,5 % домогосподарств не вдалося забезпечити навіть достатнє харчування (2014 р. — відповідно 41,3 та 3,4 %). При цьому вкрай негативними є очікування селян на 2016 рік: 45,5 % домогосподарств відповіли, що їхнє положення не покращиться, а 46,9 % очікують подальшого погіршення ситуації.

За більшістю складових якості життя (забезпеченість непродовольчими товарами, обладнання житла, доступність послуг) сільські мешканці поступаються міським. Так, у 2015 р. 51,5 % сільських домогосподарств

потерпали від відсутності закладів, які надають побутові послуги (серед міських — 5,6), 39,9 — від незабезпеченості послугами швидкої медичної допомоги (2,6), 26,3 — від відсутності поблизу житла медичної установи (5,5), 22,7% — регулярного щоденного транспортного сполучення з іншим населеним пунктом із більш розвиненою інфраструктурою.

Житлово-комунальна сфера. За даними обстеження, у 2015 р. 53,1 % домогосподарств у сільській місцевості були не дуже задоволені, незадоволені або ж дуже незадоволені своїми житловими умовами; забезпеченість житловою площею на одну особу в 30,7 % сімей є нижчою за встановлену санітарну норму (13,65 $м^2$ на одну особу), у тому числі в 7,2 % площа житла не перевищувала 7,5 $м^2$, 5,1 % — становить від 7,5 до 9,0 $м^2$; в однокімнатному житлі мешкає 4,0, двокімнатному — 28,0 % домогосподарств [148].

За наявного рівня доходів і доступності кредитно-іпотечних ресурсів більшість селян не мають можливості забезпечити себе житлом самостійно або поліпшити якість наявного житла. На сьогодні житлово-комунальна сфера генерує системні загрози соціального, екологічного й економічного характеру. Зокрема, невирішеність житлових проблем — це одна з причин відтоку з села молодих фахівців, особливо працівників соціальної сфери. У цьому контексті серед тенденцій розвитку житлово-комунальної сфери в 2015 р. слід відзначити такі:

- стагнація іпотечного кредитування, зумовлена негативним впливом інфляційних і курсових очікувань, високими процентними ставками за кредитами (15–30 % залежно від строків погашення), жорсткими умовами їх надання, особливо щодо першого внеску (до 50% від вартості житла), низьким платоспроможним попитом населення. На сьогодні для сільських мешканців можна констатувати практично повну недоступність іпотеки;

- скорочення або згортання державних програм поліпшення житлових умов Повністю припинено бюджетне фінансування Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки. Фактично єдиною можливістю отримати невеликі пільгові кредити на будівництво й благоустрій житла для сільських жителів залишилися регіональні програми “Власний дім”, проте їх недофінансування за рахунок коштів державного бюджету на кінець 2015 р. сягнуло 391 млн грн;

- кількаразове зростання тарифів на житлово-комунальні послуги з метою їх приведення до економічно обґрунтованих величин. Стрімке подорожчання комунальних платежів сприймається громадянами як одна з найболючіших соціальних проблем;

- критична зношеність основних засобів житлово-комунальної сфери: 89 % домогосподарств у сільській місцевості мешкають у будинках, побудованих до 1991 р. Фізична зношеність житлового фонду сягає 40%: у 24,0 % житла останній капітальний ремонт проводився до 2000 р., а 29,8 % — взагалі не проводився. Більшість сільського житла не обладнано водопроводом і каналізацією.

У свою чергу, відсутність або зношеність інженерних мереж є суттєвим чинником погіршення стану довкілля, його безпечності для здоров'я населення. Лише 1,9% від загальної кількості сільських населених пунктів обладнані каналізацією, при цьому майже одна четверта частина загальної протяжності вуличної каналізаційної мережі та понад 26% головних колекторів, які збирають стічні води з усієї території, обладнаної каналізацією, і відводять їх на очисні споруди або у водойми, перебуває у ветхому й аварійному стані.

У зв'язку з нерозвиненістю та незадовільним технічним станом інженерно-комунальної інфраструктури мешканці багатьох сіл не мають гарантованих джерел якісного водопостачання. У 2015 р. 55,6% домогосподарств користувалися питною водою з криниці, колонки у власному дворі, 7,8% — з громадської криниці. При цьому питома вага досліджених проб питної води з джерел децентралізованого водопостачання, які не відповідали санітарним вимогам, упродовж 2010–2015 рр. становила в середньому 30% за санітарно-хімічними та 16% – за бактеріологічними показниками. Спостерігається зростання нітратного забруднення ґрунтових вод унаслідок ненормованого використання добрив. Ефективних методів видалення нітратів із води в умовах децентралізованого водопостачання практично не існує. Така ситуація негативно позначається на здоров'ї сільських жителів. Згідно з дослідженнями ВООЗ, використання неякісної води є причиною зниження загальної резистентності організму, понад 20% усіх хвороб органів травлення, інфекційних і паразитарних хвороб.

Ситуація з санітарно-епідеміологічним благополуччям сільських населених пунктів ускладнюється через нерозвиненість тут системи поводження з відходами. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та архітектури України, налічується близько 6,7 тис. полігонів і звалищ, що переважно розташовані в сільській місцевості, з яких 15% — перевантажені, 21% — не відповідають нормам екологічної безпеки. Неналежним чином виконуються роботи з паспортизації, рекультивації та санації сміттєзвалищ. Щороку з'являються несанкціоновані звалища твердих побутових відходів, що займають площу понад 1 тис. га. У результаті цього втрачаються цінні сільськогосподарські угіддя, а стихійне захоронення відходів у природних рельєфних утвореннях (вибалках, ярах, долинах малих річок) становить серйозну екологічну небезпеку, оскільки дощові та снігові води виносять забруднюючі речовини безпосередньо у ґрунти і водні об'єкти.

Існуюча система санітарного очищення сільських населених пунктів недосконала, її фрагментарність і різнорідність не дають можливості забезпечити достатній контроль за санітарним станом поселень. Нині відповідними послугами користується від 10 до 30% жителів сіл залежно від регіону проживання. Для порівняння: у країнах Східної Європи (Польщі, Литві, Естонії) цей показник перевищує 90%. Існують проблеми з реалізацією заходів щодо організації роздільного збирання, сортування та вилучення ресурсоцінних компонентів побутових відходів. Найбільше охоплені ними села Львівської, Закарпатської та Івано-Франківської областей, проте в більшості регіонів це практикується лише в декількох селах, переважно приміської зони. Через

недостатню кількість контейнерів, не завжди раціональне їх розташування, відсутність відповідних просвітницьких заходів частка вилучених вторинних ресурсів із твердих побутових відходів залишається низькою.

Такий стан речей є наслідком недосконалої системи управління житлово-комунальною сферою, незбалансованого розподілу повноважень і ресурсів для їх виконання. Місцеві органи влади тривалий час були позбавлені ресурсів для модернізації комунальної інфраструктури населених пунктів. Нині в Україні розпочато процес децентралізації влади. Це одна з ключових реформ з погляду трансформації всієї системи суспільних відносин і умов життєдіяльності. Позитивним кроком стало прийняття нормативно-правових актів, котрі створюють правове підґрунтя та фінансові стимули для укрупнення сільських громад, визначають організаційно-правові засади й механізми співробітництва між громадами щодо реалізації спільних проектів з модернізації та розбудови місцевої житлово-комунальної інфраструктури, благоустрою територій. Однак на практиці такий підхід у 2015 р. ще не набув належного поширення. Держава повинна широко ініціювати та співфінансувати локальні проекти в житлово-комунальній сфері, використовуючи можливості Державного фонду регіонального розвитку, міжнародних донорських організацій тощо.

Медичне забезпечення і стан здоров'я. Згідно з даними вибіркового обстеження домогосподарств України 2015 р., 49,3 % сільського населення оцінили стан власного здоров'я як добрий, 39,7 — задовільний, 11,0% — як поганий (серед міських жителів ці показники становили відповідно 50,0, 41,0 та 9,0 %). Порівняно з попереднім роком дещо зросла (з 35,9 до 37,3 %) частка сільських мешканців з хронічними хворобами, серед яких переважають серцево-судинні (гіпертонія та серцеві захворювання), що в умовах постійного підвищення вартості життєво необхідних ліків і неспроможності більшої частини сільського населення їх придбати загрожує суттєвим підвищенням рівня смертності від цих хвороб. Слід звернути увагу на наступні проблемні явища й тенденції:

- посилюється тягар особистих витрат населення на медичні послуги. Із загальної кількості домогосподарств, в яких хто-небудь із членів протягом останніх 12 місяців потребував медичних товарів і послуг, 25,2% не змогли придбати ліки, 16,8 — відвідати лікаря, 9,1 — відвідати стоматолога, 15,9 — провести медичні обстеження, 15,0% — отримати лікування у стаціонарі. Майже всі респонденти основною причиною цього назвали високу вартість медичних послуг. Усі перелічені показники порівняно з 2014 р. демонструють істотне зростання;

- погіршується територіальна доступність медичних закладів (8% сільських населених пунктів розташовані на відстані 5 км і більше від дороги з твердим покриття), спостерігається критичний стан інфраструктури та її технологічної оснащеності, кадрового забезпечення, неефективність форм організації обслуговування, зокрема профілактичного характеру, у малих і віддалених сільських населених пунктах. Середній радіус доступності до лікарняних закладів сільської місцевості становить 26,8 км, амбулаторно-поліклінічних закладів — 8,0, фельдшерсько-акушерських пунктів — 4,1,

станцій та відділень швидкої медичної допомоги — 39,2, закладів первинної медико-санітарної допомоги загальної практики/ сімейної медицини — 7,0 км. Існує тісний зв'язок між обсягами надання медичної допомоги та віддаленістю закладів від споживачів їхніх послуг: розташування медичного закладу на відстані 5 км від населеного пункту знижує частоту звернень пацієнта на 40%, понад 10 км — утричі;

- у сільській місцевості нині практично не реалізуються системні заходи щодо пропаганди здорового способу життя, як наслідок, відбувається значне поширення факторів ризику (тютюнопаління, зловживання алкоголем). Як уже зазначалося, за рівнем смертності в працездатному віці Україна випереджає більшість країн із високим рівнем людського розвитку. Стратегічним орієнтиром на шляху модернізації вітчизняної сфери охорони здоров'я повинно стати посилення її превентивних функцій за напрямами: вдосконалення системи інформування з питань здоров'я і санітарного благополуччя на всіх рівнях; зосередження на детермінантах здоров'я, зокрема шкідливих чинниках, пов'язаних зі стилем життя; створення механізмів швидкого реагування на основі загрози для здоров'я.

Освітня сфера. У 2015 р. кількість дітей у дошкільних навчальних закладах сільської місцевості (310 тис. осіб), а також коефіцієнт охоплення дошкільнят (40 %) залишилися на рівні 2014 р. Найнижчим останній показник є в Івано-Франківській і Львівській областях (22–26 %), найбільшим — у Київській, Миколаївській, Херсонській і Черкаській (54–55 %). Водночас зберігається тенденція скорочення потужностей загальноосвітньої школи. У 2015/16 н. р. порівняно з попереднім роком кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості скоротилася на 1,3 %, мережа шкіл — на 1,9 %. Такі зміни простежуються в більшості областей України, найпомітніше — у Чернігівській, Черкаській, Сумській. Зауважимо, що в середньостроковій перспективі слід очікувати незначного зростання кількості учнів за рахунок більш чисельного контингенту осіб, народжених упродовж 2008–2013 років. Основними проблемами сільської освіти залишаються:

- дефіцит інфраструктурних потужностей дошкільної освіти, що призводить до перевантаженості багатьох ДНЗ. За станом на кінець 2015 р. в одній третині закладів кількість дітей перевищувала чисельність місць. У середньому в сільській місцевості України в розрахунку на 100 місць припадало 93 дитини. Найвищі показники зафіксовані в Чернівецькій (112), Івано-Франківській (114), Рівненській (116), Львівській (119), Волинській (122) та Закарпатській (122) областях. В Івано-Франківській, Волинській та Львівській області ситуація є критичною, оскільки на фоні надмірної перевантаженості інфраструктури для них характерні найнижчі рівні охоплення дошкільнят. Недотримання санітарних норм негативно впливає на якість освіти, а також стан здоров'я вихованців. Дослідження свідчать, що за час перебування в дошкільних і загальноосвітніх навчальних закладах кількість хронічно хворих дітей збільшується в 2,5 рази [41];

- недостатня територіальна доступність ДНЗ. У 17,8 тис. сільських населених пунктів (65,9% їх загальної кількості) ДНЗ немає, причому в 3,0 тис.

таких сіл проживає від 21 до 49 дітей віком до 6 років, 1,24 тис. — 50 і більше дітей. Для 4,5 тис. сіл найближчий садочок розташований на відстані понад 10 км. Збільшення мережі ДНЗ та місць у них, яке реєструвалося упродовж останніх років, відбувалося переважно шляхом відновлення діяльності непрацюючих закладів і їх відкриття у пристосованих приміщеннях, а нове будівництво в сільській місцевості майже не здійснюється;

- неефективна територіальна організація мережі загальноосвітніх навчальних закладів. З одного боку, у близько 900 селах України немає шкіл, але нараховується 50 і більше дітей віком 7–17 років, причому найбільше таких поселень у Вінницькій, Рівненській, Донецькій, Львівській областях. З іншого — майже кожна п'ята школа є малокомплектною. Середнє навантаження на одного вчителя у сільських школах України становить 6 учнів, що значно менше, ніж у будь-якій державі ЄС. При цьому, якщо заповнюваність учнями початкових шкіл унаслідок їх скорочення збільшується, то середніх — зменшується щорічно на 4–5%. Забезпечити високу якість освіти в малокомплектних школах проблематично. Окрім цього, витрати на їх функціонування переважно є неефективними з економічного погляду. Більшість шкільних закладів мають слабку матеріально-технічну базу, зокрема забезпеченість навчальним устаткуванням, комп'ютерним обладнанням і підручниками;

- низька якість сільської освіти, що засвідчують результати зовнішнього незалежного оцінювання 2015 року. Через неналежну загальноосвітню підготовку неможливо отримати якісну фахову освіту в майбутньому, що спричиняє подальше поглиблення нерівності в суспільстві, прискорення темпів маргіналізації населення;

- процеси децентралізації пов'язані як з новими можливостями, так і ризиками для розвитку сільських територій, зокрема неминуче загостриться проблема скорочення мережі об'єктів соціально-культурної інфраструктури. Так, згідно з розрахунками, освітньої субвенції буде недостатньо для забезпечення нормального функціонування наявних дошкільних і загальноосвітніх навчальних закладів. Зважаючи на бюджетні та демографічні перспективи, регіональним і місцевим органам влади необхідно розробити найбільш оптимальні (з урахуванням можливого соціального резонансу) моделі поетапного вирішення проблеми надання населенню відповідних послуг, провести роз'яснювальну роботу з керівниками місцевих рад. Стосовно сфери освіти, на наш погляд, важливими завданнями є:

- об'єднання дошкільних навчальних закладів і малокомплектних сільських шкіл, створення навчально-виховних комплексів «школа - дитячий садок», що дає змогу раціональніше використовувати приміщення та наявні місця, педагогічні кадри й матеріальну базу, скоротити посади обслуговуючого персоналу;

- розроблення механізмів функціонування шкільного автобуса за умов передачі повноважень територіальним громадам (підпорядкування автопарку, визначення джерел фінансування послуг тощо). Наприклад, у Польщі окремі гміни відмовились від шкільних автобусів, скориставшись послугами

приватних перевізників (як менш затратними). У цьому контексті зауважимо, що однією з нагальних проблем є будівництво нових і реконструкція наявних доріг, налагодження транспортного сполучення з віддаленими населеними пунктами;

- реорганізація системи бібліотечного обслуговування сільського населення шляхом об'єднання сільських і шкільних бібліотек та створення єдиної системи публічно-шкільних бібліотек (приклад — експеримент у Рівненській області);

- запровадження в освітній процес програм (за рахунок регіонального компонента), орієнтованих на засвоєння учнями базових знань про територіальні громади та набуття практичних навичок безпосередньої участі в місцевому самоврядування, господарській діяльності територіальної громади, процесах капіталізації комунальних ресурсів (дод. Б).

Екологічна складова розвитку сільських територій. Світовий досвід реалізації політики сталого розвитку сільських територій свідчить, що її результативність залежить від ефективності залучення та використання природничо-ресурсних складових середовища буття людини, виходячи з принципу суспільної справедливості та екологічних обмежень. Йдеться про створення належних умов для розвитку як окремої особи, так і територіальної громади в цілому на засадах "зеленої" та "синьої" економіки. Як базові орієнтири щодо вирішення екологічних проблем слід використати положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, згідно з якою співпраця в екологічній сфері регулюється 29 спеціальними директивами та регламентами.

Земельні ресурси. За станом на 1 січня 2015 р. земельний фонд України дорівнював 60 354,8 тис. га, у т. ч. сільськогосподарські землі — 70,9%, ліси та лісовкриті території — 17,6%. Земельні ресурси використовуються, охороняються та відтворюються із неухильним погіршенням кількісних і якісних показників. Розораність земель перевищила 53,9% за рахунок скорочення площ лісів, сіножатей і пасовищ. Таке порушення екологічної збалансованості відтворення природної структури ландшафту призводить до негативної зміни мікроклімату, рівня залягання ґрунтових вод, поширення водної та вітрової ерозії (щорічний приріст еродованих земель становить 80–90 тис. га), а також погіршення рекреаційного потенціалу сільських територій, що зменшує можливості зайнятості місцевих жителів у сільському зеленому туризмі. За нинішніх темпів виснаження та деградації земель у перспективі постане загроза втрати їх потенціалу для задоволення людських потреб, зокрема з позиції продовольчої безпеки країни.

Згідно з комплексною оцінкою рівня екологічної безпеки земельних ресурсів, найгірша ситуація характерна для Хмельницької, Вінницької та Луганської областей; помірний рівень екологічної безпеки мають Черкаська, Миколаївська, Херсонська, Полтавська, Волинська та Житомирська; середній — Харківська, Чернігівська, Донецька, Одеська, Запорізька, Івано-Франківська, Сумська, Кіровоградська та АРК; підвищений і високий —

Чернівецька, Рівненська, Львівська, Закарпатська, Тернопільська та Дніпропетровська області.

Значною мірою зазначені негаразди пов'язані із незавершеністю формування інституту прав власності на землю, неврегульованістю процесу економічного обороту землі, низькою ефективністю наявних механізмів стимулювання екологічно безпечного використання земель різного цільового призначення та відшкодування витрат на їх покращення. На початок 2015 р. із загальної площі сільськогосподарських угідь 49,2% припадало на сільгосппідприємства, 38,4 — громадян, 10,9 — землі запасу та землі, не надані у власність і постійне користування, 1,5% — на інших користувачів. Землевласники уклали 4,75 млн договорів оренди (з них 14,0% — на 10 і більше років, 42,7 — 6–10, 38,7 — 4–5; 4,6% — 1–3 роки) на загальну площу 17,4 млн га. В Україні сформувався потужний корпоративний сектор, у т. ч. надвеликих структур (агрохолдингів), який концентрує понад 50% загальної площі сільськогосподарських земель. Їх діяльності часто притаманний короткостроковий горизонт стратегій використання земель, інтенсивна експлуатація ґрунтів під монокультурами та недостатність заходів щодо їх охорони і відтворення (детальніше далі), що потребує адекватного адміністративно-правового регулювання.

Важливим аспектом інституційного забезпечення землекористування є недосконаліть рентних відносин, що унеможливлює спрямування вигод від нього на користь суспільного розвитку та в екологічну сферу. В Україні законом установлено нижній рівень орендної плати в розмірі 3% від нормативної грошової оцінки ділянки. Згідно з оцінками фахівців ДУ ІЕПСР НАН України, 2012 року в середньому вона становила лише 2,6%, а мінімальна орендна плата за сільськогосподарські землі під ріллею та перелогами — 619,1 грн/га на рік. Такий показник є, безперечно, заниженим і потребує оптимізації.

Лісові ресурси. Сучасний стан лісоресурсного потенціалу не сприяє покращенню екологічної ситуації на сільських територіях, сталому сільському господарству та місцевому економічному зростанню. Захисні протиерозійні та інші насадження створені тільки на 50% площі сільськогосподарських земель. У багатьох господарствах вони перебувають у незадовільному стані, не відповідають контурній системі організації території.

Ліси та пов'язані з ними мальовничі ландшафти розглядаються як важливий ресурс для розвитку на сільських територіях рекреаційної індустрії. Для таких потреб нині передусім задіяні приміські поселення та ліси курортних районів, зокрема Карпат, Криму і Західного Полісся. Віддалені від міст лісові масиви з високим рекреаційним потенціалом уздовж дніпровських водосховищ, Десни, Дністра, Південного Бугу, малих річок, магістральних доріг здебільшого використовуються стихійно, стають місцями неорганізованого туризму, облаштовуються без дотримання санітарно-екологічних правил і норм, що негативно позначається на стані лісових насаджень. За оцінками, для рекреації загалом може бути використано близько 4,5 млн га земель як у лісовому фонді, так і за його межами (курортні ліси, захисні лісові насадження на землях

сільгосппідприємств і фермерських господарств). Зокрема, виділено 265 найбільш цінних лісових масивів загальною площею 1,3 млн га, з них 115 — на приміських і 150 — на міжселищних територіях.

Існує потреба у створенні нових цільових лісових насаджень на непридатних для сільськогосподарського використання землях. Згідно з кадастровою оцінкою, в Україні налічується близько 4,5 млн га земельних угідь, які неефективно використовуються або зовсім не залучені до суспільного виробництва. Із них доцільно залісити близько 2,6 млн га, у т. ч. 1,5 — неугідь та 1,1 млн еродованих земель. Особливо це актуально для малолісних районів Півдня і Південного Сходу України, де є історичний досвід штучного створення лісових насаджень, парків і лісопарків за рахунок неугідь (пісків, ярів, крутосхилів). Слід звернути увагу на небезпеку катастрофічного скорочення лісоресурсного потенціалу і так малолісних регіонів Донбасу, у т. ч. унікальних пам'яток степового лісорозведення, у результаті проведення бойових дій. Запобігання екологічній катастрофі повинно стати одним із важливих напрямів реабілітації регіону.

Водні ресурси. Значна група проблем розвитку сільських територій пов'язана з дефіцитом водних ресурсів для господарських потреб, особливо в місцях інтенсивного сільськогосподарського виробництва, а також питних потреб населення. На окремих територіях ситуація набула ознак критичності та є загрозою безпечній життєдіяльності населення.

Фізико-географічні особливості України обумовлюють нерівномірний територіальний розподіл водних ресурсів. Найбільш населені регіони Донбасу і Придніпров'я, а також зрошуване землеробство Причорномор'я мають украй напружений водогосподарський баланс. Так, забезпеченість річковим стоком на 1 км^2 площі в Херсонській, Одеській, Запорізькій, Миколаївській, Дніпропетровській областях становить від 4,9 до 27,3 тис. м^3 на рік (по Україні — 86,8). Дефіцит водних ресурсів тут є вагомим стримуючим фактором для розвитку сільського господарства. Високі показники водозабезпечення локалізовані в західних областях України. Значним резервом для господарського використання є підземні води, на які у світі, наприклад, припадає 10–15% об'єму зрошування. Підземними водами найбільше забезпечені Київська (709,6 млн м^3) і Луганська (653,7 млн м^3) області, найменше — Миколаївська та Чернівецька.

Бар'єром для формування належних умов життєдіяльності сільського населення є низька якість водопостачання. Мешканці понад 1,2 тис. сіл через природні або техногенні причини нині не мають гарантованих джерел водопостачання та змушені користуватися привізною водою (передусім у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Кіровоградській, Луганській, Миколаївській, Одеській, Херсонській областях).

Більшість басейнів річок можна вважати забрудненими і дуже забрудненими. За результатами спостережень гідрометеорологічних організацій, в Україні якість вод за гідрохімічними показниками загалом не відповідала нормативам за такими найбільш поширеними забруднюючими речовинами, як сполуки важких металів, амонійний і нітритний азот, феноли,

сульфати. Господарська діяльність негативно впливає на стан малих річок, що є основними джерелами водозабезпечення населення. Протягом останніх років близько 18% з відібраних проб води в сільських водогонах не відповідало Держстандарту за санітарно-хімічними (найгірша ситуація реєструється в Луганській і Миколаївській областях) та 5% — за санітарно-бактеріологічними показниками (Тернопільська, Миколаївська, Закарпатська області). Це пов'язано з критичним технічним станом інженерних мереж, відсутністю спеціалізованих організацій з їх обслуговування й експлуатації, виробничого лабораторного контролю якості води тощо.

Загалом централізованим питним водопостачанням забезпечено лише 22% сіл (31,5% загальної площі сільського житлового фонду, у т. ч. у Житомирській, Кіровоградській, Хмельницькій, Чернігівській областях — менше ніж 15%), мешканці інших поселень споживають воду з колодязів та індивідуальних свердловин, які здебільшого перебувають у незадовільному технічному стані. Третина проб питної води з джерел децентралізованого водопостачання не відповідає санітарним вимогам за санітарно-хімічними показниками. Спостерігається зростання нітратного забруднення ґрунтових вод унаслідок ненормованого використання мінеральних і особливо органічних добрив. Ефективних методів видалення нітратів із води в умовах децентралізованого водопостачання практично не існує. У цьому контексті слід особливу увагу приділити імплементації директив № 91/676/ЄЕС стосовно охорони вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел, № 98/83/ЄС про якість води, призначеної для споживання людиною, №91/271/ЄЕС про очистку міських стічних вод. Згідно з останнім документом, Україна повинна забезпечити системами каналізації стічних вод поселення, популяційний еквівалент яких перевищує 2 тис. осіб (більше ніж 1 тис. сіл). Оцінку вартості таких робіт сьогодні не зроблено, а її проведення ускладнене відсутністю достовірної статистичної інформації про стан існуючих мереж.

Така ситуація негативно позначається на здоров'ї сільських жителів. Використання неякісної води призводить до зниження загальної резистентності організму, зумовлює високий рівень захворюваності та смертності від інфекційних хвороб, хвороб органів травлення і новоутворень. Згідно з розрахунками ДУ ІЕПСР НАН України, забрудненням води спричинено щонайменше 500 випадків захворювань у розрахунку на 100 тис. населення на рік.

Як базові орієнтири щодо вирішення екологічних проблем слід використати положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, згідно з якою співпраця в екологічній сфері регулюється 29 спеціальними директивами та регламентами. З цієї точки зору привертають увагу наступні ключові проблеми:

- реєструється погіршення кількісних і якісних показників стану земельних ресурсів. Розораність земель сягнула 54 % за рахунок скорочення площ лісів, сіножатей і пасовищ. Таке порушення екологічної збалансованості відтворення природної структури ландшафту призводить до негативної зміни мікроклімату, рівня залягання ґрунтових вод, поширення водної та вітрової

ерозії (щорічний приріст еродованих земель становить 80–90 тис. га), а також погіршення рекреаційного потенціалу сільських територій, що зменшує можливості зайнятості місцевих жителів у сільському зеленому туризмі. За нинішніх темпів виснаження та деградації земель у перспективі постане загроза втрати їх потенціалу для задоволення людських потреб, зокрема з позиції продовольчої безпеки країни. Згідно з комплексною оцінкою рівня екологічної безпеки земельних ресурсів, найгірша ситуація характерна для Хмельницької, Вінницької та Луганської областей. В Україні сформувався потужний корпоративний сектор, у т. ч. надвеликих структур (агрохолдингів), який концентрує понад 50% загальної площі сільськогосподарських земель. Їх діяльності часто притаманний короткостроковий горизонт стратегій використання земель, інтенсивна експлуатація ґрунтів під монокультурами та недостатність заходів щодо їх охорони і відтворення, що потребує адекватного адміністративно-правового регулювання;

- на сьогодні захисні протиерозійні та інші лісові насадження створені тільки на 50% площі сільськогосподарських земель. У багатьох господарствах вони перебувають у незадовільному стані, не відповідають контурній системі організації території. Існує потреба у створенні нових цільових лісових насаджень на непридатних для сільськогосподарського використання землях. Згідно з кадастровою оцінкою, в Україні налічується близько 4,5 млн га земельних угідь, які неефективно використовуються або зовсім не залучені до суспільного виробництва. Із них доцільно залісити близько 2,6 млн га, у т. ч. 1,5 — неугідь та 1,1 млн еродованих земель. Особливо це актуально для малолісних районів Півдня і Південного Сходу України, де є історичний досвід штучного створення лісових насаджень, парків і лісопарків за рахунок неугідь (пісків, ярів, крутосхилів);

- значна група проблем розвитку сільських територій пов'язана з дефіцитом водних ресурсів для господарських потреб, особливо в місцях інтенсивного сільськогосподарського виробництва, а також питних потреб населення. На окремих територіях ситуація набула ознак критичності та є загрозою безпечній життєдіяльності населення.

Диверсифікація сільської економіки. Для сільського населення України аграрна зайнятість залишається найбільш поширеною (у 2012 р. — 52,4% усіх зайнятих), при цьому доходи в сільському господарстві є найнижчими серед галузей економіки. Одним із найперспективніших напрямів диверсифікації сільськогосподарської діяльності є розвиток органічного агровиробництва.

Україна, маючи значний потенціал для виробництва органічної сільськогосподарської продукції, її експорту. Так, площа сертифікованих сільськогосподарських угідь в Україні, задіяних під вирощування різноманітної органічної продукції, становить вже понад 400 тис. га, а держава перебуває на 20-му місці у рейтингу світових країн-лідерів органічного руху. Частка сертифікованих органічних площ у загальному обсязі сільськогосподарських угідь України складає близько 1%. При цьому держава займає перше місце в східноєвропейському регіоні щодо сертифікованої площі органічної ріллі,

спеціалізуючись переважно на виробництві зернових, зернобобових та олійних культур.

Більшість вітчизняних органічних господарств розташовані в Одеській, Херсонській, Київській, Полтавській, Вінницькій, Закарпатській, Львівській, Тернопільській, Житомирській областях. Українські сертифіковані органічні господарства мають різні розміри – від кількох гектарів, як і в більшості країн Європи, до декількох тисяч гектарів ріллі. Дослідження Федерації органічного руху України свідчать, що сучасний внутрішній споживчий ринок органічних продуктів почав розвиватись з початку 2000-х років, склавши: у 2006 році – 400 тис. євро, у 2010 – 2,4 млн. євро, а у 2015 р. –17 млн. євро.

Починаючи з січня 2014 р. в Україні набув чинності підписаний 03 жовтня 2013 р. Президентом України Закон України № 425-VII "Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини". Проте необхідно зазначити, що поки в нашій державі не розроблені відповідні підзаконні акти вітчизняні виробники проходять процедуру органічної сертифікації власного виробництва за чинними міжнародними стандартами, переважно це норми Європейського Союзу.

Ще одним документом, що акцентує увагу на органічному секторі, є Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України за №806-р. У цьому документі з-поміж пріоритетних напрямів досягнення стратегічних цілей вказано і забезпечення продовольчої безпеки держави шляхом сприяння розвитку органічного землеробства, насамперед в особистих селянських і середніх господарствах.

Зокрема, представники Міністерства аграрної політики та продовольства України відзначають, що Міністерство вбачає розвиток органічного виробництва одним із пріоритетних напрямків своєї роботи. Адже органічне сільське господарство дає можливість подолати негативні явища в екологічному середовищі країни, посилити природоохоронну складову агровиробництва, забезпечити збереження ґрунтів, вирішити низку соціальних питань. «Зокрема, розвиток органіки сприятиме створенню додаткових робочих місць у сільській місцевості, відкриттю нових перспектив для малих і середніх фермерських господарств, як альтернативи конкуренції з великими корпораціями», – зазначив Ярослав Краснопольський [95].

Поряд із позитивними аспектами розвитку ринку органічної продукції в Україні, все ж мають місце цілий ряд стримуючих чинників. Насамперед до таких належать: недосконаліть регулятивного інструментарію державної політики у вказаній сфері (законодавча та нормативно-правова база), що стримує процес вирішення таких питань, як законодавче визнання і захист органічних продуктів, створення системи сертифікації, упровадження стандартів і чіткої системи державної підтримки та стимулювання розвитку органічного виробництва; економічна та політична нестабільність у країні; низький рівень доходів населення, що обмежує можливості споживання органічної продукції через її вищу вартість порівняно з традиційною; відсутність культури споживання органічної продукції та низький рівень

свідомості споживачів стосовно власного майбутнього; недостатній розвиток інфраструктури ринку органічної продукції тощо.

Голова Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів Володимир Лапа зазначає, що нині ситуація із контролем та маркуванням цих продуктів складна, адже немає достатніх повноважень Держпродспоживслужби для контролю цього ринку. Вирішенням цієї проблеми має стати удосконалене законодавство у цій сфері. Поки ж його немає, від реалізації невідповідної продукції страждають і український і закордонний ринки.

Отже, в сучасних умовах господарювання, що характеризуються домінуванням бізнес-інтересів суб‘єктів підприємництва, принципи розвитку сільської економіки мають ґрунтуватися на індивідуальній зацікавленості останніх у формуванні конкурентоспроможного аграрного сектора національної економіки. Такий підхід сприятиме нарощуванню обсягів виробництва високоякісних та екологічно безпечних продуктів харчування для забезпечення як внутрішніх потреб, так й стратегічно важливих сегментів міжнародного ринку і, що особливо важливо, сприятиме збереженню навколишнього природного середовища. Це пов‘язано із можливістю одержувати високоякісну продукцію без шкоди довкіллю завдяки використанню маркетингових інструментів дослідження ринку органічної продукції та врахуванню іманентних особливостей природно-ресурсного потенціалу окремих сільських територій.

Безумовно, органічне виробництво є прогресивним і перспективним трендом розвитку вітчизняного агросектору, що за своєю суттю базується на принципах сталості та застосовує методи ведення господарства без використання шкідливих для довкілля мінеральних добрив і пестицидів. Враховуючи досягнення на цьому шляху (зокрема, вдосконалення нормативно-правової бази, імплементація регламентів ЄС, які стосуються органічного виробництва та маркування органічної продукції), необхідно звернути увагу на окремі проблемні аспекти функціонування цього бізнесу в Україні.

Кризові явища суттєво позначилися на внутрішньому ринку органічних продуктів. Стрімке падіння рівня доходів вплинуло на купівлю органіки, вартість якої в Україні може в декілька разів перевищувати ціну неорганічних аналогів (у Європі ця різниця становить 10–50%). Для компенсації втрачених доходів окремі виробники вже заявили про наміри скорочення площ під овочами, вирішивши натомість значно збільшити посіви бобових і зернових культур на експорт. Небезпідставними є побоювання експертів, що зона вільної торгівлі та європейські експортні переваги можуть спричинити дефіцит на внутрішньому ринку, адже українським операторам буде вигідніше реалізовувати товар у Європі, ніж в Україні (так, за розрахунками компанії “Етнопродукт”, скасування мит дозволить заробити додатково 40–60 євро на кожній тонні органічних зернових). Для пересічного українця залишатимуться найдешевші продукти, і тому не зовсім якісні. Тож не варто в середньостроковій перспективі очікувати помітного нарощування виробництва високоякісних й екологічно безпечних продуктів харчування для власних

потреб, особливо 10-разового збільшення кількості органічних виробників молока, овочів і фруктів.

Існує ризик, що пересічний селянин теж не отримає суттєвих переваг від запланованої "органічної революції" у вітчизняному виконанні, зокрема щодо створення нових робочих місць. Органічне сільське господарство має значний потенціал для забезпечення життєдіяльності сільської громади та працевлаштування місцевого населення, оскільки потребує, як правило, більше ручної праці. Саме дрібні та середні фермерські господарства в Європі є основними виробниками органічних продуктів. Для багатьох із них це найбільш дієва стратегія виживання. Натомість у вітчизняному органічному виробництві, як і в сільському господарстві загалом, переважає великотоварне монокультурне землеробство (близько 80% продукції становить пшениця озима, соняшник і кукурудза на зерно) — менш трудомістке та більш механізоване порівняно з овочівництвом чи тваринництвом. При цьому подальше збільшення посівів соняшнику та кукурудзи, навіть представляючи це як органічне землеробство, не сприятиме покращенню стану ґрунтів. Скажімо, у Швейцарії органічна кукурудза вирощується на тій самій ділянці один раз на 6–8 років. Сумнівно, що схожі стандарти будуть дотримані в Україні.

Варто прагнути того, щоб у перспективі Україна асоціювалася не з сировинним придатком європейських агровиробників, а з органічним кошиком, у якому переважають продукти переробки з високою часткою доданої вартості. Необхідна виважена державна підтримка органічного виробництва, диференційована за напрямами діяльності (першочергових дотацій потребують овочівництво, тваринництво) та категоріями виробників. Цілком погоджуємося з думкою Міністра аграрної політики та продовольства України про те, що ставку необхідно зробити на раціональне господарювання, спрямоване на захист та покращення здоров'я і благополуччя навколишнього середовища. Вочевидь, на практиці реалізувати цю ключову тезу за умов збереження нинішньої моделі органічного виробництва в Україні, з її обмеженою експортоорієнтованою спеціалізацією, буде доволі складно. Підвищити стійкість виробників до ринкових викликів може згуртування їхніх зусиль, ініціатив і капіталів шляхом організації різноманітних об'єднань — кооперативів, маркетингових груп виробників тощо.

Потужним інструментом диверсифікації сільської економіки, що стимулює виробництво, переробку та споживання агропродукції, надання транспортних, рекреаційно-оздоровчих, побутових послуг у сільській місцевості, є сільський туризм. Цей вид діяльності визнано СОТ однією з найдинамічніших сфер економіки з середньорічними темпами росту 10–30%. Існуюча практика надмірної інтенсифікації сільського господарства може призвести до негативного довгострокового впливу на соціально-економічний розвиток країни в результаті руйнації села не тільки як просторової, природно-ресурсної та соціальної бази сільгоспвиробництва, а й осередку традиційної культури. Власне в концепті сталого розвитку йдеться про необхідність

узгодження виробничих технологій з навколишнім природним середовищем, гармонійного вбудовування виробничих елементів в екосистеми.

Одним із перспективних напрямів диверсифікації сільської економіки та розв'язання соціальних й екологічних проблем села в проекті Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки виділено сільський зелений туризм (СЗТ). Його розвиток пов'язаний із дією трьох чинників, що взаємно підсилюють один одного: по-перше, формування стабільного попиту на послуги СЗТ неможливе без забезпечення належної якості довкілля, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, виробництва екологічно безпечних чи автентичних товарів народного промислу та якісних харчових продуктів; по-друге, члени особистих селянських господарств навіть за умов підвищеного попиту на послуги зеленого туризму залишатимуться незацікавленими у виснажливому використанні природних ресурсів, оскільки за будь-якої кон'юнктури ринку сільське середовище є місцем їхнього проживання; по-третє, важливістю сільського туризму для збереження та відтворення місцевої культури, народних традицій, соціальної інтеграції сільських мешканців, розширення та зміцнення соціальних зв'язків як усередині сільської громади, так і поза нею. Особливо підкреслимо його роль у консолідації громад, набутті навичок колективної діяльності та кооперації (наприклад, для облаштування туристичного простору, поліпшення інфраструктури села, організації культурно-мистецьких акцій тощо).

У сфері СЗТ України 2015 року здійснювало діяльність 235 фізичних осіб-підприємців. Найбільше створених ними садиб функціонувало в Івано-Франківській (179 од.), Чернівецькій (15 од.) та Львівській (12 од.) областях. У 9 регіонах садиб сільського туризму взагалі немає — це Донецька, Житомирська, Запорізька, Київська, Луганська, Рівненська, Сумська, Харківська, Херсонська області. Лідером зеленого туризму є Івано-Франківщина, де зосереджено 76% усіх сільських садиб, що надають туристичні послуги в країні. Протягом року зі 106,2 тис. ночівель у садибах загалом по Україні 60,8 тис. (57%) відбулося на Івано-Франківщині, 12,8 тис. (12%) — у Чернівецькій області, 10,8 тис. (10%) – у Львівській.

У садибах зеленого туризму протягом 2015 р. було розміщено 49,3 тис. осіб, у тому числі 25,0 тис. — в Івано-Франківській, 7,1 тис. – у Чернівецькій, 4,3 тис. — у Хмельницькій, 3,7 тис. — у Волинській областях. Водночас за показником середнього обсягу осіб, розміщених протягом року в одній садибі, лідерами є Волинська (1 830 осіб), Хмельницька (871), Тернопільська (752), Кіровоградська (726) області. Це свідчить про те, що кількість створених садиб не завжди корелює з інтенсивністю їх діяльності.

Загальний дохід від надання послуг зеленого туризму в Україні у 2015 році становив майже 18,4 млн грн; при цьому основну його частку забезпечили Івано-Франківська (10,6 млн грн), Львівська (2,0) та Чернівецька (1,7 млн грн) області — сукупно 78% усіх доходів. Водночас слід вказати на доволі значні витрати сільських садиб на діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, – 10,2 млн грн. Показник фактичних витрат власників сільських садиб у розрахунку на 1 людино-день характеризується значною варіативністю

і складає 146 грн — в Івано-Франківській, 134 — Чернівецькій, 181 — Львівській області, а в середньому по Україні – 154 гривні.

Наявний показник середньої тривалості перебування туристів у сільських садибах (2,2 доби по Україні) є недостатнім для ефективного розвитку цього виду бізнесу. Сьогодні українські громадяни не розглядають сільський зелений туризм як прийнятну альтернативу тривалого відпочинку й оздоровлення, а практика проведення дозвілля на базі сільської оселі залишається в межах пропозиції вихідного дня. Коефіцієнт використання місткості садиб становить 0,19, причому у Львівській та Чернівецькій областях він перевищує середній по країні — 0,32 та 0,23 відповідно. Натомість, на Івано-Франківщині, попри значну загальну та середню місткість садиб, коефіцієнт їх використання є нижчим за середній (0,16).

Порівняно з 2014 р. суттєвих змін щодо кількості та потужності сільських садиб, які надають послуги СЗТ, немає. Протягом року їхня чисельність збільшилася з 233 до 235 од., а місць у них, навпаки, зменшилася на 44 од. (1,5%). Вкрай негативним є факт, що 29 сільських садиб, розташованих у традиційних центрах СЗТ, за цей час припинили свою діяльність: 16 — в Івано-Франківській області, 11 — у Львівській, 2 – на Закарпатті. Загальна кількість розміщених у сільських садибах осіб зросла на 20% (з 39,3 тис. до 49,3 тис.), ночівель — на 12% (з 93,3 тис. до 106,2 тис.). Натомість середня тривалість перебування туристів загалом по Україні зменшилася з 2,4 до 2,2 дня, у т.ч. на Івано-Франківщині – з 2,9 до 2,4 дня. Водночас показник середньої тривалості перебування суттєво зріс у Львівській області (з 3,7 до 4,9 дня) та Чернівецькій (з 1,4 до 1,8 дня).

Суттєве зростання фактичних витрат сільських садиб у розрахунку на один людино-день перебування (зі 117,8 до 153,7 грн) знижує економічну ефективність їх діяльності та з урахуванням значного зменшення кількості садиб може суттєво обмежити розвиток СЗТ у майбутньому.

Таким чином, у цілому СЗТ характеризується негативною динамікою розвитку, у тому числі в традиційних туристичних центрах — Івано-Франківській, Львівській, Чернівецькій областях та на Закарпатті; на території значної частини регіонів сільських садиб взагалі немає або вони представлені нерівномірно. У зв'язку із зазначеним варто виділити такі передумови та завдання щодо розвитку СЗТ:

- регіональні стратегії розвитку малих фермерських господарств мають включати механізми їхнього мікрокредитування для облаштування сільських садиб зеленого туризму. З іншого боку, надання сільським громадам кредитів для облаштування туристичного простору за умов фінансової співучасті громад сприятиме мобілізації місцевих ресурсів та активів, кооперації, а також ефективнішому використанню отриманих коштів (це підтверджує практика реалізації в ЄС проектів сільського розвитку LEADER);

- з метою забезпечення економічної ефективності регіональних програм розвитку СЗТ останні мають ураховувати суттєву відмінність рівня туристично-рекреаційного потенціалу об'єднаних територіальних громад, а також особливу перспективність розвитку сільського зеленого туризму на окремих територіях,

зважаючи на сформовані туристичні потоки та наявну туристичну індустрію. Лісові, водні, ландшафтні ресурси є передумовою розвитку туристичної діяльності. Органам регіональної влади доцільно підготовити пропозиції щодо передачі територіальним громадам частини земель лісового фонду України перспективних у туристичному аспекті районів для рекреаційного використання;

- зусилля органів влади повинні спрямовуватися на забезпечення взаємодії із суб'єктами підприємницької діяльності у сфері сільського туризму, їх професійними асоціаціями з метою створення мережі агротуристичних підприємств. Співпраця у цій сфері потребує надання органами влади консультаційної допомоги підприємцям (наприклад, щодо процедур добровільної реєстрації, сертифікації, ліцензування, категоризації сільських садиб та міні-готелів, можливостей отримання грантів і кредитів), інформаційного й рекламного супроводу. Однією з перспективних форм організації взаємодії держави, територіальних громад і бізнесу є співпраця щодо розвитку аграрних кластерів (у тому числі сільського зеленого туризму), за якої для підприємців забезпечується підвищення конкурентоспроможності і прибутковості продукції, а на регіональному та локальному рівнях унаслідок облаштування сільських територій із сучасною агросервісною, житловою та культурними зонами досягається стабільне соціально-економічне піднесення. Позитивними прикладами цього є створення в Полтавській області туристично-рекреаційного мікрокластера «Гоголівські місця Полтавщини», Хмельницькій — кластера еко-агротуризму «Оберіг», який об'єднує 10 агроосель і понад 60 осіб (власників агроосель, екскурсоводів, власників магазинів та ін.);

- важливим напрямом діяльності є організація еколого-освітніх програм для дітей та молоді на базі осель СЗТ. Також органи влади, зокрема регіональні, мають можливість організувати освітні програми, курси професійної підготовки, підвищення кваліфікації підприємців у галузі сільського туризму, створити відкриті електронні ресурси, що пропонуватимуть послуги власників сільських садиб, а також ефективну систему дорадництва.

У сільському господарстві закладений величезний енергетичний потенціал, реалізація якого здатна посприяти вирішенню як національних (енергетична безпека країни), так і локальних завдань. Вітчизняне аграрне виробництво з позицій світового ринку розглядається переважно як постачальник сировинних ресурсів енергетичних культур першого покоління (ріпак, насіння соняшнику, зернові). При цьому їх вирощування малотрудомістке, що сприяє поступовому вивільненню робочої сили. Ситуацію можна змінити шляхом розвитку власного виробництва біодизелю та біоетанолу. Спільні дослідження Державної установи "Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України" й IIASA підтверджують значний енергетичний потенціал земельної бази України для виробництва біосировини [24]. Найбільш перспективними культурами для північно-західних регіонів є цукровий буряк, а для центральних, південних і східних — солодке сорго. Вирощування цукрового буряку вимагає більшої кількості робочої сили, що позитивно позначиться на сільській зайнятості та зможе компенсувати

скорочення виробництва цукру. З погляду екології саме виробництво енергії з біомаси є найбільш ефективним (окрім виробництва біодизелю з ріпаку) та спричиняє найменші негативні впливи.

Ще один важливий напрям діяльності — це розвиток сонячної та вітрової енергетики. Розміщення відповідних установок на необроблюваних землях (смугах уздовж доріг, покинутих, непривабливих для сільськогосподарського виробництва землях) могло б посприяти підвищенню доходів власників земельних паїв, створенню робочих місць (охорона, обслуговування установок), а для сільських бюджетів стати додатковим джерелом доходів.

Диверсифікація економічної діяльності на селі пов'язана із задоволенням базових потреб сільського населення (в освітніх, медичних, культурних, побутових послугах) та розвитком соціальної інфраструктури, яка нині перебуває в критичному стані (про що йшлося вище). Сільське населення як носій культурної ідентичності за певних умов може стати джерелом формування творчо-креативної сільської економіки, базованої на сукупності культурного, людського та соціального капіталів сільських громад. Важливим засобом реалізації соціокультурного потенціалу села є розвиток туризму, виставково-ярмаркової та фестивальної діяльності. Для цього потрібно зосередитись на трьох головних складових: ідентифікації культурних ресурсів; інформаційній доступності для споживачів; розвитку інфраструктури села.

Дослідження підтверджують наявність зв'язку між рівнем людського капіталу та можливостями працевлаштування в неаграрних сферах економіки, а також між людським капіталом й отриманим доходом. Розвиток індивідуальних здібностей шляхом формування системи безперервної освіти, надання консультаційних послуг тощо є запорукою становлення готовності та мотивованості людини до змін і самозайнятості, її підприємницької активності.

Істотною проблемою виступає обмеженість фінансових ресурсів. Фінансовий потенціал для розвитку підприємництва та диверсифікації сільської економіки прихований у власних фінансах сільських жителів. Сільські домогосподарства менш схильні до розміщення вільних фінансових ресурсів на організованому ринку. Порівняно з міським населенням кількість сільських домогосподарств, які зберігають заощадження на банківських депозитах, у 8 разів нижча. За нашими оцінками, майже 30% сільських домогосподарств заощаджують щороку понад 20% отриманого доходу, а ще 20% — заощаджують 10–20%. Звичайно, ці кошти мають різне цільове призначення та, відповідно, можуть бути затребувані в коротко- або довгостроковій перспективі. Ці фінанси могли б бути залучені для розвитку сільської економіки через створення фінансових організацій громад або кредитних спілок. Такий механізм виконує одразу декілька важливих функцій: створення нових робочих місць (апарат кредитних організацій, нових підприємців), забезпечення додаткового доходу для сільських жителів від розміщення коштів у кредитних організаціях, підвищення загальної самовпевненості в громаді.

4.2. Типологія сільських територій

Типологія адміністративних районів України за методологією Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). З метою виділення сільських і міських територій використано статистичні дані щодо чисельності населення, площі території його проживання та кількості сільського (міського) населення для таких адміністративно-територіальних одиниць усіх регіонів країни, як адміністративні райони й міста обласного значення. Керуючись підходом ОЕСР [188, с. 21-22], на першому етапі класифікації визначено територіальну приналежність міст обласного значення до чинних адміністративних районів у поточних межах регіонів України. Таким чином, кількість адміністративних районів, щодо яких далі здійснено поділ на сільські та міські, залишилася незмінною (за винятком АР Крим). За показником частки сільського населення, що проживає на території адміністративного району (з урахуванням населення і території міст обласного значення) виокремлено три типи районів:

- сільська територія — територія, що включає адміністративний район із розташованими в його межах містами обласного значення, де частка сільського населення перевищує 50%;
- територія проміжного типу — включає адміністративний район із розташованими в його межах містами обласного значення, де частка сільського населення коливається в межах 15–50%;
- міська територія — включає адміністративний район із розташованими в його межах містами обласного значення, де частка сільського населення є меншою за 15%.

Такий підхід дозволив ідентифікувати кожен з адміністративних районів України як сільський, міський або проміжного типу. Слід наголосити, що в такому вигляді адміністративні райони не збігаються з визначеними законодавством України через віднесення до їх складу міст обласного значення. Крім того, за здійсненою класифікацією кількість районів АР Крим збільшилася з 14 до 19. Міські ради міст Алушта, Судак, Феодосія, Ялта, Севастополь виділено в окремі райони: ці міськради мають значну територію й окрім власне міст охоплюють прилеглі населені пункти, тому їх об'єднання з визначеними законодавством адміністративними районами було би штучним.

На наступному етапі класифікації до уваги взято наявність (або відсутність) на території модифікованого (укрупненого) адміністративного району великого міста (понад 200 тис. мешканців). За цим критерієм район, раніше визначений як сільський, відносять до району проміжного типу, якщо на його території розташовано місто з населенням понад 200 тис. мешканців, що складають щонайменше 25% усього населення району. Район, раніше визначений як район проміжного типу, відносять до міського, якщо до його складу входить місто з населенням понад 500 тис. мешканців, що складають принаймні 25% населення регіону (рис. 4.1). Застосування цього критерію не

змінило результатів класифікації адміністративних районів на міські, сільські та проміжного типу, здійсненої на попередньому етапі.

Розширена класифікація адміністративних районів, визначених на попередньому етапі як сільські або проміжного типу, на наближені або віддалені від міського центру (за показником тривалості подорожі мешканців регіону до найближчого міста) через брак належної статистичної інформації та програмного забезпечення на даному етапі не здійснювалася. Результати процедури ідентифікації адміністративних районів України наведено в таблиці 4.3.

Щільність населення та наявність великих міст є важливими критеріями диференціації територій на сільські та міські. ОЕСР поділяє сільські території на переважно сільські (понад 50% мешканців належать до сільських громад – тобто до громад населених пунктів зі щільністю менше 150 жителів на 1 км^2) та відносно сільські (до сільських громад належать від 15 до 50% населення). Використовуючи цей підхід, на наступному етапі здійснено розподіл районів на міські та сільські. Для цього застосовано показник щільності населення району та прийнято до уваги наявність у складі району великих міст (з населенням понад 200 тис. мешканців).

Сільські райони зі щільністю населення менше 150 осіб/км^2 зберігають свій статус сільських. Так само до сільських віднесено сільські райони, щільність яких перевищує 150 осіб/км^2, але які не мають у своєму складі великих міст. Якщо ж сільському району притаманна значна щільність населення (понад 150 осіб/км^2) і до його складу належить велике місто, такий район віднесено до міських (у 2013 р. таких районів в Україні не було).

Міські райони зі щільністю понад 150 осіб/км^2 віднесено до міських. Якщо щільність району, раніше класифікованого як міський, є меншою за цей показник, але на його території розташовано велике місто, такий район зберігає свій статус міського. Якщо ж щільність міського району є меншою за 150 осіб/км^2 і до нього не належить місто з населенням понад 200 тис. мешканців, такий район відноситься до сільських. Незалежно від наявності або відсутності великих міст, проміжні райони зі щільністю населення понад 150 осіб/км^2 віднесено до міських, а зі щільністю менше означеної – до сільських (у 2013 р. проміжних районів із щільністю населення менше

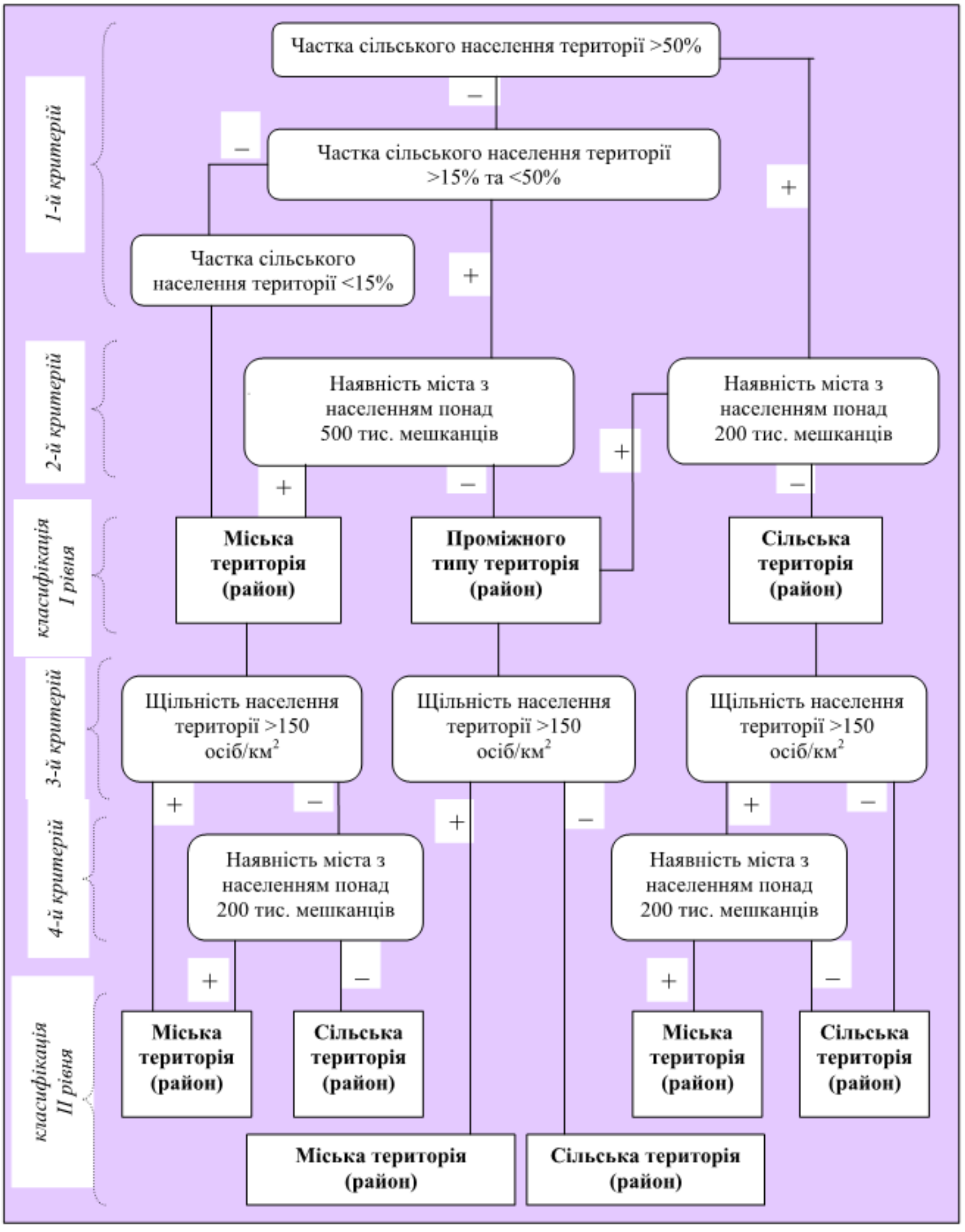


Рис. 4.1. Алгоритм класифікації територій України

Таблиця 4.3

Класифікація адміністративних районів України за трьома типами, 2012 р.

Область	Сільські					Проміжні					Міські				
	Кіль-кість, од.	територія		населення		Кіль-кість, од	територія		населення		Кіль-кість, од	територія		населення	
		тис. км^2	%	тис. осіб	%		тис. км^2	%	тис. осіб	%		тис. км^2	%	тис. осіб	%
Україна	**338**	**389,6**	**64,6**	**13 903**	**30,4**	**126**	**169,0**	**28,0**	**13 495**	**29,5**	**31**	**44,9**	**7,4**	**18 356**	**40,1**
АР Крим	10	15,7	58,1	598	25,5	6	9,8	1,6	1 119	47,7	3	1,5	0,2	628	26,8
Вінницька	23	22,5	85,0	1 012	61,7	3	2,9	0,5	183	11,1	1	1,0	0,2	446	27,2
Волинська	12	15,6	77,6	501	48,3	4	4,5	0,7	536	51,7					
Дніпропетровська	10	13,0	40,9	293	8,8	9	14,2	2,4	965	28,9	3	4,7	0,8	2 079	62,3
Донецька	5	6,3	23,6	150	3,4	6	8,2	1,4	436	9,8	7	12,0	2,0	3 847	86,8
Житомирська	15	19,2	64,4	464	36,3	8	10,6	1,8	815	63,7					
Закарпатська	11	10,8	84,6	869	69,7	2	2,0	0,3	379	30,3					
Запорізька	12	15,1	55,4	334	18,5	7	10,4	1,7	634	35,2	1	1,7	0,3	834	46,3
Івано-Франківська	12	12,4	89,0	927	67,2	2	1,5	0,3	453	32,8					
Київська	14	16,9	58,4	469	10,4	9	9,2	1,5	706	15,7	2	2,8	0,5	3 318	73,8
Кіровоградська	15	16,4	66,9	399	39,5	5	6,4	1,1	329	32,6	1	1,7	0,3	282	27,9
Луганська	8	11,5	43,3	208	9,1	4	5,9	1,0	346	15,1	6	9,2	1,5	1 737	75,8
Львівська	15	16,3	74,7	1 035	40,7	4	4,4	0,7	637	25	1	1,1	0,2	872	34,3
Миколаївська	15	19,1	77,9	425	35,9	3	3,8	0,6	229	19,3	1	1,7	0,3	530	44,8
Одеська	21	27,8	83,4	951	39,8	4	4,5	0,7	287	12	1	1,0	0,2	1 151	48,2
Полтавська	20	22,3	77,6	622	41,8	4	5,1	0,9	543	36,5	1	1,3	0,2	322	21,7
Рівненська	14	16,9	84,2	711	61,7	2	3,2	0,5	442	38,3					
Сумська	5	5,2	21,8	125	10,8	13	18,6	3,1	1 037	89,2					
Тернопільська	16	13,0	94,2	802	74,0	1	0,8	0,1	282	26					
Харківська	17	17,7	56,4	479	17,4	9	12,0	2,0	622	22,6	1	1,7	0,3	1 654	60
Херсонська	13	19,1	67,2	380	34,9	5	9,3	1,5	708	65,1					
Хмельницька	14	13,2	63,9	546	41,1	6	7,4	1,2	781	58,9					
Черкаська	15	14,5	69,3	575	44,7	5	6,4	1,1	711	55,3					
Чернівецька	10	7,3	90,5	599	66,2						1	0,8	0,1	305	33,8
Чернігівська	16	21,6	67,7	431	39,2	5	7,7	1,3	317	28,9	1	2,6	0,4	350	31,9

Таблиця 4.4

Класифікація адміністративних районів України за двома типами, 2012 р.

	сільські					міські					загалом				
	Кіль-кість, од	територія		населення		Кіль-кість, од	територія		населення		Кіль-кість, од	територія		населення	
		тис. км^2	%	тис. осіб	%		тис. км^2	%	тис. осіб	%		тис. км^2	%	тис. осіб	%
Україна	**450**	**540,7**	**89,6**	**22 919**	**50,1**	**45**	**62,9**	**10,4**	**22 835**	**49,9**	**495**	**603,5**	**100,0**	**45 754**	**100,0**
АР Крим	15	23,6	87,5	1 200	51,2	4	3,4	12,5	1 144	48,8	19	26,9	100,0	2 344	100,0
Вінницька	26	25,5	96,1	1 195	72,8	1	1,0	3,8	446	27,2	27	26,5	100,0	1 641	100,0
Волинська	15	19,1	95,0	765	73,8	1	1,0	5,0	272	26,2	16	20,1	100,0	1 037	100,0
Дніпропетровська	19	27,3	85,5	1 258	37,7	3	4,7	14,6	2 079	62,3	22	31,9	100,0	3 337	100,0
Донецька	11	14,5	54,6	586	13,2	7	12,0	45,4	3 847	86,8	18	26,5	100,0	4 433	100,0
Житомирська	22	28,3	95,0	938	73,3	1	1,5	5,0	342	26,7	23	29,8	100,0	1 279	100,0
Закарпатська	11	10,8	84,6	869	69,7	2	2,0	15,4	379	30,3	13	12,8	100,0	1 247	100,0
Запорізька	19	25,5	93,7	967	53,7	1	1,7	6,3	834	46,3	20	27,2	100,0	1 801	100,0
Івано-Франківська	12	12,4	89,0	927	67,2	2	1,5	11,0	453	32,8	14	13,9	100,0	1 380	100,0
Київська	23	26,1	90,2	1 175	26,2	2	2,8	9,8	3 318	73,8	25	28,9	100,0	4 492	100,0
Кіровоградська	20	22,8	93,2	728	72,1	1	1,7	6,9	282	27,9	21	24,5	100,0	1 010	100,0
Луганська	14	19,9	74,5	816	35,6	4	6,8	25,5	1 476	64,4	18	26,7	100,0	2 291	100,0
Львівська	17	18,6	85,2	1 304	51,2	3	3,2	14,8	1 241	48,8	20	21,8	100,0	2 545	100,0
Миколаївська	18	22,9	93,1	653	55,2	1	1,7	6,9	530	44,8	19	24,6	100,0	1 183	100,0
Одеська	25	32,3	97,0	1 238	51,8	1	1,0	3,0	1 151	48,2	26	33,3	100,0	2 389	100,0
Полтавська	23	26,1	90,8	800	53,8	2	2,7	9,2	688	46,2	25	28,8	100,0	1 488	100,0
Рівненська	15	18,8	93,7	814	70,6	1	1,3	6,3	339	29,4	16	20,1	100,0	1 153	100,0
Сумська	17	21,8	91,6	825	71,0	1	2,0	8,4	337	29,0	18	23,8	100,0	1 162	100,0
Тернопільська	16	13,0	94,2	802	74,0	1	0,8	5,8	282	26,0	17	13,8	100,0	1 084	100,0
Харківська	26	29,7	94,5	1 101	40,0	1	1,7	5,6	1 654	60,0	27	31,4	100,0	2 755	100,0
Херсонська	17	26,5	93,1	680	62,5	1	2,0	6,9	408	37,5	18	28,5	100,0	1 088	100,0
Хмельницька	19	19,3	93,6	1 011	76,2	1	1,3	6,4	316	23,8	20	20,6	100,0	1 327	100,0
Черкаська	19	19,2	91,9	921	71,7	1	1,7	8,1	364	28,3	20	20,9	100,0	1 285	100,0
Чернівецька	10	7,3	90,5	599	66,2	1	0,8	9,5	305	33,8	11	8,1	100,0	904	100,0
Чернігівська	21	29,3	91,8	748	68,1	1	2,6	8,2	350	31,9	22	31,9	100,0	1 098	100,0

150 осіб/км^2 в Україні не було). Результати класифікації наведено в таблицях 4.3-4.4.

Таким чином, в Україні сільські території складають 89,6% загальної площі країни; на цих територіях проживає 50,1% населення. Для порівняння, у Польщі частка сільських територій, визначених за даними Національного територіального кадастру чи на основі критеріїв OECD та Eurostat, коливається від 86 до 93% території країни, а частка мешканців сільських територій – від 29 до 34% від загальної кількості населення Польщі (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Класифікація сільських територій України та Польщі

Класифікаційний підхід	**Частка сільських територій країни, %**	**Частка сільських мешканців у структурі населення, %**
Україна		
Державна служба статистики		
2010	–	31,3
2011	–	31,2
2012	–	31,1
2013	–	31,0
За авторським алгоритмом (2010)	89,6	50,1
Польща		
Національний територіальний кадастр (2010 р.)	93,1	39,2
OECD (2005 р.)	91,0	34,4
Eurostat (2005 р.)	85,7	29,3

Джерело: розраховано за [188; 195].

За результатами класифікації до сільських належать переважна більшість районів в Україні (450 з 495 од.). Найбільшою їх частка в Одеській (97%), Вінницькій (96), Волинській, Житомирській областях (по 95%). За часткою населення сільських територій переважають Тернопільська (74%), Закарпатська (70), Івано-Франківська (67), Чернівецька (66%) області.

За даними 2013 р. та без урахування населення і площі тимчасово окупованих територій (АР Крим, Донецька та Луганська області), в Україні кількість сільських районів залишилася незмінною (415 од.). При цьому через загальну депопуляцію та прискорене зменшення чисельності сільського населення частка населення сільських територій України у порівнянні з 2010 р. зменшилася з 57,8 до 57,3% (табл. 4.6). Найбільше чисельність населення сільських територій скоротилася у Вінницькій, Полтавській, Харківській, Хмельницькій, Чернівецькій та Чернігівській областях. Враховуючи поточні демографічні тенденції, слід очікувати подальшого зменшення чисельності населення сільських територій; при цьому структура територій за типами поселень у середньостроковій перспективі залишиться незмінною.

Таблиця 4.6

Динаміка чисельності населення сільських територій адміністративних районів України

Область	2010		2013	
	тис. осіб	%	тис. осіб	%
Україна *(без тимчасово окупованих територій)*	**21192,4**	**57,8**	**20900,2**	**57,3**
Вінницька	1195,1	72,8	1167,1	72,1
Волинська	764,9	73,8	763,1	73,3
Дніпропетровська	1257,6	37,7	1238,3	37,6
Житомирська	937,5	73,3	921,4	73,0
Закарпатська	1247,4	100,0	1256,8	100,0
Запорізька	967,4	53,7	951,7	53,6
Івано-Франківська	1055,3	76,5	1053,5	76,2
Київська	1174,8	26,2	1168,8	25,6
Кіровоградська	728,2	72,1	708,3	71,7
Львівська	1672,3	65,7	1665,6	65,6
Миколаївська	653,2	55,2	642,5	55,0
Одеська	1237,7	51,8	1232	51,4
Полтавська	800,0	53,8	775,1	53,2
Рівненська	813,8	70,6	819	70,7
Сумська	824,7	71,0	798,5	70,5
Тернопільська	802,2	74,0	790,1	73,6
Харківська	1100,8	40,0	1078,5	39,4
Херсонська	680,2	62,5	669,8	62,5
Хмельницька	1011,2	76,2	988,1	75,6
Черкаська	921,1	71,7	897,5	71,2
Чернівецька	599,0	66,2	595,8	65,6
Чернігівська	748,0	68,1	718,7	67,4

Типологія сільських територій за ознаками соціального розвитку та стану навколишнього природного середовища. Завданням подальшої типології є об'єднання сільських територій (адміністративних районів) у групи й типи за сукупністю показників, виходячи зі спільності основних характеристик (умов) їхнього соціально-екологічного розвитку на основі методології, описаної раніше.

На основі запропонованої методики обчислено інтегральні групові індекси екологічного та соціального рівнів розвитку сільських територій чотирьох регіонів країни: Житомирського, Київського, Вінницького та Чернігівського, а також зведено інтегральний індекс еколого-соціального розвитку (дод. В). Оцінка групових індексів дала змогу виявити територіальні диспропорції та класифікувати території України за ступенем однорідності й тенденціями їхнього розвитку. Для цього було використано матрицю визначення рівня еколого-соціального розвитку сільських територій (табл. 4.7).

Аналіз основних територіальних диспропорцій засвідчує значну диференціацію рівнів розвитку як окремих складових екологічного стану та соціального розвитку, так й еколого-соціального загалом. У 2014 р. різниця між максимальним і мінімальним значенням інтегрального індексу екологічного

стану для трьох областей (Житомирської, Вінницької, Чернігівської) становила в середньому 6,1 разу, тоді як для Київській області – в 259 разів; відповідна різниця для інтегрального індексу соціального розвитку сільських регіонів для всіх чотирьох областей – в середньому 2,7 разу. Це негативно характеризує якість (збалансованість, комплексність) політики сільського розвитку, а також слугує обґрунтуванням для визначення загальнодержавних і територіальних пріоритетів підвищення її ефективності у процесі реалізації сучасної парадигми сталого розвитку.

Таблиця 4.7

Матриця визначення рівня еколого-соціального розвитку сільських територій

Екологічний стан	А. Критичний (0,001-0,207)	АА	АБ	АВ	АГ
	Б. Напружений (0,208-0,414)	БА	ББ	БВ	БГ
	В. Задовільний (0,415-0,621)	ВА	ВБ	ВВ	ВГ
	Г. Сприятливий (0,621-1,000)	ГА	ГБ	ГВ	ГГ
		А. Критичний (0,000-0,600)	Б. Напружений (0,601-0,800)	В. Задовільний (0,801-1,000)	Г. Сприятливий (1,001-)
	Соціальний розвиток				

Джерело: авторська розробка

В результаті виявлено, що за рівнем екологічного та соціального розвитку можна виділити такі групи сільських територій:

– I – критичний рівень – території з критичним рівнем екологічного стану при напружено-сприятливому рівні соціального розвитку;

– II – напружений рівень – території з напруженим рівнем екологічного стану при напружено-сприятливому рівні соціального розвитку;

– III – відносно задовільний рівень – території із задовільним рівнем екологічного стану при напруженому рівні соціального розвитку;

– IV – задовільний рівень – території із задовільним рівнем екологічного стану при задовільно-сприятливому рівні соціального розвитку;

– V – відносно сприятливий рівень – території із сприятливим рівнем екологічного стану при критично-напруженому рівні соціального розвитку;

– VI — сприятливий рівень – території із сприятливим рівнем екологічного стану при сприятливому рівні соціального розвитку (табл. 4.8).

Таблиця 4.8

Класифікація територій України за рівнем
еколого-соціального розвитку сільських територій

Група		Склад групи, райони				Кіль-кість регі-онів
		Київська область	**Житомирська область**	**Чернігівська область**	**Вінницька область**	
I	критичний рівень	Васильківський Обухівський Тетіївський Білоцерківський	Баранівський Любарський	Варвинський		**7**
II	напружений рівень	Яготинський К.-Святошинський	Нов.-Волинський			**3**
III	відносно задовільний рівень	Фастівський	Житомирський Радомишльський Брусилівський Андрушівський	Прилуцький	Жмеринський Барський Немирівський Чернівецький Липовецький Крижопільський Могилів-Подільський Тульчинський	**14**
IV	задовільний рівень	Бориспільський Богуславський Баришівський Згурівський Кагарлицький Броварський Миронівський Сквирський Таращанський Ставищенський Рокитнянський П.-Хмельницький Володарський	Бердичівський Ружинський Черняхівський Попільнянський Чуднівський	Носівський Талалаївський Бобровицький Бахмацький Ічнянський Срібнянський	Оратівський Хмільницький Калинівський Погребищенський Іллінецький Тиврівський Шаргородський Гайсинський Ямпільський Теплицький Козятинський Томашпільський Тростянецький Вінницький Бершадський	**39**
V	відносно сприятливий рівень	Іванківський Поліський Макарівський Вишгородський Бородянський	Малинський Коростенський Народицький Овруцький Лугинський Вол.-Волинський Ємільчинський Олевський Червоноармійський Коростишівський	Чернігівський Козелецький Ніжинський Ріпкинський Щорський Коропський	Мурованокурилов-ецький Піщанський Літинський Чечельницький	**25**
VI	сприятливий рівень		Романівський	Корюківський Сосницький Менський Борзнянський Н.-Сіверський Городнянський Куликівський Семенівський		**9**

*Джерело: авторська розробка

Результати цього варіанту класифікації сільських територій України засвідчують наявність та усталення тенденцій до подальшого поглиблення значних територіальних відмінностей.

На основі класифікації території України за рівнем екологічного та соціального розвитку сільських територій та подальшої агрегації сукупності їх інтегральних характеристик у розрізі районів визначено просторові відмінності рівня еколого-соціального розвитку в цілому.

Згідно з результатами дослідження, до I групи було віднесено 7 районів 3-х областей (рис. 4.2). Для неї характерними є високі показники екологічної забрудненості сільських територій. Зокрема, Обухівський (124,8 т/км^2) та Варвинський (6,7 т/км^2) райони мають одні з найвищих показників викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря в своїх областях, і всі регіони групи – найвищі показники наявності відходів I-III класів небезпеки. Та розбалансованість показників соціального розвитку: від найгірших у Васильківському районі, де переважають сільські населені пункти, де за 2011-2013 роки кількість померлих перевищує кількість народжених; у Баранівському – де багато сіл без дітей та низький рівень зайнятості населення, до Тетіївського та Білоцерківського – де нараховується мала кількість малолюдних та сіл без дітей, та відносно високі показники соціальної інфраструктури.

II групу сформували 3 райони 2-х областей: Яготинський, К.-Святошинський та Нов.-Волинський. Це райони, яким також притаманні високі показники екологічної забрудненості сільських територій, зокрема, значними є показники викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря при розрізнених показниках соціального розвитку.

14 регіонів 4-х областей входять до складу III групи. Зауважимо, що 8 з них – це райони Вінницької області. Ця група характеризується кращими показниками рівня соціального розвитку при задовільних показниках екологічної ситуації.

До IV групи належить найбільша кількість районів – 39 з 4-х областей, 24 з яких мають задовільний рівень розвитку як екологічної, так і соціальної складової. Серед районів групи чітко виділяється група районів Чернігівської області, які мають високі показники наявності відходів I-III класів небезпеки та Калинівський (4,7 т/км^2), Гайсинський (5,0) і Томашпільський (4,4 т/км^2) райони Вінницької області, де високі показники викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, при цьому в Томашпільському районі спостерігається один з найвищих показників наявності відходів – 51,8 т.

V група налічує 25 районів з 4-х областей. Це райони які мають одні з найкращих показників екологічного стану, однак за наявності деяких диспропорцій у рівні екологічного забруднення сільських територій та низького рівня соціального розвитку увійшли до цієї групи. Так, Вишгородський район Київської області із-за наявності великої кількості відходів (44 т) не увійшов до останньої групи.

VI групу утворюють 9 регіонів двох областей, при цьому лише один район – Романівський – це представник Житомирської області. Решта – це сільські

території північної частини Чернігівської області. В групу входять райони, які мають одні з найкращих показників еколого-соціального розвитку сільських територій.

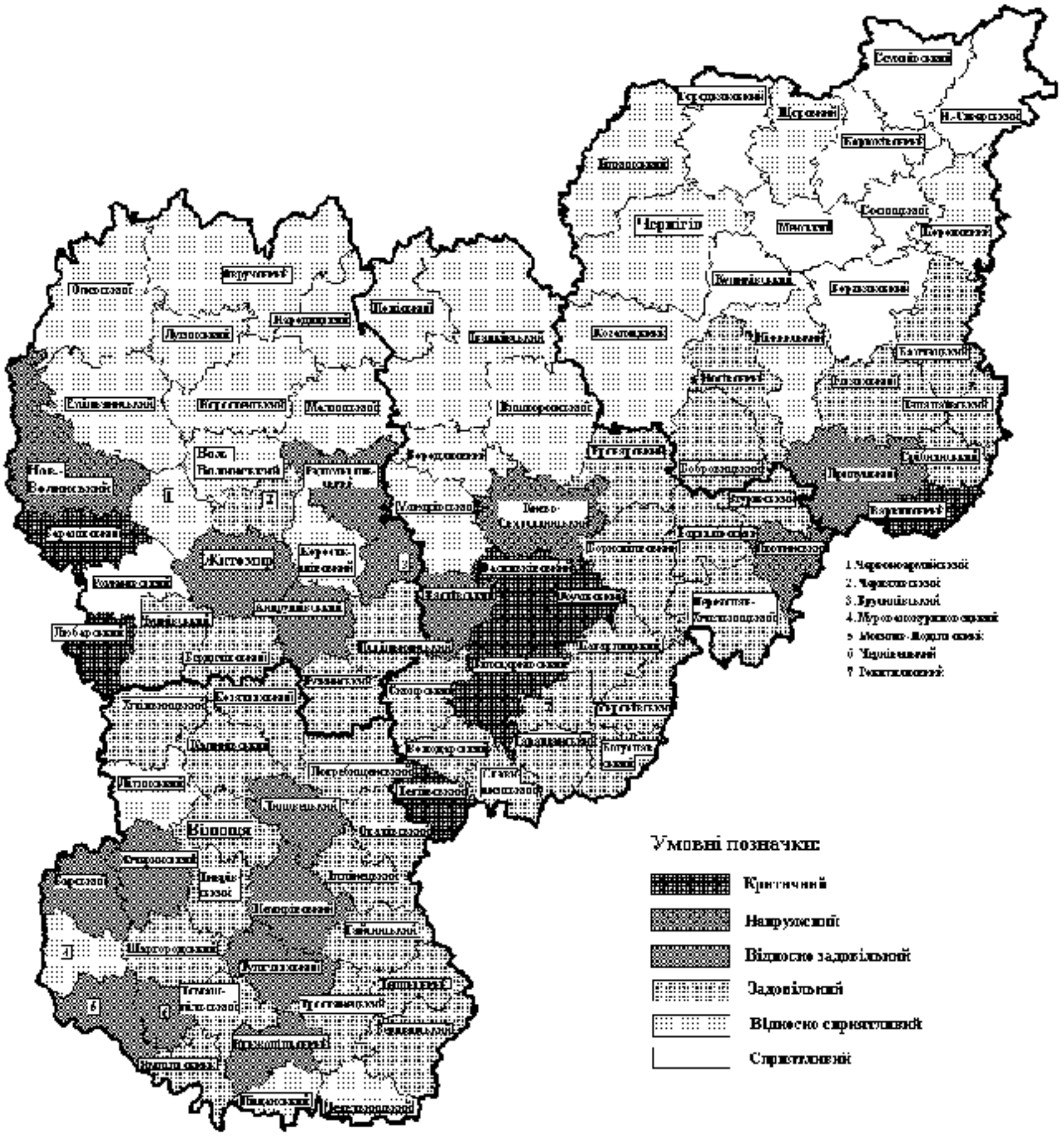


Рис. 4.2. Класифікація територій України за рівнем еколого-соціального розвитку сільських територій

4.3. Прогноз розвитку сільських територій України: ризики та загрози

Оцінка впливу процесів децентралізації на соціально-екологічний розвиток сільських територій. Як уже зазначалося, процеси децентралізації пов'язані як з новими можливостями, так і загрозами для розвитку сільських територій (табл. 4.9), котрі безумовно, негативно позначатимуться на функціонуванні соціальної сфери села та його екологічному стані. Необхідні їх дослідження й наукове обґрунтування можливих шляхів запобігання.

Таблиця 4.9

SWOT-аналіз впливу механізму децентралізації влади
на соціально-екологічні аспекти розвитку сільських територій

Сильні сторони	Слабкі сторони (ризики)
1. Матеріальною основою місцевого самоврядування визначаються земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади. 2. Фінансовою основою місцевого самоврядування визначаються місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. 3. Територіальні громади отримують достатньо широке коло компетенцій щодо вирішення питань місцевого значення, в т.ч. соціально-екологічного розвитку. Висока мотивація цих громад до активної діяльності. 4. Префекту (на відміну від держадміністрацій) надаються наглядово-контрольні функції, що має ліквідувати паралелізм у роботі з органами місцевого самоврядування. 5. Територіальні громади отримують можливість об'єднувати об'єкти комунальної власності та кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій й установ, створюючи для цього відповідні органи і служби, що має сприяти концентрації зусиль, спрямованих на прискорення соціально-екологічного розвитку сільських територій.	1. Територіальні громади на селі сьогодні у переважній більшості не володіють землею в своїх межах і не мають майна, яке би забезпечувало їм прибуток. Слабка матеріально-технічна база соціальної сфери села. Недостатній рівень психо-фізіологічного і психо-соматичного здоров'я членів сільських громад. Невисока мотивація до професійної діяльності. 2. У чинному Бюджетному кодексі України відсутні чіткі й економічно обґрунтовані критерії розмежування видатків між різними рівнями бюджетів. 3. Допускається зміна компетенцій органу місцевого самоврядування з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів, що нейтралізує значення наданих повноважень. 4. Відсутність закону, що конкретизував би повноваження префекта, обумовлює збереження ризику виникнення конфлікту компетенцій між ним і органами місцевого самоврядування. 5. Об'єкти спільної власності територіальних громад перебувають в управлінні районної чи обласної ради та утримуються за рахунок коштів районного чи обласного бюджету, що обмежує роль відповідних служб, створених територіальними громадами.

Продовження таблиці 4.9

Можливості	Загрози
1. Передбачається покласти принцип субсидіарності в основу розмежування повноважень щодо органів місцевого самоврядування, що має стимулювати громадян до відповідальності за соціально-екологічний розвиток території проживання. 2. Територіальна громада наділяється правом проведення місцевих референдумів, що має стати дієвим інструментом місцевого самоврядування. Впровадження в цей процес комп'ютерних та інших інноваційних технологій. Матеріальне стимулювання активних членів територіальних громад.	1. Незадовільна екологічна ситуація на селі. Низький рівень винагороди за працю сільських жителів. Економічна криза та високий рівень інфляції. Недостатньо розвинена на селі правова база. Непрофесійне керівництво на галузевому рівні. 2. Передбачається застосовувати принцип делегування повноважень від вищих владних органів до нижчих з можливістю їх відкликання, що не відповідає принципу субсидіарності й не сприятиме стимулюванню громадян до відповідальності за розвиток території проживання
3. Передбачається, що серед засад, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій, – децентралізації влади, повсюдність та спроможність місцевого самоврядування, сталий розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Це дає підстави для формування механізму децентралізованої влади, яка впливає на соціально-екологічні аспекти розвитку сільських територій, на розширення мережі робочих місць на селі за рахунок виробництва екологічно чистої продукції.	3. Перспектива ухвалення закону про місцеві референдуми не визначена, що унеможливлює використання цього інструменту місцевого самоврядування. 4. Громаду з потенціального органу самоорганізації населення буде перетворено на первинну адміністративно-територіальну одиницю, що зменшує можливості її безпосереднього впливу на розвиток власної території

Виділено найбільш значимі групи ризиків, а саме:

1. Ризики, обумовлені необхідністю об'єднання територіальних громад із метою забезпечення їх фінансової спроможності. Добровільний характер такого об'єднання, передбачений Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», не гарантує систематичного застосування відповідних норм. Можливий політичний спротив локальних еліт із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості. Соціальна база спротиву може розширитися через побоювання мешканців окремих відносно розвинутих сільських рад утратити статус та інфраструктурні переваги.

2. Ризики подальшого поглиблення диспропорцій економічного розвитку на локальному рівні та спричинене цим загострення соціальних й екологічних проблем на сільських територіях. Зміни до Бюджетного кодексу України розглядаються як основа для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності. Вони передбачають зарахування до бюджетів об'єднаних громад 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) і 100% єдиного податку. Однак, як засвідчує аналіз перспективних планів, без створення економічного базису та підвищення рівня зайнятості сільського населення в адміністративних межах громади багато сільських територіальних громад залишатимуться фінансово неспроможними.

За станом на кінець вересня 2015 р. перспективні плани були схвалені у 22 областях, 16 з них затверджені Кабінетом Міністрів України (дод. Е). Для дослідження обрано перспективні плани декількох регіонів країни, які мають різне географічне розташування, напрями ведення господарства, соціальний компонент розвитку територій тощо (табл. 4.10).

Таблиця 4.10

Співвідношення існуючого територіального поділу
та сформованих територій громад

Область	Район		Об'єднана територіальна громада		Чисельність наявного населення, тис.
	кількість, од.	населені пункти, од.	кількість од.	населені пункти, од.	
Вінницька	27	1504	106	1487	1610,6
Житомирська	23	1668	39	1675	1256,0
Одеська	26	1176	29	311	2396,4
Полтавська	25	1841	57	1044	1449,0
Чернівецька	11	417	35	413	910,0

Джерело: [9; 108-111].

Слід зауважити, що не всі населені пункти нині визначились із об'єднанням. Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єднаються, будуть позбавлені права на виконання делегованих державою повноважень. Вони виконуватимуть виключно самоврядні повноваження. Доходи громад, які не виявили бажання об'єднуватись, формуватимуться відповідно до статті 69, а видатки – статей 88 та 91 Бюджетного Кодексу України (табл. 4.11).

Згідно з перспективними планами [108-111], у Вінницькій області повинно бути сформовано 106 територіальних громад, у тому числі 21 міську територіальну громаду, 22 селищних та 63 сільських (табл. 4.12); Житомирській – 39 територіальних громад (нині затверджено кабміном 37), із них 7 із часткою міського населення понад 70%, 8 — 50–70%, 24 — із переважанням сільського населення, у тому числі в 7 громадах немає міст або селищ міського типу; Одеській – 29 територіальних громад (кабміном затверджено 24), у тому числі 2 міські територіальні громади, 8 селищних та 19 сільських; Полтавській – 57 територіальних громад (затверджено 36), у тому числі 9 міських територіальних громад, 16 селищних та 32 сільських; Чернівецькій області повинно бути сформовано 35 територіальних громад, у тому числі 11 міських територіальних громад, 6 селищних та 18 сільських.

Таблиця 4.11

Розподіл видатків з власних бюджетів громад, що об'єдналися, і тих, що не об'єдналися за перспективним планом

Видатки з бюджетів громад, **що об'єдналися** відповідно до перспективного плану (а також міст обласного значення та районів)	Видатки з бюджетів *сіл, селищ міст районного значення*, **що не об'єднані** за перспективним планом
Ст.89 БК: **1) Освіта**: а) дошкільна; б) загальна середня; в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; г) інші державні освітні програми; ґ) вища (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів); д) позашкільну. **2) Охорона здоров'я:** а) первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога; б) програми медико-санітарної освіти; в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги. 3) **Соціальний захист та соціальне забезпечення:** а) державні програми соціального забезпечення й соціального захисту (за рахунок цільових субвенцій з Державного бюджету України); б) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, **5) Культура та мистецтво** (в т.ч. сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби та бібліотеки; театри, районні (міські) або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи тощо. **6) Фізична культура і спорт**. **7) Утримання органів місцевого самоврядування** (ст. 91). *Тобто виконується весь спектр делегованих повноважень, здійснюється управління всіма бюджетними установами, що здійснюють ці повноваження*	**1) органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення** (ст.88). Всі інші видатки, що забезпечують функціонування їх інфраструктури (садки, будинки культури, бібліотеки раніше фінансувалися з сільських, селищних, міських, міст районного значення бюджетів), тепер здійснюються з районного бюджету (ст. 89 БКУ). *Тобто делегованих повноважень такі громади не здійснюють, а функції управління відповідними бюджетними установами належать виключно району.*
У компетенції всіх місцевих бюджетів (незалежно від факту об'єднання громад) залишаються видатки, які регламентуються ст. 91 БКУ	

Таблиця 4.12

Кількість адміністративно-територіальних одиниць сформованих територій громад

Область	Всього громад	У тому числі			Середній розмір громад, тис. осіб			
		міські	селищ-ні	сільсь-кі	всього	міські	селищні	сільські
Вінницька	106	21	22	63	15,5	44,0	13,1	6,8
Житомирська	39	12	18	9	32,4	75,7	16,4	6,7
Одеська	29	2	8	19	8,5	23,4	10,9	6,0
Полтавська	57	9	16	32	10,5	33,4	9,6	4,6
Чернівецька	35	11	6	18	26,2	49,0	26,4	12,2

Джерело: [9; 108-111].

Наприклад, у Житомирській області за попередніми розрахунками обсяг власних доходів до загального фонду бюджету громади (без урахування трансфертів із державного бюджету) на умовах нормативно-правової бази 2015 року становитиме від 371 (Барашівська громада) до 2 096 грн на 1 особу населення (Іршанська), тобто з різницею у 5,6 разу. Критична ситуація спостерігається в Барашівській, Потіївській, Олевській, Червоноармійській, Дубрівській, Головинській громадах (табл. 4.13). Найбільший розрив цього показника реєструється у Вінницькій області — 27,6 рази (від 82 грн на 1 особу в Хмільницькій громаді до 2 267 грн — Якушинецькій громаді) (дод. Ж).

Таблиця 4.13

Основні прогнозні показники бюджетів територіальних громад Житомирської області

Територіальна громада	Обсяг доходів загального фонду бюджету в розрахунку на одну особу, грн		Питома вага власних доходів у загальному обсязі доходів загального фонду, %	Обсяг видатків загального фонду бюджету в розрахунку на одну особу, грн
	усього	без урахування трансфертів		
Андрушівська	2433	803,5	33,0	2433
Баранівська	2199	565,6	25,7	2298
Довбиська	1923	393,0	20,4	1961
Дубрівська	2238	561,3	25,1	2671
Бердичівська	2240	1040,6	46,5	2240
Брусилівська	2834	984,6	34,7	2930
В.-Волинська	2335	636,9	27,3	2241
Іршанська**	3163	2095,8	66,3	2400
Новоборівська	2202	635,5	28,9	2089
Ємільчинська	2599	595,4	22,9	2576
Барашівська	2327	371,4	16,0	2327
Житомирська**	2923	1656,8	56,7	2592
Гулянецька	2733	965,4	35,3	2459
Лісівщинська	2821	1252,5	44,4	2403
Коростенська	2380	1207,2	50,7	2397
Коростишівська	2309	846,3	36,6	2129

Продовження таблиці 4.13

Лугинська	2223	574,3	25,8	2300
Любарська	2849	1031,9	36,2	2723
Малинська	2867	1206,7	42,1	3162
Народицька	2646	872,0	33,0	2969
Н.-Волинська	2511	1116,1	44,4	2329
Городницька	2778	571,4	20,6	2286
Овруцька	2255	801,9	35,6	2255
Словечанська	2545	588,3	23,1	2545
Олевська	2232	466,4	20,9	2240
Попільнянська	2793	1139,0	40,8	2359
Родомишльська	2316	888,9	38,4	2319
Потіївська	2334	386,1	16,5	2410
Романівська	2369	693,3	29,3	2544
Миропільська	2422	882,0	36,4	2657
Ружинська	2581	944,9	36,6	2686
Червоноармійська	2429	517,4	21,3	2429
Високівська	2438	637,9	26,2	2080
Головинська	2391	569,3	23,8	2220
Черняхівська	2621	913,0	34,8	2492
Чуднівська	2543	979,0	38,5	2446
В. Коровинецька	2393	826,3	34,5	2103
Іванопільська	2564	978,9	38,2	2173
Краснопільська	2817	1151,7	40,9	2620

Джерело: розраховано за [9].

**Дані потребують уточнення.

Це передусім пов'язано з нерозвиненістю в сільський територіальних громадах сфери прикладання праці. За даними суцільного обстеження соціально-економічного становища сільських населених пунктів, на початок 2014 р. у селах країни 54,9% зайнятого населення, яке має реєстрацію місця проживання на території сільського населеного пункту, працювало за його межами (табл. 4.14).

Так, за даними суцільного обстеження соціально-економічного становища сільських населених пунктів, на початок 2014 р. у селах Житомирщини 61,9% зайнятого населення яке має реєстрацію місця проживання на території сільського населеного пункту, працювало за його межами, у тому числі 14,5% — в інших областях та за кордоном (тобто ПДФО такі зайняті сплачуватимуть за межами громади).

У середньому власні надходження в Житомирській області, за прогнозними розрахунками, становитимуть майже 43% доходів загального фонду бюджетів громад. Аналогічні показники характерні для Польщі: 2012 р. місцеві доходи забезпечували 46,6% надходжень до бюджетів гмін (міських — 59,8, сільських — 38,5%). Проте рівень територіальної диференціації цього показника є вкрай високим. Наприклад, у 9 територіальних громадах Житомирщини частка власних доходів буде менша ніж 25%. Передусім це громади, де переважає сільське населення. Ключову роль у забезпеченні на їх

території мінімальних соціальних стандартів і норм відіграватимуть трансферти з державного бюджету.

Таблиця 4.14

Зайняте сільське населення, що працює за межами місця реєстрації проживання

Область	Усього працюючих, тис. осіб	з них працюють за межами місця реєстрації проживання		у тому числі			
		усього, тис. осіб	частка від загальної кількості працюючих, %	в містах та смт.		за кордоном	
				усього, тис. осіб	частка від загальної кількості працюючих, %	усього, тис. осіб	частка від загальної кількості працюючих, %
Україна	3592,1	1970,3	54,9	1321,6	36,8	205,2	5,7
Вінницька	187,1	78,4	41,9	43,1	23,0	5,5	2,9
Житомирська	135,5	83,8	61,8	56,1	41,4	2,9	2,1
Одеська	245,9	118,0	48,0	93,8	38,1	6,5	2,6
Полтавська	180,9	88,9	49,1	61,5	34,0	2,4	1,3
Чернівецька	116,0	62,7	54,0	23,3	20,1	27,9	24,0

Джерело: [148].

Значно вищою є частка власних надходжень у бюджетах територіальних громад Полтавської, Вінницької та Одеської областей — понад 80% (дод. Ж). Проте і тут виділяється значна кількість виражених депресивних територіальних громад. Навіть з урахуванням трансфертів доходів бюджету в багатьох із сільських громад України, де наявні численні малі та дрібні сільські поселення, не вистачить для покриття мінімально необхідного обсягу соціальних видатків. Тобто, практично не буде можливості інвестувати власні ресурси у відтворення та інноваційний розвиток територіальних економічних систем, що в остаточному підсумку може ще більше посилити негативні явища в соціальній та екологічній сферах.

Неоднозначним також є податок на нерухомість, оскільки витрати на його адміністрування будуть надзвичайно великими. Так, для початку необхідно сформувати реєстр майбутніх платників з точним і повним переліком об'єктів власності. Тут варто відзначити особливості справляння такого податку в сільській місцевості, де люди, по-перше, не звикли сплачувати податки, а, по-друге, – мають велику кількість приміщень, які теоретично можна віднести до нежитлового майна. Крім цього, несприятливим фактором у сплаті такого податку може бути зниження рівня доходів населення, які майже в повному обсязі використовуються на споживання і сплату комунальних платежів. Для сплати такого податку, навіть помісячної, коштів може не знайтись.

3. Ризики, пов'язані з втратою територіальними громадами своїх природних ресурсів та об'єктів комунальної власності. Передбачається, що в ході реформи до юрисдикції місцевої ради передадуть місцеві ресурси

територіальної громади (земельні, водні, мінеральні ресурси місцевого значення), у тому числі й за межами населених пунктів. Таким чином, територіальна громада повинна стати повноцінним суб'єктом господарювання (об'єднання людей, які володіють спільним ресурсом, можуть забезпечити його капіталізацію, є продуцентами доданої вартості [33]). Показово, що в Польщі Верховний суд визнав гміну суб'єктом підприємницької діяльності [86]. У цьому контексті слід звернути увагу на таке:

- в Україні замість територіальних громад статус юридичної особи, а також усі права і повноваження збереглися за відповідними місцевими радами, які й є фактичними власниками комунального майна, володіють усіма владними повноваженнями, що суперечить європейській моделі місцевого самоврядування. У розвинених країнах місцеві ради чи виконавчі комітети не є юридичними особами, а лише органами самоврядування, які не набувають статусу юридичної особи (аналогічно, як у публічному акціонерному товаристві: правління – найнятий адміністративний апарат для управління діяльністю створеної юридичної особи в інтересах її засновників). Таким чином, порушений механізм закріплення права комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади не спроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал. Оскільки територіальні громади не стали офіційними суб'єктами правовідносин, вони не можуть набути юридичного статусу власника комунального майна, яким фактично оформлені місцеві ради;

- більшість територіальних громад України на цей час позбавлена ресурсів їх розвитку, насамперед, земельних ресурсів. За територіальним громадами (місцевими радами) закріплені переважно землі населених пунктів так званої «житлової забудови». Землі сільськогосподарського призначення здебільшого перебувають у державній власності і мають статус «землі за межами населеного пункту». Фактично сільські, селищні ради реалізують свої повноваження із земельних питань приблизно на 12% території України [6]. Таким чином, порушено базовий для демократичної держави принцип повсюдності місцевого самоврядування. Нині сільські, селищні територіальні громади позбавлені основного для них природного ресурсу — землі і не можуть забезпечувати розвиток аграрного сектору самостійно. У країнах ЄС економічний потенціал територіальних громад активізується насамперед через створення аграрних кооперативів членами територіальних громад, які у своїй господарській діяльності використовують комунальні ресурси. У сукупності це забезпечує створення робочих місць, ефективне використання ресурсного потенціалу, залучення інвестицій, у тому числі від членів територіальної громади, економічну самодостатність власне громад. Нині, незважаючи на задекларовані ініціативи Кабінету Міністрів України передати у власність територіальних громад землі за межами населених пунктів, сьогодні не розроблено механізмів реалізації цього пріоритету;

- існує загроза масштабного відчуження комунальних і приватних земель сільськогосподарського призначення за заниженими цінами, що ініціюватиме банкрутство і повну фінансову залежність сільських територіальних громад. За останні п'ять років вартість землі сільськогосподарського призначення є

найнижчою у Європі. Внаслідок загострення економічної кризи та девальвації національної валюти офіційна вартість землі в Україні у валютному еквіваленті стала наднизькою. Відкриття ринку землі може зумовити масове скуповування земель вітчизняними олігархами, іноземними юридичними чи фізичними особами.

4. Демографічні ризики. Негативний вплив на фінансове та соціально-економічне становище сільських територіальних громад здійснюватиме демографічний чинник. Основні ризики пов'язані зі швидкими темпами демографічного старіння сільських жителів, а саме: знижуватиметься трудоресурсний потенціал громад; старші вікові групи населення менш економічно активні й ініціативні; зростатиме навантаження на територіальні центри соціальної допомоги, що потребуватиме додаткових бюджетних трансфертів. Особи у віці 60 років і старше нині становлять 23,1% від загальної кількості сільського населення, а на перспективу до 2030 р. їх частка може перевищити 28%. Відповідно, збільшиться демографічне навантаження на населення у віці 16–59 років особами старшого віку.

5. Ризики, пов'язані з імовірністю погіршення доступності соціальних послуг для сільських жителів. Із запровадженням децентралізації неминуче загостриться проблема скорочення мережі об'єктів соціально-культурної інфраструктури. Так, згідно з розрахунками, освітньої субвенції буде недостатньо для забезпечення нормального функціонування наявних дошкільних (ДНЗ) і загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ). На думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України [104], реалізацію заходів, що включають скорочення закладів із надання освітніх та медичних послуг, необхідно було завершити до початку децентралізації. В іншому випадку, вони можуть бути використані так званими місцевими елітами як привід для спротиву реформам.

Загалом передача з державного на місцевий рівень близько 900 бюджетних закладів (установ, організацій) соціально-культурної сфери та майже 2000 закладів виробничої сфери супроводжується одночасною передачею на місцевий рівень і доходів. Тому збільшення податкової бази місцевих бюджетів в частині деяких податків (наприклад, екологічного) не є додатковими джерелами доходів для зростання рівня фінансової спроможності громади, а відтак її повної самостійності та фінансової незалежності від державного бюджету, а є лише перерозподілом міжбюджетних потоків.

6. Ризики, пов'язані з недостатністю кадрового забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад унаслідок демографічної кризи, міжнародної і внутрішньої міграції, що навіть за достатнього матеріального забезпечення на усіх рівнях діяльності органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади, підприємств не створює передумов для капіталізації цих ресурсів розвитку.

Так, в умовах децентралізації зростає роль проектного підходу до реалізації стимулюючої функції органів державної влади, що підтверджує практика поширення в ЄС проектів сільського розвитку LEADER. У першу чергу це повинні бути локальні проекти на умовах співфінансування зі значним

потенціалом створення нових робочих місць у проблемних територіальних громадах. Необхідно врахувати, що принцип «ініціатива знизу» в цьому випадку, вірогідно, не спрацює. Як свідчать соціологічні дослідження, депресивні сільські громади є найменш ініціативними, у них переважно немає локальних лідерів, а отже, за умов відкритих конкурсів вони завідома перебувають у програшних позиціях. Більшість мешканців України поки що не уявляє механізм функціонування територіальних громад у державі, перебуває під впливом радянських стереотипів, що джерелом влади є владні структури, а не члени територіальних громад. Тому на початковому етапі такі ініціативи повинні генерувати регіональні органи влади, у тому числі з урахуванням можливостей залучення коштів міжнародних програм допомоги (як варіант, підготовка та проведення в громадах своєрідних донорських конференцій із презентацією перспективних інвестпроектів, які організаційно, фінансово й інформаційно підтримуватиме регіональна влада). У перспективі необхідний перехід від уніфікованих підходів до локальних ініціатив, орієнтованих на специфічні проблеми життєдіяльності населення, що потребує розбудови соціальних мереж сільських громад, культивування громадського ентузіазму та мотивації, підготовки штатних інституційних організаторів, які на постійній основі співпрацюватимуть з громадами, щоб допомогти їм отримати доступ до інформації, розробити необхідну проектну документацію тощо. Водночас слід поширювати практику дорадництва, при цьому переорієнтувати діяльність дорадчих служб з освітньо-інформаційної (розроблення навчальних посібників, проведення семінарів-тренінгів тощо) на практично-прикладну, яка б акцентувала зусилля не тільки на консультуванні, але й супроводі процесів створення власної справи та реалізації стратегії розвитку територіальних громад. Цікавим є досвід США та Північної Ірландії, де дорадництво функціонує у формі «екстеншен сервіс», коли університет або наукова організація здійснює інтелектуальний сервіс виробництва й соціальної сфери та стає мозковим центром розвитку регіону, що дає змогу розвантажити діяльність дорадчих служб і сприяє їх переорієнтації у більш практичну площину.

Перспективи розвитку соціальної сфери сільських територій України.

Соціогуманітарна сфера. Динаміка показників розвитку на селі мережі дошкільних освітніх закладів упродовж останніх 25 років загалом демонструвала протилежні тенденції. Так, якщо в першій половині цього періоду – 1990-х роках – мережа означених закладів значно скоротилася, то в останні роки їх кількість збільшувалася. Аналогічна ситуація спостерігається щодо динаміки показника місткості цих закладів. Водночас чисельність дітей у дошкільних закладах на селі, після різкого зменшення в 1990-ті роки, має стійку тенденцію до зростання. Те ж стосується й охоплення дітей закладами дошкільної освіти, а також показника завантаженості дошкільних закладів, хоча амплітуда коливань його значень набагато менша порівняно з їх кількістю та місткістю.

У динаміці кількості загальноосвітніх навчальних закладів та учнів у них, утому числі у розрахунку на 10 тис. населення протягом останніх двадцяти

п’яти років спостерігається стійка тенденція до зниження. Зважаючи на зазначене прогнозувати на майбутнє зростання значень цих показників доволі проблематично. За наявності позитивної динаміки, зокрема щодо мережі дошкільних закладів, наявні у вітчизняній економіці кризові явища та рецесії не дозволяють закладати у прогноз стабільне зростання.

Розробці прогнозу розвитку мережі соціально-культурних об’єктів, який має ґрунтуватись на демографічних показниках, перешкоджає нинішнє масштабне внутрішньодержавне міжрегіональне переміщення населення. Адже не всі внутрішньо переміщені особи реєструвались, а частина з тих, що ставали на облік, фактично продовжували жити на попередньому місці, що свідчить про відсутність точної інформації.

Водночас, незважаючи на перераховані об’єктивні труднощі, необхідно вирішити завдання щодо розробки прогнозу розвитку соціально-культурних закладів у сільській місцевості на коротко- й середньострокову перспективу. Так, забезпечити зростання мережі навчальних закладів дошкільної та загальної освіти в сільській місцевості нашої держави можливо за умови наявності значної кількості сільських населених пунктів, де проживають діти та підлітки дошкільного й шкільного віку, але відсутні відповідні об’єкти. Причому кількість сіл, у яких немає дошкільних закладів, поступово зменшується (табл. 4.15).

Таблиця 4.15

Сільські населені пункти в Україні, що не мали об’єктів соціальної інфраструктури

Показник	За станом на 1 січня 2001 р.		За станом на 1 січня 2014 р.	
	од.	Частка від загальної кількості, %	од.	Частка від загальної кількості, %
Сільські населені пункти, що не мали дошкільних закладів, але мають дітей до 6 років	19437	67,8	17813	66
Сільські населені пункти, що не мали шкіл, але мають підлітків та молодь 7-17 років	14185	49,5	15008	55,6
Сільські населені пункти, що не мають клубів, будинків культури	11073	38,7	11439	42,3
Сільські населені пункти, що не мають бібліотек	13268	46,3	13272	49,1
Сільські населені пункти з населенням 500 осіб і більше, що не мали стаціонарних закладів культури та пересувного обслуговування	238	2,2	266	3,1

Джерело: [146, с. 145,147,161,162; 148, с. 135, 137, 152, 153.].

При побудові прогнозу розвитку сфери освіти в сільській місцевості за показниками кількості дошкільних і загальноосвітніх навчальних закладів насамперед необхідно враховувати визначений на основі відповідних

нормативів забезпеченості населення рівень потреби у додаткових об'єктах цього напрямку, що становить 2900 закладів – для дошкільної та 724 –загальної освіти. У прогнозі на коротку й середню перспективу (2020 та 2025 роки) варто здійснити розподілити кількісні значення цих показників – ймовірно, навпіл для кожного періоду. Однак, ураховуючи надзвичайно складну суспільно-економічну ситуацію в державі, що стоїть на заваді широкомасштабній реалізації соціальних проектів, нами прогнозовано, що 75% встановленої потреби у побудові закладів дошкільної та загальної освіти на селі можливо реалізувати у середньостроковій перспективі. Відповідні регіональні показники визначались на основі їх частки у загальнодержавній кількості за поточний період (табл. 4.16).

Таблиця 4.16

Прогноз кількості дошкільних навчальних закладів та денних загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, одиниць

Область	ДДЗ			ЗОНЗ		
	2015	2020	2025	2015	2020	2025
Україна	*9312*	*10034*	*11487*	*11657*	*11826*	*12163*
Вінницька	600	646	739	717	728	750
Волинська	370	399	457	638	648	668
Дніпропетровська	336	362	414	412	418	431
Донецька	229	247	283	214	217	224
Житомирська	515	555	635	581	590	608
Закарпатська	421	454	519	519	527	543
Запорізька	272	293	335	322	323	324
Івано-Франківська	272	293	335	578	579	582
Київська	481	519	594	516	524	540
Кіровоградська	371	400	458	380	386	398
Луганська	151	163	186	176	179	184
Львівська	444	479	548	1024	1040	1072
Миколаївська	397	428	490	372	378	389
Одеська	502	541	619	564	573	590
Полтавська	423	456	521	500	508	523
Рівненська	388	418	480	538	546	563
Сумська	356	383	439	357	363	374
Тернопільська	469	505	578	699	710	731
Харківська	297	320	367	410	416	429
Херсонська	325	350	401	320	325	335
Хмельницька	629	676	775	605	614	633
Черкаська	509	549	629	465	472	487
Чернівецька	287	309	354	323	328	338
Чернігівська	268	289	331	427	434	447
м. Київ	x			x		

Джерело: [41; 48].

Сфера культури та мистецтва в сільській місцевості представлена такими закладами, як бібліотеки, клуби й будинки культури, а також демонстратори фільмів. Упродовж останніх 25 років їх кількість постійно скорочується.

Причому мережа демонстраторів фільмів на селі за вказаний період практично зникла, що, очевидно, пов'язано з поширенням відповідних домашніх засобів. Тому у подальші прогнозні розрахунки показники, які характеризують мережу демонстраторів фільмів включати не варто.

Прогноз розвитку мережі інших об'єктів сільської сфери культури та мистецтв, а саме бібліотек і клубних закладів свідчить про відсутність перспектив її подальшого розширення. І хоча сьогодні в Україні існує досить значна частка сіл, де таких закладів не має, на відміну від об'єктів дошкільної та загальної освіти, вони задовольняють не найбільш нагальні соціально-культурні потреби населення. Тому їх розвиток за пріоритетністю займає значно нижчу позицію. На кількість клубів і бібліотек впливає також тенденція зменшення загальної кількості сільських поселень у нашій державі, що ймовірно, буде актуальним й у найближчі десять років. Для порівняння: середньорічний темп зниження кількості сільських населених пунктів в Україні з 2000 по 2015 роки дорівнював мінус 0,10, то клубів і бібліотек на селі – мінус 1,05.

Короткостроковий та середньостроковий прогноз розвитку мережі бібліотек та клубів на селі має передбачати середньорічні темпи її скорочення за десять попередніх років. Через невизначеність перспектив відбудови Донбасу не враховуємо ситуацію в цьому регіоні, де за даними органів державної статистики, вказані заклади на сьогодні відсутні. Для сільських бібліотек означені темпи будуть дорівнювати 1,05, для клубних закладів – 0,95 (табл. 4.17).

Побутова сфера. В ринкові умови громадяни України прийшли з неоднаковими стартовими можливостями. Відсутність житла для багатьох стала вирішальним негативним чинником, що призвів до зниження життєвого рівня. Незадовільна забезпеченість житлом ускладнюється проблемою низької якості житлових приміщень.

Специфічною особливістю нашого суспільства є те, що доступність житла сьогодні практично не залежить від матеріального становища населення. За відсутності стартового капіталу (майна, яке можна продати, спадку, допомоги з боку родичів або інших осіб тощо) навіть при високому рівні поточних доходів (відносно середнього показника по країні) домогосподарство не в змозі придбати житло або покращити свої житлові умови. Це пов'язано із великим розривом між доходами населення та вартістю житла. Кредитні механізми, що діють в Україні, є недостатньо розвинутими, а це стримує процеси здешевлення та спрощення кредитування, при цьому спеціальні кредитні програми на пільгових засадах доступні незначній частині населення.

Водночас на сучасному етапі соціально-економічного розвитку сільських територій визначення перспектив розвитку ЖКГ з позицій лише матеріального становища (на основі показників доходів та витрат населення, споживання тощо) є некоректним з наступних причин:

Таблиця 4.17

Прогноз кількості бібліотек і клубних закладів
у сільській місцевості за регіонами, одиниць

Область	**Бібліотеки**			**Клубні заклади**		
	2015	**2020**	**2025**	**2015**	**2020**	**2025**
Україна	13532	12855	12314	15302	15263	15111
Вінницька	844	797	764	1032	1023	1012
Волинська	489	463	443	626	626	619
Дніпропетровська	463	437	419	483	489	484
Донецька	-			-		
Житомирська	791	746	714	1010	1007	997
Закарпатська	419	398	382	433	427	423
Запорізька	380	356	345	373	366	363
Івано-Франківська	645	617	591	659	656	650
Київська	756	733	702	777	778	771
Кіровоградська	465	437	419	535	534	529
Луганська	206	193	185	227	229	227
Львівська	1144	1080	1034	1290	1282	1269
Миколаївська	402	386	369	480	473	468
Одеська	687	656	456	684	687	680
Полтавська	680	643	628	794	794	786
Рівненська	498	476	616	635	641	635
Сумська	466	437	419	561	565	559
Тернопільська	805	758	726	869	870	861
Харківська	608	578	554	612	610	604
Херсонська	364	347	332	400	397	393
Хмельницька	811	771	739	1078	1068	1058
Черкаська	650	617	591	684	687	680
Чернівецька	342	334	320	350	351	348
Чернігівська	617	591	566	710	703	695
м. Київ	x			x		

Джерело: [49].

- по-перше, низький рівень доходів селян та нерозвиненість ринкових механізмів обумовлюють відсутність прямого зв’язку між рівнем матеріального добробуту домогосподарства та умовами його проживання. Наприклад, домогосподарство з досить високими доходами може проживати в незадовільних умовах (недостатня житлова площа або кількість кімнат, відсутність елементарних зручностей тощо) і, навпаки, задовільні умови проживання можуть супроводжуватися вкрай низьким рівнем поточних доходів;

- по-друге, незадовільний стан соціального середовища безпосередньо впливає на самопочуття людини у суспільстві. Оскільки більш високий дохід не забезпечує комфортного існування і не захищає людину від впливу негативних факторів соціального середовища (криміногенна ситуація, поширеність соціально небезпечних хвороб тощо), цей компонент сьогодні необхідно розглядати як складову комфортних умов життя сільського населення так і

враховувати при прогнозуванні розвитку як соціальної інфраструктури так і ЖКГ зокрема.

При прогнозуванні основних показників ЖКГ особливу увагу слід звертати на супутні показники, які визначатимуть як перспективи розвитку окремих сільських населених пунктів, так й умови проживання в них. Серед основних слід виділити питому вагу, %::

- сільських населених пунктів, що знаходяться на відстані більше 10 км від дороги із твердим покриттям;
- сільських населених пунктів, що знаходяться на відстані більше 10 км до обладнаних зупинок громадського транспорту;
- житлового фонду, який збудований в останні 5 років;
- житла, обладнаного водогоном;
- житла, обладнаного каналізацією;
- житла, обладнаного газом;
- житлового фонду, який не має жодних видів благоустрою.

Тобто це група показників комфортності житла, що є необхідним мінімумом, який на сучасному етапі повинен бути доступним для всіх сільських мешканців. Головною характеристикою умов проживання сільського населення є досяжність відносно інших населених пунктів (передусім районних та обласних центрів) і кількісні та якісні (обладнання житла зручностями) показники житла, які дають уявлення про житлові умови населення певного регіону.

Згідно з офіційною статистикою з 1987 року в Україні спостерігався послідовний спад введення обсягів житла, як з політичних, так й економічних причин.

Аналізуючи цей аспект, українське житло необхідно розділити на дві групи:

- до першої групи належить житло, яке може прослужити ще досить тривалий час і особливо в реконструкції не потребує. Природно, до такого житла відносяться новобудови побудовані після 1991 р. Починаючи з 1991р., у сільських поселеннях побудовано лише 7,7% житлового фонду, з 2000-х рр. – 2,4%.
- друга група – це житло категорії ризику. Йдеться про морально і фізично застарілі будинки. Таким чином, більше 92,3% житла необхідно реконструювати. Зокрема, 64,9% сільських домогосподарств мають житло, побудоване до 1970 р., 27,4% – у 1970-80-х роках.

Обидві групи житлового фонду України доцільно аналізувати з урахуванням необхідності майбутнього їх відновлення. Наприклад, середній термін служби будинків в Україні дорівнює 50 років. Отже, вже на сьогодні, повного оновлення потребує близько 3,8 млн. сільських житлових будинків, а через 10 років показник сягне майже 5 млн. Щорічне обстеження житлового фонду виявило, що його фізична зношеність становить близько 40%.

З огляду на результати введення житла у сільській місцевості зокрема в 2014 р. прийнято в експлуатацію 3096,6 тис. $м^2$ (11,4 тис. житлових будинків). Лідерами щодо нового будівництва є Київська, Івано-Франківська та Львівська

області. Водночас, необхідний річний обсяг, за розрахунками фахівців, має бути удвічі більшим. Досягнення таких показників, на сьогодні є недосяжною перспективою. Оскільки лише 0,2% житлової площі побудовано за рахунок державного бюджету і тільки ув Львівській області. Враховуючи політичну та економічну ситуацію яка склалась в країні, зниження реальних доходів сільського населення, розраховувати на приватне будівництво немає сенсу.

Стратегічна мета, яка сьогодні активно обговорюється в суспільстві полягає в тому, щоб забезпечити кожного громадянина України житлом на рівні 30 м^2. У державах Європи середня забезпеченість житлом сьогодні на рівні 30-35 м^2 на одну людину. В Україні ж показник забезпеченості житлом в сільській місцевості становить 28,8 м^2 , що в середньому на 15-20% випереджає відповідні показники у містах. Тобто в найближчій перспективі досягнення Європейського рівня є реальним. Цьому і «сприяє» зменшення кількості сільського населення.

Незважаючи на високий показник забезпеченості житловою площею, рівень благоустрою сільського житла здебільшого не відповідає сучасним вимогам. Надто низьким залишається рівень обладнання житлових будинків інженерними комунікаціями. В сільській місцевості переважна більшість водогонів – це артезіанські свердловини, побудовані в 1960–1970 роках для водопостачання ферм та інших об'єктів сільського призначення, а пізніше задіяні для водопостачання сільського населення. В сільських населених пунктах недостатньо розвинена водопровідна мережа, на вулицях відсутні водорозбірні колонки загального користування. Не вісі зони суворого режиму артсвердловин у радіусі 30 м. огороджені (обваловані) та утримується в належному сантехнічному стані, відсутні водомірні прилади. Постійні технічні проблеми призводять до погіршення якості питної води. Ремонт артсвердловин в основному здійснюється за рахунок господарства, на балансі якого воно перебуває, а власне мережі за рахунок населення. Згідно з чинним законодавством України на всіх артсвердловинах органами місцевого самоврядування встановлені зони санітарної охорони, але практично на одній третині діючих водопроводів огородження першого поясу (суворого режиму) зони санітарної охорони (територія, де розміщується водозабір і водопровідні споруди) потребує ремонту і відновлення. Недоліками сільських водопроводів є те, що їх водопровідна мережа має малу протяжність, трубопроводи зношені, заміни їх на нові практично не проводилась з моменту пуску в експлуатацію водопроводів, а також наявність лише одної артсвердловини, що не дає можливість проводити змішування води з доведенням вмісту хімічних сполук до вимог чинних Державних санітарних норм і правил.

Основними показниками, що характеризують цю складову, є питома вага загальної площі, обладнаної водопроводом, і кількість та питома вага населених пунктів, що мають водопровід. За станом на 1 січня 2015 р. обладнана загальна площа в житлових будинках, нежитлових будівлях та гуртожитках складала 125,9 млн м^2, або 33,4% від усієї площі. В Україні кількість сільських населених пунктів в яких квартири не мають водопровід, сягає 10,9 тис. од., або 40,3% від загальної кількості населених пунктів, де проживає 2165,1 тис. осіб. Необхідно

зауважити, що жителі 17518 сільських населених пунктів користуються тільки водою з місцевих джерел; 441 – привозною та 2296 – водопровідної мережі.

Для визначення перспектив розвитку централізованого водопостачання звернемось до історії його формування. За Радянського Союзу рівень централізованого водопостачання в українських селах становив 50%. Цей показник на ті часи вважався доволі високим, однак його не вдалося утримати. За даними Спільної моніторингової програми ВООЗ/ЮНІСЕФ, з 1991 р., коли Україна здобула незалежність, він скоротився до 25%, що відповідає рівню централізованого водопостачання сільського населення в країнах Південно-Східної Азії. Зазначена проблема в українських селах загострилась після того, як сільські водогони, переважно побудовані на кошти колишніх колгоспів та радгоспів, були передані на баланс місцевих органів влади.

Останні, не спромоглися забезпечити їм повноцінне функціонування через відсутність достатніх коштів. У результаті, свердловини та водопроводи у переважній більшості вийшли з ладу, а згодом були розібрані та здані на металевий брухт. Ситуація спонукала до того, що більшість сільських домогосподарств змушені були шукати альтернативу централізованому водопостачанню. Здебільшого селяни викопували криниці та бурили неглибокі свердловини. Отже, сьогодні 11 млн сільських жителів (75% сільського населення України) споживають воду з верхнього водоносного горизонту. Необхідно зауважити, що, на думку екологів, якість води у верхньому водоносному горизонті залишається вкрай низькою. У багатьох випадках вона навіть є непридатною до споживання.

Фахівці МОЗ України відзначають зростання нітратного забруднення ґрунтових вод, які без очищення споживає більшість сільського населення. Забруднення води наднормативними концентраціями нітратів небезпечне для здоров'я. Нітрати знижують загальну резистентність організму та сприяють зростанню загальної захворюваності, в тому числі інфекційними та онкологічними хворобами.

Наприкінці першого десятиліття XXI століття близько 18 тис. сільських населених пунктів по областях України все ще не мали централізованого водопостачання, водовідведення та доступу до питної води. Розуміючи, що прокласти власними зусиллями нові централізовані системи водопостачання для сільських рад у сучасних економічних реаліях практично не було змоги, держава спробувала активізувати процес забезпеченням сільського населення водою. У 2011 р. на законодавчому рівні ухвалено загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011-2020 рр. Держава взяла на себе зобов'язання профінансувати 30% необхідного обсягу коштів, а решту 70% мали знайти голови місцеві адміністрації та водопостачальні підприємства.

Після прийняття Програми поступово було сформовано алгоритм діяльності державно-приватного партнерства у формі концесії, оренди чи спільної діяльності сільських, селищних рад та приватних партнерів. Його суть полягала у тому, що інвестори, беручи в користування для власних цілей сільський водогін, зобов'язувалися його реконструювати та забезпечити відповідну якість питної води, що постачалася селянам згідно з державними

стандартами й нормативами. У окремих областях такий крок позитивно вплинув на розвиток системи сільського водопостачання.

Такі заходи, на нашу думку, могли б поліпшити ситуацію, але передача об'єкта водопостачання в концесію чи оренду потребувала від відповідальної за нього селищної чи сільської ради проведення інвентаризації основних засобів і товарно-матеріальних цінностей у складі такого об'єкта та впорядкування й відновлення відповідної технічної та будівельної документації. Реалізувати зазначене можливо за наявності коштів, яких у місцевих бюджетах було недостатньо через суттєвий дефіцит зведеного бюджету України.

Сучасна тенденція вдосконалення систем і споруд водопостачання зводиться до адаптування класичних схем обробки вод без зниження якісних показників за рахунок введення нових споруд або реагентів. Ускладнення технології фізико-хімічної обробки води за рахунок збільшення доз використовуваних реагентів, застосування окислювачів, методів сорбційної очистки не завжди призводять до очікуваного ефекту. Використання підвищених доз реагентів і сорбентів збільшує кількість осадів, що утворюються, підвищує солевміст очищеної води, створюючи при цьому проблему вторинного вилучення цих солей. Окремо слід виділити проблему забезпечення питною водою та системами водовідведення сільських шкіл. За даними управління санітарії та епідеміологічних служб, в Україні налічується більше як 20 тис. загальноосвітніх навчальних закладів, які не підключені до централізованого водопостачання.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що без вагомої фінансової, законодавчої й технічної підтримки з боку держави самотужки селищним чи сільським радам проблему водопостачання на селі у період незалежності України вирішити не вдалося. Тому, враховуючи історичний досвід та реалії сільського водопостачання, необхідно зазначити, що в перспективі селяни змушені вирішувати проблемами водопостачання у власних оселях самостійно. Хоча, використання криниць для питного водопостачання в Україні пов'язано з низкою проблем. Зокрема, витрати на копання індивідуальної криниці (на глибині 10-15 метрів нижче поверхні) й установка обладнання (приблизно 7-8 тис. грн) для сільського населення є досить високими, зважаючи на невисокий середній рівень доходів у сільській місцевості. Крім того, у багатьох регіонах країни якість води у верхньому водоносному горизонті підземних вод, як вже зазначалось, є низькою. Це спричинене впливом промисловості, сільського господарства, а також відсутністю належних систем очищення та каналізації. Очищення води з приватних криниць є досить витратним для сільських домогосподарств, а інші варіанти забору води, (наприклад, такі як збір дощової води) не є поширеними.

Тому найбільш перспективним технічним варіантом забезпечення питною водою є використання систем централізованого водопостачання, під'єднаних до глибинних свердловин з доступом до води з нижніх підземних водоносних горизонтів. Хоча проектування й будівництво подібних систем є складним завданням. Також наявні проблеми фінансової стійкості інвестицій, утримання та обслуговування нових систем водопостачання за відсутності бюджетного

фінансування. Водночас спостерігається недостатній рівень технічних знань та організаційного потенціалу на місцевому рівні. Зокрема, традиції щодо залучення й участі громадян серед місцевої влади та населення не є розвиненими. За оцінками експертів, в Україні існуючі обсяги капіталовкладень у сфері водопостачання і водовідведення становлять лише 15-20% від необхідних. Чинні субсидії і тарифи на водопостачання і водовідведення встановлюються на рівні, що не покривають затрати на модернізацію відповідної інфраструктури.

Враховуючи те, що вартість електричної енергії є основною складовою собівартості води господарського та питного призначення, енергозбереження – одна з основних проблем модернізації системи питного водопостачання. На національному рівні чіткої стратегії для розвитку водопостачання в сільській місцевості не визначено. У той же час чинна правова база дає змогу здійснювати водопостачання за участю громади. Подібні громадські ініціативи (проекти) щодо водопостачання можуть бути орієнтовані як на об'єднання споживачів (некомерційна діяльність), так і на провадження водопостачання у форматі підприємницької діяльності.

Враховуючи зарубіжний досвід та незважаючи на доступність різних джерел фінансування, найбільшим джерелом фінансування інвестиційних проектів все-таки залишаються власні кошти. Наприклад, у Польщі їх частка у водопровідному господарстві становила 51,5%, у тому числі гмін – 20,8%. Тобто перспективи розвитку цієї сфери цілком залежать від фінансових можливостей сільських територіальних громад та держави.

Забезпечення санітарно-епідеміологічного добробуту селян, покращення якості питної води та охорони довкілля у сільській місцевості значною мірою залежать від вирішення проблем водовідведення. Критичний стан ситуації з поводженням зі стічними водами на селі обумовлений як браком уваги влади та пересічних селян до проблем поводження з побутовими стоками, так і відсутністю необхідних знань, зокрема й щодо шляхів її вирішення.

Проблема очищення та утилізації стічних вод в сільській місцевості пов'язана як з централізованими, так і з децентралізованими системами водовідведення. Із 52 млн. $м^3$ стічних вод, що надходять у каналізаційні системи сіл, приблизно 22% не проходять очистки і скидаються забрудненими, 37% перед скидом у водні об'єкти проходять первинну очистку і 41% проходить первинну та вторинну очистки.

Для забезпечення житлом робітників місцевих підприємств, які створювалися в сільській місцевості, у 60-80-х роках минулого століття в багатьох селах були зведені багатоповерхові будинки й відповідні споруди для очищення стічних вод, що від них надходять. Очисні споруди були створені переважно за традиційною схемою з примусовою аерацією. Але через неналежну експлуатацію, довготривалі відключення електроенергії, відсутність коштів на здійснення поточних та капітальних ремонтів ці споруди перебували в експлуатації декілька місяців або років, потім виходили з ладу і відновленню не підлягали.

Стічні води від багатоповерхових будинків надходять у вигрібні ями, вміст яких через несвоєчасне видалення розпливається сільськими вулицями. Іноді такі стічні води від багатоповерхових будинків збираються у відкриті водойми, які розташовані безпосередньо в житловому масиві. Ці водойми освоюють свійська птиця і навіть місцеві діти. Такий спосіб збирання та накопичення стічних вод є дуже небезпечним як джерело інфекційних захворювань, неприємних запахів, забруднення підземних вод. Тому, на нашу думку, створення в сільській місцевості очисних споруд за такою схемою, як і в містах, як свідчить багаторічний досвід, є зовсім безперспективним шляхом.

Слід відзначити, що така ситуація характерна не тільки для нашої країни. У більшості економічно розвинених держав протягом останніх десятиріч у сільській місцевості відмовляються від традиційних методів очистки стічних вод. Поширення набувають очисні споруди, дія яких базується на використанні та інтенсифікації процесів самоочищення природних вод за участю мікроорганізмів та водної рослинності. Фітотехнологія є найбільш придатним способом очищення стічних вод невеликих населених пунктів, окремо збудованих підприємств переробної та харчової промисловості, тваринницьких комплексів, оздоровчо-лікувальних закладів. Споруди біоплато прості й безпечні в експлуатації. Вдало входячи в рельєф, вони стають природною частиною місцевості.

Децентралізованими системами водовідведення в сільській місцевості є вигрібна яма, часткове дренування стоків у ґрунт і частий виклик вакуумної асенізаційної машини. Проте СЕС та екологи забороняють дренувати неочищені стоки в ґрунт, оскільки це забруднює довкілля, а особливо ґрунтову воду, патогенними мікроорганізмами (бактеріями, вірусами, збудниками протозойних і паразитарних інфекцій), різними формами азоту, фосфору, детергентами (стійкими складовими миючих засобів) та іншими хімічними речовинами, шкідливими для здоров'я людини й навколишнього природного середовища. Крім того, ця практика не тільки давно заборонена в європейських країнах, оскільки призводить до забруднення водного горизонту, але і в багатьох випадках не відповідає навіть нормам, встановленим у ДБН 360-92. Варто зазначити, що згідно з пунктом 3.25б ДНБ – «За відсутності інженерних мереж міської (селищної) каналізації слід передбачати каналізування садиб з використання місцевих очисних споруд, проект яких погоджений з органами санепідемслужби. Обладнання внутрішньобудинкової каналізації з відведенням побутових стоків у вигріб забороняється». У свою чергу, ДБН В.2.5-64: 2012 «Внутрішній водопровід та каналізація» обмежується рекомендацією установки біотуалетів без водопостачання в зонах, де відсутня центральна каналізація.

Критичний стан старих каналізаційних мереж та обладнання очисних споруд або вигрібних ям і септиків, а також нерегулярний вивіз накопичених стоків ведуть до прямого витікання стічних вод і значного бактеріально-хімічного забруднення довкілля, зокрема ґрунтових вод. Зважаючи на те, що основним джерелом питної води в сільській місцевості залишаються неглибокі шахтні колодязі та каптажі, що живляться за рахунок ґрунтових вод, вирішення проблеми забезпечення якісною питною водою на селі безпосередньо залежить

від впровадження заходів, спрямованих на запобігання прямому потраплянню неочищених каналізаційних стоків у навколишнє природне середовище та впровадження ефективних технологій утилізації стічних вод.

Кількість сільських населених пунктів, обладнаних каналізацією, окремою каналізаційною мережею, у 2014 р. становила 530 од, або 1,9% від їх загальної кількості в Україні. Найменше сіл, обладнаних каналізаційною системою, нараховувалася у Вінницькій області – лише 0,4% від загального показника в регіоні, Тернопільській – 0,5, Кіровоградській – 0,6, Чернігівській – 0,8 та Хмельницькій – 1%.

Протяжність ветхої та аварійної вуличної каналізаційної мережі становила 6174,9 км, її частка у загальній каналізаційній мережі склала 34,8% всієї протяжності. У сільських поселеннях протяжність ветхої та аварійної вуличної каналізаційної мережі становила 292,3 км (частка ветхих та аварійних мереж склала 24,4% всієї протяжності мереж по сільській місцевості). Протяжність внутрішньоквартальної та внутрішньодворової мереж у 2014 р. становила 12391,3 км (у сільській місцевості – 494,7 км), ветха та аварійна частина становила 4439,9 км, або 35,8% загальної протяжності (у сільській місцевості – 122,5 км, або 24,8%). За 2014 р. установлена пропускна спроможність очисних споруд становила 12821,0 тис. $м^3$ стічних вод/добу (у сільській місцевості – 505,9 тис.м3 стіч. вод/доб); каналізацій – 15974,6 тис. $м^3$ стіч. вод/доб (у сільській місцевості – 603,4 тис. $м^3$ стіч. вод/доб).

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що хоча проблеми розвитку та функціонування житлово-комунального комплексу сільських населених пунктів постійно перебувають у фокусі пильної уваги органів державного управління України, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося. Це, у першу чергу, склалося внаслідок недолугого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, коли на державному рівні практично не розглядаються, а отже, і не вирішуються питання, пов’язані з діяльністю житлово-комунального господарства, а їх вирішення повністю перекладено на плечі та фінансово-економічні бази органів місцевого самоврядування. Основні об’єкти житлово-комунального господарства перебувають у власності територіальних громад, і безпосередньо у сфері управління органів місцевого самоврядування.

На сьогодні складається така ситуація, коли підприємства галузі не мають достатніх обігових коштів для утримання в належному стані комунальних споруд, мереж, устаткування, погіршується технічний стан основних фондів, збільшуються питомі втрати та непродуктивні витрати матеріальних й енергетичних ресурсів, як наслідок – знижуються рівень та якість комунальних послуг, що викликає обґрунтоване незадоволення населення і, відповідно, зменшення обсягів платежів

Таблиця 4.18

Питома вага обладнаної загальної площі в житлових будинках, гуртожитках та нежитлових будівлях, %

Показник	1995	2000	2005	2010	2014	2020*	2025*
Водопроводом	15,2	17,9	20,0	27,1	33,4	36,4	38,0
Каналізацією	9,5	12,9	15,7	23,2	29,9	33,2	36,0
Опаленням	11,2	18,3	24,4	36,1	53,1	60,0	65,0
Газом	79,4	82,5	84,1	84,5	84,2	85,6	87,0
Гарячим водопостачанням	2,7	4,3	5,4	11,5	21,0	23,0	25,0

Джерело: розроблено за [148].

Прогнозні показники щодо обладнаної загальної площі в житлових будинках, гуртожитках та нежитлових будівлях до 2020 р. зростуть на 10-13%. Найсуттєвіше покращення відбудеться у забезпеченні опаленням. Досить низькими будуть показник щодо забезпеченості гарячим водопостачанням.

За останні роки вітчизняний споживчий ринок перманентно перебуває на стадії глибоких структурних трансформацій. Високий рівень прибутковості та ліквідності ритейлу обумовлює активний приплив у підсистему роздрібної торгівлі все більших обсягів капіталу, збільшення кількості операторів на ринку роздрібного продажу товарів широкого вжитку, впровадження нових видів, типів і форматів роздрібних торговельних підприємств. Щоправда, такі зміни споживчого ринку характерні для міських населених пунктах, тоді як сільський споживчий ринок під впливом низки об'єктивних та суб'єктивних причин фактично не змінюється; тут до останнього часу не відчувається активного динамічного розвитку.

Негативний вплив на розвиток торговельного обслуговування на селі має зафіксоване офіційною статистикою тривале скорочення мережі магазинів та дрібно роздрібних одиниць. Протягом 2005-2014 рр. загальна кількість діючих об'єктів роздрібної торгівлі, які розташовані в селі, скоротилась удвічі та на сьогодні представлена 10 864 од. У 2014 р. на один сільський населений пункт припадає 0,4 об'єкта торгівлі, тобто населення кожного другого села позбавлено можливості користуватися за місцем проживання послугами роздрібної торгівлі. Така ситуація досить негативно впливає на соціальні настрої сільського населення, яке не може задовольнити елементарні потреби в товарах першої необхідності, не говорячи вже про одяг, побутову техніку, меблі тощо.

Сучасна система торговельного обслуговування в сільській місцевості характеризується наявністю роздрібних торговців приватної форми власності. Ці оператори споживчого ринку у своїй більшості малопотужні, не відзначаються значними масштабами торговельної діяльності. Необхідно зауважити, що слабкий потенціал сільського ринку зовсім не приваблює у найближчій перспективі великі потужні корпоративні торговельні мережі. Адже капітальні вкладення та поточні витрати на організацію великих крамниць нових форматів сягають десятків і сотень мільйонів гривень, а тому термін їх окупності у сільських населених пунктах був би надто тривалим. Хоча

в перспективі, коли будуть сформовані сільські територіальні громади, цей напрямок може мати позитивні приклади.

Зокрема, в перспективі відкриття продуктових магазинів, наприклад «АТБ», в центрах сільських територіальних громад дозволило б хоча б частково задовольняти потреби мешканців цих територій. Важливого значення при цьому набуває правильний підбір і формування асортименту, який обов'язково повинен відповідати запитам сільських мешканців. А якщо врахувати той факт, що великий ритейл може дозволити собі низькі ціни, таким чином, він підвищує рівень і якість життя селян, вносячи в неї світові стандарти якості. Завдання великих торгових мереж у сільській місцевості – створювати цивілізовані умови торгівлі, там, де це раніше було неможливим. Не всі ще усвідомили той факт, що робота на селі може бути вигідною і не тільки в отриманні прибутку. Адже часто представники місцевого управління будуть зацікавлені в присутності таких компаній, вони надають їм всіляку підтримку.

Водночас втратила свої позиції і система споживчої кооперації, яка тривалий час була центральною ланкою системи торговельного обслуговування сільського населення, займаючи, посуті, монопольне становище на сільському споживчому ринку. Хоча, незважаючи на вказані проблеми, найкращі перспективи стосовно впровадження нових типів роздрібних торговельних підприємств на селі має система споживчої кооперації України. Для цього їй необхідно в найкоротші строки здійснити структурну перебудову власної роздрібної торговельної мережі за рахунок її переспеціалізації, використовуючи такі широковідомі методи, як спеціалізація, типізація, диверсифікація, комбінування. Цьому повинна передувати суцільна паспортизація роздрібних і дрібнороздрібних одиниць з урахуванням розвитку специфічних видів діяльності, в т.ч. і туристично-рекреаційної, на основі якої необхідно провести поглиблене вивчення й аналіз ситуації, наявних матеріальних, фінансових та людських ресурсів.

Зважаючи на сучасні тенденції скорочення попиту сільських мешканців, кооперативні організації мають широкі можливості для мобільної зміни основного профілю діючих і тимчасово зачинених магазинів. Пріоритетним напрямом перепрофілювання крамниць, на нашу думку, є максимальне скорочення кількості вузькоспеціалізованих і спеціалізованих магазинів, перетворення їх у продовольчі магазини типу «Товари повсякденного попиту».

Для великих сіл доцільно рекомендувати облаштування середніх за розмірами (до 100-150 $м^2$ торговельної площі) спеціалізованих магазинів з продажу продовольчих і непродовольчих товарів, товарів для будівництва, підсобних господарств селян, садово-городнього інвентарю тощо. При цьому варто організовувати виконання індивідуальних замовлень на доставку в окремі, особливо віддалені і важкодоступні села великогабаритних, технічно складних побутових товарів.

У цілому ж робота підприємств ринків у сільській місцевості, на нашу думку, потребує пильної уваги з боку місцевих органів влади. Сільські ринки на сьогодні відрізняються низьким рівнем матеріально-технічного забезпечення й організації основних торговельно-технологічних процесів, що негативно

позначається на усій системі торговельного обслуговування селян. З іншого боку, вартість оплати ринкових зборів та інших послуг ринків не тільки завищена для мешканців села, але й має тенденцію до постійного зростання, що відштовхує значну частину ринкових продавців. Для усунення такої негативної ситуації необхідно розробити плани реконструкції підприємств ринків, їх благоустрою й технічного переоснащення, упорядкувати тарифи на послуги ринків та передбачити кошти на виконання цих робіт.

Перспективним напрямом розвитку сільської торгівлі, безумовно, є пересувна і виїзна торгівля, які не потребують високих затрат на організацію та здійснення. Натомість, з їх застосуванням є можливість охопити додаткові контингенти споживачів. Кооперативні організації за рахунок пересувної торгівлі могли би вивозити продукти власного виробництва із закупленої сільгосппродукції у міста.

З огляду на зазначене, можна стверджувати, що основним завданням розвитку роздрібної торгівлі на селі є формування її оптимальної мережі з урахуванням споживчих вимог селян, коли фокусним центром виступає споживач, а рушійною силою – задоволення його потреб.

Сільський туризм. Для належного прогнозування розвитку туристичної діяльності, здійснюваної в межах сільських територій України, на середньо- та довгострокову перспективу доцільно врахувати тенденції розвитку сфери СЗТ в інших країнах (зокрема, у Європейському Союзі), а також поточний та прогнозований майбутній рівень доходів громадян як основних споживачів послуг підприємств сільського зеленого туризму.

За даними європейської бази даних Eurostat, у 2014 р. інфраструктура сільського туризму країн Європейського Союзу налічувала 13,7 млн ліжко-місць, де протягом року було надано послуг з тимчасового розміщення туристів в обсязі 923 млн ночівель (табл. 4.19). Близько 90% послуг СЗТ, що виробляють у ЄС, надають у «старих» країнах-членах Співтовариства (ЄС-15), і лише 8-10% – у країнах, що набули членства після 2004 року (ЄС-12). Як видно з таблиці 4.19, за низкою відносних показників (кількість ночівель, проведених туристами у місцях тимчасового розташування, та ліжко-місць для туристів у розрахунку на чисельність населення країни) у країнах підгрупи ЄС-15 порівняно з рештою країн Співтовариства (ЄС-12) інфраструктура сільського зеленого туризму в середньому є у 2,2-2,5 рази потужнішою, а співвідношення ВВП на душу населення між двома підгрупами сягає трьох.

Це свідчить, що в цілому більший обсяг ВВП (загальний та на душу населення) притаманний країнам з більшим обсягом туристичних послуг та більш розвиненою інфраструктурою туризму, і навпаки. Іншими словами, загальний високий рівень економіки країни сприяє розвитку туризму, який у свою чергу підвищує обсяг надходжень до ВВП. І навпаки, країнам з нижчим рівнем економічного розвитку притаманна менш розвинена сфера туризму. Ці ж висновки є релевантними для сільського туризму зокрема.

Таблиця 4.19

Туристична інфраструктура сільських територій країн ЄС та України, 2014 р.

Країна	Кількість ночівель туристів у місцях тимчасового проживання, тис. од.		Кількість ліжко-місць у місцях тимчасового проживання туристів, тис. од.		Частка у заг. обсязі ночівель туристів на сільських територіях, %	Частка у заг. обсязі ліжко-місць для туристів на сільських територіях, %
	загалом	сільські території	загалом	сільські території		
Австрія	110 441	73 892	993,6	719,9	8,0	5,2
Бельгія	31 110**	6 748**	366,2	122,1	0,7**	0,9
Болгарія	21 698	6 087	314,3	105,6	0,7	0,8
Великобританія	300 302**	82 001**	4 001,0	776,0	8,9**	5,6
Греція	95 116	61 550	1 238,6	937,2	6,7	6,8
Данія	29 647	16 561	420,0	308,4	1,8	2,2
Естонія	5 809	1 385	58,1	29,1	0,2	0,2
Ірландія	29 166	10 022	205,9	90,4	1,1	0,7
Іспанія	403 963	120 491	3 483,0	1 457,2	13,1	10,6
Італія	377 771	133 297	4 849,4	2 195,2	14,4	16,0
Кіпр	13 715	5 625	87,6	36,3	0,6	0,3
Латвія	4 158	534	39,1	13,1	0,1	0,1
Литва	6 465	1 637	72,9	35,5	0,2	0,3
Люксембург	2 868	1 314	64,9	48,0	0,1	0,3
Мальта	8 781	320	41,9	1,9	0,0	0,0
Нідерланди	99 752	33 364	1 373,6	601,4	3,6	4,4
Німеччина	366 527	119 357	3 318,6	1 439,4	12,9	10,5
Польща	66 580	21 571	694,0	318,7	2,3	2,3
Португалія	54 979	7 648	519,9	150,0	0,8	1,1
Румунія	20 230	4 318	309,0	84,3	0,5	0,6
Словаччина	10 781	4 704	183,4	93,4	0,5	0,7
Словенія	9 470	4 817	106,6	58,8	0,5	0,4
Фінляндія	19 786	7 356	251,0	141,4	0,8	1,0
Франція	402 315	154 206	5 109,9	2 890,4	16,7	21,0
Чехія	42 947	16 051	710,4	428,6	1,7	3,1
Швеція	52 280	19 967	805,3	456,5	2,2	3,3
Угорщина	26 054	8 078	435,6	200,0	0,9	1,5
ЄС-27	**2 612 714**	**922 900**	**30 053,5**	**13 738,7**	**100,0**	**100,0**
ЄС-15	**2 376 025**	**847 774**	**27 000,7**	**12 333,4**	**91,9**	**89,8**
ЄС-12	**236 690**	**75 126**	**3 052,8**	**1 405,3**	**8,1**	**10,2**
Україна	**29 632,7**	**93,3**	**406,5**	**3,1**	**---**	**---**

Джерело: [37].

** Розрахунковий показник.*

*** Розраховано автором за даними Eurostat та Державної служби статистики України.*

За офіційними даними, в Україні у 2014 р. загальна кількість колективних засобів розміщування складала 4 572 од., а середня місткість одного закладу – 88,9 місць. Таким чином, загальна кількість ліжко-місць у закладах тимчасового проживання становила 406 451 од.. У сфері сільського зеленого туризму працювали 233 фізичних особи-підприємця. Враховуючи середню місткість однієї садиби (13,5 місць), загальна кількість ліжко-місць для туристів складала 3 146 од.. Загальна кількість ночівель туристів у місцях тимчасового проживання в Україні у 2014 році склала 29 632,7 тис. од. (у сільському туризмі – 93,3 тис. од.). Порівнюючи відносні показники розвитку інфраструктури

туризму (обсяг ночівель туристів та кількість ліжко-місць у розрахунку на населення), а також питомий ВВП, можна зробити висновок, що для країн ЄС-12 ці показники перевищують аналогічні для України у 3-4 рази (табл. 4.20).

Таблиця 4.20

Відносні показники діяльності туристичної інфраструктури країн ЄС та України, 2014 р.

	Обсяг ночівель туристів, од. / чисельність населення, тис. осіб	Кількість ліжко-місць для туристів, од. / чисельність населення, тис. осіб	ВВП на душу населення, євро
ЄС-27	5 197	59,8	27 680
ЄС-15	5 909	67,2	31 918
ЄС-12	2 352	30,3	10 745
Україна	690	9,5	2 318**

Джерело: [37].

Розраховано за даними Національного банку України. Офіційний курс гривні щодо Євро (середній за період)у 2014 р. склав 1571,59 за 100 євро.

Вплив рівня економічного добробуту в країні на розвиток туризму підтверджують результати аналізу зв'язку між питомим ВВП та обсягом середніх витрат внутрішніх туристів на одну подорож: відповідний коефіцієнт кореляції складає 0,84, що свідчить про наявність прямого та сильного зв'язку між цими двома показниками (табл. 4.21). Природним чином, чим більшим є ВВП країни, тим більшою є її частка у загальних витратах внутрішніх туристів (коефіцієнт кореляції = 0,89).

Таблиця 4.21

Економічні показники діяльності туристичної сфери країн ЄС, 2014

Країна	ВВП на душу населення, євро	Заг. витрати внутр. туристів, тис. євро	Сер. витрати внутр. туристів на 1 подорож, євро	Частка у заг. витратах внутр. туристів по ЄС-27
Австрія	38 709	3 771 983	328,68	2,1
Бельгія	35 759	485 537	215,45	0,3
Болгарія	5 900	390 137	123,07	0,2
Великобританія	35 031	20 638 214*	---	11,4*
Греція	16 250	1 429 545	254,28	0,8
Данія	46 307	5 665 296	237,3	3,1
Естонія	15 171	168 807	65,62	0,1
Ірландія	41 048	1 236 479	205,39	0,7
Іспанія	22 385	17 257 810	146,73	9,5
Італія	26 519	10 263 532	235,85	5,7
Кіпр	20 272	191 494	147,62	0,1
Латвія	11 782	126 186	38,73	0,1
Литва	12 381	137 595	51,94	0,1
Люксембург	88 956	14 296	473,33	0,0
Мальта	19 004	23 646	149,34	0,0
Нідерланди	39 382	2 947 354	118,95	1,6

Продовження таблиці 4.21

Німеччина	36 099	41 820 551	271,74	23,1
Польща	10 807	4 048 766	105,47	2,2
Португалія	16 634	1 360 501	103,11	0,8
Румунія	7 531	1 495 086	91,4	0,8
Словаччина	13 951	504 773*	---	0,3*
Словенія	18 099	193 295	102,38	0,1
Фінляндія	37 655	5 471 525	189,69	3,0
Франція	32 364	52 649 521	264,66	29,1
Чехія	14 720	1 402 343	51,86	0,8
Швеція	44 650	6 227 037*	---	3,4*
Угорщина	10 553	843 517	67,03	0,5
ЄС-27	**717921**	**180 764 824**	**204,11**	**100,0**
ЄС-15	**557 748**	**171 239 181**	**---**	**94,7**
ЄС-12	**160 173**	**9 525 644**	**---**	**5,3**

Джерело: Розраховано автором за даними Eurostat.

** Розрахунковий показник.*

Про значний рівень розвитку сільського туризму у загальній структурі туристичної індустрії країн ЄС свідчить розмір частки СЗТ у загальному обсязі ночівель туристів та ліжко-місць (табл. 4.22). Вищими за середні по ЄС-27 є показники розвитку СЗТ у Швеції, Чехії, Франції, Фінляндії, Словаччині, Люксембургу, Австрії, Греції, Данії та Словенії (в останніх чотирьох країнах частка СЗТ за обома його показниками перевищує 50%). Тобто навіть попри сприятливе законодавство у країнах ЄС-12 щодо розвитку сільського туризму лідерами у цій сфері залишаються «старі» країни-члени Співтовариства, яким притаманний вищий рівень добробуту.

Таблиця 4.22

Частка сільського туризму у туристичній сфері країн ЄС за 2014, %

Країна	Частка сільського туризму у загальному обсязі ночівель туристів	Частка сільського туризму у загальному обсязі ліжко-місць для туристів
Австрія	66,9	72,5
Бельгія	21,7	33,4
Болгарія	28,1	33,6
Великобританія	27,3	19,4
Греція	64,7	75,7
Данія	55,9	73,4
Естонія	23,8	50,1
Ірландія	34,4	43,9
Іспанія	29,8	41,8
Італія	35,3	45,3
Кіпр	41,0	41,4
Латвія	12,8	33,5
Литва	25,3	48,7
Люксембург	45,8	74,0

Продовження таблиці 4.22

Мальта	3,6	4,5
Нідерланди	33,4	43,8
Німеччина	32,6	43,4
Польща	32,4	45,9
Португалія	13,9	28,9
Румунія	21,3	27,3
Словаччина	43,6	50,9
Словенія	50,9	55,2
Фінляндія	37,2	56,3
Франція	38,3	56,6
Чехія	37,4	60,3
Швеція	38,2	56,7
Угорщина	31,0	45,9
ЄС-27	**35,3**	**45,7**
ЄС-15	**35,7**	**45,7**
ЄС-12	**31,7**	**46,0**

Джерело: розрахункове за даними Eurostat.

Таким чином, продемонстровано зв'язок між економічним добробутом та розвитком туристичної сфери, у тому числі сільського туризму. Враховуючи зв'язок питомого ВВП із середнім рівнем доходів населення, можна зробити висновок, що зростання добробуту громадян є необхідною умовою для збільшення попиту на послуги СЗТ. Потужність туристичної інфраструктури (кількість створених сільських садиб та ліжко-місць у них) не завжди є запорукою розвитку сфери і в умовах економічної нестабільності має дуже опосередковане значення. Це підтверджують дані Державної служби статистики України: протягом останніх років сільський зелений туризм демонструє негативну динаміку розвитку туристичної інфраструктури, у т.ч. в традиційних туристичних центрах – Івано-Франківській, Львівській, Чернівецькій областях та на Закарпатті.

За даними Всесвітньої ради з подорожей та туризму (англ. – World Travel & Tourism Council, скор. – WTTC) [205], у 2015 році прямий внесок туристичної сфери ЄС у ВВП склав 605,6 млрд дол. США (3,7% ВВП). Передбачається, що протягом 2016-2026 рр. цей показник зростатиме на 2,8% щороку та у 2026 р. сягне показника 821,5 млрд дол. США (4,2% ВВП). Загальний вклад сфери туризму у ВВП Європейського Союзу у 2015 році склав 1 609,8 млрд дол. США (9,9% ВВП). Очікується, що надалі цей показник зростатиме щороку на 2,7% і у 2026 р. сягне 2 164,9 млрд дол. США (11,0% ВВП).

За оцінками експертів WTTC, в Україні туристична сфера робить набагато менший внесок у ВВП та має суттєво гірший прогноз подальшого розвитку. Так, у 2015 р. прямий внесок сфери у ВВП склав 29,0 млрд грн, або 1 328 млн дол. США[1] (1,4% ВВП). Передбачається, що протягом наступних 10

[1] Тут і далі розраховано за даними Національного банку України. Офіційний курс гривні щодо долара США (середній за період)у 2015 р. склав 2184,47 за 100 доларів.

років цей показник зростатиме щороку на 2,9% і у 2026 р. сягне 39,5 млрд грн, або 1 808 млн дол. США (1,4% ВВП). Загальний вклад індустрії у ВВП у 2015 році становив 112,4 млрд грн або 5 145 млн дол. США (5,3% ВВП), який, зростаючи надалі щороку на 2,5%, у 2026 році сягне позначки 146,5 млрд грн або 6 706 млн дол. США (5,4% ВВП).

За оцінками Мінекономрозвитку України у І півріччі 2015 року мало місце падіння ВВП на 15,9%, у ІІ півріччі – на 8,9%. Відповідно до прогнозу економічного й соціального розвитку України на 2016-2019 рр. [127] можливі два сценарії подальшого розвитку національної економіки. Згідно з І сценарієм у 2016 році очікується зростання ВВП на рівні 2%, за ІІ сценарієм – падіння показника на 0,3%. На 2017-2019 рр. прогноз також затверджує консервативні орієнтири: за І сценарієм ВВП зростатиме в середньому на 3,8% щороку, за ІІ – на 2,3 %. Тобто на сьогодні середньостроковий прогноз розвитку національної економіки не передбачає кардинального поліпшення економічної ситуації у країні, і, тим більше, – на сільських територіях, де особливо відчутні негативні соціально-економічні процеси.

На думку вітчизняних та закордонних експертів, національна економіка також перебуватиме надалі у глибокій рецесії. Керівник підрозділу групи ICU О. Вальчишен зазначає, що за оптимістичним сценарієм (тобто якщо бюджетна політика країни принаймні не погіршуватиме і надалі економічне становище її громадян) соціальні, поточні та капітальні витрати відновлюватимуться реально на 3-5% щороку. Навіть таке незначне і відносно малопомітне відновлення потребуватиме, аби середньорічний реальний приріст ВВП протягом 2016-2019 рр. складав принаймні 3-4%. Однак міжнародні економісти вважають такий прогноз нереалістичним: експерти Bloomberg та Focus Economics прогнозують середній приріст ВВП України у 2016-2019 роках на рівні 2,4-2,6% [22].

Однак більш імовірним, на думку О. Вальчишена, є другий сценарій, за яким триватиме скорочення рівня витрат та подальша стагнація в частині соціальних виплат: «Економіка стикається з тотальними урізанням витрат. … Єдиний висновок такий: … економіка буде у затяжній рецесії. Її відновлення до рівня 2013 року буде десь там, після 2020 року» [22].

В Угоді про ЗВТ між Україною та ЄС туристичну галузь визначено як генератор економічного зростання й стимулювання економіки, зайнятості та валютних надходжень. Однак, ураховуючи урядовий прогноз зростання ВВП в Україні та зважаючи на ключову роль рівня добробуту населення для розвитку сільського зеленого туризму, протягом наступних 10 років сфера СЗТ локомотивом розвитку сільських територій стати не зможе.

V. ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ НА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ

5.1. Аналіз особливостей утворення та накопичення відходів на сільських територіях

Забруднення довкілля відходами є серйозною проблемою сільських поселень. Зростаючі обсяги утворення відходів, зокрема побутових, наявні численні стихійні звалища, а також не організовані належним чином місця захоронення становлять постійну загрозу для навколишнього середовища і мають негативний вплив на стан здоров'я населення. Слід зазначити, що проблема забруднення сільських територій відходами тягне за собою значне зниження як її рекреаційної, так й інвестиційної привабливості. Особливо це стосується територій, що використовують у своєму розвитку природно-ландшафтні ресурси.

У структурі відходів що утворюються в сільській місцевості, переважають відходи виробництва продукції сільського господарства, виробництва харчових продуктів та напоїв, а також побутові й подібні до них відходи. У діяльності сільськогосподарського сектору, зокрема рослинництва, в Україні щорічно генерується значний обсяг різноманітних відходів. Вони поділяються на первинні, тобто ті, що утворюються безпосередньо при збиранні врожаю сільськогосподарських культур, і вторинні – генеруються при обробленні врожаю на підприємствах. Первинні відходи включають солому зернових та інших культур, відходи виробництва кукурудзи на зерно і соняшнику (стебла, стрижні та ін.). Вторинні – це лушпиння соняшнику, лушпайка гречки, рису, жом цукрового буряку тощо. Частина відходів та залишків використовується на потреби самого сільського господарства (органічне добриво, підстилка та корм скоту), частина – іншими секторами економіки, а решта біомаси залишається незадіяною і часто видаляється (спалюється в полі, вивозиться на звалище), не спричиняючи користі.

2014 року в Україні, за офіційними статистичними даними утворилося 6,3 млн т відходів виробництва продукції сільського господарства, що на 760 тис. т. менше ніж у попередньому році (табл. 5.1). У регіональному розрізі їх утворення залежить від промислової спеціалізації територій (індустріальна чи аграрна), розвитку підприємництва в регіоні тощо [74]. В структурі утворення зазначеної групи відходів переважають тваринні екскременти та гній – 2,7 млн т (39,2%), послід пташиний – 1,3 млн т (17,8), сухі стебла кукурудзи – 822 тис тонн (11,7%). Ці ж види відходів домінують і в обсягах утилізації –

49,5%, 9,6 та 15,7% відповідно. Утилізацію вищезазначених відходів здійснюють переважно їх виробники.

Таблиця 5.1

Утворення та поводження з окремими видами відходів
в Україні, 2013-2014 рр., тис. тонн

Види відходів відповідно до українського класифікатора відходів	Утворилося		Утилізовано, оброблено (перероблено)		Спалено	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Відходи виробництва продукції сільського господарства та мисливства	7046,8	6286,0	5373,4	5202,0	3,29	3,3
У тому числі:						
насіння злаків хлібних та с/г культур	28,8	25,0	5,2	4,6	–	0,1
відходи тканин рослинного походження	90,5	95,8	69,4	79,6	0,32	0,2
солома колосових	440,5	367,6	430,7	359,8	0,05	
солома інша	283,9	295,0	282,3	292,9	–	–
стебла кукурудзи сухі	969,7	822,1	967,7	814,9	–	–
злаки хлібні некондиційні	54,1	45,7	25,3	16,2	–	–
фураж зіпсований, забруднений	290,4	477,9	290,4	477,9	–	–
екскременти, сечовина та гній від худоби	3493,9	2760,0	2651,2	2573,5	–	–
тварини здохлі	30,6	31,1	3,5	7,2	1,33	–
послід пташиний	1283	1257,3	450	499,5	–	–
Відходи виробництва продуктів харчових та напоїв	8258,5	8462,0	–	1574,5	–	394,3
У т.ч.:			–	–	–	–
лушпиння картопляне	7,6	6,3	–	–	–	–
вичавки плодові та ягідні	10,7	7,5	3,5	2,5	–	–
вичавки овочеві	6,8	9,0	–	0,1	–	–
сировина рослинна для виробництва олії та жирів рослинних	0,7	239,9	–	–	–	–
лушпиння соняшникове	921,7	913,3	96,1	173,0	380,3	366,5
відходи очищення насіння для виготовлення олії	195,9	287,6	0,3	0,2	9,8	14,0
макуха та залишки тверді інші від перероблення сировини рослинної	261,3	280,4	–	72,2	–	–
залишки технологічні рафінації олії та жирів	11,0	9,1		1,1	–	–
сироватка	234,7	206,3	79,8	129,9	–	–
висівки та залишки зернових інші	33,1	20,3	3,0	1,6	–	–
залишки зернові від очищення зерна	146,8	175,3	22,8	26,9	10,8	5,2
жом	3474,8	3368,9	758,4	524,1	–	–
дефекат	571,5	491,9	290,4	121,9	–	–
меляса некондиційна	129,8	97,3	–	–	–	–
вичавки виноградні	14,6	8,4	7,8	2,0	–	–
барда мелясна	190,3	170,0	62,2	50,8	–	–
барда зернова	806,5	745,4	121,4	244,8	–	–
дробина пивна	305,9	258,0	–	–	–	–

Джерело: [37].

Якщо порівнювати обсяги утилізації з обсягами утворення відповідних відходів, то найбільше 2014 року було утилізовано фуражу зіпсованого (100%), солома та стебла кукурудзи (99%), тваринні екскременти та гній (93%).

Слід зазначити, що технології збирання деяких зернових культур (кукурудзи, соняшнику тощо) передбачають обмолот у полі та подрібнення й розкидання по полю стрижнів і листостеблової маси. Збір подрібнених пожнивних залишків не виконується. Таким чином реальні обсяги утворення таких відходів більші за офіційні дані статистики. Обсяги спалювання цієї групи відходів незначні. Невикористані сільськогосподарські відходи потрапляють в місця організованого складування (у 2014 році в основному це екскременти, сечовина та гній від худоби (включно струхлявіле сіно та солома). На сьогодні відходи агропромислового комплексу не завжди знаходять застосування, хоча і є цінною сировиною. Частина відходів залишається на полі у вигляді органічних добрив, частину використовують для відгодівлі домашніх тварин, частина може перероблятися на біопаливо і застосовуватися як ресурс для різних видів виробництва.

Раніше відходи птахівництва після так званого «горіння» на відкритих площадках вивозилися та розкидалися на полях. Сьогодні використання цього способу внесення добрив спричиняє низку проблем. По-перше, перевезення великої кількості відходів, вологість яких іноді сягає 93-95%, вимагає великих затрат; по-друге, ґрунт, підземні й поверхневі води забруднюються інфекційними та токсичними елементами; по-третє, це призводить до накопичення нітратів, підвищення допустимого рівня міді та цинку у зерні, траві та водних джерелах. У зв'язку з цим в окремих державах світу (США, Німеччина, Франція) заборонено використання непереоблених пташиних відходів в якості добрив.

Директива Ради 91/676/ЄЕС про захист вод від забруднення, спричиненими нітратами з сільськогосподарських джерел ставить своєю метою зменшення забруднення вод, спричиненого чи викликаного нітратами з сільськогосподарських джерел та запобігання такому забрудненню. Вона входить з того, що головною причиною забруднення, що впливає на водні об'єкти є нітрати сільськогосподарського походження, і що надмірне використання добрив становить ризик для навколишнього середовища. Щоб запобігти такому забрудненню важливо вжити заходи щодо зберігання та внесення в землю всіх азотовмісних сполук та щодо спеціальних методів землекористування.

В рамках підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС Україна має імплементувати вимоги Директиви 91/676/ЄЕС. Положення Нітратної Директиви на цей час не мають прямих відповідників у вітчизняному нормативно-правовому полі. Для того, щоб наблизити чинне законодавство України до вимог Нітратної Директиви, необхідно ухвалити низку нормативно-правових актів щодо визначення зон, вразливих до (накопичення) нітратів; ухвалити плани дій щодо таких зон та прийняти кодекси кращих методів ведення сільськогосподарських робіт та програми сприяння впровадженню цих кодексів [128]. Нерозривним завданням постає будівництво у тваринницьких

господарствах споруд з екологобезпечного збирання та зберігання стоків та відходів.

Іншою великою групою відходів, які утворюються в сільській місцевості є відходи виробництва продуктів харчових та напоїв оскільки виробництво тяжіє до місця вирощування сировини. Окрема статистика для сільської місцевості відсутня, тому можна лише припустити, що вони становлять до 70% загального утворення цих видів відходів в країні. Так, 2014 року в Україні утворилося – 8,5 млн т відходів виробництва продуктів харчових та напоїв, а утилізовано – лише 1,6 млн т (18,6%). В структурі утворення зазначеної групи відходів переважає жом – 3,5 млн т (39,8% від загального утворення відходів цієї групи), лушпиння соняшникове – 913 тис. т (10,8) та барда зернова – 745 тис. т (8,8%). Ці ж види відходів домінують і в обсягах утилізації (33,3%, 11,0% та 15,5 відповідно), котру проводять переважно виробники.

Якщо порівнювати обсяги утилізації з обсягами утворення відповідних відходів, то найбільше 2014 року було утилізовано сироватки (63,0%), вичавків плодових та ягідних (33,3%), барди зернової (32,8), барди мелясної (29,9%). Обсяги спалювання цієї групи відходів незначні – 4,7% від утворення. Активно спалюється лише лушпиння соняшника (92,9% всіх спалених відходів цієї групи) в котлах, що працюють на олійноекстракційних заводах та інших підприємствах масложирової галузі.

Побутові відходи. Проблема санітарної очистки населених пунктів в останні роки набуває все більшої гостроти, стаючи з екологічної соціальною. Основне навантаження з організації збирання, вивезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів (ТПВ) несуть органи місцевого самоврядування, які не мають для забезпечення ефективної роботи достатніх фінансових ресурсів, чіткої нормативно-правової бази, відповідного кадрового забезпечення. Ці проблеми особливо проявляються в сільській місцевості через обмеженість матеріальних й адміністративних ресурсів, велику частку приватного сектора у житловому фонді. Проблеми села не можуть бути вирішені за зразком міст, вони специфічні: це мала щільність населення, велике транспортне плече при перевезенні відходів, різкі коливання чисельності жителів у літній період тощо. Все це визначає необхідність пошуку індивідуального рішення на кожній конкретній території.

В Україні щорічно збирається 13–14 млн т ТПВ. У середньому на одну людину припадає близько 320 кг відходів на рік, причому спостерігаються значні відмінності в обсягах утворення ТПВ на душу населення між міською та сільською місцевістю. Якщо в великих містах цей показник досягає 380-420 кг/люд./рік, то в сільський місцевості він становить 230-250 кг/люд./рік. За даними Держстату України чисельність сільського населення становить близько 13 млн осіб. Використовуючи питомі показники можна припустити, що в сільській місцевості утворюється близько 3 млн тонн ТПВ.

Сьогодні послугами із збирання та вивезення ТПВ охоплено 77,5% населення, у тому числі 40-70% населення районних центрів. В сільських населених пунктах така діяльність перебуває на етапі формування – послугами з вивезення відходів охоплено лише від 10 до 30% населення в залежності від

територіальної дислокації населеного пункту. У багатьох сільських населених пунктах точок збору відходів занадто мало і вони не завжди розташовані належним чином, що впливає на рівень охоплення населення відповідними послугами. Водночас, у країнах Східної Європи таких як Польща, Литва, Естонія та деяких інших ця частка досягає чи перевищує 95%.

Населення, що не охоплено послугами з вивезення ТПВ, самостійно організовує їх захоронення в природних рельєфних утвореннях – балках, ярах, долинах малих річок, що становить серйозну екологічну небезпеку, оскільки дощові та снігові води виносять забруднюючі речовини безпосередньо у ґрунт та водні об'єкти. В сільській місцевості в основному не вживаються заходи щодо створення систем роздільного збирання, сортування, побутових відходів та вилучення їх ресурсоцінних компонентів. Основними причинами зазначеної ситуації є відсутність коштів у територіальних громад, спеціалізованих підприємств, а також складна процедура отримання дозвільно-погоджувальних документів. Сформована система санітарного очищення населених пунктів недосконала, її фрагментарність, роз'єднаність та різнорідність не забезпечують належного контролю за санітарним станом територій та операціями поводження з побутовими відходами. Система збору вторсировини розвинута дуже слабо і носить епізодичний характер.

Об'єкти інфраструктури розміщення ТПВ. Основним способом поводження з побутовими відходами в Україні є захоронення їх на полігонах та звалищах. Через низький рівень інфраструктурного забезпечення протягом 2010-2015 років утилізовувалось лише від 4 до 8% ТПВ (2010 р. – 7,0%; 2011 – 8,0; 2012 – 6,2; 2013 – 3,7; 2014 – 4,2; 2015 р. – 5,9%). Домінуюча частка відходів захороняється на полігонах та сміттєзвалищах, які у більшості випадків не відповідають вимогам екологічної безпеки.

Наразі є кілька джерел інформації щодо кількості полігонів (сміттєзвалищ) ТПВ в нашій державі, зокрема дані Державної служби статистики України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства екології та природних ресурсів України. Однак інформація, яка надається зазначеними установами, упродовж багатьох років характеризується суттєвими розбіжностями [94]. Загалом, згідно з офіційними статистичними даними, в Україні нараховується близько 2 тис. спеціально відведених місць та об'єктів видалення ТПВ, а за інформацією Мінрегіону України – майже 6 тис. од. Таку розбіжність можна пояснити нечітким поділом сміттєзвалищ на санкціоновані та ні (оскільки до обліку додаються несанкціоновані сміттєзвалища), а також різним колом охоплення респондентів спостереження.

Екологічна безпека полігонів знаходиться в Україні на низькому рівні. Не дотримуються норми щодо санітарних зон. Основним джерелом негативного впливу на природне середовище є фільтраційні води полігону. Зокрема, згідно з даними Мінрегіону України, за станом на 2015 рік 1 459 полігонів та сміттєзвалищ не відповідають нормам екобезпеки. При цьому додатковий моніторинг свідчить, що лише 104 полігони відповідають вимогам державних будівельних норм, з яких лише на 12-ти створено систему вилучення біогазу (у т. ч. 7 мають факельне

спалювання звалищного газу, 5 – експлуатуються когенераційні установки), на 48 – запроваджено системи збирання фільтрату (у т. ч. на 28 – знезараження фільтрату). Наявність системи оброблення фільтрату та утилізація звалищного газу відповідно до Директиви 1999/31/ЄС про захоронення відходів належить до мінімальних вимог щодо облаштування полігонів.

Отже, кількість полігонів та сміттєзвалищ, що не відповідають нормам екологічної безпеки, є значно більшою, ніж задекларовано регіонами України. Зазначене підтверджується і висновками Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [90].

5.2. Механізм фінансово-ресурсного забезпечення функціонування системи поводження з відходами

Фінансово-ресурсне забезпечення функціонування системи поводження з відходами є одним із важливих питань національного, так і місцевого рівня. Воно стосується загального обсягу фінансування, джерел надходження коштів, резервів їх збільшення, а також цільового використання. Цілісність та дієвість системи фінансового забезпечення системи поводження з відходами характеризується її здатністю до акумуляції належного грошового ресурсу для поступального вирішення відповідних проблем.

Систему фінансового забезпечення доцільно структурувати і розглядати у трьох її складових, а саме: підсистеми надходжень (джерел формування) коштів, підсистеми їх акумулювання й підсистеми витрат (видатків). Така структуризація дозволяє говорити про існування цілої низки «потоків» коштів, кожен з яких є значною мірою автономним. Однак у сукупності вони створюють систему.

Автономні потоки коштів сформовані передусім за цільовим призначенням – стосовно поводження з окремими видами відходів. Найбільш очевидно це на прикладі твердих побутових відходів. Однак на стадії витрат (у рамках відповідної підсистеми) спостерігається значна диверсифікація за джерелами фінансування тих чи інших напрямів. Система фінансового забезпечення сфери поводження з відходами на локальному рівні має певні відмінності від загальнодержавної системи за рахунок домінування окремих джерел фінансування. Зокрема, основні з них для місцевого рівня (у т.ч. сільських територій) включають наступні джерела: місцеві бюджети (у т.ч. місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища (ОНПС) та власні кошти підприємств, організацій й установ. Меншою мірою це загальний фонд Державного бюджету, спеціальний фонд Державного бюджету (Державний фонд ОНПС), обласні фонди ОНПС, інші джерела, зокрема, гранти зарубіжних фінансових установ, благодійні внески тощо.

Зазначена особливість щодо зміщення ваги обласних та державного ФОНПС пов’язана з підходами до фінансування природоохоронної сфері, що

склались на сьогодні в Україні. Відповідно до них в першу чергу фінансуються заходи «ліквідаційного характеру», тобто з вирішення найбільш гострих питань. В умовах обмеженості фінансування перелік таких заходів є незначним, як правило охоплює невелику кількість населених пунктів (власне, в яких проблема постала досить гостро) та носить несистемний характер.

Одним із основних джерел фінансування сфери поводження з відходам на локальному рівні є місцеві ФОНПС, видатки з яких мають чітке цільове призначення. Спільними недоліками ФОНПС як місцевого, так і обласного й державного рівнів є обмеженість фінансування, відсутність фіксації щодо пропорційності розподілу коштів за напрямом поводження з відходами відповідно до джерел наповнення, та невиконання запланованих обсягів фінансування. До ФОНПС місцевого рівня додається також відсутність вимог та гарантій взагалі щодо напряму поводження з відходами. Це пов'язано з тим, що обсяги надходжень до місцевих ФОНПС значно диференційовані за обсягами та у більшості випадків є достатньо обмеженими. Це пов'язано з тим, що екологічний податок, який є основним джерелом наповнення ФОНПС, стягується за фактичним місцем підприємства-забруднювача. Крім того, упродовж останніх років змінювався розподіл надходжень від екологічного податку (табл. 5.2), що ускладнює процес фінансового планування. У 2014 р. додалося штучне обмеження надходжень до ФОНПС усіх рівнів, а 2015 р. – переведення у повному обсязі надходжень від екологічного податку до загального, а не спеціальних фондів місцевих бюджетів. Тобто фактично надходження втрачали своє подальше цільове спрямування. Починаючи з 2016 року, ситуація частково стабілізувалась, однак у цілому це не вирішує проблеми.

За станом на 2016 р. в Україні функціонує понад 12 тисяч фондів охорони навколишнього природного середовища, в тому числі по одному Державний ФОНПС та республіканський АР Крим, а також 24 обласних. Майже 87% у загальній кількості місцевих фондів складають сільські фонди [8]. У 2013 році до всіх ФОНПС місцевого рівня за оціночними розрахунками, надійшло майже 1021,95 млн грн (без урахування надходжень від сплати за збитки, завдані довкіллю внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства), проте не можна визначити обсяги коштів, які потрапили в середньому до кожного фонду, оскільки ці суми достатньо диференційовані. Загалом можна зробити висновок про мізерні обсяги надходжень до сільських ФОНПС (за виключенням окремих випадків, коли у населеному пункті розміщене крупне підприємство-забруднювач). Варто також додати, що зазначені кошти є надходженнями від платежів за скидання стічних вод, забруднення атмосферного повітря, розміщення відходів, а відтак мають спрямовуватись не лише на поводження з відходами, але й за всіма іншими природоохоронними напрямами.

Таблиця 5.2

Обсяги надходжень від платежів за розміщення відходів до ФОНПС різних рівнів, 2002–2014

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014[3]	2014[4]	2014[5]	2015	2016
Платежі, пред'явлені за забруднення НПС[1], млн грн	221,9	265,0	330,6	374,6	863,5	955,7	1065,3	1198,7	1361,2	1990,0	2028,6	3050,6	2918,1			-	3893,0[6]
у тому числі: платежі, пред'явлені за розміщення відходів, млн грн.[2]	76,3	99,4	110,1	123,0	291,8	322,0	368,5	408,5	471,6	491,7	567,5	773,8	835,2			-	-
Частка платежів за забруднення НПС, що спрямовуються до загального фонду державного бюджету, %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		31,6	53,5	20	30
Частка платежів за забруднення НПС, що спрямовуються до державного ФОНПС, %	30	30	30	30	65	65	65	30	30	30	30	53	65	33,4	11,5	0	0
з них на фінансове забезпечення цільових проектів екологічної модернізації підприємств, %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33	50	0	0	-	-
Частка платежів за забруднення НПС, що спрямовуються до загальних фондів обласних бюджетів, %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	55	-
Частка платежів за забруднення НПС, що спрямовуються до обласних ФОНПС, %	20	20	20	20	25	25	25	20	20	20	20	13,5	10	10	10	-	25
Частка платежів за забруднення НПС, що спрямовуються до загальних фондів місцевих бюджетів,%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	-
Частка платежів за забруднення НПС, що спрямовуються до місцевих ФОНПС,%	50	50	50	50	10	10	10	50	50	50	50	33,5	25	25	25	-	55

Джерело: [37].

1. З 2011 року – екологічний податок

2. З 2011 року – екологічний податок за розміщення відходів.

3. Відповідно до Закону України «Про державний бюджет на 2014 рік»

4. Відповідно до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» № 1165-VII від 27.03.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1165-18/paran2#n2

5. Відповідно до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» № 1622-VII від 31.07.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1622-18/paran2#n2.

6. Розраховано на основі Закону України «Про державний бюджет на 2016 рік» та Бюджетного Кодексу України

Розглядаючи фінансування з ФОНПС на місцевому рівні, зокрема стосовно сільських територій, постає питання розподілу надходжень від екологічного податку. Важливим є збалансування надходжень до державного, обласних та місцевих ФОНПС. Оскільки в Україні відбувається процес децентралізації,

основний обсяг надходжень мав би спрямовуватись на місцевий рівень. Враховуючи, що забезпечення функціонування системи поводження з відходами на місцевому рівні потребує значних обсягів видатків, у випадку спрямування основної частки коштів на місця, та враховуючи відсутність відпрацьованих механізмів співфінансування декількома населеними пунктами спільних проектів кошти будуть розпорошені та їх не вистачить для вирішення ключових питань. Тому на етапі опрацювання механізмів міжмуніципальної фінансової взаємодії доцільно значну частину надходжень спрямовувати до обласних ФОНПС, де вони акумулюватимуться та спрямовуватимуться на конкретні регіональні проекти.

Іноді видатки можуть доповнюватись фінансуванням із загальних фондів місцевих бюджетів. Однак, це можна розглядати скоріше як виключення ніж практику. Левову частку у фінансуванні сфери поводження з відходами складають власні кошти підприємств, установ та організацій, зокрема, щодо обсягів капітальних інвестицій (табл. 5.3). На загальний та спеціальний фонди державного й місцевих бюджетів разом припадає від 2,0 до 22,0%. Відповідно, основним джерелом інвестування у сфері поводження з відходами виступають суб'єкти підприємницької діяльності. Те ж саме стосується і поточних витрат. Зазначений розподіл охоплює переважно поводження з відходами виробництва.

Таблиця 5.3

Капітальні інвестиції у сферу поводження з відходами у 2009–2014 рр.

Показник	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Загальний обсяг капітальних інвестицій на охорону та раціональне використання природних ресурсів, млн грн	3040,7	2761,5	6451,0	6589,3	6038,8	7959,85
У т.ч. на поводження з відходами, млн грн	400,0	475,6	1183,9	730,5	713,9	783,97
частка у загальних природоохоронних витратах, %	*13,2*	*17*	*18,4*	*11,1*	*11,8*	*9,8*
за рахунок державного бюджету, млн грн	6,7	9,2	6,1	32,5	23,9	1,4
частка у капітальних інвестиціях на поводження з відходами, %	*1,7*	*2*	*0,5*	*4,4*	*3,4*	*0,2*
з державного ФОНПС, млн грн	3,3	-	2,6	22,3	0,1	1,4
за рахунок місцевих бюджетів, млн грн	81,4	41,4	61,6	62,4	61,2	14,0
частка у капітальних інвестиціях на поводження з відходами, %	*20,3*	*8,7*	*5,2*	*8,5*	*8 ,6*	*1,8*
місцевих ФОНПС, млн грн	58,7	29,8	46,0	39,6	50,7	9,1
за рахунок власних коштів підприємств, млн грн	306,1	423,8	1111,2	634,1	628,5	754,98
частка у капітальних інвестиціях на поводження з відходами, %	*76,5*	*89,1*	*93,9*	*86,8*	*88,0*	*96,3*

Джерело: [37].

Європейські країни поступово відійшли від системи державного субсидування сфери поводження з відходами. Як правило витрати на поводження з відходами виробництва несе виробник продукції, товарів або послуг. При поводженні з ТПВ застосовується принцип повного покриття витрат, коли остаточно за відходи сплачує їх утворювач – населення.

Враховуючи обмеженість державного фінансування та перехід до загальноприйнятих європейських підходів, доцільно застосовувати додаткові інструменти залучення фінансових ресурсів у сферу поводження з відходами. Сучасна система поводження з відходами має спиратись не лише на видатки за рахунок держави, але й мати певну автономію за рахунок впровадження необхідних інструментів.

Зазначені інструменти формуються на державному рівні, оскільки місцевий вплив на їх формування й впровадження в Україні обмежений. Однак у контексті децентралізації у перспективі можливе розширення повноважень місцевих органів влади щодо застосування окремих інструментів. Нового бачення мають набути плани поводження з відходами, прискорена амортизація, спільне впровадження проектів тощо (міжмуніципальне співробітництво).

У цілому інструменти, що пов'язані із фінансово-ресурсним забезпеченням системи поводження з відходами, умовно можна поділити на дві групи:

- інструменти, особливості впровадження яких значною мірою залежать від місцевих органів влади (тарифи на послуги із поводження з відходами);

- інструменти, що мають віддзеркалювати такі на державному рівні (екологічний податок на розміщення відходів, штрафні санкції, впровадження розширеної відповідальності виробника, розроблення програмних документів, зелений тариф тощо).

5.3. Напрями модернізації системи поводження з відходами на сільських територіях

Система поводження з відходами на сільських територіях розглядається в контексті процесів децентралізації в Україні як сукупність автономних кластерів, що здатні до об'єднання та взаємодії з метою забезпечення виконання основних напрямів державної політики у сфері поводження з відходами, принципів самодостатності та наближеності. На сьогодні сфера поводження з відходами характеризується низьким рівнем розвитку інфраструктури, обмеженістю та нестійкістю системи її фінансування, а також уповільненими темпами запровадження нових технологій. Найбільш виразно на локальному рівні ці ознаки проявляються на сільських територіях. Частково це є наслідком обмеженості повноважень місцевих громад та недосконалості механізмів їх взаємодії як стосовно делегування повноважень, так і фінансування окремих заходів.

Наразі в Україні створено базові засади міжмуніципального співробітництва, започатковуються перші пілотні проекти з розвитку інфраструктури на цій основі, тобто вжито заходи з модернізації системи поводження з відходами. Остання, з одного боку, повинна розвиватись саме з позицій децентралізації, а з іншого – будуватися відповідно до національних

принципів і стратегій для досягнення встановлених загальнодержавних цільових показників.

Державними орієнтирами, зокрема у сфері поводження з відходами, є розроблені й прийняті документи стратегічного характеру, а саме:

- Основні засади (стратегія) державної екологічної політики на період до 2020 року (2010 р.), в якій визначено деякі стратегічні цільові орієнтири реалізації державної політики щодо відходів;
- Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 роки, в якому деталізовано цілі, встановлені Стратегією;
- Концепція загальнодержавної програми поводження з відходами в Україні на період до 2020 року (2013 р.), що містить комплекс завдань, спрямованих як на обмеження утворення та екологічно безпечне поводження з відходами, так і на розширення їх рециклінгу.

Однак, названі вище документи лише частково відповідають європейським підходам. Згідно з європейською практикою на виконання національних стратегічних документів у сфері поводження з відходами (Стратегії та Плану поводження з відходами) розробляються відповідні плани на регіональному рівні, виконання яких забезпечується на локальному (місцевому) рівні.

В Україні зазначений підхід було адаптовано лише частково, про що свідчить наявність незначної кількості обласних програм поводження з відходами. Зокрема, станом на початок 2016 року в Україні діяло 3 обласні програми поводження з відходами (2 з яких стосувались поводження з токсичним відходами) та 7 програм поводження з ТПВ. Створення подібних документів на місцевому рівні зустрічається лише в поодиноких випадках. Здійснюючи модернізацію шляхом переходу від програмного підходу до стратегічного планування, необхідно вибудовувати чітку лінію послідовності дій: розроблення Державної стратегії → Національного плану поводження з відходами → Обласних (регіональних) планів поводження з відходами → Місцевих (муніципальних та міжмуніципальних) планів. Остання ланка має бути найбільш деталізованим стратегічним документом, на основі якого послідовно і має вибудовуватись система поводження з відходами на місцях, зокрема і на сільських територіях.

Перші спроби застосування такого підходу в Україні були закладені протягом останніх років переважно в рамках реалізації проектів технічної допомоги Європейського Союзу. Зокрема, у вересні 2016 року було підписано меморандум між Міністерством екології та природних ресурсів України, Міністерством економічного розвитку та торгівлі, Міністерсвом регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, ЄБРР та Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) щодо розроблення Національної стратегії поводження з відходами. Наступним кроком має стати розроблення Національного плану поводження з відходами, на виконання завдань якого мають розроблятись обласні плани.

Водночас деякі області та громади, використовуючи можливості технічної підтримки ЄС вже розробили власні Стратегії поводження з відходами, відповідно до європейських стандартів. Серед них такі:

- Стратегія поводження з відходами у Закарпатській області на 15 річний період, яка була розроблена в рамках проекту ЄС Європейський інструмент сусідства і партнерства (Східний регіон) та затверджена Рішенням обласної Ради № 537 від 16.11.2012 року;
- Стратегія поводження з ТПВ в субрегіоні «Західний Донбас», яка була розроблена в рамках проекту міжнародної технічної допомоги «Місцевий економічний розвиток в містах України» підпроекту «Створення ефективної комплексної системи поводження з ТПВ на території субрегіону «Західний Донбас»;
- Стратегія поводження з ТПВ в Полтавському субрегіоні, яка була розроблена в рамках проекту «Реформа управління на сході України»;
- Стратегія інтегрованого поводження з ТПВ в Тульчинському цільовому регіоні, яка була розроблена в раках Швейцарсько-Українського проекту «Підтримка децентралізації України» та схвалена Рішенням Тульчинської районної Ради № 279 від 15.11.2012 року;
- Стратегія поводження з ТПВ в Дніпропетровській області (в рамках Дніпропетровської інтегрованої програми (Стратегії) з екологічної безпеки та попередження змін клімату на 2016 – 2025 рр.), та, яка була затверджена Розпорядженням Голови обласної державної адміністрації № 3-522/0/3-16 від 25.07.2016 року.

На стадії розроблення наразі перебувають :

- План поводження з відходами у Вінницькій області (проект «Нарощування потенціалу та передача знань для підвищення і вдосконалення професійних навичок у галузі управління відходами у Вінницькій області»);
- Концепція поводження з ТПВ у м. Івано-Франківську (програма USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні»);
- Стратегія поводження з ТПВ у м. Черкаси (що здійснюватиметься за підтримки Мінприроди Франції) та інші.

На місцевому рівні інструментом реалізації планів поводження з відходами в частині поводження з ТПВ, на сьогодні є схеми санітарної очистки населених пунктів. За даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг такі Схеми наявні у 59,7% населених пунктів від загальної кількості тих, по яких надано інформацію [90]. У таких великих містах, як Маріуполь, Житомир, Запоріжжя, Миколаїв, Одеса, Херсон, Івано-Франківськ, Львів, Черкаси та інших, через відсутність схем не забезпечені організаційні засади для всіх суб'єктів господарювання у сфері поводження з ТПВ. Аналогічне стосується і сільських територій. Найменше схем мають Вінницька – 36,4% від загальної кількості населених пунктів, Донецька – 26,3, Житомирська – 29,9, Тернопільська область – 46,2%.

Вищезазначене підкреслює необхідність в рамках модернізації системи поводження з відходами переходу на європейські підходи до стратегічного

планування як на державному, так і місцевому рівнях. Закордонна і вітчизняна практика свідчать, що вирішення проблеми відходів на селі доцільно шукати не на державному, а на муніципальному рівні. Розроблення успішної програми утилізації відходів для сільських місцевостей ускладнюється невеликою кількістю та щільністю населення, що проживає в певному субрегіоні, низькою податковою базою, обмеженістю місцевих бюджетів та кваліфікованого персоналу, невеликою кількістю приватного підприємницького сектору. Для окремих місцевостей обсяги ТПВ можуть коливатися залежно від сезонних робіт або туризму. Для деяких регіонів важко накопичити достатню кількість вилучених з ТПВ ресурсоцінних компонентів щоб це було економічно вигідним. Однак у сільській місцевості більш розвинене почуття громади, більш дбайливе ставлення до довкілля тощо, що може також відігравати певну роль в управлінні ТПВ.

Створення та модернізація об'єктів інфраструктури є досить витратними і невеликі місцеві громади неспроможні впоратися із цим завданням самостійно. Особливо це стосується малих міст та сільських громад. Якщо кількість мешканців громади становить 5 тисяч осіб, вони продукують за рік приблизно 1,5 тис. тонн ТПВ. Ні фінансові ресурси такої громади, ні кількість відходів не дозволяють створити економічно ефективну систему поводження з ТПВ. Тому єдиний вихід у такій ситуації – об'єднання зусиль та ресурсів сусідніх громад, що можливо шляхом співробітництва територіальних громад. Наприклад, найнижча потужність ефективної найпростішої стаціонарної сміттєсортувальної лінії – 20-30 тис. т на рік, а оптимальні потужності санітарного полігона – захоронення від 50 до 100 тис. тонн відходів на рік. Це відповідає охопленню приблизно від 150 000 до 300 000 осіб [115].

До 2014 року правові основи для запровадження міжмуніципального співробітництва обмежувались окремими положеннями Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (№280/97-ВР від 21.05.1997 р.). Проте на практиці часто бракувало досвіду використання цих положень. До того ж важливі процедурні питання у запровадженні співробітництва територіальних громад не було розроблено та затверджено. Ухвалення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (№1508-VII від 17.06.2014 р.) створило передумови для співробітництва з метою задоволення спільних інтересів громад, у тому числі в житлово-комунальному господарстві та сфері поводження з відходами [128].

Законом визначено п'ять форм співробітництва. Зокрема:

Делегування виконання завдань з передачею відповідних ресурсів. Суть цього співробітництва полягає в тому, що, ґрунтуючись на укладеному договорі про співробітництво, одна чи кілька громад передають іншій громаді власні повноваження для виконання упродовж певного часу завдань із передачею відповідних ресурсів. Наприклад, громада, що не має власних ресурсів для організації системи поводження з ТПВ, може делегувати цю функцію іншій громаді, яка за фактом такі ресурси має. При цьому рада, що делегує повноваження, не буде виконувати жодних функцій, пов'язаних із організацією

послуги як такої. Тобто і вибір виконавця послуги, і встановлення тарифу будуть функціями ради, що прийняла на себе виконання повноваження.

Реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів. Ця форма може використовуватися для узгодження цілей політики у сфері поводження з відходами, спільного планування. Громади, співпрацюючи для досягнення спільної мети, несуть пов'язані з цим витрати і домовляються про їх розподіл.

Спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів. Суб'єкти співробітництва беруть фінансову участь у забезпеченні діяльності підприємства або створенні чи експлуатації об'єкта інфраструктури. Підприємство чи об'єкт належать одній із громад, але вигоди від його діяльності чи експлуатації отримують усі суб'єкти співробітництва. Сенс спільного фінансування комунального підприємства, що належить одній із громад, полягає у залученні цього підприємства іншою громадою для надання послуги. Потенційно спільне фінансування може спрямовуватися на такі цілі:

а) фінансування інвестицій, необхідних для розширення системи; наприклад, придбання нового автомобіля, контейнерів, іншого обладнання, без чого розширена система не може ефективно працювати;

б) покриття витрат комунального підприємства від господарської діяльності, пов'язаної із наданням послуги;

в) покриття різниці у тарифі: це спосіб балансування між витратами на послугу та спроможністю споживачів платити за економічно обґрунтованим тарифом.

Громади, долучені до спільного фінансування комунального підприємства, будуть розподіляти отримані вигоди, а також витрати та можливі ризики, пов'язані з його діяльністю. Важливо відзначити, що матеріальні вигоди буде мати комунальне підприємство та певною мірою громада-власник підприємства (оскільки може зростати його спроможність). Громади, які беруть участь у фінансуванні чи утриманні комунального підприємства (крім громади, якій належить підприємство чи об'єкт), не матимуть права власності на об'єкт, що фінансується. Вигоди ж інших громад будуть нематеріальними: від надання послуги у якісному форматі, покращення санітарної та екологічної ситуації у громаді і та інші.

Ризики, пов'язані з діяльністю комунального підприємства по наданню послуг, повинні покриватися за його рахунок. Однак можуть виникати ризики які безпосередньо впливатимуть на усі громади. Наприклад, неможливість надання послуги на території певних громад у разі істотних розривів між витратами комунального підприємства та доходами від тарифу. Причиною може бути низький рівень охоплення населення договорами та/або оплати за укладеними договорами. Систематичні фінансові втрати комунального підприємства найімовірніше призведуть до поступового зупинення обслуговування тієї чи іншої території.

Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів. Суб'єкти співробітництва утворюють спільне комунальне підприємство, установу чи організацію, метою яких є створення спільного інфраструктурного об'єкта.

Утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Суб'єкти співробітництва утворюють спільний орган управління як окремий виконавчий орган однієї з рад суб'єктів співробітництва або як структурний підрозділ у складі виконавчого органу ради – одного із суб'єктів співробітництва [115; 128].

Практичне впровадження вищезазначених механізмів доцільно розглядати як один з аспектів модернізації системи поводження з відходами власне на муніципальному рівні. Така модернізація вже здійснюється. Зокрема, одним з прикладів є міжмуніципальний проект, започаткований 2011 року в Тульчинському районі Вінницької області за підтримки Швейцарсько-українського проекту DESPRO (упродовж 2011-2012 рр. проект також підтримувався Муніципальною програмою врядування та сталого розвитку ПРООН). Суть проекту полягає у плануванні та подальшій організації послуги із поводження з ТПВ у трьох сусідніх громадах (Тульчинському цільовому регіоні) на засадах міжмуніципального співробітництва.

Важливим аспектом на шляху екологічної модернізації сфери поводження з відходами на місцевому рівні є залучення проектів технічної допомоги. Донорами вищезазначених проектів виступають різноманітні міжнародні організації. В Україні також діє декілька аналогічних фондів, але вони частково фінансуються за рахунок донорської допомоги (табл. 5.4) [78].

Зокрема, Європейський фонд розвитку українського села, серед напрямів своєї діяльності зазначає розвиток роздільного збирання (сортування) та повторного використання відходів, будівництво та обладнання складських майданчиків для сільських відходів. Фінансування діяльності Фонду здійснюється за рахунок залучення коштів неурядових організацій, зокрема місцевого самоврядування, сільських громад, громадських об'єднань, бізнес-структур, а також міжнародних організацій.

Невід'ємною складовою модернізації сфери поводження з відходами є розбудова відповідної інфраструктури. На цьому шляху її розвитку актуальності набуває формування регіональних/районних кластерних систем на основі міжмуніципального співробітництва. Особливо зазначене стосується практики поводження на сільських територіях, адже головна перешкода створення повного циклу поводження з ТПВ – це значна вартість первинних інвестицій та операційні витрати. Одна невелика громада не має необхідних коштів, щоб первинно інвестувати у створення цілої системи. Водночас економічна ефективність підтримання діяльності системи (операційні витрати) можлива лише при достатній кількості відходів. Розмір та наповнення кластеру залежать, як правило, від таких факторів, як: кількість населення та площі території кластеру, особливості географічного розташування, види та обсяги відходів, що утворюються, наявні економічні зв'язки між громадами тощо.

Таблиця 5.4

Міжнародні та національні фонди і програми співробітництва, що надають технічну допомогу у сфері регіонального розвитку, охорони навколишнього середовища та розвитку місцевого самоврядування

Назва	Пріоритети та напрями діяльності
Програма розвитку ООН (ПРООН)	Підтримка реформ соціального сектору. Прискорення прогресу в досягненні Цілей розвитку тисячоліття в Україні. Інтеграція питань захисту довкілля в стратегії місцевого розвитку територій, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи
Муніципальна програма врядування та сталого розвитку ПРООН	Створення механізмів сталого розвитку і демонстрація дієвості громадсько-приватного партнерства з метою підвищення ефективності управління для вирішення місцевих проблем
Європейський Союз	Підтримка розвитку державної служби. Розвиток соціо-культурних напрямів діяльності. Підтримка політики регіонального розвитку в Україні. Підтримка розвитку системи соціальних послуг в Україні
Уряд Королівства Швеції через Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA)	Проекти у сфері розвитку ринкової економіки, системи соціального захисту, охорони навколишнього середовища
Уряд Швейцарської Конфедерації через Швейцарське агентство з розвитку та співробітництва	Надання допомоги країнам-партнерам у процесі політичних, економічних та соціальних перетворень
Швейцарське бюро співробітництва в Україні	Розвиток приватного сектору, підтримка бізнесу у вигляді співробітництва і надання гуманітарної допомоги, передачі науково-технологічної інформації та допомоги у вирішенні проблемних питань
ГЕФ/ПРООН (Глобальний екологічний фонд через Програму розвитку ООН)	Проекти у сфері охорони навколишнього середовища. ГЕФ надає фонди для фінансування додаткових витрат з метою забезпечення екологічної привабливості проекту
Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні	Проекти та програми розвитку місцевого самоврядування
Міжнародна благодійна організація Інститут розвитку територіальних громад	Вирішення пріоритетних проблем громад, сприяння органам самоврядування та громадським організаціям у їхніх намаганнях започаткувати та забезпечити сталий розвиток територій та окремих територіальних громад, включаючи економічний та соціальний розвиток з врахуванням збереження та відновлення довкілля. Послуги з розвитку територій та окремих територіальних громад, наприклад виготовлення проектно-кошторисної документації, спорудження «під ключ» комплексу по сортуванню та утилізації твердих побутових відходів для міста, району області

Продовження таблиці 5.4

TAIEX (інструмент ЄС технічної допомоги та обміну інформацією)	Забезпечує обмін інформацією та надання короткострокової технічної допомоги з конкретних питань наближення національного законодавства до норм і стандартів ЄС
Європейський Фонд розвитку українського села	Формування соціальної інфраструктури сільських територій, розвиток підприємництва та підвищення зайнятості сільських жителів на основі ефективного використання природно-ресурсного потенціалу села, підвищення ролі сільських громад у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку їх населених пунктів, забезпечення конкурентоспроможності сільських територій та повної реалізації їх економічного потенціалу

Кожен кластер орієнтовно має включати регіональний полігон, систему збирання побутових та подібних відходів (у т.ч. роздільного), сміттєсортувальні лінії та сміттеперевантажувальні станції, площадки для компостування органічних відходів (переважно садів та парків) тощо.

У рамках проекту «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки» була розрахована модель створення такого кластеру з наступними параметрами:

– будівництво регіонального полігону на 100 тис. тонн/рік;
– охоплення населення – 585 тис. осіб;
– утворення відходів – 460 кг/особу/рік;
– роздільне збирання побутових відходів з вилученням ресурсоцінних компонентів та запровадження компостування органічної складової відходів.

Цей підхід дає змогу спрямовувати на регіональний полігон лише непереробльовальні залишки. Вартість створення такого кластеру на основі модельного підходу становить 68,14 млн євро інвестиційних витрат, а також 13 млн євро операційних щорічно. При цьому бралися до уваги найпростіші і найдешевші технології поводження з відходами (сортування, компостування). У разі будівництва у кластері підприємств з більш дорогими технологіями (заводи механіко-біологічного перероблення або сміттєспалювання) вартість системи значно зросте [58].

Модернізація й розвиток інфраструктури поводження з іншими, ніж ТПВ, відходами, зокрема тими, що віднесені до I-III класів небезпеки, повинні створюватись за рахунок підприємств, що здійснюють діяльність із поводження з відходами на професійній основі. Роль муніципалітетів має полягати у забезпеченні належного контролю за дотримання вимог законодавства в рамках наданих їм повноважень, а також створенні сприятливих для інвестування умов. Наразі останнє дещо обмежене в Україні, однак, має розглядатись у перспективі.

Погіршення екологічної ситуації та необхідність впровадження більш жорстких вимог до охорони навколишнього природного середовища, у тому числі у сфері поводження з відходами, стимулює процес модернізації у цій сфері. Так, модернізація полігонів відходів суттєво збільшує вартість

захоронення, оскільки експлуатація екологічно безпечного полігона потребує значних коштів, на відміну від звалища. Це змушує місцеві органи влади шукати можливості для перероблення та компостування відходів, щоб зменшити обсяги їх захоронення та отримати додаткові кошти на поводження з ними. На це реагує приватний сектор, і дві сторони починають шукати можливості спільного вирішення проблеми. Отже, модернізація стимулює процес інтеграції публічних послуг та перетворення відходів у товар. Тобто окремі види відходів запускаються у нові цикли.

При розбудові системи поводження з ТПВ у сільських місцевостях і плануванні вартісних заходів повинні враховуватись такі передумови:

- розосередженість джерел утворення відходів;
- незначні пооб'єктні обсяги утворення ТПВ і недоцільність прив'язки до них переробних потужностей;
- великі відстані перевезень відходів, що знижує їхню ресурсну привабливість;
- зацікавленість жителів сіл у компостуванні органічної частки відходів на місцях.

Зазначені передумови сприяють формуванню загальної стратегії створення системи, основними складовими якої є ланки:

- контейнерного збирання відходів щонайменше за двома вихідними фракціями – органічною (мокрою) і неорганічною (сухою);
- регіональних полігонів для видалення;
- компостування органічної частки – на місцевому (локальному) й індивідуальному (посадибному) рівні.

Загалом кожна область має розробити стратегію/план поводження з ТПВ, яка включатиме декілька етапів, а саме:

- поділ території на субрегіони (визначається кількість регіональних полігонів (1 субрегіон – 1-2 полігони), кількість територіальних громад, які будуть обслуговуватись конкретним полігоном, формується база даних субрегіону (населення, обсяги та види відходів, що утворюються, чинні та майбутні схеми поводження з відходами тощо);
- створення міжмуніципального об'єднання територіальних громад, яке візьме на себе функції організації роботи у сфері поводження з відходами, координації питань та збалансування інтересів усіх громад, що об'єдналися. На цьому етапі закріплюються правила та умови співробітництва, порядок фінансування системи поводження з відходами, тарифоутворення тощо;
- будівництво/реконструкцію діючих регіональних полігонів для захоронення побутових відходів, що відповідають екологічним нормам;
- розроблення планів закриття (ліквідації) існуючих полігонів та звалищ;
- налагодження системи моніторингу як діючих, так і закритих полігонів;
- підготовку плану розвитку об'єктів інфраструктури сфери поводження з відходами в субрегонах (сортувальні лінії, сміттєперевантажувальні станції, ділянки компостування тощо);
- встановлення порядку ринкового обігу вторинних ресурсів з визначенням ефективності впровадження роздільного збирання, попиту на

вторинну сировину, розробкою заходів щодо збільшення використання відходів як вторинної сировини (у т.ч. компостування органічної фракції).

Поетапна реалізація зазначених кроків забезпечить формування певного кластерного утворення – субрегіону – із самодостатньою системою поводження з ТПВ. Завдання, що мають вирішуватися на базі субрегіону і з якими пов'язані потенційні вигоди для територіальних громад, стосуються зменшення інвестиційних витрат на створення об'єктів інфраструктури – збирання, заготівлі та перероблення відходів; скорочення транспортних витрат, а також витрат, пов'язаних з розміщенням та захороненням відходів.

Реалізація зазначеного сценарію потребує виконання таких завдань.

1. Врахування платоспроможності населення при створенні необхідної інфраструктури щодо поводження з відходами. За європейськими підходами тарифи для населення на поводження з ТПВ не повинні перевищувати 1% наявного доходу на одного мешканця. Враховуючи цей фактор, питання будівництва сміттєспалювальних установок та заводів механіко-біологічного оброблення (МБО) постають лише у середньо- та довгостроковій перспективі.

2. Децентралізація нормативно-правового регулювання в Україні. На цей сьогодні не сформована повноцінна законодавча база для реалізації цього процесу. Тому визначити способи створення міжмуніципальних об'єднань громад і шляхи вирішення проблем співфінансування проектів розвитку інфраструктури досить складно

3. Формування та затвердження тарифів. З одного боку, сьогодні виконавчі органи місцевого рівня позбавлені повноважень встановлювати тарифи на захоронення ТПВ на крупних полігонах, з іншого – всі органи місцевої влади виконують надані їм повноваження, зокрема адекватно визначати вартість послуг із вивезення ТПВ тощо.

Таким чином, формування системи поводження з відходами на сільських територіях є комплексним процесом, який передбачає створення повноцінної системи поводження з відходами, а також відповідної системи фінансового забезпечення. Обидва питання на сучасному етапі пов'язані зі значними інституційними змінами як на державному так і місцевому рівні, і полягають у створенні належних передумов, фінансових механізмів, а також розширенні повноважень місцевих органів влади тощо. Водночас потребують апробації та відпрацювання вже наявні механізми міжмуніципального співробітництва з метою спільної реалізації проектів.

VI. ПРІОРИТЕТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

6.1. Формування світоглядних засад сталого розвитку на селі

Напрями реалізації стратегічних соціальних імперативів забезпечення екологічної безпеки розвитку територій. Використання поняття "соціальний імператив" у контексті забезпечення екологічної безпеки в наукових публікаціях здебільшого має теоретичний характер, не підкріплюється обґрунтуванням умов і механізмів, які б дозволили імплементувати цей імператив у практику. Наукова парадигма покликана не просто вивчати природоперетворювальну діяльність соціальних спільнот, а формувати оптимальні моделі, які б відповідали не тільки інтересам і потребам людини, а й сприяли збереженню і відтворенню біосфери, забезпечували гармонію суспільства з природою. Суспільна мораль (морально-етичні норми) піддається трансформаціям, виходячи зі світоглядних основ соціуму. Відповідно, слід вести мову про керований процес екологізації свідомості та світогляду людини й суспільства на різних рівнях, а отже, й необхідність застосування адекватних механізмів впливу.

Основними стратегічними напрямами формування та реалізації соціального імперативу екологічної безпеки визначено забезпечення якісної екологічної освіти та виховання населення; всеохоплююча пропаганда ідеології сталого розвитку, гарантування доступу до екологічної інформації; залучення населення до прийняття рішень з питань екологічної та природно-техногенної безпеки; формування настанов на здоровий спосіб життя в гармонії з довкіллям. Кожний із цих напрямів потребує обґрунтування переліку пріоритетних завдань, критеріїв, індикаторів і часових рамок їх досягнення. У цьому контексті поняття "критерій" розглядається як якісна характеристика стану найважливіших процесів, що мають місце у сферах життєдіяльності суспільства; індикатор — це міра (вимір) тієї чи іншої сторони критерію, кількісна або якісна змінна, яку можна виміряти чи описати, і яка показує тенденції при проведенні періодичних спостережень.

При цьому необхідно звернути увагу на такі принципові моменти. По-перше, підходи до формування соціального імперативу повинні мати системний взаємоузгоджений характер. В інституціональній теорії виділяється три рівні в інституціональному середовищі: рівень формальних правил (фіксуються в нормативно-правових актах), рівень неформальних правил (представлені

соціальними нормами та діловими домовленостями суб'єктів господарювання), рівень культурних традицій і цінностей. Рівні інституціональної системи змінюються з різною швидкістю: новий закон можна прийняти відносно швидко; неформальні ж правила складніше піддаються змінам; а найбільш інертними є усталені традиції та цінності. Інструменти цілеспрямованого впливу також відмінні. Закон або зміни до закону можуть бути проведені з використанням адміністративного ресурсу. Ухвалення нового закону передбачає зміну традиційних способів поведінки, корегування неформальних правил та підвищення рівня правової, економічної й екологічної грамотності. При цьому необхідне адміністрування процесів виконання законодавства, поширення нових практик упродовж певного періоду часу. Важлива роль у легітимізації нових правил і забезпеченні їхньої підтримки в соціальному середовищі відводиться засобам масової комунікації.

По-друге, становлення інституційно-організаційних передумов імплементації соціального імперативу повинно відбуватися в контексті вимог підписаної Україною Угоди про асоціацію з ЄС (дод. К). Екологічні директиви Євросоюзу є керівництвами до дій у цьому напрямі. Для забезпечення екологічної безпеки необхідно враховувати особливості території та просторову диференціацію. Господарська спеціалізація, особливості розселення та побуту населення, визначають рівень техногенного навантаження на навколишнє природне середовище на різних територіях, а отже й пов'язаних із ним екологічних небезпек. Реалізація соціального імперативу екологічної безпеки потребує узгодження інтересів усіх суб'єктів (органів державної влади, різного рівня місцевих громад, громадських організацій, суб'єктів підприємницької діяльності та ін.) з урахуванням перспектив сталого розвитку певної території. У цьому контексті особливої актуальності набувають регіональні аспекти екологічної безпеки, що обумовлюється наступним:

- необхідністю децентралізації системи державного управління та регулювання, що закономірно приведе до підвищення значущості територіальних аспектів екологічної політики;
- об'єктивною потребою в новому управлінському механізмі, орієнтованому на реалізацію інтересів і саморозвиток територій (регіонів);
- трансформацією відносин власності, формуванням інститутів власності територіальних громад, що має стати базисом соціально-економічної самодостатності регіонів та вирішення місцевих екологічних проблем.

У загальному вигляді інституціональний механізм реалізації стратегічного соціального імперативу забезпечення екологічної безпеки розвитку країни та її територій зображено на рис. 6.1.

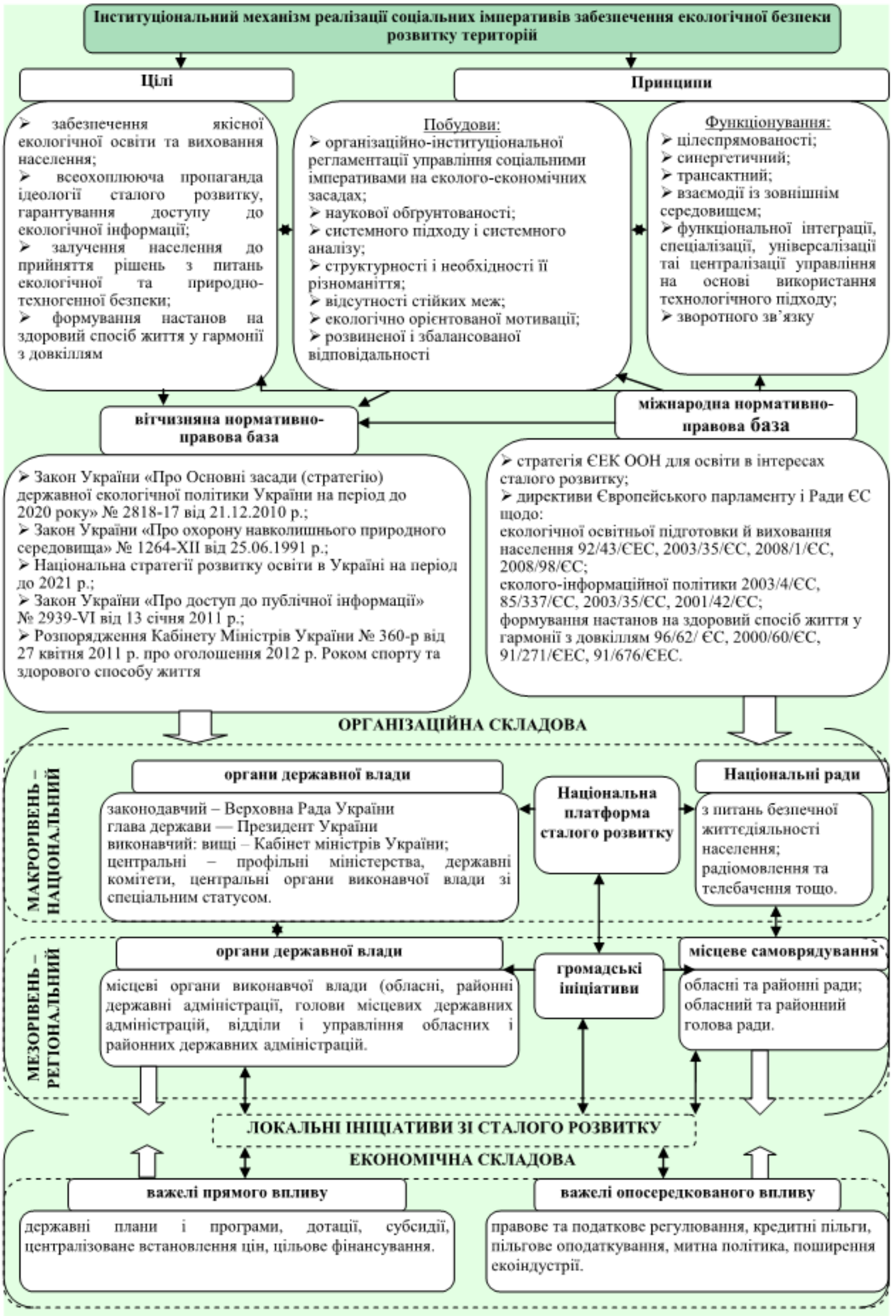


Рис. 6.1. Алгоритм реалізації стратегічного соціального імперативу гарантування екологічної безпеки

Забезпечення якісної екологічної освіти та виховання населення. У директивах Європейського парламенту і Ради ЄС 92/43/ЄЕС, 2003/35/ЄС, 2008/1/ЄС, 2008/98/ЄС та інших звертається увага на важливість екологічної освітньої підготовки й виховання населення, закладено розуміння того, що без належного навчання та інформування про необхідність захищати дику флору і фауну, охороняти їхні середовища існування, ризики та потенційний вплив різноманітних видів діяльності й об'єктів на навколишнє природне середовище, а також здоров'я людей, навики поводження з відходами на побутовому рівні неможливо успішно вирішувати екологічні проблеми, гарантувати екологічну безпеку. Таке бачення формально узгоджується з вітчизняною освітньою та екологічною політикою. У Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, схваленій Указом Президента України № 344/2013 від 25.06.2013 р., зазначається, що стратегічним напрямом державної політики в освітній сфері повинна стати її екологізація, а модернізація змісту освіти має забезпечити підготовку фахівців для сталого розвитку з новим екологічним мисленням. Однак на практиці система екологічної освіти й виховання в Україні, як і раніше, є фрагментарною та декларативною.

Названі вище директиви ЄС не містять конкретних вимог до змісту національного законодавства, планів і програм, що стосуються екологічної освіти та виховання. Вочевидь, у процесі розробки завдань і цілей щодо розвитку екологічної освіти та виховання населення слід орієнтуватись на інші документи міжнародних організацій у цій сфері. Так, у заяві міністрів навколишнього середовища країн ЄЕК ООН на п'ятій конференції «Довкілля для Європи» було проголошено, що ідеологія сталого розвитку має бути інтегрована в усі навчальні програми, а екологічна освіта покликана стати основою формування національних систем «освіти для сталого розвитку» (ОСР). Якщо екологічна освіта навчає переважно природоохоронній діяльності, то зміст освіти для сталого розвитку є ширшим і базується на визнанні того, що сприятлива екологічна ситуація не буде зберігатися в умовах низького рівня життя населення, а здорове довкілля є однієї з передумов створення життєздатної економіки в довгостроковій перспективі. Керівництвом до практичних дій у цьому напрямі є Стратегія ЄЕК ООН для освіти в інтересах сталого розвитку (Вільнюс, 2005 р.) [151], а також супровідні документи щодо моніторингу прогресу. Згідно з цим документом, особливу увагу слід приділити становленню належних норм поведінки та стилів життя, активної громадянської позиції щодо ідеї сталості в повсякденному житті дітей і дорослих, а також підготовці фахівців-екологів для економіки, освіти та державних органів управління. Наголошується на тому, що критичне мислення і світосприйняття є необхідною умовою для прийняття рішень і реалізації дій в інтересах сталого розвитку, а отже, формування цих навичок має неодмінно стати метою подальшого навчання.

Навчальні програми екологічного спрямування в Україні нині реалізуються в освітніх закладах усіх рівнів. Доцільно піти шляхом подальшого розвитку екологічної освіти та її поступової трансформації в освіту сталого розвитку за рахунок розширення змісту навчання, інтеграції екологічної тематики в інші

навчальні дисципліни, програми й курси, формування необхідного інституційно-організаційного забезпечення згідно з європейською практикою.

Сьогодні засади вітчизняної екологічної освіти тісно пов‘язані з нормами екологічного законодавства. Так, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25.06.1991 р. закріплено право громадян на одержання екологічної освіти. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» № 2818-17 від 21.12.2010 р. визначає пріоритетні напрями діяльності, спрямовані на підвищення рівня суспільної екологічної свідомості [37], а саме:

- розроблення до 2015 р. та реалізація Стратегії екологічної освіти, створення системи екологічного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, до компетенції яких належать питання охорони навколишнього природного середовища;
- створення мережі регіональних екологічно-просвітницьких центрів на базі закладів освіти, неурядових природоохоронних організацій;
- розроблення організаційного механізму місцевого, регіонального та національного рівня для активного залучення громадськості до процесу екологічної освіти;
- включення питань формування екологічної культури, екологічної освіти і просвіти до державних цільових, регіональних та місцевих програм розвитку.

Водночас потребує доопрацювання законодавство про освіту, ступінь відповідності якого екологічним директивам ЄС оцінюється як низький. У базових вітчизняних законах, державних стандартах, інших законодавчих актах не визначено вимог до змісту екологічної освіти, її принципів, повноважень органів управління освітою та ін. Основою здійснення заходів у цій сфері мала стати Концепція екологічної освіти в Україні, затверджена Міністерством освіти і науки України № 13/6-19 від 20.12.2001 р. Однак така Концепція формально не є нормативно-правовим актом, а її положення мають рекомендаційний характер і не обов’язкові для виконання.

За нашими оцінками, упровадження необхідного законодавства можна здійснити протягом двох років, зокрема потрібно:

- внести зміни до освітніх законів («Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», «Про позашкільну освіту») щодо визначення понять «екологічна освіта» та «освіта для сталого розвитку», їх цілей і місця у структурі національної системи освіти загалом та кожному освітньому рівні зокрема;
- доопрацювати Концепцію екологічної освіти в Україні;
- розробити та затвердити Стратегію розвитку екологічної освіти в Україні, а також Національний план дій з реалізації Стратегії ЄЕК ООН для освіти в інтересах сталого розвитку, що були би узгоджені між собою;
- створити за участю представників Міністерств освіти і науки, Екології та природних ресурсів України міжгалузеву координаційну раду з упровадження екологічної освіти та ОСР, як це передбачено п. 47–49, 69 Стратегії ЄЕК ООН;
- ініціювати розробку регіональних програм розвитку екологічної освіти

та виховання на 2015–2020 роки;

- запровадити систему моніторингу екологічної освіти та ОСР відповідно до моделі оцінки й індикаторів, запропонованих ЄЕК ООН [152].

Доцільно працювати над формуванням регіональної інфраструктури розвитку екологічної освіти та ОСР; особливу увагу слід приділити неформальній освіті й інформаційно-просвітницькій діяльності. Неформальна освіта, яка мала б охоплювати всі верстви населення, зараз частково та несистематично здійснюється переважно через природоохоронні відомства й громадські організації у формі одноразових екологічних заходів. Активне залучення великих груп населення, екологічних організацій громадянського суспільства в Стратегії ЄЕК ООН розглядається як необхідний фактор вироблення ефективної екологічної політики.

Пріоритетні завдання щодо розвитку екологічної освіти на регіональному рівні включають:

- створення та функціонування регіональних центрів екологічної освіти та виховання, постійно діючих експертно-консультаційних пунктів з розробки місцевих планів екологічних дій для сільських і міських громад;
- формування класів екологічного спрямування при опорних школах;
- створення екологічних гуртків на базі навчальних установ, програмно-методичне забезпечення позашкільних закладів відповідною навчально-методичною літературою;
- формування фондів екологічної літератури в публічних і шкільних бібліотеках;
- реалізація еколого-освітніх і природоохоронних заходів (тренінгів, майстер-класів, екологічних акцій тощо);
- організація та проведення семінарів для представників засобів масової інформації на екологічну тематику;
- проведення освітньо-консультаційних семінарів з екологічного менеджменту для управлінських кадрів підприємств, установ органів влади та місцевого самоврядування;
- видання буклетів, брошур, плакатів, компакт-дисків на екологічну та природоохоронну тематику;
- організація та проведення постійно діючих семінарів «Школа екологічного лідера»;
- створення на базі Інтернет-забезпечення регіональних органів влади веб-сайтів з екологічної освіти та освіти для сталого розвитку;
- розробка та розміщення соціальної реклами щодо охорони довкілля.

Сьогодні в Україні розроблено декілька регіональних програм розвитку екологічної освіти (наприклад, «Регіональна програма екологічної освіти та виховання Львівщини на 2010–2014 роки»). Ураховуючи наведені в цих програмах кошториси вартості заходів щодо створення базової інфраструктури та просвітницької діяльності, а також кількість і вікову структуру населення регіонів України, за попередніми оцінками, загальна вартість витрат на забезпечення екологічної освітньої підготовки та виховання становитиме близько 8,5 млн євро. Для оцінки економічної ефективності цих витрат істотне

значення має розуміння суспільством цінності освіти і сталого розвитку. Освіту слід розглядати як інвестиції, що окупляться в довгостроковій перспективі. Вона є однією з передумов досягнення сталого розвитку та дієвим інструментом екологічного управління, очікуваними позитивними результатами якого можна вважати формування особистої відповідальності за стан довкілля на місцевому рівні; розвиток умінь і навиків приймати адекватні рішення щодо проблем навколишнього природного середовища, оволодіння нормами екологічно грамотної поведінки як у побуті, так і в економічній діяльності; виховання поваги до власного здоров'я та вироблення навичок його збереження; формування в суспільстві попиту на інноваційні ресурсозберігаючі технології в повсякденній життєдіяльності та малому підприємництві (європейський підхід базується на формулі «бізнес + влада + екологічна культура та ініціатива громадян = упорядкований побут на інноваційних засадах»).

Проблематика екологічної освіти не одержала відображення в існуючих вітчизняних підходах до оцінки рівня розвитку освітньої системи. В Україні практично відсутня методика оцінки поточної ситуації щодо розвитку екологічної освіти та ОСР на субнаціональному (регіональному) рівні. Із запропонованого ЄЕК ООН орієнтовного переліку [151;152] для цього можна використати низку базових індикаторів, що характеризують забезпеченість процесу впровадження ОСР інституціональними передумовами, матеріально-технічними та кадровими ресурсами, зокрема:

- наявність на місцевому рівні організацій неформальної освіти та просвіти, що займаються питаннями ОСР чи екологічної освіти (кількість організацій у розрахунку на населення);
- рівень забезпечення учнів та студентів посібниками та навчальними матеріалами з питань ОСР (відсотків до потреби);
- кількість підготовлених фахівців екологічного профілю (осіб на 10 тис. населення);
- питома вага вчителів загальноосвітніх навчальних закладів, які пройшли курси підвищення кваліфікації з питань інтеграції ОСР у викладання навчальних дисциплін (відсотків до загальної кількості вчителів).

Проте використання таких індикаторів потребує організації відповідних статистичних досліджень.

Відповідність вітчизняного екологічного законодавства Директивам ЄС у сфері охорони довкілля. Поширення ідеології сталого розвитку, гарантування доступу до екологічної інформації, а також залучення населення до прийняття рішень з питань екологічної та природно-техногенної безпеки є важливими компонентами екологічної політики ЄС. Сприяти цьому покликані такі документи: Директива Європейського Парламенту та Ради 2003/4/ЄС щодо свободи доступу до інформації відносно стану навколишнього середовища (замінює Директиву Ради 90/313/ЄЕС); Директива Ради 85/337/ЄЕС про оцінку наслідків впливу деяких публічних і приватних проектів на навколишнє середовище; Директива 2003/35/ЄС щодо участі громадськості в підготовці певних планів та програм, що стосуються довкілля, та змін, які стосуються

участі громадськості та доступу до правосуддя до Директив 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС; Директива Європейського Парламенту та Ради 2001/42/ЄС щодо оцінки впливу деяких планів та програм на довкілля. Вони спрямовані на забезпечення населення, громадських організацій, органів влади, підприємців, інших зацікавлених осіб та відомств інформацією, пов'язаною зі станом навколишнього природного середовища і його елементів, сутністю й масштабом існуючих екологічних проблем та способами їх подолання, можливістю виникнення нових екологічних загроз, порядком отримання екологічної інформації, прийняття рішень, доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

З метою наближення вітчизняного законодавства до вимог еколого-інформаційної політики ЄС, перші три директиви мають бути впроваджені протягом двох років після набуття чинності Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, четверта — протягом трьох років.

Законодавство України у сфері доступу до інформації з високим ступенем відповідності узгоджується з вимогами Директиви 2003/4/ЄС. Основні питання врегульовано Законом України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.02.2011 р., який визначає загальні вимоги щодо доступу до публічної інформації за запитами, а також щодо розповсюдження публічної інформації. Спеціальні вимоги щодо доступу та розповсюдження екологічної інформації визначені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» №1264-12 від 25.06.1991 р. та відповідними підзаконними актами.

Стосовно оцінки впливу на навколишнє середовище, наявна нормативно-правова база лише частково відповідає Директиві 85/337/ЄЕС, а в окремих випадках суперечить її вимогам. Вона потребує суттєвого доопрацювання, насамперед, у частині визначення ролі та можливості участі у процесі оцінки впливу на навколишнє середовище спеціально вповноваженого органу. Також потребує вдосконалення процедура інформування й участі громадськості в оцінці впливу проектів на стан довкілля.

Чинне вітчизняне законодавство не узгоджено повною мірою з вимогами Директиви 2001/42/ЄС. В Україні фактично відсутня практика стратегічної оцінки впливу планів і програм на стан навколишнього природного середовища. Для впровадження вимог зазначеної Директиви необхідно внести зміни до низки нормативно-правових актів, які б визначали процедуру здійснення такої оцінки, ухвалити проект Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку», створити спеціально уповноважений орган (підрозділ) та забезпечити проведення регулярних заходів із опрацювання планів, програм, проведення громадських слухань.

Норми Директиви 2003/35/ЄС загалом урегульовує Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля (затверджений Постановою КМУ № 771 від 29.06.2011 р.).

Таким чином, з метою приведення вітчизняного законодавства у відповідність до вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС необхідно:

- на виконання Директиви 2003/4/ЄС:

- розробити та затвердити Постанову КМУ «Про затвердження Положення про мережу загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до інформації щодо стану навколишнього природного середовища»;

- розробити та затвердити Постанову КМУ «Про порядок оприлюднення інформації щодо стану навколишнього природного середовища», а також прийняти новий нормативно-правовий акт про оцінку впливу на навколишнє середовище, де передбачити; обов'язковість посилань в інформації про стан довкілля, що надається та розповсюджується, на тексти відповідних міжнародних договорів, конвенцій, угод, актів законодавства; порядок оприлюднення звітів про стан навколишнього природного середовища; даних моніторингу; оцінки впливу на навколишнє природне середовище та оцінки ризику щодо його елементів;

- внести зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якими затвердити, щоби органи державної влади при наданні інформації повідомляли заявникові про методи вимірювання, методи аналізу, відбору та підготовки зразків, використаних при збиранні інформації, або посилалися на використовувану стандартизовану процедуру;

- на виконання Директиви 85/337/ЄЕС про оцінку наслідків впливу деяких публічних і приватних проектів на навколишнє середовище (ОВНС):

- внести зміни до Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про екологічну експертизу» щодо визначення компетенції відповідного органу у сфері ОВНС; розробити та затвердити нормативно-правові акти з питань регулювання процедури ОВНС;

- доопрацювати «Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» у частині забезпечення обізнаності громадськості з процедурами визначення ОВНС, а також порядку її інформування про розгляд питань в межах процедур прийняття рішень;

- призначити спеціально уповноважені органи у сфері охорони довкілля, які надаватимуть регулярні консультації громадськості щодо ОВНС, для цього внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

- на виконання Директиви 2003/35/ЄС

- внести зміни до Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відходи», «Про охорону атмосферного повітря», «Про хімічні джерела струму», Водного кодексу України, Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля. Цими нормативними актами забезпечити надання громадськості можливостей брати участь у підготовці і внесенні змін до чи перегляді планів або програм, що стосуються довкілля, включаючи: 1) забезпечення поінформованості громадськості через офіційні повідомлення або за допомогою інших відповідних засобів про будь-які пропозиції щодо

таких планів чи програм, про доступність відповідної інформації; 2) надання громадськості права висловлювати пропозиції та зауваження; 3) врахування результатів участі громадськості при прийнятті рішень; 4) після розгляду коментарів та зауважень, висловлених громадськістю, інформування компетентним органом про прийняті рішення та підстави й міркування, на яких ґрунтуються ці рішення;

- визначити кола громадськості, що мають право брати участь у підготовці та внесенні змін чи перегляді планів або програм, що стосуються довкілля;

- *на виконання Директиви 2001/42/ЄС* ухвалити законодавство про Стратегічну екологічну оцінку, внести зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якими:

- забезпечити надання відповідним органам державної влади та громадськості планів проектів, програм і звітів про стан навколишнього природного середовища, а також можливості висловити свою позицію перед ухваленням плану / програми;

- визначити громадські кола, які відчуватимуть, імовірно відчуватимуть або зацікавлені щодо наслідків рішень, ухвалених на основі звітів про стан навколишнього природного середовища, включаючи неурядові організації екологічного спрямування;

- визначити детальні процедури інформування та консультування з органами державної влади і громадськістю.

З урахуванням таких вимог, пріоритетними завданнями щодо поширення ідеології сталого розвитку, гарантування доступу до екологічної інформації, а також залучення населення до прийняття рішень з питань екологічної та природно-техногенної безпеки на регіональному рівні є:

- забезпечити доступ громадськості до спеціально створених і розміщених на порталах регіональних органів влади електронних баз даних, що містять інформацію про стан навколишнього природного середовища регіону, включаючи інформацію про відповідні міжнародні договори, конвенції, угоди, нормативно-правові акти; територіальні звіти про стан навколишнього природного середовища; дані моніторингу; оцінку впливу на навколишнє природне середовище та оцінку ризику щодо його елементів;

- призначити та визначити компетенції спеціально уповноваженого регіонального органу у сфері охорони довкілля, який надаватиме регулярні консультації щодо оцінки наслідків впливу деяких публічних і приватних проектів на навколишнє середовище (ОВНС);

- започаткувати серії круглих столів, семінарів та цілеспрямовану розсилку інформаційних матеріалів громадським екологічним організаціям щодо процедур визначення ОВНС;

- відповідному регіональному органу з метою участі громадськості в ОВНС на стадії погодження дозволів на будівництво об’єктів забезпечити регулярне та своєчасне інформування громадськості про наступні розгляди питань в межах процедур прийняття рішень шляхом електронного, поштового листування та публікацій у регіональних друкованих ЗМІ;

- забезпечити надання громадськості можливостей брати участь у підготовці та внесенні змін чи перегляді планів або програм, що стосуються довкілля, шляхом створення каналів оперативного отримання й обміну інформацією;

- компетентному органу визначити кола громадськості, що мають право брати участь у підготовці та внесенні змін чи перегляді планів або програм, що стосуються довкілля, у тому числі залучити неурядові організації екологічного спрямування;

- визначити детальні процедури інформування та консультування компетентного органу з регіональними органами державної влади й громадськістю з питань, що стосуються планів проектів / програм і звітів про стан навколишнього природного середовища;

- після прийняття рішень компетентному органу забезпечити інформування та надання відомостей відповідним регіональним органам державної влади та громадськості з питань ухвалення проекту або програми, врахування екологічної складової при розробці проекту/програми, точки зору органів влади та громадськості, альтернативні рішення;

- забезпечити проведення регіонального моніторингу суттєвого впливу на стан навколишнього природного середовища, завданого впровадженням проектів і програм.

Формування настанов на здоровий спосіб життя у гармонії з довкіллям є чинником опосередкованого впливу на становлення соціального імперативу забезпечення екологічної безпеки. Чинна вітчизняна законодавча та нормативно-правова бази значною мірою враховують вимоги законодавства ЄС в частині формування здорового способу життя. Зокрема, це Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» №2998-XII [37]; Закон України «Про охорону дитинства№2402-III»; Постанова Верховної Ради про ратифікацію Європейської конвенції «Про здійснення прав дітей» №0022 та низка інших.

Відповідно до умов сьогодення для посилення настанов на здоровий спосіб життя у гармонії із довкіллям на регіональному рівні необхідно:

- розробити з урахуванням місцевої специфіки регіональні плани проведення спортивно-екологічних заходів (наприклад, «Говерляна», де поєднано відкриття спортивно-туристичного сезону з очищенням схилів гори від сміття та бруду);

- запровадити механізми підтримки підприємців, які будують спортивно-дитячі майданчики власним коштом і розміщують там інформаційну продукцію спортивно-екологічного спрямування. Серед можливих важелів: надання безкоштовних консультацій органами виконавчої влади та місцевого самоврядування із юридичних, економічних, технічних питань (складання бізнес-планів, економічне обґрунтування проектів тощо);

- продовжити розпочату в 2012 р. ініціативу по проведенню загальнонаціонального конкурсу «Краще спортивне село» (наприклад, у Львівській області комплексні змагання за програмою обласної спартакіади серед команд сільських та селищних рад «Краще спортивне село Львівщини»

охопили 388 сільських населених пунктів області із загальною кількістю учасників понад 10 тис. осіб), поєднати їх із заходами щодо екологічного облаштування середовища проживання;

- підтримувати проведення міжнародних спортивно-оздоровчих фестивалів, у межах яких працюють безкоштовні майстер-класи для населення з питань здорового способу життя в гармонії з довкіллям;

- забезпечити проведення загальнообласних спортивно-екологічних місячників, у рамках яких підготувати та провести конкурси зі створення кращих умов для занять фізичною культурою і спортом для різних верств населення на умовах збереження та покращення довкілля, уроки у загальноосвітніх навчальних закладах на тему «Спорт та довкілля – спільна турбота», конкурсу на кращий малюнок та фотографію зі спортивно-екологічної тематики тощо.

6.2. Екологічна і соціальна складова організаційно-економічного механізму управління розвитком сільських територій

Ресурсне забезпечення регіонального та місцевого розвитку є складною і багатоаспектною проблемою. Ресурс – це наявні засоби або запаси, що можуть бути використані для отримання конкретного результату. Ресурсом є засоби виробництва, гроші, робоча сила, предмети праці, інформаційні масиви та все те, що може використовуватися для виробництва.

М. Французова визначає ресурсне забезпечення як “процес мобілізації, накопичення, розподілу ресурсів, а також здійснення планування, контролю, моніторингу та інших процедур, спрямованих на ефективне і раціональне використання ресурсів”. Так само на думку А.Чорної, ресурсне забезпечення – це одночасно “процес пошуку, залучення та використання різних видів ресурсів” та “складна система, яка включає в себе сукупність послідовних, взаємозв’язаних між собою етапів, систематизованих до цих завдань методик, методів, моделей, які дають можливість обґрунтувати, вибрати спосіб ресурсного забезпечення та оцінити ефективність обраного способу” [63].

У контексті забезпечення місцевого розвитку критично важливим для місцевої влади є володіння інформацією щодо наявних ресурсів та уміння ефективно управляти ними для досягнення цілей розвитку і розв’язання актуальних проблем. Керуючись цим підходом, можна виділити наступні властивості ресурсного забезпечення місцевого розвитку:

- ресурсне забезпечення є системною діяльністю з мобілізації, накопичення, перетворення та розподілу ресурсів;

- результатом ресурсного забезпечення є потоки ресурсів у різних їхніх формах і видах до кінцевого споживача, який може перебувати як усередині, так і зовні організаційної системи;

- власне ресурсне забезпечення та ресурси є лише засобами ефективного досягнення певних цілей.

Згідно із зазначеним вище, першою складовою процесу ресурсного забезпечення є мобілізація ресурсів, що передбачає отримання інформації про розмір, структуру, динаміку, баланс, джерела формування, форму власності традиційних і нетрадиційних місцевих ресурсів, тобто формування інформаційної бази ресурсного потенціалу території.

Ресурсний потенціал сільських територіальних громад – це сукупність усіх видів ресурсів, що формуються на цій території, та можуть бути використані для її соціально-економічного розвитку.

Природно-ресурсний потенціал сільських територій являє собою спроможність природних ресурсів – лісових, земельних, водних – безпосередньо або опосередковано забезпечувати виробництво сільськогосподарської продукції. Ресурсний потенціал є об'єктивною передумовою (можливістю) для територіальних громад реалізовувати різноманітні програми розвитку; характеризується насиченістю певної території факторами виробництва (природними ресурсами, робочою силою, основними фондами, інфраструктурою тощо) і нематеріальними факторами.

Інвентаризація матеріальних і нематеріальних ресурсів та формування відповідної інформаційної бази є першим кроком місцевої влади в контексті ресурсного забезпечення реалізації заходів, проектів, програм місцевого розвитку. Практичними прикладами інформаційних баз даних щодо ресурсного потенціалу території є створені профілі, паспорти території, геоінформаційні системи, карти розміщення продуктивних сил, баланси ресурсів тощо.

Зокрема, профіль територіальної громади має включати загальний огляд демографічної ситуації, економіки території, фінансових ресурсів, інших факторів, що впливають на якість життя населення. Такий профіль території має включати такі розділи:

- короткий опис історичного розвитку території, огляд соціальної та економічної ситуації;

- демографічний профіль: динаміку населення та його розподіл за віком і статтю;

- економічний профіль: аналіз структури економіки, інвестицій, досвід міжнародного співробітництва;

- бюджетний профіль: дані щодо бюджетного профіциту (дефіциту), баланс доходів і витрат.

Інформація профілю території необхідна для прийняття науково і практично обґрунтованих управлінських рішень щодо розвитку територіальної громади.

Наступним кроком на шляху ресурсного забезпечення розвитку територіальної громади з боку місцевої влади є формування геоінформаційної системи. Основними завданнями, для вирішення яких необхідне створення ГІС-системи, є:

- актуалізація та підтримка планово-картографічних матеріалів;

- управління землями населених пунктів, контроль за діяльністю землевпорядних підприємств;

- планування забудови, контроль за дотриманням правил забудови;

- створення реєстру об'єктів нерухомості;

- управління та контроль комунального і дорожнього господарства територіальної громади;

- оцінка та планування економічного розвитку населеного пункту.

Сьогодні створенню такої системи перешкоджають відсутність або значна застарілість картографічних матеріалів, обмежені фінансові можливості, брак фахових спеціалістів, здатних самостійно створювати та розвивати складні інформаційні системи. Зважаючи на зазначене процес створення ГІС сільських територіальних громад доцільно здійснювати в кілька етапів:

1) обробка існуючих інформаційних матеріалів та створення силами підприємства-розробника картографічної основи;

2) впровадження на рівні окремої територіальної громади мінімального набору програмних засобів для виконання робіт з реєстрації поточних даних;

3) проведення навчання персоналу, залученого до створення та експлуатації системи, забезпечення його методичними матеріалами для роботи із системою;

4) поступове збільшення функціональності програмних засобів ГІС та її застосування в міру накопичення даних та готовності персоналу до роботи із системою.

Якщо визначення ресурсного потенціалу є першим етапом, то подальшим завданням місцевої влади є оптимізація використання цього потенціалу для ресурсного забезпечення реалізації програм розвитку територій. Слід зауважити, що неоптимальне використання ресурсного потенціалу призводить до прямих утрат ресурсів та недосягненні мети.

У сфері природних ресурсів найбільш важливими для місцевих органів влади питаннями є порядок користування надрами як основним ресурсом розвитку, а також оцінка та забезпечення ефективного використання природних ресурсів. Найважливішими практичними аспектами удосконалення системи управління природно-сировинними ресурсами на територіальному рівні слід вважати:

- формування комплексного кадастру природних ресурсів;

- ліцензування окремих видів діяльності у сфері природокористування;

- проведення робіт з екологічної паспортизації та сертифікації з впровадженням комплексної системи моніторингу;

- організація системи аудиту природокористування;

- зміцнення економіко-правового регулювання і контролю за природокористуванням;

- підвищення екологічної культури населення;

- планування використання фінансових інструментів з метою оптимізації обсягів надходжень до місцевого бюджету за рахунок ресурсних платежів.

Прикладом ефективного використання природних ресурсів для місцевого розвитку може бути сільський зелений туризм. Організація відпочинку в межах

особистих селянських господарств або малих підприємств є однією з форм господарської діяльності, де залучено природний та історико-культурний потенціал сільської місцевості, створюється можливість зайнятості сільського населення, поліпшення його добробуту.

Земельні ресурси. Ключовим фактором фінансової спроможності сільських територіальних громад є природні ресурси, якими територіальні громади можуть розпоряджатися в межах своїх повноважень. Одним із таких ресурсів є земля. Стаття 14 Конституції України гарантує право комунальної власності на землю, тобто право територіальної громади володіти, ефективно використовувати і розпоряджатися нею на власний розсуд і у своїх інтересах як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Комунальна власність згідно з Конституцією України, означає власність територіальної громади, а за кордоном її аналогом є муніципальна форма власності.

Сьогодні в Україні у комунальній власності перебувають усі землі та ліси в межах населених пунктів, крім земель та лісів, що перебувають у державній або приватній власності, земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти комунальної власності, та інші ліси, набуті або віднесені до об'єктів комунальної власності у встановленому законом порядку. До земель комунальної власності належать землі загального користування населених пунктів (площі, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, цвинтарі, місця знешкодження та утилізації відходів та т. п.), землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного та трубопровідного транспорту, земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, та інші. Дикі тварини, а також інші об'єкти тваринного світу, які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами та організаціями комунальної форми власності, є також об'єктом права комунальної власності (ст. 6. Закону України «Про тваринний світ»). У комунальній власності можуть перебувати також об'єкти природно-заповідного фонду.

Певною мірою до об'єктів права комунальної власності можна віднести корисні копалини та водні об'єкти місцевого значення. Конституція України не визнає комунальної власності на надра, але ст. 4 визначено, що народ України здійснює право власності на надра через місцеві ради. Крім того, поділ корисних копалин за своїм значенням на корисні копалини загальнодержавного і місцевого значення (ст. 6) фактично легалізує право органів місцевої влади керувати останніми. Тому фактично в Україні існує комунальна власність на надра, а суб'єктами цієї власності є органи місцевого самоврядування. Водний кодекс України також не містить поняття комунальної власності на водні об'єкти, але така форма власності може фактично виникнути стосовно земель водного фонду і відповідного водного об'єкта на них (ст. 59 Земельного кодексу України).

Територіальні громади набувають природні ресурси в комунальну власність у разі:

а) передачі їм державної власності;

б) примусового відчуження у приватних власників з мотивів суспільної необхідності або для суспільних потреб;

в) прийняття спадщини;

г) придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами.

Цей перелік не є вичерпним, оскільки можливі й інші підстави, передбачені законом. Так, одна з підстав виникнення права комунальної власності на природні ресурси є перехід у власність територіальної громади безхазяйного природного об'єкта. Відповідно до норм Цивільного кодексу України (аналогічних норм в екологічному законодавстві немає) безхазяйним визнається природний об'єкт, якщо він не має власника (наприклад, власник відмовляється від права на природний об'єкт або втратив на нього право) або власник природного об'єкта невідомий. Ці природні об'єкти беруться на облік органом, що здійснює державну реєстрацію прав на нерухоме майно, на підставі заяви органу місцевого самоврядування, на території якого вони перебувають. Факт взяття безхазяйних природних об'єктів на облік поширюється через друковані засоби масової інформації. Після закінчення одного року з моменту взяття на облік безхазяйного природного об'єкта, за заявою органу, уповноваженого управляти майном відповідної територіальної громади, вони за рішенням суду передаються у комунальну власність.

Основною підставою виникнення права комунальної власності територіальних громад є безоплатна передача природних ресурсів, які перебували в державній власності. Перерозподіл природних ресурсів між державою і територіальними громадами здійснюється шляхом розмежування їх у натурі на місцевості з оформленням відповідної землевпорядної та кадастрової документації та наданням державного акта про право власності.

Питання розподілення повноважень управління земельними ресурсами є актуальним та потребує детальних досліджень. Сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано низку законопроектів, які дають змогу управляти земельними ресурсами об'єднаних громад. Один із них – проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення контролю за використанням і охороною земель» (реєстр. №4355 від 31.03.2016 р.) [119]. Метою законопроекту є підтримка добровільного об'єднання територіальних громад для формування органів місцевого самоврядування, спроможних до виконання наданих ним повноважень та оптимізація правового регулювання у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель.

У проекті закону запропоновано таке:

1. Установити, що землі державної власності за межами населених пунктів передаються у власність територіальних громад, які об'єднались відповідно до закону, та визначити порядок такої передачі.

2. Передати сільським, селищним, міським радам повноваження щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів в якості делегованих повноважень (крім земель оборони, земель природно-

заповідного та іншого природоохоронного призначення на об'єктах природно-заповідного фонду загальнодержавного значення та інших, які мають важливе значення для держави).

3. Надати повноваження зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель центральному органу, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин, а також виконавчим органам сільських, селищних, міських рад (у частині контролю за виконанням вимог щодо використання земельних ділянок за цільовим призначенням; дотримання строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; вжиття відповідно до закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам).

Установити, що повноважень зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель виконавчі органи місцевого самоврядування набувають у разі прийняття відповідною радою рішення про їх здійснення.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, здійснює нагляд за проведенням виконавчими органами місцевого самоврядування державного контролю за використанням та охороною земель.

4. Надати органам місцевого самоврядування повноваження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності.

5. Визначити порядок установлення (відновлення) меж територіальних громад при виникненні невизначеності або спору з приводу таких меж [134].

Законопроектом «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами» пропонується передати в комунальну власність не тільки землі на території громад, але й водний фонд, держлісфонд та морський шельф. Ухвалення проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель» дозволить радам об'єднаних громад розпоряджатися земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів. Цим документом також пропонується передати від районних державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування повноваження щодо виділення земельних часток власникам земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості). Доопрацювання цих законопроектів та їх реалізація дозволить вирішити нагальні проблеми та реформувати систему земельних відносин в Україні згідно з концепцією реформи децентралізації.

До основних завдань реформування територіальної організації влади в Україні належать реальне зміцнення системи самоврядування та надання громадам достатнього фінансового і матеріального ресурсу для власного розвитку [134]. Більшість територіальних громад України (насамперед сільських) сьогодні позбавлені значної частини ресурсів, які повинні стати

основою їхнього розвитку, передусім земельних. Так, за територіальним громадами (місцевими радами) закріплені переважно землі в межах населених пунктів. Натомість землі сільськогосподарського призначення перебувають переважно у державній власності і мають статус земель за межами населеного пункту. Цими землями розпоряджається держава в особі відповідних районних та обласних органів виконавчої влади. Фактично сільські, селищні, міські ради реалізують свої повноваження із земельних питань близько на 12,4 % території України.

На нашу думку, уся земля в межах території громади, зокрема землі запасу та резерву, незалежно від форми власності повинна перебувати в оперативному управлінні територіальної громади. Земельний податок, плата за землю, за використання ресурсів природних об'єктів незалежно від форм власності повинні надходити до місцевого бюджету. Такий підхід забезпечить економічну зацікавленість місцевої громади в здійсненні безпосереднього контролю за раціональним використанням, збереженням і розвитком належних їм природних ресурсів (табл. 6.1). У цьому зв'язку доцільно нагадати, що Кабінет Міністрів України –це єдиний розпорядник земель дна територіального моря; земель під великими та середніми річками; земель в зоні відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; земель під об'єктами природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; земель лісогосподарського призначення; земель оборони.

Таблиця 6.1

Зміни прав територіальних громад на розпорядження земельними ресурсами в результаті децентралізації влади в Україні

Поточний стан	Після завершення процесу об'єднання територіальних громад
земельні ресурси в розпорядженні територіальних громад	
4%	84%
земельні ресурси в розпорядженні органів виконавчої влади	
96%	16%

У країнах ЄС економічний потенціал сільських територіальних громад активізується передусім шляхом створення членами громади аграрних кооперативів, які для своєї господарської діяльності використовують комунальні ресурси. Це забезпечує створення робочих місць, ефективне використання ресурсного потенціалу, залучення інвестицій та в підсумку – економічну самодостатність громади.

Натомість в Україні інституційні передумови для реформування земельних відносин залишаються несприятливими. Досі не зроблено дієвих кроків для інвентаризації та обліку земель; відомості в державному земельному кадастрі є неповними і не містять інформації про понад 50% земель країни. Через постійне реформування системи, установлення плати за внесення інформації до кадастрової карти України, зміну структури державного реєстратора прав власності на землю інформація про статус і власників

більшості земель відсутня. Відомості із Державного земельного кадастру до новоствореного Державного реєстру речових прав на нерухоме майно не переносяться автоматично, а публічна кадастрова карта України не визначає навіть тип власності (державна, приватна, комунальна) для більшості земельних ділянок України. Така ситуація зумовлює рейдерство, зловживання та корупцію у сфері землекористування.

Головним завданням органів місцевої влади є забезпечення максимально ефективного використання всіх видів земель, залучення їх у ринковий обіг, підтримка якісних характеристик земель, забезпечення виконання земельного законодавства. З метою зміцнення матеріальної та фінансової бази розвитку територіальних громад потрібно:

- для забезпечення повсюдності місцевого самоврядування законодавчо врегулювати питання передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності, шляхом розроблення та прийняття проекту закону про внесення змін до окремих законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками і здійснення контролю за використанням та охороною земель;

- удосконалити функціонування єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру України – Кадастрової карти, забезпечивши доступ до отримання інформації та внесення інформації щодо об'єднаних територіальних громад. Провести інвентаризацію земельних ділянок об'єднаних територіальних громад відповідно до даних земельного кадастру;

- продовжити роботу з удосконалення чинної нормативно-розпорядчої бази місцевого рівня, що регламентує земельні відносини, зокрема в частині вартості земельних ділянок, диференціації цін та орендних платежів, узгодження порядку продажу та оренди за принципами ринкових відносин;

- провести інвентаризацію та створити відкриті реєстри об'єктів комунальної власності територіальних громад, посилити персональну відповідальність посадових осіб місцевих органів влади за забезпечення ефективного використання комунального майна, посилити контроль за передачею у користування та відчуженням комунального майна;

- сформувати правове поле, необхідне для створення ефективного механізму ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, розвитку аграрних і земельних відносин;

- сформувати нову систему використання земельних ділянок на основі кращих світових практик зонування земель – через установлення видів і параметрів дозволеного використання земель та їх охорони, а також надання землевласнику та землекористувачу права використовувати земельну ділянку будь-яким способом, що відповідає планувальній документації та/або зонуванню, крім тих, які потребують зміни категорії земель;

- розробити та ухвалити Концепцію Загальнодержавної програми використання та охорони земель, Загальнодержавну та регіональні програми використання та охорони земель, Порядок економічного стимулювання

використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів, що спрямовані на реалізацію державної політики у сфері використання та охорони земель, з метою захисту їх від деградації та забруднення, збереження ландшафтного і біологічного різноманіття, створення екологічно безпечних умов для проживання населення і господарської діяльності на селі.

Контроль за дотриманням земельного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного і регіонального значення сьогодні здійснюється територіальною громадою на підставі делегованих повноважень. Власні і делеговані повноваження виконуються виконавчим органом територіальної громади або комунальним підприємством. Зокрема, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (п.1.4, абз.3) [61] для забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях пропонується визначити достатню податкову базу, що забезпечує виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, та встановити ґрунтований на об'єктивних критеріях рівень фінансування делегованих державою повноважень. Таким чином фінансові проблеми територіальної громади і надалі вирішуватимуться «зверху», а розвитку системи самофінансування, фінансової самостійності й відповідальності територіальної громади за забезпечення власного бюджету ця Концепція не забезпечує.

Територіальна громада має повноваження затверджувати плани використання на відповідній території природних ресурсів тільки місцевого значення. Проте поняття територіальної громади повинно базуватися на категорії цілісної території як частини території країни, що включає земельні, лісові, водні ресурси незалежно від форм їх власності й підпорядкованості. Формування фінансової бази функціонування первинної ланки адміністративно-територіального устрою держави – територіальної громади – повинно здійснюватися з урахуванням таких принципових положень: затвердження статусу територіальної громади як територіально-адміністративної одиниці, закріплення за громадою меж визначеної цілісної території з включенням до неї земель, лісів, водних об'єктів незалежно від форм власності; відповідальність територіальної громади за ефективне використання цих ресурсів, їхнє збереження і розвиток.

Кошти від використання місцевих земельних, лісових, водних ресурсів, штрафи за порушення норм їх використання і збереження мають надходити до бюджету територіальної громади. Прибутки територіальної громади формуються згідно з чинним законодавством України. Основну частину податкових надходжень до місцевих бюджетів становить прибутковий податок з громадян. Другим за питомою вагою у загальній структурі надходжень є податок на землю. Порівняно незначними є надходження від єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва та місцевих податків і зборів. Водночас низький рівень податкових гарантій для місцевих органів влади призводить до втрати стимулів щодо розширення ними власної податкової бази. Крім того, 1129 територіальних громад мають чисельність менше ніж 500 осіб, у більшості

з них не створено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Дотаційність 5419 місцевих бюджетів перевищує 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету У таких умовах обговорення шляхів формування місцевого бюджету, забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад втрачає сенс [61, с. 1-2].

Окремо слід вказати на повноваження територіальних громад в частині отримання доходу від землекористування та охорони навколишнього природного середовища. Земельний податок, плата за надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад, а також земель державного фонду, які перебувають на території громади, надходять до місцевого бюджету згідно з принципом здійснення безпосереднього контролю територіальною громадою за ефективністю і збереженням земель. В. Погорілко визначає також функцію територіальних громад щодо захисту навколишнього природного середовища, яка полягає у створенні екологічних програм місцевого значення та участі в підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля [116]. Широкі повноваження в галузі охорони довкілля надаються представникам територіальних громад, які мають право брати участь в обговоренні рішень щодо розміщення, будівництва і реконструкції екологічно небезпечних об'єктів, вносити пропозиції до державних і господарських органів з відповідних питань, а також проведенні громадської експертизи, вносити пропозиції щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду, виконувати функції громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища тощо (ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» від 25 червня 1991 р.) [124].

Розміри плати за користування природними ресурсами, відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, фізичними особами за екологічні збитки (плата за ліцензію на шкідливі викиди, штрафи за збитки природним ресурсам – лісам, водним і повітряним басейнам, забруднення земель та інші) повинні визначатися за принципом достатньої компенсації збитків природним ресурсам і зараховуватися до екологічного фонду територіальної громади. Відповідно, у дохідній і видатковій частинах місцевого бюджету доцільно виокремити статтю на екологічні видатки (т.зв. «Екологічний фонд»). Територіальна громада також має право подавати позови до суду з питань компенсації збитків природним ресурсам своєї території, завданих юридичними або фізичними особами шляхом екстериторіального шкідливого впливу з-за меж територіальної громади (наприклад, забруднення повітря, води, випадів кислотних дощів тощо).

Кошти місцевого екологічного фонду мають використовуватися на реалізацію заходів програм охорони довкілля, відновлення об'єктів природи, що містяться на території громади, незалежно від форм власності, оскільки територіальна громада несе відповідальність за охорону, збереження і розвиток природних ресурсів, що містяться на її території, зокрема об'єктів природно-заповідного фонду місцевого, регіонального, державного значення та інших

територій, що підлягають особливій охороні та мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятники природи, історії чи культури, які охороняються законом. Кошти фонду можуть використовуватися на здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків економічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій; для фінансування місцевих програм прибирання території, утилізації сміття і відходів, рекультивації і підвищення родючості земель, відновлення і розширення лісових насаджень, захисних лісосмуг, реконструкції водних об'єктів тощо.

Водні ресурси. Складною проблемою є використання територіальними громадами водних об'єктів. Згідно з Водним кодексом України всі водні об'єкти на території держави є надбанням українського народу, а такі об'єкти надаються винятково у користування. Український народ здійснює право власності на водні об'єкти через Верховну Раду України і місцеві ради. У цьому контексті виникає логічне питання щодо права управління водними ресурсами територіальною громадою. Згідно зі статтею 59 Земельного кодексу України землі водного фонду можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності, тому видається, що без територіальної громади у питаннях водокористування обійтися неможливо.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. До водних об'єктів місцевого значення згідно з Водним кодексом України належать поверхневі води, що знаходяться і використовуються в межах однієї області і не віднесені до водних об'єктів загальнодержавного значення. До компетенції представницького органу громади — ради депутатів – належать, зокрема, контроль за використанням і охороною, установлення правил загального користування водними об'єктами, обмеження, тимчасову заборону (зупинення) діяльності підприємств та інших об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства в межах своєї компетенції. Громадяни мають право здійснювати громадський контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів. На Кабінет Міністрів України покладено встановлення порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування, будівельні, днопоглиблювальні роботи, видобування піску і гравію, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду, а також розробку і затвердження нормативів скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти.

Спеціальне водокористування – це забір води з водних об'єктів за допомогою споруд і технічних пристроїв, використання та скидання у водні об'єкти забруднюючих речовин. Воно здійснюється юридичними і фізичними особами для задоволення питних потреб населення, а також господарсько-побутових, промислових, транспортних, енергетичних, сільськогосподарських та інших потреб. Спеціальне водокористування здійснюється на підставі спеціальних дозволів. Такі дозволи видаються у разі використання води водних об'єктів:

а) загальнодержавного значення – республіканським комітетом екології та природних ресурсів АР Крим, державними управліннями екології та природних ресурсів в областях, містах Київ і Севастополь, державними інспекціями охорони Чорного та Азовського морів;

б) місцевого значення – Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням з відповідними територіальними органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.

Спеціальне використання водних ресурсів без зазначених дозволів – це порушення природоохоронного законодавства, оскільки таке використання є платним. За відсутності у водокористувача відповідного дозволу рентна плата справляється за весь обсяг використаної води у п'ятикратному розмірі [133].

Ситуація виглядає так, що нелегітимні (не створені територіальними громадами) органи місцевого самоврядування та не відомо, на яких підставах, (свої землі громади за межами населеного пункту в державну власність з комунальної не передавали) органи виконавчої влади за ст. 59 Земельного кодексу мають право безоплатно передавати у власність замкнені природні водойми загальною площею до 3 гектарів. Як уже згадувалося, згідно з Водним кодексом водні об'єкти можуть надаватися тільки в користування, а терміна «замкнена природна водойма» у Водному кодексі взагалі відсутній (є «замкнений водний об'єкт»). З іншого боку, таких легітимних зазначених вище органів в Україні сьогодні не існує, тому будь-яке подібне рішення є незаконним. Положення Кодексу лише ускладнюють операції з майном громад, тому більш правильно орієнтуватися на положення Конституції, згідно з якими ухвалювати рішення про зміну форми власності водного об'єкту без рішення територіальної громади не можна. Щоправда, Кодекс дозволяє повернути громаді можливість використання водних ресурсів, які у неї вилучені (і які досить часто використовуються для безконтрольного скиду відходів промислового виробництва).

Відповідно до ст. 44 Кодексу водокористувачі зобов'язані використовувати ефективні сучасні технічні засоби і технології для утримання своєї території в належному стані; не допускати порушення прав, наданих іншим водокористувачам, а також заподіяння шкоди господарським об'єктам та об'єктам навколишнього природного середовища; своєчасно інформувати органи місцевого самоврядування про виникнення аварійних забруднень. Більшість із цих обов'язків сьогодні водокористувачами не виконується. Лише в разі маловоддя, загрози виникнення епідемій та епізоотій, а також в інших передбачених законодавством випадках права водокористувачів можуть бути обмежені або змінені умови водокористування з метою забезпечення охорони здоров'я людей та в інших державних інтересах.

Загальне водокористування здійснюється громадянами для задоволення їхніх потреб (купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів без застосування споруд або технічних пристроїв та з криниць) безкоштовно, без закріплення водних об'єктів за окремими особами та надання відповідних дозволів.

Місцеві ради зобов'язані повідомляти населення про встановлені ними правила, що обмежують загальне водокористування. На водних об'єктах, наданих в оренду, загальне водокористування допускається на умовах, установлених водокористувачем, за погодженням з органом, який надав водний об'єкт в оренду. Водокористувач, що взяв водний об'єкт у користування на умовах оренди, зобов'язаний доводити до відома населення інформацію про умови водокористування, а також заборону загального водокористування на водному об'єкті, наданому в оренду. Якщо водокористувачем або відповідною радою не встановлено таких умов, загальне водокористування визнається дозволеним без обмежень. Варто наголосити, що водні об'єкти надаються в користування за договором оренди земель водного фонду на земельних торгах у комплексі із земельною ділянкою. Надання водних об'єктів у користування на умовах оренди здійснюється лише за наявності паспорта водного об'єкта. Орендарі водного об'єкта зобов'язані передбачити місця для безоплатного забезпечення права громадян на загальне водокористування. При визначенні таких місць перевага надається традиційно розташованим місцям масового відпочинку [25].

Плата за надані в користування на умовах оренди водні об'єкти розраховується відповідно до наказу Мінприроди «Про затвердження Методики визначення розміру плати за надані в оренду водні об'єкти» № 236 від 28.05.2013 р., зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 17.06.2013 р. за № 986/23518. Згідно з пунктом 6 методики орендодавець за індексом споживчих цін за попередній рік щороку розраховує величину коефіцієнта індексації, на який індексується середньозважена величина орендної плати в Україні, за станом на 1 січня поточного року, що є складовою розрахунку розміру орендної плати за надані в оренду водні об'єкти.

Органи місцевого самоврядування мають бути зацікавлені в наданні водних об'єктів (як у межах, так і поза межами населених пунктів), оскільки плата за оренду землі під водними об'єктами і плата за оренду гідротехнічних споруд надходить до місцевого бюджету. На жаль, не всі сільські голови та депутати місцевих рад вбачають вигоду в орендному використанні водних об'єктів: є вільні від оренди об'єкти, є об'єкти, які наданні в користування так званим сільським товариствам або орендарям, які не оформляють необхідний пакет документів і не проводять оплату за користування.

Ухвалений Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування орендної плати за водні об'єкти до місцевих бюджетів» передбачав з 1 січня 2015 року зміну порядок зарахування до місцевих бюджетів орендної плати за водні об'єкти (їх частини), що надаються в оренду Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, районними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Закон установлює, що така орендна плата є складовою доходів загального фонду місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, та зараховується відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних бюджетів і бюджетів місцевого самоврядування (зміни до статті 69 Бюджетного кодексу

України); плата за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, виключається зі складу доходів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (зміни до статті 66 Бюджетного кодексу України). Відповідно вносяться зміни до статті 98 Бюджетного кодексу України.

Численні закордонні наукові дослідження стосуються формування нової моделі управління водними ресурсами. Щодо розподілу відповідальності у більшості країн головну роль в організації, фінансуванні й регулюванні водогосподарських систем відіграє держава, що й обумовлює особливе значення водних ресурсів для життєзабезпечення. Наприклад, в Італії, Іспанії, Туреччині, Греції, Португалії, Австрії, Румунії, Угорщині, Чехії і Польщі одним із пріоритетів економічного розвитку та об'єктом державного планування вважається зрошення. Водне господарство США фінансує також уряд. З іншого боку, у Німеччині, Данії, Нідерландах, Швеції, Фінляндії, Великобританії, Норвегії, Швейцарії та Бельгії планування і розвиток зрошувальних систем у більшості випадків знаходиться у розпорядженні фермерів. Залежно від наявності водних ресурсів, їх значення для економіки країни, бюджетних можливостей, а також історично сформованої культури водоспоживання, у світі застосовуються різні співвідношення платного, частково оплачуваного і безплатного водопостачання.

Щодо інституціональної модернізації водного господарства, то слід звернути увагу на світову практику розвитку інтегрованого управління водними ресурсами, яке орієнтоване на гідрографічний басейновий підхід із широким залученням до цього процесу водоспоживачів.

Сьогодні відома трирівнева системи управління та бюджетного фінансування водного господарства: національний рівень, гідрографічний (басейновий) рівень і водогосподарський об'єкт. Ця модель відображає перехід від територіально-адміністративної до гідрографічної (басейнової) системи управління дозволить більш комплексно і ефективно управляти водними ресурсами, усунути місцевий і відомчий підходи у використанні води, спростити структуру управління галуззю, скоротити втрати води. В основі цієї системи – басейнові водогосподарські управління, які повинні регулювати пропозицію і попит на водні ресурси в рамках відповідних річкових басейнів та інших водних об'єктів. До складу кожного управління мають входити канали, водосховища, управління насосними станціями та системами електрозв'язку, гідровузли, гідромеліоративні експедиції. Ці управління повинні виконувати функції організації оперативної діяльності щодо прогнозування, планування та реалізації водопостачання й водовідведення, утримання та обслуговування інфраструктури, її модернізації. За характером фінансування ці управління повинні бути самостійними госпрозрахунковими організаціями, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів, асоціаціями водокористувачів та за рахунок доходів від госпрозрахункової діяльності. При цьому насамперед слід вирішувати питання про ціну на воду і водогосподарські послуги, що, як правило, установлюється на основі річних експлуатаційних

витрат на утримання й ремонт водогосподарських систем з урахуванням формування страхового фонду, нормативного прибутку і амортизаційних відрахувань [11]. Така модернізаційна схема інституціональної структури водогосподарського комплексу дозволяє більш раціонально та ефективно використовувати водні ресурси, оскільки самі водокористувачі будуть зацікавлені у впровадженні технологій, що знижують втрати води в системі внутрішньогосподарського водокористування, а також в управлінні попитом і пропозицією на воду.

Підтвердженням ефективності інтегрованого підходу до управління водними ресурсами є Водна Рамкова Директива Європейського Союзу 2000/60/ЄС від 23.10.2000 р., яка передбачає, що основною одиницею управління є басейн водного об'єкта. Світова практика свідчить, що інтегрований підхід сприяє максимальному досягненню цілей і завдань охорони та відтворення водних екосистем, забезпеченню раціонального використання водних ресурсів. Упровадження такого підходу до управління водними ресурсами є одним з нових і прогресивних напрямів просторового розвитку водогосподарських систем на шляху переходу України до сталого розвитку [45]. Головна роль у вирішенні цього завдання належить реформуванню системи управління у сфері використання та охорони вод і застосуванню нових ефективних інструментів екологічної політики в частині водокористування.

Лісові ресурси. Відповідно до Конституції України, ліси, які розташовані в межах території України, є об'єктами права власності українського народу. Поряд із цим передбачено можливість передачі лісів у державну, комунальну і приватну власність. Суб'єктами права власності на ліси є держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи.

У державній власності перебувають усі ліси України, крім тих, що перебувають у комунальній або приватній власності. У комунальній власності перебувають ліси в межах населених пунктів, крім лісів, що перебувають у державній або приватній власності. Відповідно до статей 10, 12 Лісового кодексу України суб'єктами права приватної власності на ліси є громадяни та юридичні особи, які, зокрема, можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів. Громадяни та юридичні особи можуть мати у власності ліси, створені ними на набутих у власність у встановленому порядку земельних ділянках деградованих і малопродуктивних угідь без обмеження їх площі. Права та обов'язки громадян та юридичних осіб, які мають у приватній власності ліси, закріплені ст. 14 Лісового кодексу України.

Лісовим кодексом України введене поняття «право користування лісами». У Главі 2 щодо права користування лісами встановлено різні режими користування лісами: для ведення лісового господарства, потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт, заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісокористувань та інших потреб.

Лісовий кодекс виділяє також поняття використання лісових ресурсів, яке є одним із видів користування лісом і відповідно до ст. 65 здійснюється в порядку їх загального і спеціального використання. Право загального використання лісових ресурсів (ст. 66 кодексу) – це право громадян у лісах державної та комунальної власності, а за згодою власника в лісах приватної власності, вільно перебувати в лісі, збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, гриби, горіхи тощо, крім випадків, передбачених законодавчими актами. У відповідному порядку державні органи встановлюють максимальні норми безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів.

Стаття 9 Закону України «Про рослинний світ» деталізує, що в порядку загального використання природних рослинних ресурсів громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх та виховних цілях. Нею ж установлені прямі обмеження на здійснення загального використання природних рослинних ресурсів, зокрема забороняється збирання у порядку загального використання дикорослих рослин, віднесених до переліку наркотиковмісних рослин, їх плодів, насіння, післяжнивних залишків, відходів сировини тощо, а також торгівля лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами (корені, стебла, плоди тощо), зібраними в порядку загального використання природних рослинних ресурсів.

Загальне використання лісових ресурсів здійснюється громадянами без одержання спеціальних дозволів та безплатно. З набранням чинності Лісового кодексу України (2006 р.) ліс фактично відірвали від землі, на якій він росте. Це призвело до того, що за державної форми власності на лісові землі власне ліс часто переходить у тимчасове користування окремих осіб. У ході проведення земельної реформи державна форма власності на землі лісогосподарського призначення в Україні залишилася панівною, на відміну від земель сільськогосподарського призначення, які переважно розпайовані й приватизовані. Так, за станом на 01.01.2011 р., згідно із земельним обліком, 73% сільськогосподарських угідь перебували у приватній власності, тоді, як, за даними державного обліку лісів у власність та користування громадянам було передано менше ніж 0,1% загальної площі лісових ділянок. Отже, як власник лісових земель держава зберегла істотний важіль впливу на розвиток сільських територій у лісових регіонах.

Шляхом послідовного внесення змін до Земельного кодексу України нині створено особливі, порівняно з іншими категоріями земель, умови розпорядження землями лісогосподарського призначення. Із 2006 року обласні (а не районні) державні адміністрації уповноважені надавати земельні ділянки лісогосподарського призначення у постійне користування із земель державної власності; із 2012 року виключне право вилучати ліси для нелісогосподарських потреб надано Кабінету Міністрів України, незалежно від площі земельних ділянок державної власності.

Нині процеси розмежування земель державної й комунальної власності надміру затяглися. Понад 12% площі державних лісових земель перебувають у користуванні підприємств, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. У період розформування колективних сільськогосподарських підприємств сільське населення очікувало, що відбудеться «громадська реституція» й аграрні ліси передадуть місцевим громадам. У 2012 р. відбулося законодавче розмежування земель державної й комунальної власності, яке надає можливості формування комунальної власності на ліси.

Урегулюванню права громадян на доступ до лісових ресурсів сприяло набуттю чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності». Згідно з цим документом, із 1 січня 2013 р. земельні ділянки (зокрема, лісогосподарського призначення), які перебувають у постійному користуванні комунальних підприємств, установ, організацій, вважаються землями комунальної власності відповідних територіальних громад.

Однак доти, поки не буде визначено повноваження сільських та селищних рад щодо управління та контролю за веденням лісового господарства в комунальних лісах, останні як об'єкти спільної власності залишатимуться поза сферою впливу територіальних громад. Необхідні повноваження можуть бути визначені в договорі, який згідно із Земельним кодексом мають укладати стосовно володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, що перебувають у спільній частковій власності. Учасник спільної часткової власності (територіальна громада) має право вимагати виділення належної йому частки із складу земельної ділянки або отримати його у володіння, користування частини спільної земельної ділянки, що відповідають розмірам належних їм часток.

У країнах Європи структура власності на ліси є різнорідною. У країнах з усталеною демократією у структурі власності переважають приватні ліси, тоді як у постсоціалістичних країнах переважає державна форма власності на ліси. Далеко не у всіх Європейських державах місцеві територіальні громади мають у власності ліси. Найбільша частка лісів у власності територіальних громад у Бельгії (32%), Німеччині (20%), Чехії (15%). Зокрема, у Чехії органи управління лісами підпорядковані Міністерству сільського господарства, а управління лісами державної форми власності здійснює Державне лісове підприємство «Ліси Чеської Республіки». Управління цим підприємством здійснює рада директорів та спостережна рада, яка складається з чотирьох представників Міністерства сільського господарства, двох представників лісового підприємства та двох представників інших відомств. Суб'єкти комунальної та приватної власності на ліси у Чехії утворили асоціацію для відстоювання своїх інтересів у сфері лісокористування. Лісовпорядкуванням у Чехії займається Інститут лісового менеджменту, який не залежить ні від державних органів управління лісами, ні державного лісового підприємства. Крім лісовпорядкування, інститут займається поширенням інформації про стан лісових ресурсів країни. Комунальна власність на ліси утворилася тоді, коли

уряд вирішив у порядку реституції передати частину лісів місцевим сільськогосподарським кооперативам (табл. 6.2).

Отже, Європейські держави, місцеві територіальні громади яких володіють лісами, мають історично сформовані традиції комунального лісокористування. Їх політика спрямована на всебічну підтримку місцевих територіальних громад щодо ведення лісового господарства. Комунальне лісокористування не вважається менш ефективним порівняно з іншими формами власності на ліси. Часто комунальні ліси виконують соціальні функції, є джерелом ресурсів та робочих місць для місцевих громад. Місцеві громади впливають на формування національної лісової політики через:

Таблиця 6.2

Структура власності на ліси в країнах Європи, тис. га

Країна	всього	приватні	інші	державні			
				усього	у т.ч.		
					у загально-державній власності	у власності регіонів	місцевих територіальних громад
Австрія	3981	3258	-	723	723	-	-
Болгарія	3678	402	-	3276	2844	-	432
Чехія	2647	645	-	2002	1587	5	410
Франція	17165	13002	-	4163	1536	234	2393
Німеччина	10567	4662	384	5521	372	3084	2065
Угорщина	1948	803	3	1142	1129	-	13
Польща	9200	1590	-	7610	7528	-	82
Латвія	3150	1492	3	1655	1545	109	-
Румунія	6391	1301	-	5090	4237	93	760
Словаччина	1931	823	113	995	808	-	187

Джерело: [29].

- процес формування національної та регіональних лісових програм, котрий передбачає досягнення консенсусу у сфері лісокористування між різними зацікавленими сторонами, серед яких чільне місце посідають місцеві територіальні громади (лісові програми особливо поширені в Німеччині);

- стандарт ведення лісового господарства FSC, що передбачає залучення зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень у сфері лісокористування. Підприємство, котре прагне пройти процедуру сертифікації, мусить досягти консенсусу з усіма зацікавленими сторонами, у т.ч. з місцевими територіальними громадами;

- соціальну відповідальність бізнесу, яка передбачає відповідальність перед місцевими територіальними громадами, що дає змогу залучити їх до прийняття управлінських рішень у сфері здійснення господарської діяльності;

- загальний політичний процес в Європі, де місцеві територіальні громади відіграють активну роль у суспільному житті, мають змогу формувати, поряд з іншими видами політики, політику у сфері лісокористування.

Зважаючи на європейську практику, де поряд із державною існує приватна та комунальна власність на ліси, перепідпорядкування колишніх

колгоспних лісів Державному агентству лісових ресурсів України є неефективним. Такий крок сприятиме повній монополізації ринку лісових ресурсів. Натомість Держлісагентству, замість господарських функцій, варто зосередитися на підтримці та контролі за лісовласниками. Так само комунальна власність на ліси у країнах Європи передбачає залучення місцевих територіальних громад до лісового господарства, тобто громад сіл та селищ, на території котрих розміщені ліси.

Для розвитку сільських територіальних громад критично важливим є інституційне забезпечення можливості доступу громад до природних ресурсів, розташованих на їхній території. Першим кроком на цьому шляху є мобілізація ресурсів, що потребує актуальної інформації про розмір, структуру, динаміку, баланс, джерела формування, форму власності традиційних і нетрадиційних місцевих ресурсів, у т.ч. природних, тобто формування інформаційної бази ресурсного потенціалу території, інвентаризація матеріальних і нематеріальних ресурсів. Практичними прикладами інформаційних баз даних щодо ресурсного потенціалу території є створені профілі, паспорти території, геоінформаційні системи, карти розміщення продуктивних сил, баланси ресурсів тощо.

Наступний етап передбачає передачу територіальним громадам земель, що перебувають наразі за межами сільських населених пунктів, але після завершення процесу об'єднання громад територіально належатимуть останнім. Основним принципом формування території громади при цьому має стати її цілісність і неперервність. Також потенційним ресурсом громад є незатребувані земельні паї, передача яких у власність громад має бути врегульована законодавчо. При цьому охорону та відновлення земель слід організувати на засадах співфінансування державою і громадою.

Водні об'єкти місцевого значення і відповідні землі водного фонду також мають бути передані в розпорядження територіальних громад. Останні протягом декількох наступних років повинні отримати паспорти водних об'єктів (якщо треба), переукласти договори з орендарями, чітко визначивши права населення громади на доступ до цих об'єктів, у судовому порядку вирішити спори щодо незаконного захоплення земель водного господарства та замкнених водних об'єктів, передати громадам право управляти та користуватись частиною берегової лінії і водними об'єктами державного й регіонального значення для непромислового використання. Відповідно кошти, отримані в рахунок плати за спеціальне водокористування, слід розподілити між державою і територіальною громадою, поклавши на останню частину фінансових зобов'язань щодо екологовідновлюючих заходів.

В частині використання лісових ресурсів необхідно прискорити передачу територіальним громадам колишніх колгоспних лісів та узаконити комунальну форму власності на них; розробити необхідні нормативні документи щодо управління та контролю за веденням лісового господарства у таких лісах. Територіальна громада має нести відповідальність за використання лісових ресурсів, що перебувають в її власності, проведення необхідних санітарних, протипожежних заходів, відновлення лісу. Щодо використання населенням громад земель та лісів державної форми власності доцільно застосовувати

механізм укладання договорів між територіальними громадами та Державним агентством лісових ресурсів, що регулюватиме використання громадами на платній або безоплатній основі недеревних ресурсів лісу на зразок збору грибів, лікарських рослин для особистого споживання.

6.3. Екосистемні послуги в системі стимулювання розвитку села

Поняття екосистемних послуг та їх регулюючих функцій. Фінансово-економічна криза, притаманна нинішньому стану України, обумовлює пошук нових ресурсів та механізмів розв'язання екологічних проблем. У цьому контексті підвищується увага економістів – науковців та практиків, політиків, широкої громадськості до проблем дослідження екосистемних послуг з метою урахування економічної цінності природних екосистем як одного з базових ресурсів сталого розвитку. Розгляд питання щодо екосистемних послуг в соціально-економічному аспекті потребує насамперед конкретизації цього поняття як соціально-економічної категорії. Загалом поняття «екосистемні послуги» є досить новим, тому вироблено практикою природоохоронної діяльності насамперед в економічно розвинених країнах.

Екосистемні послуги (ecosystem services) – це блага, які люди отримують енаслідок функціонування природних екосистем. Сьогодні існує значна кількість теоретичних підходів до визначення сутності та змісту екосистемних послуг. Проте жодне з них не стало універсальним і широко використовуваним, що пов'язано із багатомірністю досліджуваного поняття, відсутністю єдиного підходу до його розуміння. Це зумовлює наявність відмінних теоретико-методичних підходів до економічної оцінки екосистемних послуг. Екосистемні послуги – це економічні вигоди, що отримують економічні суб'єкти від використання функцій екосистем, а також тих, що утворюються в результаті генерування, відновлення, підтримки, регулювання екосистемних процесів, котрі формуються в результаті цілеспрямованої діяльності суб'єктів господарювання різних форм власності та рівнів ієрархічного управління.

Прикладами екосистемних послуг можуть бути чиста вода, свіже повітря, інші природні ресурси, використовувані людиною у виробничій та рекреаційній діяльності, а також очищення води й повітря внаслідок їх природного колообігу, формування родючих ґрунтів та їх захист від ерозії, опилення сільськогосподарських культур тощо. Екосистемні послуги базуються на регулюючих функціях екосистем, що завдяки взаємозв'язку та взаємообумовленості явищ і процесів у природі забезпечують екологічну рівновагу, включаючи екологічний оптимум для людини. Регулювання усіх цих складних екосистемних зв'язків передусім забезпечується біосферними резерватами та іншими практично незайманими людською діяльністю територіями.

Поняття екосистемних послуг близьке до традиційного поняття „природні ресурси", але краще ніж останнє відображає багатосторонність взаємовідносин між людським суспільством і природним середовищем. У контексті концепції сталого розвитку екосистемні послуги є механізмом активної адаптації людини до довкілля.

Екосистемні послуги утворюються не лише природними екосистемами, але й соціально-екологічними, забезпечуючи вигоди її споживачеві. Однак вигоди, отримувані від послуг конкретної екосистеми, як правило, мають латентний, неявний характер, а ефект від їх споживання часто розсіюється на величезні території, нерівно розподіляючись на ній. Тобто фактично має місце дифузія вигод від споживання екосистемних послуг у територіальному просторі.

Ці особливості екосистемних послуг свідчать, що вони за своєю економічною природою є чистим суспільним товаром або чистими суспільними благами (за іншою використовуваною в науковій економічній літературі термінологією). Суспільні товари є, як відомо, особливим явищем економічного життя. На відміну від чистих приватних товарів (або благ), що задовольняють індивідуальні потреби та є товарами індивідуального споживання, суспільні товари задовольняють суспільні потреби, тобто потреби, які мають відношення до всього суспільства й стосуються забезпечення його подальшого успішного розвитку, а отже, споживаються спільно. Суспільні блага залишаються доступними для використання всіма членами суспільства в незмінному обсязі: хто не купує або не сплачує за певне суспільне благо, не можуть бути виключені зі споживання. Більше того, споживання суспільного блага однією людиною істотно не зменшує можливості його споживання іншими людьми. Таким чином, на суспільні товари не поширюється принцип конкуренції, вони не можуть бути оцінені в рамках системи „попит – пропозиція", а отже, на них загалом не діють ринкові механізми. Головним у реалізації суспільних потреб за рахунок споживання суспільних благ є активна спрямовуюча роль державних інституцій. При цьому регулювання попиту і пропозиції суспільних товарів має багато спільного з регулюванням на монопольному ринку, характерними ознаками якого є раціонування, використання норм і стандартів.

Екосистемні послуги, таким чином, належать усьому суспільству, не мають очевидної вартості і тому не є об'єктом ринкових відносин. Відповідно скорочення їх обсягу аж до повної втрати фактично ніяк не оцінюються в сучасних економічних моделях, навіть в умовах сьогодення, коли означилася чітка залежність життєдіяльності суспільства від якості та достатності тих чи інших екосистемних послуг.

Економічний механізм регулювання екосистемних послуг і розвиток сільських територій. Виходячи з економічної природи екосистемних послуг, що в принципі не можуть бути предметом продажу, економічний механізм, котрий має забезпечити їх належне входження в сучасну економічну систему як одного з елементів, ґрунтується перш за все на принципі компенсацій. Зазначений принцип має подвійну дію: він охоплює засоби покарання за нанесення діяльністю економічних агентів шкоди навколишньому природному

середовищу, а також має стимулюючий вплив на тих із них, хто сприяє збереженню цього середовища. Основними інструментами, що безпосередньо діють у межах зазначеного механізму, є збори і штрафи за забруднення навколишнього природного середовища у першому випадку та компенсаційні виплати стосовно недоотриманих прибутків чи понесених утрат унаслідок дотримання природоохоронних обмежень в процесі економічної діяльності – у другому.

Інституційними рамками, в яких діє економічний механізм управління екосистемними послугами, є природоохоронне законодавство та система державних фінансів. Дотримання природоохоронного законодавства забезпечує виконання санкцій щодо його порушників, а стимулювання до природоохоронної діяльності здійснюється в межах екологічно орієнтованих програм суспільних витрат, покликаних стимулювати економічних агентів до збереження довкілля.

Серед усіх видів економічної та повсякденної діяльності людини, найбільш тісно й безпосередньо пов'язаними з навколишнім природним середовищем, є сільський спосіб життя та сільськогосподарська діяльність, лісове господарство, мисливство, рибальство, сільський та зелений туризм. При цьому основним засобом виробництва та територіально-просторовою базою людської життєдіяльності є земля, що також відіграє надзвичайно важливу біосферну роль й разом із іншими природними ресурсами (водними, атмосферними, кліматичними, мінеральними та викопними, рослинним і тваринним світом) є компонентом навколишнього природного середовища.

Використання в економічній діяльності землі та інших природних ресурсів обумовлює особливий вид прибутку, а саме ренту, що набуває конкретних форм у вигляді земельної та природної ренти. Рента – це дохід від власності на певний ресурс. Особливістю ренти є те, що прибуток фактично утворюється поза актуальними вкладеннями праці та капіталу, тому в суспільній свідомості рентний дохід може набувати характеристик нетрудового доходу. Тому основою формування економічного механізму регулювання відносин природокористування є регулювання процесів отримання та перерозподілу ренти. Зазначене справедливе і у випадку регулювання плати за екосистемні послуги.

Світовий досвід формування та функціонування компенсаційних механізмів у сфері екосистемних послуг. В економічно розвинених країнах створено інституційні підвалини регулювання екосистемних послуг у процесі соціально-економічної діяльності на сільських територіях. Так, запроваджено кодекси належної сільськогосподарської практики, розробляються та реалізовуються програми підтримки аграрного виробництва, що передбачають виплату фермерам дотацій у випадку дотримання природоохоронного законодавства, і сплату фермерами штрафів у разі його порушення. Окрім того, сільгоспвиробник укладає з державою контракт, де декларує види продукції, яку вироблятиме, та бере на себе додаткові зобов'язання, що стосуються збереження родючості ґрунтів, збагачення біорізноманіття і т.д. Наприклад, фермер може зобов'язатися посіяти сидерати на визначеній площі,

реконструювати ставок, посадити лісове огородження ферми, залужити схил, зменшити внесення хімічних добрив, підгодовувати в лісонасадженнях звірів і птахів тощо. Держава ж згідно з контрактом бере на себе зобов'язання відшкодувати відповідні витрати. За таких умов аграрії зацікавлені реалізовувати природоохоронні заходи, а останні сприяють збереженню довкілля та сталому розвитку. Постійне вдосконалення у розвинених країнах організаційно-економічного механізму регулювання екосистемних послуг надає можливість реалізації принципу компенсаційних виплат у безпосередніх відносинах між аграріями та промисловцями. Так, компанії, що виробляє мінеральну воду, аніж будувати водоочисні споруди, економічно вигідніше сплачувати фермерам за збереження лісів та інших елементів довкілля на землях, що містять джерела води.

Глава 17 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає посилення співробітництва з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій шляхом поступового зближення політик і законодавства в цій сфері. Серед іншого, йдеться про необхідність заохочення сталого сільськогосподарського виробництва та забезпечення захисту навколишнього природного середовища, зокрема збереження біорізноманіття, запобігання забрудненню вод нітратами з сільськогосподарських джерел тощо. Реалізація цих цілей в ЄС здійснюється в рамках узгодженої між країнами-членами програми Спільної аграрної політики. Згідно з принципами САП, пряма фінансова допомога фермерам надається в разі суворого дотримання ними екологічних вимог до господарювання й охорони довкілля.

Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати екологічні директиви і регламенти ЄС у національне законодавство та контролювати дотримання їхніх норм. Відповідно, Кабінету Міністрів України, Міністерству аграрної політики та продовольства України потрібно забезпечити розробку і впровадження вітчизняних правил сільськогосподарської діяльності, адаптованих до чинних у країнах ЄС кодексів належної сільськогосподарської практики [173]. Такі правила мають містити пункти щодо сівозмін, обсягів внесення добрив і їх зберігання, протиерозійних заходів тощо та бути основою при ухваленні рішень стосовно надання державної підтримки суб'єктам господарювання, які їх виконують (принцип екообумовленості). За недотримання цих правил необхідно позбавляти підтримки та накладати штрафні санкції, кошти від яких спрямовувати до фондів охорони навколишнього природного середовища.

У САП на період 2014–2020 рр. як доповнення до наведеного вище директивного підходу набули поширення додаткові схеми стимулювання агроекологічних заходів (котрі виходять за рамки належних сільськогосподарських практик) із застосуванням такого економічного механізму, як плата за екосистемні послуги (ПЕП). Фермери одержують грошову компенсацію для покриття додаткових витрат, пов'язаних із виконанням агроекологічних зобов'язань, включаючи відшкодування зниження доходів, спричиненого, наприклад, зменшенням урожайності. Узагальнення європейського та світового

досвіду застосування ПЕП дасть змогу оцінити перспективи реалізації цього інструментарію в Україні.

Екосистемні послуги розглядаються як сукупність умов, за допомогою котрих природні екосистеми сприяють підтримці життєдіяльності людей і задоволенню їхніх життєвих потреб у результаті таких процесів, як очищення повітря і води, зв'язування вуглецю, розкладання відходів, запобігання ерозії ґрунту, зниження небезпеки екстремальних погодних явищ, зменшення масштабів посух і повеней тощо.

У найбільш загальному вигляді ПЕП являє собою компенсаційні виплати "власникам" екосистем за їх раціональне використання чи збереження, за рахунок чого "покупець" екосистемних послуг одержує певні вигоди. Необхідно зауважити, що це поняття поки що не набуло загального визнання, а у окремих випадках використовуються терміни «спільний механізм стимулювання», «виплати за раціональне використання», «компенсаційні схеми» тощо.

Проблемним питанням, яке широко дискутується в наукових публікаціях і довідково-інструктивних матеріалах євроструктур, є визначення грошової вартості екосистемних послуг. Проте на практиці кількісна оцінка кожного компонента загальної економічної вартості тієї чи іншої екосистеми лише в окремих випадках буває необхідною чи можливою. Ухвалення управлінських рішень переважно базується на аналізі "затрати–вигоди", а із близько десятка відомих методів оцінки фактично використовуються такі:

- виробничий, що прийнятний тоді, коли екосистемні послуги пов'язані з виробництвом ринкової продукції. Так, вода, відфільтрована лісовим чи лучно-лісовим ґрунтом, де не застосовуються хімікати, може не потребувати попереднього очищення перед її подачею в систему водопостачання. Розрахунок можливих компенсаційних виплат "покупцем" екосистемних послуг базується на оцінці втрат, яких "власник екосистеми" зазнає в результаті тих чи інших обмежень своєї господарської діяльності (наприклад, утрати сільгоспвиробника в результаті зменшення врожайності внаслідок переходу до методів ведення сільського господарства з використанням меншої, порівняно з нормативно допустимою, кількості пестицидів і добрив у районах водозбору);
- метод визначення вартості запобігання збиткам від стихійних явищ, відповідно до якого вартість екосистемних послуг визначається обсягом коштів, зекономлених за рахунок підтримки екосистем, порівняно з сумою, необхідною для компенсації збитків від стихійних явищ (наприклад, від повеней, спричинених вирубкою лісів);
- метод переносу вигоди, котрий дає змогу визначити економічну вартість, застосовуючи існуючі вартісні оцінки стосовно інших територій. Часто використовується в тих випадках, коли проведення спеціального дослідження є занадто затратним.

Можна виділити три основних типи договорів ПЕП: державні виплати, приватні договори та комерційні схеми. У першому випадку "покупцем" екосистемних послуг є органи державної влади, які укладають угоди щодо охорони відповідних екосистем. Наприклад, у межах водозбірного басейну

територіальні громади або окремі особи, які проживають у верхів'ях ріки та застосовують методи раціонального використання природних ресурсів, що перебувають у їх розпорядженні, одержують відповідну грошову компенсацію від держави. Ця так звана «плата за екосистемні послуги» є стимулом для належного використання ресурсів й охорони окремих екосистем від негативного впливу видів землекористування, які нині є конкурентоспроможними, проте можуть бути згубними в довгостроковій перспективі. Як свідчить практика, компенсаційні виплати сільгоспвиробникам здебільшого обходяться дешевше порівняно з будівництвом водогосподарських об'єктів й очисних споруд.

Схожий підхід широко використовується у Швейцарії, де опади створюють запаси питної води на суму 3200–4500 євро в розрахунку на 1 га сільськогосподарських земель. Основною причиною забруднення підземних вод нітратами є інтенсивне землеробство. Тому, крім жорсткого законодавства, що регламентує охорону водних ресурсів і сільське господарство, органами влади було вжито додаткових заходів із метою зменшення вмісту нітратів до показника, що не перевищує 25 мг NO_3/л. На рівні федерального уряду встановлені умови компенсації за обмеження використання нітратів та скорочення доходів у результаті зміни методів господарювання, а на рівні кантонів вжиті відповідні заходи (укладання угод з фермерами, здійснення виплат і забезпечення контролю/оцінки).

Фінансова компенсація фермеру надається на підставі договору у вигляді одноразового щорічного платежу протягом не більше шести років, після чого діяльність ферми оцінюється та розглядається питання про необхідні подальші дії чи фінансування. Для залучення фермерів до реалізації цієї схеми ПЕП Швейцарське управління з навколишнього середовища, лісів і ландшафтів, Федеральне управління сільського господарства та Федеральне управління охорони здоров'я провели інформаційну кампанію "Actionn" з цією метою було сформовано групи лобіювання з числа фермерів, а також створено відповідний веб-сайт (www.nitrat.ch), який містить необхідні інструктивні матеріали. Протягом 2000–2014 рр. реалізовано 39 проектів в основних районах водозабору [183].

Такий підхід є актуальним для України. Нині централізованим питним водопостачанням забезпечено лише 22% сіл, жителі інших поселень споживають воду з колодязів та індивідуальних свердловин, які здебільшого перебувають у незадовільному санітарно-технічному стані. Питома вага досліджених проб питної води з джерел децентралізованого водопостачання, які не відповідали санітарним вимогам, упродовж 2010–2014 рр. становила в середньому 30% за санітарно-хімічними показниками. Ефективних методів видалення нітратів із води в умовах децентралізованого водопостачання практично не існує. Така ситуація негативно позначається на здоров'ї сільських жителів. За нашими розрахунками, забрудненням води в Україні спричинено щонайменше 500 випадків захворювань у розрахунку на 100 тис. населення на рік.

Зауважимо, що частина вартості компенсаційних виплат у перспективі може бути закладена в тарифи на водопостачання. Відомим прикладом цього є програма раціонального управління водозбірним басейном ріки Катскілл у

США. Водозбірні басейни рік Катскілл і Делавер забезпечують 90% води, що споживається Нью-Йорком. У зв'язку зі значним погіршення її якості Агентство з охорони навколишнього середовища США постановило здійснювати фільтрацію всіх поверхневих вод. Витрати на відповідне устаткування, за оцінками, становили б 6-8 , а на експлуатацію — від 300 до 500 млн дол. США на рік. Натомість вирішено інвестувати протягом 10 років 1,5 млрд дол. у програму поліпшення стану водозбірного басейну, реалізація якої була покладена на некомерційну організацію. Основу програми становлять виплати фермерам за покращення методів ведення землеробства та лісового господарства. На початковому етапі схеми ПЕП фінансувалися з бюджетів м. Нью-Йорк, штату та федерального уряду, нині — за рахунок зборів, що включені в рахунки за використання води [205].

У цьому контексті заслуговує на увагу досвід реалізації пілотних проектів ПЕП у країнах Центральної Азії під егідою Економічної і соціальної ради ООН та Регіонального екологічного центру Центральної Азії. Вони базуються на державно-приватних схемах платежів і передбачають стимулювання заходів, спрямованих на запобігання деградації сільськогосподарських земель і підвищення лісистості проблемних територій (Узбекистан) [92], охорону водозбірних басейнів з інтенсивним сільськогосподарським освоєнням (Казахстан) та інше.

У рамках САП ЄС використання механізму ПЕП спрямоване на досягнення двох основних цілей: зменшення екологічних ризиків та забезпечення охорони природи й сільськогосподарських ландшафтів. Передусім такі платежі заохочують скорочення обсягів застосування хімічних добрив і препаратів для захисту рослин, перехід до органічного землеробства й екстенсивних методів тваринництва, використання покривних культур, збереження буферних полос тощо. Прикладами цього є:

- агроекологічна програма ÖPUL в Австрії;
- Ірландська екологічна програма охорони сільських районів (REPS);
- стимулюючі платежі фермерам в Іспанії за екологічно доцільне заліснення сільськогосподарських земель з метою запобігання ерозії й опустеленню тощо.

Слід зауважити, що САП на 2014–2020 рр. передбачає перехід до політики "горизонтальної модуляції" та спрямування з 2015 р. 30% національного річного бюджету прямих субсидій на так звані екологічно сприятливі, зелені платежі.

У приватних схемах ПЕП виплати здійснюються на добровільній основі представниками приватного сектору. Роль держави полягає у створенні належної бази нормативного регулювання та правової основи для забезпечення дотримання договорів, а також здійсненні відповідного інформаційного супроводу. Так, наприклад, компанія "Нестле Уотерс", що володіє природними джерелами мінеральної води "Віттел" на північному сході Франції, оптимізувала видатки на очищення води шляхом реалізації програми охорони водозбірного басейну, уклавши договори на термін від 18 до 30 років із місцевими фермерами з метою зменшення забруднення нітратами за рахунок застосування екстенсивних й

оптимальних методів тваринництва та заміни зернових, котрі вирощувалися раніше, люцерною [205].

У США набули поширення комерційні схеми торгівлі квотами забруднення, наприклад азотом чи фосфором, за аналогією з торгівлею вуглецевими одиницями в рамках Кіотського протоколу. На практиці фермерам часто більш вигідно змінити методи землеробства і внесення добрив та продати свої зекономлені «кредити на викиди» точковим забруднювачам, якими є промислові підприємства. Безумовно, такі схеми мають неоднозначну оцінку, оскільки, по суті, більшою мірою територіально перерозподіляють обсяги шкідливих викидів, ніж сприяють їх скороченню. Проте вони характеризуються гнучкістю та дозволяють вирішувати локальні екологічні проблеми, сприяють покращенню технологій землеробства, а також перерозподіляють кошти з промислового сектору в сільські території з традиційно нижчим рівнем життя. Запровадження подібних схем в Україні можливе в довгостроковій перспективі, а наразі для цього не сформована нормативно-правова база та відповідні навики серед суб'єктів господарювання.

Таким чином, механізм ПЕП доповнює директивні методи управління й контролю та покликаний сприяти використанню в сільському господарстві агроекологічних технологій, розширенню участі приватного сектору в охороні довкілля. Але наразі не існує універсальних правил запровадження ПЕП, які б забезпечили їх успішне застосування. Проте проаналізований світовий досвід свідчить про ефективність такого інструментарію для вирішення конкретних проблем у сферах земле-та водокористування, охорони біорізноманіття.

Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2020 року передбачено формування та застосування вартісної оцінки екосистемних послуг, упровадження до 2020 р. екосистемного підходу в управлінську діяльність. Наявний перелік завдань Цілі 5 "Припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі" доцільно доповнити пунктом "Формування правових й організаційно-економічних механізмів упровадження вартісної оцінки екосистемних послуг та плати за екосистемні послуги в галузеві політики, зокрема аграрну". Світовий досвід використання ПЕП з метою охорони водних ресурсів від забруднення сільгоспвиробниками доцільно застосовувати як інструмент системи басейнового управління водними ресурсами в Україні. Міністерству аграрної політики та продовольства України, Міністерству екології та природних ресурсів України слід розглянути можливість реалізації пілотних проектів запровадження ПЕП та залучення на ці потреби коштів міжнародних донорів за прикладом країн Центральної Азії.

6.4. Стратегічні пріоритети державної політики розвитку сільських територій

Майбутній сталий розвиток України має базуватися на створенні та розвитку самоврядних і незалежних місцевих громад, які здатні зупинити вимирання та деградацію українського села. Забезпечення сталого розвитку об'єднаних територіальних громад є ключовим елементом реформування економіки України. Побудова системи місцевого самоврядування, що базується на самодостатніх і фінансово незалежних громадах, – це неодмінна умова формування сталої моделі розвитку країни.

Слід виділити такі стратегічні пріоритети державної політики розвитку сільських територій (рис. 6.2):

- завершення процесу об'єднання територіальних громад;
- удосконалення нормативно-правової бази соціально-екологічного розвитку територіальних громад;
- ресурсне забезпечення життєдіяльності сільських територіальних громад;
- формування та розвиток партнерських відносин між органами влади різних рівнів та об'єднаними територіальними громадами;
- диверсифікація сільської економіки як запорука формування спроможних територіальних громад;
- соціальний розвиток сільських територій з урахуванням європейських стандартів життєдіяльності;
- забезпечення екологічної безпеки на сільських територіях як необхідної передумови їхнього комплексного розвитку.

Досягнення цих пріоритетів державної політики дасть змогу забезпечити належний рівень життя в Україні, наблизити соціальні стандарти на сільських територіях до загальноукраїнських, а в перспективі – до європейських, сприятиме утворенню громадянського суспільства, утвердженню прогресивних світоглядних орієнтирів та, зрештою, до випереджаючого економічного розвитку.

Пріоритет 1. Завершення процесу об'єднання територіальних громад. У контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні планувалося об'єднання 11 тис. місцевих рад у 1500–2000 спроможних територіальних громад. У 2015 р. добровільно об'єдналися лише 794 міські, сільські та селищні ради у 159 територіальних громад, тобто менше ніж 10% від плану. Найбільшу кількість об'єднаних територіальних громад (ОТГ) утворено в Тернопільській (26) та Хмельницькій (22) областях. На території новоутворених ОТГ мешкає 1390,5 тис. осіб, або 3,5% від загальної кількість населення України без урахування м. Києва та Автономної Республіки Крим.

Ключовою умовою реформи є добровільний характер процесу об'єднання територіальних громад. Однак пропозиції щодо об'єднання, розроблені обласними адміністраціями, часто не сприймаються більшістю місцевого населення, а також представниками сільської влади. Причини цього можуть

бути різними: патерналістські очікування значної кількості громадян, незадоволеність селян інфраструктурою, якістю доріг, віддаленістю майбутнього центру ОТГ, небажання об‘єднуватися з жителями запропонованих населених пунктів тому, що з ними традиційно не склалися відносини, неготовність брати участь у вирішенні важливих для громади питань, недостатня інформованість місцевих громад про передбачені законодавством інструменти участі. Часто влада виявляється не готовою до такого спротиву та, відповідно, до обговорення і пошуку компромісного рішення. У свою чергу, через відсутність прозорості та публічності обговорення всіх етапів об’єднання громад реформа сприймається громадами як нав’язана згори. Зарадити цьому мають проведення постійної інформаційно-роз’яснювальної роботи органів місцевої влади, інформування населення через ЗМІ, проведення особистих зустрічей голів сільських рад із представниками громади, сільськими активістами.

Рис. 6.2. Стратегічні пріоритети та оперативні цілі політики соціоекологічного розвитку сільських територій

Друга проблема полягає в сумнівах населення щодо справедливості доступу до всіх ресурсів ОТГ. Так, найактуальнішими питаннями є: за рахунок чого формуватимуться місцеві бюджети, як вони будуть розподілятися, що буде

з комунальною власністю, з аграрними землями за межами населених пунктів, чи матимуть громади можливість ними розпоряджатися, чи зможуть вижити малі села, що не мають власних ресурсів, чи не відбуватиметься відтік фінансових ресурсів до більших та багатших сіл. У свою чергу, великі села, що стають центрами ОТГ, побоюються надмірних обов'язків щодо бідних сіл, які віднині потраплять до них «на баланс», відтягуючи значну частину фінансових ресурсів на своє утримання та відновлення зруйнованої інфраструктури.

В окремих областях існує проблема об'єднання громад у районах компактного розселення етнічних меншин. Наприклад, у південних районах Одеської області поряд розташовані населені пункти, де проживають представники болгарської, молдавської, гагаузької меншин та роми. В таких районах ймовірність спротиву об'єднанню громад є значною. Тому необхідне проведення попередніх громадських обговорень, роз'яснення та моніторинг громадських настроїв.

Однією з перешкод на шляху добровільного об'єднання територіальних громад є необхідність зміни меж суміжних районів або міст обласного значення, на яких розташовані територіальні громади, що об'єднуються. Закон про добровільне об'єднання територіальних громад не містить вимог щодо обов'язкової зміни затверджених меж районів. Однак Центральна виборча комісія вважає, за неможливе призначати вибори в таких ОТГ. На думку експертів, якщо межі громади співпадають з межами району, порушується конституційна норма, згідно з якою районні ради представляють спільні інтереси територіальної громади. В такому випадку районна рада не делегує повноваження районній державній адміністрації, а повноваження останньої звужується до функцій контролю.

У процесі об'єднання територіальних громад в окремих випадках виникла проблема виходу населених пунктів зі складу вже сформованих ОТГ. Як правило, за такими ініціативами стоять представники влади, котрі програли місцеві вибори і в результаті втратили колишні повноваження та ресурси. Однак сьогодні законодавство не передбачає виходу окремих населених пунктів зі складу ОТГ. Враховуючи добровільний характер об'єднання, актуальності набуває ухвалення спеціального закону про порядок виходу населених пунктів з об'єднаної громади, оскільки в цьому випадку процес створення ОТГ починається знову.

Іншою проблемою є відсутність належного кадрового забезпечення проведення реформи та подальшого функціонування місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. З метою вирішення цієї проблеми варто забезпечити відповідний професійний рівень службовців місцевого самоврядування шляхом розроблення навчальних програм та організації програми з підготовки та перепідготовки кадрів для посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад і державних службовців; запровадити механізми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, передусім самими громадами, інституціалізувати такий контроль; забезпечити надання консультативної, експертної, методичної та іншої підтримки об'єднаним територіальним громадам; забезпечити

підвищення професійності та політичної неупередженості посадовців місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування шляхом запровадження прозорих конкурсних процедур добору кадрів.

Пріоритет 2. Удосконалення нормативно-правової бази соціально-екологічного розвитку територіальних громад. У контексті ухваленої адміністративної реформи прийнято низку законодавчих актів, зокрема:

- «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» (28.12.2014 р.);
- «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» (28.12.2014 р.);
- «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.);
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» (09.04.2015 р.);
- «Про місцеві вибори» (14.07.2015 р.);
- «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів» (26.11.2015 р.);
- «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (26.11.2015 р.);
- «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (26.11.2015 р.);
- «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» (26.11.2015 р.);
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» (10.12.2015 р.);
- «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб» (25.12.2015 р.).

Однак ухвалених законодавчих актів недостатньо для повномасштабної реалізації запланованих реформ. Ключовим кроком для удосконалення нормативно-правової бази має стати ухвалення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (стосовно адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади). Відповідний проект Закону вносить у Конституцію поняття «громада»; змінює адміністративно-територіальний устрій (замість АР Крим, областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл вводяться громади, райони, регіони); надає Президентові право призупиняти повноваження голови громади та складу

місцевих рад; замість голів державних та районних адміністрацій вводиться інститут префекта, останній отримує право зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності закону з одночасним звертанням до суду; передає повноваження щодо нагляду за дотриманням законності органами місцевого самоврядування від прокуратури до префекта; надає обласним та районним радам повноваження формувати виконавчі комітети; вводить поняття субсидіарності.

Попередньо слід розробити Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, новий адміністративно-територіальний устрій, обґрунтувати вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів тощо. Зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволить унормувати функціонування місцевого самоврядування на всіх трьох рівнях, зміцнити ресурсну базу. Необхідно сформувати законодавчу базу для децентралізації владних повноважень у всіх галузях, та сферах надання послуг громадянам та на всіх рівнях.

Нагальною потребою є зміни положення про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади згідно з основними положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Профільні міністерства, у свою чергу, мають розробити та затвердити державні соціальні стандарти і нормативи якості надання населенню адміністративних, соціальних та інших послуг, а також методики розрахунку вартості цих послуг та їх складу для освіти, охорони здоров'я та інше. Це дасть змогу визначати грошовий еквівалент наданої послуги, а також її склад, оптимізувати кількість і структуру бюджетних установ, а також забезпечити підвищення ефективності планування і використання коштів бюджетів усіх рівнів.

Для подальшого реформування територіальних громад варто прискорити доопрацювання перспективних планів формування територій громад для кожного регіону; доцільно розглянути можливість перенесення повноважень затвердження перспективних планів на регіональний рівень. Крім того, необхідно ухвалити проекти законів, які наразі прийняті у першому читанні:

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель». Проектом Закону пропонується встановити, що землі державної власності за межами населених пунктів передаються у власність територіальних громад, які об'єднались, та визначається порядок такої передачі; передати сільським, селищним, міським радам повноваження з розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів (крім земель оборони, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення на об'єктах природно-заповідного фонду загальнодержавного значення та інших, які мають важливе значення для держави); наділити органи місцевого самоврядування повноваженнями щодо зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов зміни меж районів у процесі добровільного об'єднання територіальних громад». Метою законопроекту є визначення послідовності дій у процесі призначення перших місцевих виборів у територіальних громадах, утворених у результаті об`єднання територіальних громад різних районів, та зміни меж таких районів; передбачення можливості утворення ОТГ шляхом об'єднання територіальних громади без зміни меж районів;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)». Передбачається, що старости обиратимуться в округах, визначених радою ОТГ; старости отримають повноваження щодо представлення і захисту прав та інтересів жителів сіл, селищ у межах округу, моніторингу стану виконання рішень органів місцевого самоврядування, стану довкілля, об'єктів соціальної та комунальної інфраструктури, правопорядку, а також дотримання прав і законних інтересів жителів сіл, селищ округу у сфері соціального захисту, культури, освіти, спорту, туризму, житлово-комунального господарства, реалізації їх права на працю, медичну допомогу; старости також мають сприяти організації та діяльності органів самоорганізації населення;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)»;

- «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)». Змінами пропонується спрямувати 25% рентної плати за спеціальне використання води до бюджетів об'єднаних територіальних громад; до складу доходів районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад зараховувати 10% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату; зараховувати 30% податку на прибуток підприємств до складу загального фонду бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад; спрямовувати 95% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату до Державного бюджету; 1,5% –до бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад; 1,5% – до обласних бюджетів, 2% – до бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;

- «Про муніципальну варту». Законопроект визначає поняття, правові та організаційні засади діяльності муніципальної варти, її основні завдання і функції, принципи діяльності та організації управління. Під муніципальною вартою слід розуміти орган у системі місцевого самоврядування, який створюється у порядку, визначеному цим законом, з метою забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорони громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету;

- «Про службу в органах місцевого самоврядування». Законопроект визначає принципи, правові та організаційні засади служби в органах місцевого самоврядування, умови та порядок реалізації громадянами України права на

службу в цих органах.

Пріоритет 3. Ресурсне забезпечення життєдіяльності сільських територіальних громад. З метою зміцнення матеріальної та фінансової бази розвитку територіальних громад насамперед необхідно передати в комунальну власність землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів, що дасть змогу уникнути розпорошеності земель ОТГ. Виконання цього завдання потребує вдосконалення функціонування державного земельного кадастру України, забезпечення доступу ОТГ до відповідної інформації, проведення інвентаризації земельних ділянок ОТГ згідно з даними земельного кадастру. Удосконалення потребує нормативно-правова база в частині регламентування земельних відносин щодо визначення вартості земельних ділянок, диференціації цін та орендних платежів, узгодження порядку продажу та оренди землі. Поряд із цим необхідно створити відкритий реєстр об'єктів комунальної власності ОТГ, що дасть змогу громадам більш ефективно використовувати наявний ресурс та контролювати його передачу. Розширити наявні ресурси громад має законодавче врегулювання передачі в їхню власність незатребуваних земельних паїв. Ґрунтовного аналізу з боку законодавців, фахівців профільних міністерств та відомств, а також громадськості потребують питання передачі в розпорядження об'єднаних територіальних громад водних об'єктів місцевого значення і відповідних земель водного фонду. Розвиток ефективної системи місцевого самоврядування неможливий без надання сільським громадам права на володіння, користування та розпорядження місцевими ресурсами і землями, делегування повноважень сільським і селищним радам щодо розпорядження землями і водними ресурсами за межами населених пунктів на основі відповідної документації та зарахування до місцевих бюджетів плати за землю і рентної плати за використання водних об'єктів.

Перспективними напрямами є розвиток державно-приватного партнерства між органами влади всіх рівнів та ОТГ для реалізації проектів розбудови, відновлення та модернізації інфраструктури, а також стимулювання залучення коштів міжнародних партнерів і неурядових організацій для підтримки впровадження реформи. Основними завданнями, які слід виконати для подальшої бюджетної децентралізації в Україні, є забезпечення об'єднаних територіальних громад кращими фінансовими ресурсами для їхнього розвитку, фінансової незалежності; соціально-екологічний розвиток має відбуватися насамперед за рахунок розширеного фінансування програм та проектів регіонального розвитку. Забезпечити ефективність таких програм та проектів мають розроблені рекомендації щодо моніторингу та оцінки результативності їх реалізації.

Пріоритет 4. Формування та розвиток партнерських відносин між органами влади різних рівнів та об'єднаними територіальними громадами. З часу прийняття Верховною Радою України Закону України «Про співробітництво територіальних громад» практика його використання є

незначною, попри те, що уряд виконував заходи щодо його впровадження, надавав організаційну та фінансову підтримку. Така форма співпраці дає змогу громадам спільно та на взаємовигідних засадах вирішувати важливі питання, впливати на розвиток територій. Пропозиції про співробітництво можуть вносити сільський, селищний, міський голова, депутати місцевих рад, а також, у порядку місцевої ініціативи, члени територіальної громади. Співробітництво територіальних громад дозволило би підвищити якість надання послуг населенню, розвивати території, поліпшувати умови життєдіяльності представників громади. Згаданий Закон передбачає державне стимулювання співробітництва шляхом надання субвенцій, передачі об'єктів державної власності в комунальну, методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва.

Законом передбачено п'ять форм співробітництва: делегування одному з суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів; спільне фінансування (утримання) інфраструктурних об'єктів (підприємств, установ, організацій комунальної форми власності); утворення спільних інфраструктурних об'єктів; утворення спільного органу управління для виконання визначених законом повноважень. Найчастіше місцеві ради використовують можливість реалізації спільних проектів, що потребує координації діяльності суб'єктів співробітництва та пошуку відповідних ресурсів.

Наразі можливості співробітництва в рамках зазначеного закону є обмеженими. Найбільш ймовірними причинами цього є такі:

- сільські, селищні, міські голови, депутати місцевих рад недостатньо проінформовані про можливість укладення договорів про співробітництво з іншими громадами (особливо це стосується громад, віддалених від районних, обласних центрів);
- відсутнє правове регулювання механізму місцевої ініціативи членів територіальної громади через не розробленість статутів територіальних громад;
- процедура укладення договорів про співробітництво територіальних громад ускладнена через відсутність відповідної практики;
- місцевій владі притаманні побоювання втратити вплив на ті чи інші комунальні об'єкти, які часто використовуються як джерело позабюджетних доходів громади у випадку укладення договорів про співробітництво;
- нерозвинені навики комунікації керівників громади, яким часто бракує вміння враховувати інтереси всіх сторін, вести перемовини і знаходити спільне рішення.

З метою вирішення цих та інших проблем, що стоять на заваді співробітництву громад, до процесу співробітництва на початковому етапі доцільно залучати сторонніх осіб, що зможуть взяти на себе організаційні та інші функції. Регіональні органи влади за підтримки профільного міністерства мають проводити роз'яснювальну роботу та поширювати позитивні приклади співпраці ОТГ.

На місцевому рівні можливість співробітництва з іншими територіальними громадами має обговорюватися на регулярній основі. Члени територіальних громад та ініціативні групи, сформовані з їх представників, також повинні брати активну участь у розгляді можливостей співробітництва та вносити конкретні пропозиції. До розробки ініціативних проектів щодо співробітництва мають активно залучатися також місцеві громадські організації з метою мобілізації і консолідації зусиль членів громади, проведення консультацій та роз'яснювальної роботи.

З метою активізації співпраці органів влади з об'єднаними територіальними громадами необхідно стимулювати розробку та подання проектів співробітництва територіальних громад для отримання ними фінансування з Державного фонду регіонального розвитку; сприяти розвиткові партнерських відносин між державним, приватним та громадським секторами, у тому числі механізмів державно-приватного партнерства; розвивати мережу організацій, механізми й інструменти, що сприятимуть роботі приватних та державних структур у сільській місцевості (агенцій місцевого розвитку, місцевих офісів реформ та ін.).

Пріоритет 5. Диверсифікація сільської економіки як запорука формування спроможних територіальних громад. На даний час державна підтримка розвитку сільських територій обмежується переважно підтримкою сільськогосподарських підприємств у вигляді дотацій, регіональної інфраструктури та державним пільговим кредитуванням індивідуальних сільських забудовників. Реформування і розвиток комунального господарства, інвестування в заклади охорони здоров'я, газифікацію, дороги і т. д. залишаються без державного фінансування, перетворюючись для селян на особисту проблему. Тому шляхом виходу з кризи повинні стати заходи, що сформують належний рівень доходів сільських громад, забезпечать їхню економічну спроможність, створять якісні умови життя для селян. Винятково сільськогосподарське виробництво та сільськогосподарська зайнятість не в змозі забезпечити належний рівень доходів сільського населення. Тому існує об'єктивна потреба в диверсифікації сільської економіки, переорієнтації наявних ресурсів в інші види економічної діяльності, підвищенні ефективності використання людського капіталу.

Диверсифікація сільської економіки означає не лише урізноманітнення видів сільськогосподарського виробництва, але й розширення сфери несільськогосподарської діяльності на селі. З огляду на зазначене, слід виділити такі пріоритетні напрями диверсифікації сільської економіки:

- сільськогосподарське виробництво: розширення асортименту продукції, зокрема вирощування енергетичних культур, розвиток садівництва, переробка та зберігання овочів і фруктів, виробництво органічної продукції;
- несільськогосподарська діяльність: розвиток та популяризація агротуризму, сектору послуг, народних промислів;

- види зайнятості на селі: розміщення в сільській місцевості промислових і обслуговуючих підприємств, переробних потужностей, інших фірм та організацій.

Кожен із запропонованих пріоритетних напрямів диверсифікації сільської економіки матиме як соціальний, так і економічний ефект. Соціальний ефект полягатиме у зростанні рівня зайнятості сільського населення, збільшенні умов для прикладання праці в межах сільського населеного пункту, розвитку підприємницьких ініціатив тощо. Економічний ефект стосуватиметься створення додаткових робочих місць, а отже, збільшення доходів селян, зростання обсягів виробництва продукції, підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору, його комерціалізації.

Для сприяння диверсифікації сільської економіки потрібно розвивати особисті фермерські господарства, сільськогосподарські підприємства сімейного типу; сприяти розвитку кооперативних моделей та інших сучасних і ефективних форм організації виробництва, організовувати служби дорадництва з метою створення й організації діяльності таких кооперативів; забезпечити маркетингову підтримку виробництва місцевої продукції, створити умови для просування продукції на ринки збуту через мережі фермерських та оптових ринків сільськогосподарської продукції; розширювати спектр фінансових послуг для підтримки малого та середнього підприємництва у сільській місцевості, а також для організації сільських садиб зеленого туризму; розвивати органічне виробництво з використанням сучасних біотехнологій; створити консультаційно-інформаційні центри для надання допомоги сільському населенню в частині диверсифікації їх економічної діяльності.

Пріоритет 6. Соціальний розвиток сільських територій із урахуванням європейських стандартів життєдіяльності.

Функціонування соціальної інфраструктури є важливою умовою розвитку сільських територій. Соціальна інфраструктура – це основа економічної діяльності на селі, фактор соціальної стабільності та запорука поліпшення демографічної ситуації. Саме відсутність основних складових соціальної сфери в українському селі є причиною міграції робочої сили із сільської місцевості, деградації сільських територій.

В умовах децентралізації влади всю відповідальність за належне утримання та функціонування соціальної інфраструктури несуть місцеві громади. При цьому під час реформи неминуче постане проблема скорочення мережі об'єктів соціально-культурної інфраструктури. Планується, що дошкільними та загальноосвітніми навчальними закладами опікуватиметься територіальна громада, яка прийматиме рішення щодо оптимізації їх мережі. Зважаючи на суттєві демографічні та фінансові обмеження територіальних громад, органам влади необхідно розробити оптимальні шляхи забезпечення населення відповідними послугами. Для поліпшення забезпеченості села соціальною інфраструктурою доведеться вжити низку переважно непопулярних заходів.

У сфері освіти доцільно здійснити наступне:

- об’єднати ДДЗ з малокомплектними школами, що дасть змогу більш раціонально використовувати наявну інфраструктуру;

- розробити схеми освітніх округів і ресурсних центрів, попередньо узгодивши їх з межами об’єднаних територіальних громад;

- забезпечити функціонування шкільного автобуса за умов передачі відповідних повноважень територіальним громадам. Однією з ключових проблем при цьому є ремонт доріг та налагодження транспортного сполучення з віддаленими населеними пунктами ОТГ;

- реорганізація системи бібліотечного обслуговування сільського населення шляхом об’єднання шкільних бібліотек із сільськими, розташованими переважно в закладах клубного типу;

- сприяння створенню на регіональному та районному рівнях консультаційних рад у сфері освіти із залученням керівників ПТНЗ і ВНЗ, роботодавців з метою розробки узгоджених планів підготовки фахівців згідно з прогнозами розвитку ринку праці сільської території, внесення змін до навчальних планів і програм.

У сфері охорони здоров’я заплановано три форми організації надання первинної медичної допомоги на рівні територіальної громади. У фінансово спроможних громадах будуть створені центри первинної медико-санітарної допомоги; решта громад укладатиме договори з сусідніми громадами щодо спільного обслуговування в їхніх ЦПМСД. Крім того, первинна медична допомога надаватиметься сімейними лікарями. За надання медичних послуг на первинному рівні відповідатиме сільський, селищний, міський голова об'єднаної громади, котрий разом із нею вирішуватиме, в якій формі організувати надання медичних послуг. Вторинна медична допомога має надаватись на рівні медичних округів, що стануть основою формування субрегіонального рівня – нових укрупнених районів. З метою контролю за якістю надання медичних послуг доцільно розглянути можливість упровадження спеціальної інспекції.

Для функціонування первинного рівня надання медичних послуг потрібно внести необхідні зміни до законодавства; визначити структуру управління наданням послуг у сфері охорони здоров’я в об'єднаних територіальних громадах; сформувати медичні протоколи та визначити обсяг обов’язкових медичних послуг. На вторинному рівні необхідно визначити вимоги щодо формування адміністративних округів; внести зміни до Бюджетного кодексу в частині фінансування програм надання вторинної медичної допомоги та до Закону України «Про основу охорони здоров’я». Крім того, слід проаналізувати стан кадрового забезпечення сфери охорони здоров‘я та визначити реальні потреби в медичних працівниках; здійснити нормативно-правове забезпечення формування замовлення на підготовку необхідних територіальній громаді фахівців.

В умовах децентралізації роль закладів культури в житті сільської громади зазнає суттєвих змін. Основними причинами трансформації сфери культури є надмірна кількість закладів у сільських населених пунктах, населення яких неухильно скорочується, неможливість і надалі утримувати такі

заклади за рахунок держбюджету (у випадку децентралізації їх буде передано на баланс територіальних громад), відсутність кваліфікованих кадрів на місцях. Оптимізація мережі закладів культури передбачає їхнє закриття у малих населених пунктах, реорганізацію решти установ та впровадження нових альтернативних мобільних форм обслуговування населення. Планується, що культурно-дозвіллєве обслуговування здійснюватимуть більш потужні заклади культури, розташовані в районному чи обласному центрі.

У справі реорганізації бібліотек доцільно взяти за основу відповідний досвід Литви. Сьогодні мережа бібліотек у цій країні складається з національної бібліотеки, п'яти обласних публічних та шістдесяти п'яти муніципальних бібліотек, кожна з яких має свої філіали (в середньому від десяти до тридцяти). За такої системи бібліотеки розподілені досить рівномірно. Всі філіали фінансуються за рахунок місцевого бюджету, а для наповнення книжкового фонду держава виділяє щорічно до 2 млн євро. Ці кошти Міністерство культури розподіляє по районах залежно від кількості населення; муніципалітети, які мають більші фінансові ресурси, виділяють своїм бібліотекам додаткові кошти на закупівлю книг. За такої системи попри неухильне скорочення населення громади зберігають бібліотеки навіть у малих населених пунктах. Спеціалізованих дитячих бібліотек у Литві немає але в окремих публічних бібліотеках створено дитячі відділи, у багатьох закладах діти обслуговуються разом із дорослими. Щодо системи нестаціонарного обслуговування, то найчастіше це стосується роботи з літніми людьми, які не мають можливості відвідувати бібліотеки. Підвищення кваліфікації працівників бібліотек здійснюється переважно за рахунок коштів тематичних проектів, оскільки держава грошей на ці заходи не виділяє. Окремі муніципалітети, які більш спроможні фінансово, проводять навчання бібліотекарів за власний рахунок.

У частині забезпечення функціонування матеріально-побутової інфраструктури держбюджетом України на 2016 рік передбачено 1 млрд грн на підтримку об'єднаних територіальних громад, пріоритетом для цих коштів стануть дороги. Законом України «Про об'єднання територіальних громад» на громади покладено відповідальність за вирішення своїх місцевих проблем – утримання територій загального користування, благоустрою, освітлення, прибирання та озеленення вулиць, централізованого водопостачання, опалення, утримання магістральних трубопроводів тощо. Саме на місцевому рівні реалізація цих повноважень є найбільш ефективною.

Питання ЖХГ віднесено до компетенції місцевих органів влади, однак на рівні центру вирішуються питання визначення тарифів на централізоване водопостачання, опалення, гаряче водопостачання. Після закінчення реформи органи місцевої влади будуть самостійно визначати основні проблеми благоустрою та, відповідно, перенаправляти фінансові потоки. В цьому – сутність реформи: в розумінні того, що тільки від громадян залежить вирішення їхніх побутових проблем. Головним завданням органів місцевого самоврядування є утримання житлово-комунального господарства, комунальної інфраструктури і місцевої інфраструктури.

Здійснювана реформа має кілька складових: насамперед визначення повноважень та їхнє фінансове забезпечення. Наразі органи місцевого самоврядування не спроможні достатньо ефективно виконувати свої повноваження, у т.ч. у сфері побутового забезпечення населення громади. Реформа має забезпечити максимальну незалежність органів місцевого самоврядування: саме місцева рада повинна контролювати комунальне підприємство, яке надає послуги, оскільки територіальна громада володіє майновими правами на комунікаційні мережі, житлово-комунальні підприємства або їхню частку.

У сільській місцевості зберігається невизначеність щодо підтримки житлового фонду, який перебуває у приватній власності. Територіальна громада може самостійно вирішити перенаправити кошти, призначені, наприклад, на благоустрій вулиць, утримання приватного житлового фонду. Однак у цьому випадку відкритим залишається питання дотримання принципу справедливості розподілу спільних коштів громади. У процесі реформи децентралізації органи місцевої влади повинні проаналізувати технічний стан комунального майна територіальної громади, у тому числі мереж та житлово-комунальних підприємств; виявити проблеми та недоліки, визначити реальний рівень зношеності мереж, заходи щодо забезпечення їх належного утримання, своєчасного ремонту та підвищення ефективності використання майна. За результатами широкого обговорення всередині територіальної громади доцільно ухвалити рішення щодо подальшого використання комунального майна, наприклад, передачу його частки в оренду або концесію.

Пріоритет 7. Забезпечення екологічної безпеки на сільських територіях як необхідної передумови їхнього комплексного розвитку.

Рівень впливу територіальної громади на екологічну політику та безпеку залежить від умов, створених на державному та локальному рівнях, для безперешкодної участі громадян у прийнятті екологічних рішень та готовності мешканців спільно працювати над поліпшенням екологічного стану території.

До компетенції територіальних громад у сфері екологічної безпеки належить установлення екологічних податків і зборів на місцевому рівні та розмірів їхніх ставок; накопичення позабюджетних коштів на екологічні цілі та визначення напрямів їх використання; затвердження ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що перебувають у власності територіальних громад; надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; ухвалення рішень про організацію територій і об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, які підлягають особливій охороні; ініціатива оголошення природних об’єктів, що мають екологічне значення, територіями або об‘єктами, котрі охороняються законом; надання дозволу на розміщення на території громади об’єктів, які можуть спричиняти негативний екологічний вплив.

До функцій територіальних громад належить здійснення контролю за додержанням земельного й природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відновленням лісів; надання дозволу на використання й оренду землі; погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; виділення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів. Територіальні громади в межах своєї компетенції здійснюють заходи щодо попередження деградації та опустелювання сільськогосподарських земель (проведення моніторингу та агрохімічної паспортизації, консервації малопродуктивних і техногенно забруднених земель, сприяння впровадженню ресурсозберігаючих технологій), зменшення забруднення навколишнього природного середовища; приймають рішення про можливість розміщення тваринницьких комплексів та гноєсховищ як джерел забруднення навколишнього середовища.

Децентралізація управління природокористуванням в Україні матиме як позитивні, так і негативні наслідки. До позитивних належать забезпечення сталого розвитку сільських територій завдяки можливості громад впливати на екологічний стан територій, збалансувати потенційні екологічні впливи з можливим економічним ефектом від діяльності господарських об‘єктів. Для місцевих громад наявний на території природоресурсний потенціал є основою для їх функціонування, а його раціональне використання – запорукою подальшого розвитку. Залучення громадськості до процесу ухвалення рішень в частині екологічної безпеки сприяє більш результативній діяльності органів самоврядування;

Одним із негативних наслідків реформи є те, що децентралізація часто призводить до територіальної фрагментації заходів із забезпечення екологічної безпеки та, як наслідок, неефективності екологічної політики та загострення соціальних проблем. Сільські громади через власну територіальну обмеженість, брак фінансових ресурсів та відсутність кваліфікованих кадрів неспроможні накопичити достатньо коштів і здійснити ефективні екологічні заходи. Екологічна безпека стає спільним завданням для кількох сусідніх територіальних громад та об‘єднуючих їх органів влади вищого рівня.

Важливим завданням на шляху активізації участі громадян у забезпеченні екологічної безпеки території є формування екологічної культури населення. Потребують поширення екологічне виховання та освіта сільської молоді, підвищення рівня екологічної свідомості шляхом широкого інформування населення про згубні наслідки руйнівних для довкілля звичних практик господарювання та позитивні приклади реалізації екологічних заходів. Співпраця громади, держави та бізнесу є одним із шляхів розв‘язання екологічних проблем. З метою активізації громадян у цій сфері необхідно сприяти діяльності громадських екологічних організацій; надавати консультативну допомогу ініціативним групам з розробки та реалізації місцевих проектів екологічного спрямування, інформувати про можливості використання міжнародної допомоги й отримання грантів на реалізацію

екологічних заходів. На районному рівні органи влади можуть використовувати для цього наявні друковані ЗМІ, створювати електронні екологічні портали на базі своїх веб-ресурсів.

Дотримання цих пріоритетів дасть змогу сільським громадам більш активно використовувати наявний економічний, соціальний та природоресурсний потенціал своїх територій, забезпечити належні умови життя мешканців села, сформувати спроможні та фінансово самодостатні громади, здатні оперативно й ефективно реагувати на економічні умови та екологічні загрози. За сприятливих політичних обставин та покращення економічної ситуації в Україні вихід сільських територіальних громад на траєкторію сталого розвитку стане можливим в осяжній перспективі.

ПІСЛЯМОВА

Метою політики сталого розвитку сільських територій є формування сприятливих умов життєдіяльності їх мешканців на основі диверсифікації сільської економіки, інтенсивної модернізації соціальної сфери та підвищення доступності її послуг, забезпечення екологічної стійкості територій, активізація місцевого самоврядування й ініціативності сільських громад. Негативні процеси, що відбуваються в українському селі, ускладнюють його перехід на засади сталого розвитку. Це, зокрема, суттєве відставання сільських територій від міських за рівнем забезпеченості соціальними послугами, низька зайнятість унаслідок відсутності місць прикладання праці, стрімка втрата трудоресурсного потенціалу в результаті депопуляції та міграції, зміна традиційної ролі особистих селянських господарств у створенні добробуту сільських мешканців. Більшості фермерських господарств притаманні занадто малі обсяги виробництва для забезпечення їх економічної спроможності.

У монографії розглянуто наукові основи сталого розвитку сільських територій, зокрема соціоекологічні аспекти. Пропозиції щодо політика розвитку сільських територій ґрунтуються на кращих зразках європейської теорії та практики. Особлива увага при цьому приділяється соціальному й екологічному вимірам Спільної аграрної політики ЄС. Зроблено висновок, що соціально-екологічні аспекти розвитку сільських територій України наразі визначаються насамперед процесами децентралізації та адміністративної реформи самоврядування.

Ключовими темами наукової праці стали аналіз та оцінка стану і перспектив розвитку на селі освітньої сфери, охорони здоров‘я, культури, житлово-комунального господарства, а також сільського туризму й органічного землеробства як важливих напрямів диверсифікації сільської економіки. Згідно з проведеними оцінками тенденцій розвитку сільських територій визначено основні проблеми, ризики та загрози. На основі запропонованої методики здійснено типологію територій за ознаками їх соціально-екологічного розвитку. Перспективи розвитку сільських територій України оцінено з огляду на результати коротко- та середньострокового прогнозу.

Сформовано основні пріоритети забезпечення сталого розвитку сільських територій. Екологічну обумовленість і соціальну спрямованість визначено основними принципами організаційно-економічного механізму управління розвитком сільських територій. В монографії зосереджено увагу на концепті екосистемних послуг у системі стимулювання розвитку села та його ролі в удосконаленні інструментів природноресурсного забезпечення сільського розвитку. Обґрунтовано, що однією з важливих умов забезпечення екологічної безпеки сільських територій є формування належної системи поводження з відходами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абибок Ю. Реформа місцевого самоврядування або децентралізація на короткому повідку [Електронний ресурс] / Абибок Ю. – Режим доступу : http://www.rbc.ua/ukr/analytics/show/reforma-mestnogo-samoupravleniya-ili-detsentralizatsiya-na-21012015115300.
2. Аграрний сектор: моделі управління / [Макаренко П. М., Васильєва Н. К., Довбиш Г. В. та ін.] ; під ред. П. М. Макаренко. − Суми: Довкілля, 2006. − 438 с.
3. Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку : [інформ.-аналітич. зб. / за ред. П. Т. Саблука]. – К. : ІАЕ УААН, 2003. – 764 с.
4. Айтаханов К. Современное состояние законодательного обеспечения государственного регулирования развития АПК и сельских территорий Казахстана: Государственная аграрная політика / Айтаханов К. // Евразийское сообщество: общество, политика, культура.– 2008.– № 1.– С. 44-54.
5. Альбещенко О. Теоретичні і методологічні підходи до формування концепції сталого землекористування / О.С. Альбещенко // Економіка та держава. – 2012. – № 10. – С. 68–69.
6. Аналіз положень Коаліційної угоди у сфері земельних відносин // Земельна спілка України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zsu.org.ua/novosti/sobytiya1assotsiatsii/10515-analiz-polozhen-koalitsijnoji-ugodi-u-sferi-zemelnikh-vidnosin.
7. Аналіз реалізації організаційно-управлінського потенціалу інноваційного розвитку національної економіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2598.
8. Аналіз регуляторного впливу проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення відбору цільових проектів екологічної модернізації підприємств» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/normbaza/regulatory/553-analiz-rehuliatornoho-vplyvu.
9. Аналітичні матеріали до перспективного плану формування територій громад Житомирської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://oda.zt.gov.ua/perspektivnij-plan-formuvannya-teritorij-gromad-zhitomirskoi-0blasti.html.
10. Астапова Г.В. Организационно-экономический механизм корпоративного управления в современных условиях реформирования экономики Украины : [монографія] / Г. В. Астапова, Е. А. Астапова, Д. П. Лойко. – Донецк : ДонГУЭТ, 2001. – 526 с.

11. Афанасьова М. Необходимость реформирования водного хозяйства на примере феодосийского региона АР Крым / М.Ю. Афанасьова // Строительство и техногенная безопасность. – Вып. 12. – 2005. – С. 164–167.

12. Барановський М.О. Сільські території України: рівень розвитку, трансформаційні зміни, концепції реформування / Барановський М. О. // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Економіка, аграрний менеджмент, бізнес» : збірник наукових праць. – К. : НУБІПУ, 2011. – Вип. 163. Ч. 1. – С. 19-25.

13. Баутин В.М. Устойчивое развитие сельских территорий: вопросы стратегии и тактики / В.М. Баутин, В.В. Козлов, А.В. Мерзлов. – М. : ФГНУ «Росинформагротех», 2004. – 312 с.

14. Бекініна Н.В. Стимулювання розвитку творчого потенціалу інженерно-технічних працівників будівельних підприємств : дис. кандидата екон. наук : 08.00.04 / Наталія Володимирівна Бекініна. — К., 2012. — 209 с.

15. Белая И.П. Концептуальная модель организационно-экономического механизма управления гибкостью производственных систем / И.П. Белая, П.В Егоров // Вісник Донецького університету. Серія В: Економіка і право. – 2004. – №2. – С.7-16.

16. Белебеха І.О. Удосконалення структури управління сільськими територіями / І.О. Белебеха, В.В. Бакум // Вісник аграрної науки. – 2007. – №7. – С. 75-77.

17. Бобылев С. Макроэкономическая оценка издержек для здоровья населения России от загрязнения окружающей среды / [С. Н. Бобылев, В. Н. Сидоренко, Ю. В. Сафонов и др.]. – М. : Институт Всемирного Банка, Фонд защиты природы, 2002. – 32 с.

18. Бондаренко Л. Российское село в эпоху перемен: занятость, доходы, инфраструктура / Бондаренко Л.В. – М. : Изд-во ФГУП «ВО Минсельхоза России», 2003. – 224 с.

19. Бородіна О. Інституційний розвиток сільського господарства та села України і Росії та його гармонізація з європейською політичною практикою / О.М. Бородіна // Економіка України. – 2012. – №11. – С. 48-61.

20. Бородіна О. Соціальні інновації в системі сільського розвитку: концептуальні підходи / О. Бородіна // Економіка України. – 2010. – № 9. – С. 68-77.

21. Босак О. В. Формування ринку послуг професійної освіти (регіональний і соціально-економічний аспекти): дис... канд. екон. наук : 08.00.07 / Босак Оксана Володимирівна. — Львів, 2008. – 198 с.

22. Вальчишен О. Реформаторський рух. Час просвітлення молодих урядовців і політиків ще попереду / О. Вальчишен Економічна правда. – 28 березня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.epravda.com.ua/columns/2016/03/28/587015/.

23. Верховна Рада України / Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws.

24. Виробництво біомаси для альтернативної енергетики: пріоритети, потенціал, ризики : наук.-аналіт. доп. зап. (№135-13/441 від 30.05.2013 р.) / Ін-т економіки та прогнозування НАН України. – К., 2013. – 51 с.

25. Водні об'єкти України: беззаконня за плечима громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://poglyad.te.ua/podii/vodni-objekty-ukrajiny-bezzakonnya-za-plechyma-hromady.html.

26. Вплив децентралізації на соціальну політику в Україні (за результатами соціологічного дослідження) / [А.В. Ліпенцев, О. Є. Музичук, А. О. Чемерис, В. М. Ципук]. – К., 2002. – 144 с.

27. Гоголь Т.В. Багатофункціональний розвиток сільських територій – стратегічна мета державної регіональної політики [Електронний ресурс] / Т.В. Гоголь // Державне управління: теорія і практика. – 2011. – №1. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Gogol.pdf.

28. Гоголь Т.В. Сільські території як об'єкт державного регулювання [Електронний ресурс] / Т.В. Гоголь // Державне управління: теорія та практика: електронне наукове фахове видання. – 2009. – Вип. 2(10). – С. 4-5. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Gogol.pdf.

29. Головко А.А. Особливості лісокористування у лісах комунальної власності та участь місцевих територіальних громад у формуванні лісової політики в країнах Європи / А.А. Головко // Науковий вісник національного лісотехнічного університету України: зб. наук.-техн. пр. – Львів : РВВ НЛТУ України, 2014. – Вип. 24.10. – С. 168-173.

30. Губені Ю. Місцеві ініціативи як інструмент розвитку сільських територій / Ю. Губені, П. Оліщук // Економіка України. – 2012. – № 4. – С. 72-79.

31. Губені Ю.Е. Розвиток сільських територій: європейська теорія і практика / Ю.Е. Губені // Економіка України. – 2007. – № 4 (545). – С. 80-92.

32. Гуменюк О.С. Аналіз реалізації організаційно-управлінського потенціалу інноваційного розвитку національної економіки [Електронний ресурс] / О.С. Гуменюк // Ефективна економіка. – 2013. – №12. – Режим доступу : www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2598.

33. Гурняк І.Л. Додана вартість як базис економічного розвитку територіальних громад / І.Л. Гурняк, О.І. Дацко, О.І. Яремчук // Регіональна економіка. – 2015. – №1. – С.37-47.

34. Данилишин Б.М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? [Електронний ресурс] / Б.М. Данилишин. – Режим доступу : http://kontrakty.ua/article/82116/.

35. Данилишин Б.М. Сфера та ринок послуг у контексті соціальної модифікації суспільства : [монографія] / Б.М. Данилишин, В.І. Куценко, Я.В. Остафійчук. – К. : ЗАТ «Нічлава», 2005. – 328 с.

36. Демянишина О.А. Міжнародний досвід розвитку сільських територій: уроки для України / О.А. Демянишина // Економіка АПК. – 2010. – №9. – С. 114-120.

37. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/.

38. Державне управління і менеджмент : навчальний посібник у таблицях і схемах / [Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.]; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Харків : ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.

39. Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів : Наказ Міністерства праці та соціальної політики України №293/2007 від 17 червня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

40. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Мінрегіонбуд України. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/press/announce/detsentralizatsiya-mistsevi-byudzheti-159-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-pershe-pivrichchya-2016-roku/.

41. Дошкільна освіта України у 2014 році. Статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – 89 с.

42. Економічна енциклопедія у 3 т. – Т. 3. / відп. ред. С.В. Мочерний. – К. : Вид. центр «Академія», 2002. – Т 3 – 952 с.

43. Економічний енциклопедичний словник у 2 т. / за ред. С.В. Мочерного. – Львів : Світ, 2006. – – Т. 2. – 568 с.

44. Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-н. проф.. С.О. Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. — 72 с.

45. Євдокимов В.О. Державне регулювання розвитку водогосподарського комплексу шляхом впровадження інтегрованого підходу управління водними ресурсами за басейновим принципом / В.О. Євдокимов, В.М. Жук // Актуальні проблеми державного управління. – № 1(47). – 2015. – С.139–144.

46. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015-2020 роки [Електронний ресурс] / Міністерство агарної політики та продовольства України. — Режим доступу : http://minagro.gov.ua/node/16025.

47. Загальні положення про структурні фонди. Постанова Ради (ЄС) № 1260/1999 від 21 червня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minjust.gov.ua/file/31735.

48. Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2015/16 навчального року. Статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. – К. : Державна служба статистики України, 2016. – 100 с.

49. Заклади культури, мистецтва, фізкультури та спорту України у 2014 році. Статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. – К. : Державна служба статистики України, 2015. – 94 с.

50. Индикаторы для образования в интересах устойчивого развития [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http:/www.unece.org/env/Sustainable Development.

51. Ільїна М.В. Багаторівневий алгоритм соціально-економічної диференціації територій за домінуючим типом поселень / М. В. Ільїна // Науковий вісник Буковинського державного фінансово-економічного університету. Економічні науки : збірник наукових праць. – Чернівці : БДФЕУ, 2015. – Вип. 28, Ч. 4. – С. 117-120.

52. Ільїна М.В. Децентралізація управління сільськими територіями та її вплив на розвиток туризму [Електронний ресурс] / М.В. Ільїна, І.М. Шпильовий // Економіка та суспільство. – 2016. – №2. – Режим доступу : http://economyandsociety.in.ua/journal-2/9-articles-2/108-iljina-m-v-shpilovij-i-m.

53. Ільїна М.В. Теоретичні проблеми дослідження сільських територій як цілісних соціо-еколого-економічних систем / Ільїна М.В. // Економіка природокористування і охорони довкілля : [зб. наук. пр.] / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – С. 112-115.

54. Ільїна М.В. Проблеми оцінювання економічної діяльності підприємств сільського зеленого туризму / Ільїна М.В. // Економіст. – 2016. – №6. – С. 16-20.

55. Ільїна М.В. Стимулювання розвитку сільських територій у країнах-кандидатах на вступ до ЄС / Ільїна М.В., Шпильовий І.М. // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки. – Випуск 13. Частина 1. – 2015. – С. 18-22.

56. Ільїна М.В. Теоретико-методологічні засади визначення поняття «сільські території» для потреб рекреаційної сфери / Ільїна М.В. // Економічний дискурс : міжнародний збірник наукових праць. – Тернопіль : Крок, 2014. – Вип. 2 – С. 14-17.

57. Ільїна М.В. Фінансові механізми забезпечення соціально-екологічного розвитку сільських територій ЄС / М.В. Ільїна // Економіка природокористування і охорони довкілля : [зб. наук. пр.] / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – С. 173-187.

58. Індикативна вартісна оцінка апроксимації законодавства України до права і політики ЄС у сфері охорони довкілля. Додаток Г. Проект Європейського Союзу «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sbs-envir.org/images/documents/indicative_cost_assessment_draft_nov_2015.pdf.

59. Караєва Н.В. Кількісна оцінка макроекономічного збитку від втрат здоров'я населення / Н. В. Караєва // Наукові вісті НТУУ «КПІ». – 2004. – №5. – С.13-21.

60. Концептуальні засади соціально-екологічного розвитку сільських територій / [Бородіна О. М., Заяць Т. А., Куценко В. І. та ін.] ; за наук. ред. Я.В. Остафійчука. / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 48 с.

61. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua.

62. Косодій Р.П. Проблеми сільського розвитку в умовах глобалізації / Р.П. Косодій // Економіка АПК. – 2009. – №4. – С. 132-138.

63. Кравченко С.О. Сутність фінансового забезпечення державної регіональної політики [Електронний ресурс] / С.О. Кравченко, С.С. Марковський // Державне управління: теорія і практика. – 2011. – №1. – Режим доступу : http://www. academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Kravchenko.pdf

64. Куценко В.І. Екологічна освіта – важливий інструмент сталого розвитку / Куценко В.І., Тріллєнберг Г.І. // Економіка природокористування і охорони довкілля: [зб. наук. пр.] / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – С. 20-22.

65. Куценко В.І. Модернізація соціогуманітарної сфери – імператив сталого зростання економіки та добробуту населення / В.І. Куценко, О.В. Гаращук // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. Черкас. держ. технол. ун-т. – Черкаси: ЧДТУ, 2012. – Вип. 31–Ч. І. – С. 206-214.

66. Куценко В.І. Соціальна сфера – важливий чинник відродження сільських територій: стан, проблеми, шляхи їх розв'язання / Куценко В.І., Гаращук О.В. // Економіка розвитку. – 2015. – №1(73). – С. 14-20.

67. Куценко В.І. Соціальний вектор розвитку українського села: стан, проблеми та шляхи їх подолання / В.І. Куценко // Економіка України. – 2014. – №3. – С. 83-93.

68. Куценко В. Траєкторія модернізації вищої освіти в контексті формування людського капіталу / В.І. Куценко // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України: наук. зб. – 2015. – №3-4. – С. 75-81.

69. Лендьєл М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі / М. Лендьєл // Державне управління. Регіональні студії. – Вип. 1. – С. 1-11.

70. Леонова Н.В. Организационно-экономические основы развития сельских территорий в странах ЕС (на материалах Франции и Германии) : автореф. дис. канд. экон. Наук : 08.00.14. / Леонова Наталья Васильевна. – М., 2010. –28 с.

71. Лисенко Ю. Організаційно-економічний механізм управління підприємством / Ю. Лисенко, П. Єгоров // Економіка України. – 1997. – №1. – С. 86-87.

72. Литвин Ю.О. Економічне становище сучасного українського села як основна складова його розвитку / Ю.О. Литвин // Економіка та держава. – 2012. – №9. – С. 119–122.

73. Лопатинський Ю.М. Трансформація аграрного сектора: інституціональні засади / Ю.М. Лопатинський. – Чернівці : Рута, 2006.– 365 с.

74. Маковецька Ю.М. Аналіз особливостей утворення та поводження з відходами на сільських територіях [Електронний ресурс] / Ю. М. Маковецька // Ефективна економіка. – 2015. – №12. – Режим доступу : http://www.economy.nayka.com.ua.

75. Маковецька Ю.М. Практика міжмуніципального співробітництва у вирішенні проблеми відходів на сільських територіях [Електронний ресурс] / Ю.М. Маковецька // Ефективна економіка. – 2014. – №12. – Режим доступу : http://www.economy.nayka.com.ua.

76. Малицький А.А. Організаційно-економічний механізм управління підприємством. Сутність та структура [Електронний ресурс] / А.А. Малицький. – Режим доступу : http://intkonf.org/malitskiy-aa-organizatsiyno-ekonomichniy-mehanizm-upravlinnya-pidpriemstvom.

77. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: [монографія] / Мамонова В.В. – Х. : Вид-во ХарРІДУ «Магістр», 2006. – 196 с.

78. Мартусенко І.В. Сутність організаційного потенціалу та його роль в підвищенні ефективності діяльності підприємства // І.В. Мартусенко, Г.М. Бойківська // Інноваційна економіка. – 2012. – №2. – С. 69–72.

79. Матеріальний добробут сільських жителів: навч. посіб. / за ред. П.Т. Саблука, М.К. Орлатого. – К. : ІАЕ УААН, 2002. – 369 с.

80. Мельник С.І. Соціально-економічні проблеми відтворення та ефективного використання ресурсного потенціалу села / Мельник С.І.. — К. : ННЦ ІАЕ, 2004. – С. 342.

81. Методика вимірювання регіонального людського розвитку [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи. — К., 2012. — 50 с. — Режим доступу : http://www.idss.org.ua.

82. Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4220/Методика.

83. Михайленко В. Сталий розвиток як інструмент удосконалення демократії / В. Михайленко // Територія. Сталий розвиток. – 2004. – №2. – С. 27–30.

84. Міністерство аграрної політики та продовольства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://minagro.gov.ua/.

85. Мішенін Є.В. Розвиток ринку екосистемних послуг як напрямок посткризового зростання економіки України / Є.В. Мішенін, Н.В. Олійник // Механізм регулювання економіки: Міжнар. ж-л – 2010. – №3. – С. 104–117.

86. Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України : аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – К., 2015. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles.

87. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика] ; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку

Національної академії наук України». — К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 40 с.

88. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н., проф., заслуженого діяча науки і техніки України Б.Є. Патона. – Вид. 2-ге, переробл. і доповн. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2016. – 72 с.

89. Нелеп В.М. Шляхи відродження українського села / В.М. Нелеп // Економіка АПК. – 2013. – №1. – С. 125-129.

90. НКРЕКП інформує про результати проведеного моніторингу на ринку перероблення та захоронення побутових відходів за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249225936&cat_id=244277212.

91. Носуліч Т.М. Теоретичні засади розвитку сільських територій [Электронный ресурс] / Т.М. Носуліч, Ю.Б. Шпильова // Економіка. Управління. Інновації . – 2014. – №1. – Режим доступа до журн. : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eui_2014_1_79.pdf.

92. Обзор возможностей внедрения платежей за экосистемные услуги с учетом экономических условий и механизмов ООС в Узбекистане [Електронний ресурс]. — 2012. — 42 с. — Режим доступу : www.old.carecnet.org/.../PES_Kobzev_rus.pdf.

93. Олейникова О.Н. Социальное партнерство в сфере профессионального образования в странах Европейского Союза / О.Н. Олейникова, А. А. Муравьева // Высшее образование в России. – 2006. – №6. – С.111–120.

94. Омельяненко Т.Л. Екомодернізація полігонів твердих побутових відходів: організаційні та економічні аспекти / Т.Л. Омельяненко, Ю.М. Маковецька // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. пр. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2016. – С. 241–247.

95. Органічне виробництво – пріоритетний напрямок аграрного сектору України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://organic.ua/uk/component/content/article/12-ukrnews/4075-organichne-vyrobnyctvo-priorytetnyj-naprjamok-agrarnogo-sektoru-ukrainy.

96. Основы социального управления : учебное пособие / [А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др.] ; Под ред. В.Н. Иванова. – М.: Высшая школа, 2001. – 271 с.

97. Остафійчук Я.В. Органічне виробництво: модний тренд сьогодення чи стратегічні перспективи вітчизняного агросектора? [Електронний ресурс] / Остафійчук Я.В., Шпильова Ю.Б. // Економіст. Наук. та громад.-політ. ж-л». – Режим доступу : http://ua-ekonomist.com/11997-organchne-virobnictvo-modniy-trend-sogodennya-chi-strategchn-perspektivi-vtchiznyanogo-agrosektora.html.

98. Остафійчук Я.В. Соціоекологічні проблеми розвитку сільських територій: сучасний вимір та перспективи вирішення / Я. В. Остафійчук // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика в

Україні: сучасний стан та шляхи активізації : [зб. наук. пр.] – Львів, 2014. – Вип. 3 (107). – С. 379-387.

99. Остафійчук Я.В. Державна політика розвитку житлово-комунальної сфери на сільських територіях: соціальні та екологічні аспекти / Остафійчук Я.В., Левковська Л.В.// Вісник Одеського національного університету. — 2015. — Т. 20. — Вип. 2/2. — С. 118–122.

100. Отенко И.П. Стратегическое управление потенциалом предприятия: [монографія] / И.П. Отенко. – Харьков : ХНЭУ, 2006. – 256 с.

101. Оцінка ефективності системи державної підтримки та її спрощення : матеріали до проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015-2020 роки [Електронний ресурс] / Міністерство агарної політики та продовольства України. — Режим доступу : http://minagro.gov.ua/node/16025.

102. Оцінка регіональних еколого-ресурсних та еколого-техногенних загроз національній безпеці України : аналіт. огляд / кер. авт. кол. Є.О. Яковлєв. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.

103. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/1021/

104. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні : аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – К., 2014. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles.

105. Павлов О.І. Сільські території як об'єкт наукового дослідження / О.І. Павлов [Електронний ресурс] // Державне будівництво. – 2006. – №1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/journals/DeBu/2006-1/doc/1/04.pdf

106. Павлов О.І. Сільські території: теоретико-методологічні засади дослідження / О.І. Павлов // Регіональна історія України : збір. наук. ст.. – 2009. – Вип. 3 – С.113-132.

107. Перебийніс В.І. Державне регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій / В.І. Перебийніс, В.І. Гавриш, Ю.В. Перебийніс // Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія «Економічні науки». – 2014. – №1(63) – С. 79-84.

108. Перспективний план формування територій громад Вінницької області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/webgr_view/GrYVHNH?OpenDocument&count=50&RestrictToCategory.

109. Перспективний план формування територій громад Одеської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://oda.odessa.gov.ua/ofs-reform.

110. Перспективний план формування територій громад Полтавської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.adm-pl.gov.ua/page/ofis-reform-poltavska-oblasna-derzhavna-administraciya.

111. Перспективний план формування територій громад Чернівецької області [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.oda.cv.ua/page/perspektivnii-plan-formuvannya-teritorialnikh-gromad-chernivetskoi-oblasti.

112. Петрович Й.М. Управлінський потенціал та його вплив на ефективність діяльності машинобудівних підприємств / Й.М. Петрович, Л.М. Прокопишин // Регіональна економіка. – 2009. – №2. – С. 71–80.

113. Пилипів В. В. Відтворення територіальних економічних систем у фінансовому просторі держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. екон. наук : 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / В.В. Пилипів — К., 2011. — 39 с.

114. Підтримка малих фермерських господарств: матеріали робочої групи 7.1 щодо розробки Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015-2020 роки [Електронний ресурс] / Міністерство агарної політики та продовольства України. — Режим доступу : http://minagro.gov.ua/node/16025.

115. Планування міжмуніципальної системи інтегрованого поводження з твердими побутовими відходами [методичний посібник] / за заг. ред. В.Є Сороковського ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. – К., 2016. – 103 с.

116. Погорілко В.Ф. Муніципальне право України [Електронний ресурс] / В.Ф. Погорілко. – Режим доступу : http://www.pidruchniki.ws/funktsiyi_i_povnovagennya_ teritorialnyh_gromad.

117. Поленкова М.В. Наукові підходи до визначення економічного змісту категорії «сільська територія» / М.В. Поленкова // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки» : наук. зб. – 2011. – №4 (54). – С. 272-277.

118. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України №79-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T140079.html.

119. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель: проект Закону України№4355 від 31.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH3CZ00A.html

120. Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №409 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP140409.html.

121. Про Державний бюджет України на 2015 р. : Закон України від 28.12.2014. №80-VIII Додаток №10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T140080.html.

122. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії. Закон України №2017-III від 5 жовтня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T002017.html.

123. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України : Закон України №2818-VI від 21 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17.

124. Про охорону навколишнього середовища : Закон України №1264-XII від 25 червня 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// www.zakon.rada.gov.ua /laws/show/1264-12.

125. Про планування територіальної інфраструктури сільської місцевості: проект Закону України від 7.04.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511= 24247&pf35401.

126. Про співробітництво територіальних громад : Закон України №1508-VII від 17.06.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/1508-18.

127. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2016 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2017-2019 роки : Постанова Кабінету Міністрів України №558 від 05.08.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/norm_akt/source.

128. Про схвалення розроблених Міністерством екології та природних ресурсів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС : Розпорядження Кабінету Міністрів України №371 від 15 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art.

129. Прогнозування розвитку територій. Демографічне прогнозування: навч. посіб. з компакт-диском / [Н.І.Балдич, О.В.Берданова, Н.М.Гринчук та ін.]; за наук. ред. М.М. Білинської. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.

130. Прокопа І.В. Соціальні аспекти розвитку сільських територій / І.В. Прокопа // Економіка АПК. – 2005. – №11. – С. 48-51.

131. Пугачов М. Соціально-економічний стан сільської місцевості України / М. Пугачов ; проект ПРООН «Аграрна політика для людського розвитку». – К. : ІАЕ НАН України, 2002. – 240 с.

132. Регіональна політика та механізми її реалізації / за ред. акад. НАН України М.І. Долішнього., НАН України. Інститут регіональних досліджень – К. : Наукова думка, 2003. – 504 с.

133. Рентна плата за спеціальне використання води [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://studopedia.com.ua/1_268910_rentna-plata-za-spetsialne-vikoristannya-vodi-st--pku.html.

134. Ручко О. Земля – громадам./ О. Ручко Юридична газета [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zemlya--gromadam.html.

135. Рыбакова М.В. Экологические практики в социокультурном контексте: [монография] / М.В. Рыбакова. — М., 2008. — 216 с.

136. Саблук П.Т. Розвиток сільських територій – запорука відродження аграрної України / Саблук П.Т. // Вісник аграрної науки. – 2006. – №5. – С. 21-23.

137. Симкин Д.Г. Некоторые особенности развития организационно-экономического механизма управления регионом / Д.Г. Симкин // Вестник ОГУ. – 2009. – №8. – С. 88–92.

138. Скидан О.В. Аграрна політика України в період ринкової трансформації : [монографія] / О.В. Скидан. – Житомир : Вид-во «Житомирський національний агроекологічний університет», 2008. – 376 с.

139. Склярук Н.І. Кадрова стратегія як основа ефективного управління розвитком міста / Н.І. Склярук // Коммунальное хозяйство городов. – 2007. – №75. – С. 198-202.

140. Славов В.П. Економіко-енергетична система сталого розвитку сільських територій / В.П. Славов, О.В. Коваленко // Вісник аграрної науки. – 2007. – №9. – С. 68-71.

141. Словарь экономических терминов. [Электронный ресурс] – Режим доступу : http://www.bank24.ru/info/glossary.

142. Соловій І.G/ Трактування ключових термінів концепції послуг екосистем з огляду на еколого-економічні дослідження ландшафтів / І.П. Соловій, Т.Я. Кулешник // Наук. пр. Лісівн. акад. наук України: зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 9. – С. 174–178.

143. Сологуб І. Зміни до Бюджетного кодексу: глибинні реформи чи косметичний ремонт? [Електронний ресурс] / Сологуб І. – Режим доступу : http://tyzhden.ua/Economics/127423.

144. Сотник І.V/ Методичні підходи до оцінки інтегрального ресурсо-соціо-екосистемного ефекту від використання екосистемних послуг / І.М. Сотник, Т.В. Горобченко // Вісnbr СумДУ. Серія «Економіка». – 2012. – №4. – С. 5–11.

145. Соціальна інфраструктура сільських населених пунктів. Публічне управління сільськими територіями України : навч. посіб. за ред. А.П. Савкова, М.К. Орлатого, М.І. Кучера; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; НАДУ. – К. : Фенікс, 2016. – С. 235-291.

146. Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України. Стат. збірник. Відп. за випуск І.В. Калачева / Державний комітет статистики України. – К. : Державний комітет статистики України, 2001. – 194 с.

147. Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України. Стат. збірник. Відп. за випуск І.В. Калачева / Державний комітет статистики України. – К.: Державний комітет статистики України, 2006. – 190 с.

148. Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України. Стат. збірник. Відп. за випуск О.О. Кармазина / Державна служба статистики України. – К.: Державна служба статистики України, 2014. – 188 с.

149. Соціоекономічний розвиток сільського господарства і села: сучасний вимір / [О. М. Бородіна, І. В. Прокопа, В. В. Юрчишин та ін.] ; за ред. чл.-кор. НАН України О. М. Бородіної ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. — К., 2012. — 230 с.

150. Сталий розвиток: світоглядна ідеологія майбутнього : [монографія] / [Хвесик М.А., Бистряков І.К., Левковська Л.В., Пилипів В.В.] ; за ред. акад. НААН України М.А. Хвесика. — К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2012. — 465 с.

151. Стратегия ЕЭК ООН для образования в интересах устойчивого развития: Материалы Совещания высокого уровня представителей министерств охраны окружающей среды и образования (Вильнюс, 17–18 марта 2005 года) [Электронный ресурс] / Организация Объединенных Наций. Экономический и Социальный Совет. Европейская экономическая комиссия. — Режим доступа : http://www.unece.org/ env/documents/2005/cep/ac.ac.13.2005.3.

152. Стратегия ЕЭК ООН для образования в интересах устойчивого развития. Руководство по предоставлению отчетности [Электронный ресурс] — Вильнюс, 2005. — 13 с. — Режим доступа : http:/www.unece.org/ env/esd.

153. Стратегічні напрями сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року / [Лупенко Ю.О., Малік М.Й., Булавка О.Г. та ін.]; за ред. Ю.О. Лупенка та О.Г. Булавки. – К. : ННЦ ІАЕ, 2013. – 74 с.

154. Стратегія розвитку аграрного сектору на період до 2020 року (ухвалена розпорядженням КМ України від 17 жовтня 2013 року №806-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.amdi.org.ua/home/amdi-news/300-the-main-priorities-of-the-common-agricultural-policy-cap-of-the-eu.html.

155. Субботович Ю.Л. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування / Ю.Л. Субботович // Вісник Київського національного університету ім.. Т. Шевченка, 2013. – №13 – С. 44-46.

156. Теорія, політика та практика сільського розвитку / [за ред. д-ра екон. наук, чл.-кор. НАНУ О.М. Бородіної, д-ра екон. наук, чл.-кор. УААН І.В. Прокопи]. – К. : НАН України; Ін-т екон. та прогнозув., 2010. – 376 с.

157. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tergromada.blogspot.ru/2016/05/blog-post_5.html.

158. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. − К. : НІСД, 2016. − 61 с.

159. Ткачук А. Сільські території у період змін. Нові можливості?! [Електронний ресурс] / Ткачук А. – Інститут громадського суспільства, 2016. – Режим доступу : http://www.csi.org.ua/silski-terytoriyi-u-period-zmin-novi-mozhlyvosti/.

160. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація : наукова доповідь / [О.М. Бородіна, В.М. Геєць, А.О. Гуторов та ін.] ; за ред. В.М. Гейця, О.М. Бородіної, І.В. Прокопи; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2012. – 56 с.

161. Управление развитием сельских муниципальных образований в аспекте экономического взаимодействия отраслей : [монографія] / под. ред. А.М. Елисеева. – Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2011. – 120 с.

162. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/.

163. Федерація органічного руху України, IFOAM [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.organic.com.ua.

164. Хвесик М.А. Сталий розвиток територій як основа стратегії розвитку аграрного сектора / М.А. Хвесик, Ю.М. Хвесик // Економіка АПК. – 2013. – №1. – С. 66-76.

165. Цирульников Б.А. Партнерство фондов местных сообществ [Электронный ресурс] / Б.А. Цирульников. – Режим доступа : http://cdrom01.economy.gov.ru/Disk.25052011/index.html.

166. Чепурних Н.В. Регіональний розвиток. Сільська місцевість [Електронний ресурс] / Н.В. Чепурних, А.Л. Новосьолов, А.В. Мерзлов. – Режим доступу : http://cozap.com.ua/text/11060/index-2.html?page=3.

167. Шаповал П.Д. Сільськогосподарський регіон у системі управління розвитком економіки / П.Д. Шаповал // Вісник УАДУ при Президентові України. – 2002. – №4. – С. 72–76.

168. Шмаков Д.И. Разработка методики оценки потерь капитала здоровья / Д.И. Шмаков // Научные труды : Ин-т народнохозяйственного прогнозирования РАН. – М. : МАКС Пресс, 2004. – С. 527–540.

169. Шпильова Ю.Б. Концептуальні засади сталого розвитку роздрібної торгівлі України в контексті євроінтеграції / Шпильова Ю.Б., Царук І.М. // Економічний простір: зб. наук. пр.. – Дніпропетровськ: ПДАБА, 2015. – №96 – С. 257-267.

170. Шпильова Ю.Б. Перспективи розвитку торгівлі екологічно чистими товарами в Україні [Електронний ресурс] / Ю.Б. Шпильова // Глобальні та національні проблеми економіки: електронне наукове фахове видання Миколаївського національного університету імені О.В. Сухомлинського. – 2016. – №9. – С. 211-215. – Режим доступу: http://global-national.in.ua/issue-9-2016/17-vipusk-9-lyutij-2016/1692-shpilova-yu-b-perspektivi-rozvitku-torgivli-ekologichno-chistimi-tovarami-v-ukrajini.

171. Шпильова Ю.Б. Роздрібна торгівля України: сучасний стан та перспективи розвитку / Ю.Б. Шпильова, І.М. Царук // Вісник ЖДТУ. Серія: Економічні науки. – 2014. – №2 (68). – С. 227-232.

172. Штогрин Г.С. Основні напрями реформування житлово-комунального господарства в ринковій економіці України / Штогрин Г.С. // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2015. – №1, Т. 2. – С. 195-200.

173. Щодо вдосконалення агроекологічних умов функціонування сільського господарства : аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/1437.

174. Artemis Y. Sustainable Development of Rural Areas in the Mediterranean / Yordamli Artemis. – Cyprus Conservation Foundation, 2002. – 13 p.

175. Caruso D. The implementation of measure 121 of the rural development program: Comparative analysis between Italy and Lithuania / Donatello Caruso, Francesco Conto, Virgilijus Shulskis // Intellectual Economics. – 2015. – Vol. 9, Issue 2. – P. 102-107.

176. Commission Staff Working Document. Lisbon Strategy evaluation document. – Brussels. – 2.2.2010 SEC (2010) 114 final [Електронний ресурс] / European Comission. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf.

177. Council Decision of 20 February 2006 on Community Strategic Guidelines for Rural Development (Programming Period 2007 to 2013). 2006/144/EC // Official Journal of the European Union. – 2006. – OJ L 55. – P. 20–29.

178. Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community Support for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development in the Applicant Countries of Central and Eastern Europe in the Pre-Accession Period // Official Journal of the European Union . – 1999. – OJ L 161. – P. 87-93.

179. Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the Financing of the Common Agricultural Policy // Official Journal of the European Union. – 2005. – OJ L 209. – P.1.

180. Council Regulation (EC) No 1968/2005 of 20 September 2005 on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) // Official Journal of the European Union – 2005. – OJ L 277. – P. 1–40.

181. Csaba C. Rethinking Rural Development : Lessons for CEE Countries / Csaba Csaki . – Halle (Germany), 2004. – P. 5-22.

182. Engel J. Promotional strategy: managing the marketing communications process / J. Engel, M. Warshaw, T. Kinnear. – Chicago; London : Irwin, 1994. – 624 p.

183. Grundlagensammlung Projekte nach Artikel 62a GSchG Nitratprojekte [Електронний ресурс]. – 2013. – 77 s. – Режим доступу : http://www.blw.admin.ch/themen/00421/index.html?lang=de.

184. Gymez-Baggethun E. The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes [Електронний ресурс] / Erik Gymez-Baggethuna, Rudolf de Groot, // Ecological Economics. – 2009. – 10 p. – Режим доступу: http://foreststofaucets.info/wp-content/uploads/2010/03/The-History-of-Ecosystem-Service-in-Economic-Theory-and-Practice-Journal-Citation.doc.pdf.

185. Hartmut B. Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications. A Report to the Balaton Group / Bossel Hartmut // International Institute for Sustainable Development, Canada. – 1999. – 138 p.

186. Ilina M. Tourism-and-recreation sector performance in Ukraine: integral estimation of medium-term trends in the regions / Ilina M. // Вісник СумДУ. Серія Економіка. – 2013. – № 4. – С. 51-60.

187. Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment / [Josef Alcamo et al.] // Millennium Ecosystem Assessment Series. – Washington: Island Press. – 2003. – 245 p.

188. Obszary wiejskiee. Powszechny Spis Rolny 2010 / Glowny urzad statystychny. Urzad statystychny w Olsztynie. – Warszawa, Olsztyn, 2013. – 202 p.

189. Ostafiichuk I.V. Organizational and economic mechanism of managing social and environmental development of rural areas / Ostafiichuk I.V., Nosulich

T.M., Shpyliova Y.B. // Socio-Economic Aspects of Economics and Management : Collection of scientific articles. – Aspect Publishing, Taunton, MA, United States of America. – 2015. – Vol. 1. – P. 319-324.

190. Ostafiichuk I.V. Standarts and legislation supporting development of rural territories of Ukraine / Ostafiichuk Ia.V., Shpyliova Y.B., Nosulich T.M. // Institutionelle Grundlagen für die Funktionierung der Ökonomik unter den Bedingungen der Transformation : Sammelwerk der wissenschaftlichen Artikel. – Nürnberg, Deutschland : Verlag SWG imex GmbH, 2014. – Vol. 2. – S. 50-54.

191. Rauch Th. Regional Rural Development: A regional response to rural poverty / Rauch Th., Bartels M., Engel A. – Wiesbaden : Universum Verlagsanstalt GmbH KG, 2001. – 122 p.

192. Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and the Council of 11 March 2014 on Establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) // Official Journal of European Union. – 2014. – OJ L 132 – P. 32-52.

193. Ring I. Integrating local ecological services into intergovernmental fiscal transfers: the case of the ecological ICMS in Brazil / Irene Ring // Land Use Policy. – 2008. – Vol. 25, Iss.4. – P. 485-497.

194. Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2013 / European Commission DG Agriculture and Rural Development. – Brussels, 2013. – 390 p.

195. Rural Development Programme for 2007-2013 (RDP 2007-2013) / Ministry of Agriculture and Rural Development of Poland. – Warsaw, 2007. – P. 7.

196. Rural Europe: Definitions, Issues and Policies / European Citizens' Panel. – Brussel, 2007. – P. 31-32.

197. Shpyliova Y.B. New approaches to promoting sustainable Development of rural areas: theory ecosystem services / T.M. Nosulich, Y.B. Shpyliova // Economics, management, law: challenges and prospects: Collection of scientific articles. – Discovery Publishing House Pvt. Ltd., New Delhi, India, 2016. – P. 36-39

198. Shpylyova U.B. State regulation of retail trade in Ukraine under the market conditions / U.B. Shpylyova // Вісник ХНАУ. Серія «Економічні науки». – 2014. – № 6. – С. 90-97.

199. Strategie zarządzania wspyápracą / Edutowany przez: J. HadyĚski, M. Kozera, I. LipiĚska, H. Mizerska, M. Sáodowa-HeáSa. – Poznan : Wyd. Akademia Rolnicza im. Cieczkowskiego, 2006 – 165 s.

200. Synthesis of Ex Ante Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013. Final Report / European Commission DG Agriculture and Rural Development. – Brussels, 2008. – 233 p.

201. Synthesis of SAPARD ex-post evaluations – update: Bulgaria, Croatia, Romania. Final report / European Commission. – Veinna : Metis GmbH, 2013. – 119 p.

202. The future of rural society. Commission communication transmitted to the Council and to the European Parliament on 29 July, 1988. Bulletin of the European Commission. Supplement 4/88. – Luxemburg : Office for Official Publications of the European Commission, 1988. – 68 p.

203. Urban-Rural Typology. Eurostat Statistics Explained [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Urban-rural_typology.

204. Ustawa o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności // Dziennik urzędowy rzeczypospolitej polskiej. – 2004. – Nr 10, poz. 76. – P. 8.

205. Water-related ecosystems for water management: environmental services and financing for the protection and sustainable use of ecosystems. Seminar on environmental services and financing for the protection and sustainable use of ecosystems. Geneva, 10-11 October 2005. [Електронний ресурс] / United Nations, Economic and Social Council. – 19 p. – Режим доступу : http://iwlearn.net/abt_iwlearn/events/workshops/ouagadougou/readingfiles/unece-water-services-financing.pdf/view.

ДОДАТКИ

Додаток А.

Методологія оцінки рівня розвитку сільських територій

І. Економічний потенціал:

1) Родючість ґрунту – 12 балів. Якість і потенційна родючість ґрунту характеризує бонітування ріллі, виражена в балах бонітету, що враховує ряд характеристик ґрунту, може мати значення від 1 до 100, де кращі ґрунти мають більш високий бал. Порогові значення показника встановлені відповідно до даних Агентства Республіки Казахстан з управління земельними ресурсами, припускають градацію якості ґрунтового шару з кроком в 10 балів, від показника «менш 15 балів» до найбільшого в республіці «більше 45 балів»

2) «Ступінь віддаленості від ринків збуту» – 9 балів. Особливістю сільських територій республіки є те, що фізичні відстані між виробниками аграрного сектору та споживачами найчастіше досить великі. Транспортні витрати складають значну частку загальної вартості доставки продукту на ринок, більшу, ніж в країнах з невеликою територією і розвиненою ринковою інфраструктурою. Відстань від сільських населених пунктів до районного центру, залізничної станції, автомагістралі, міста можна використовувати як підставу для показника доступності ринків збуту. За низький поріг прийнято відстань, рівну 20 км і менш, оцінене в 9 балів. Це значення визначено обчисленням середніх відстаней між найменшим і найбільшим серед всіх СНП. Розмір кроку становить 40 км, а за найбільшу порогове значення показника прийнято відстань, рівну 100 км і більше.

Крім абсолютних показників (наприклад, наявність питної води), що визначають потенційні можливості розвитку територій, існують відносні показники, що характеризують наявність умов для розвитку в перспективі. Сформований середній рівень за відносними показниками береться як оптимальний рівень критерію показника, а порогові значення висловлюють відхилення від середнього по республіці. До них відносяться:

3) «Підприємницька активність» – 5 балів, визначає рівень економічної активності населення на конкретній сільській території, обчислюється співвіднесенням кількості господарюючих суб'єктів на 100 жителів. Покрокова варіація порогових значень даного показника коливається від 1 до 5 і більше;

4) «Розвиток переробки сільгосппродукції» – 5 балів, характеризує можливості зростання доданої вартості на відповідній території, визначається наявністю об'єктів переробки сільгосппродукції. Порогові значення показника варіюють від 0 до більш 4 переробних цехів в одному СНП;

5) «Забезпеченість сільськогосподарською технікою» – 8 балів, підрозділяється на два показники: кількість тракторів на 100 га ріллі і кількість комбайнів на 100 га ріллі. Величина порогових значень – визначена відхиленнями від нормативного навантаження га / 1 трактор – 200 і га / 1 комбайн – 300;

6) «Використання іригаційних систем». Можливості щодо розвитку зрошуваного землеробства відображають наявність і використання іригаційних систем. Показник важко деталізувати за ступенем забезпеченості, іригаційні системи або є, або їх немає. Поливні землі в змозі забезпечити доходи набагато більшій кількості сільського населення, ніж богарні землеробство або пасовища. Території, де є і використовуються іригаційні системи, оцінюються в 7 балів, а не мають – 0;

7) «Рілля» – 7 балів, визначає можливості розвитку землеробства. Порогові значення визначаються відхиленням величини ріллі на одного сільського жителя від середньої величини цього показника по республіці, рівного 5 га на 1 сільського жителя;

8) «Пасовища» – 7 балів, характеризує фактичну і потенційну забезпеченість кормами і розраховується на основі нормативної завантаження пасовищ – 3–4 голови ВРХ на 1 га. За порогові значення прийняті відхилення від нормативного показника.

II. Інженерна інфраструктура:

1) «Водопостачання» – 7 балів. Одним з факторів, що визначають перспективність сільської території, є система водопостачання. Оцінка стану системи водопостачання проводиться з того, з яких джерел береться вода для особистого споживання. СНП, що мають водопроводи, в кращому становищі, ніж СНП, що користуються місцевими джерелами, водою з відкритих водойм і привізною водою. Величина порогів по системі водопостачання коливається від 7 балів в СНП, що мають водопровід, до 0 балів в СНП, що користуються привізною водою, з кроками в 5 і 3 бали;

2) «Дорога» – 7 балів. Про достатності дорожньої мережі можна судити по її щільності (км на одиницю площі) і робочого стану. Для оцінки кожного СНП слід було б використовувати індекс, що визначає стан мережі сільських доріг на основі відношення щільності мережі доріг до норми на душу населення. Для оцінки дорожньої інфраструктури та визначення порогових значень цього показника був прийнятий тип сільських доріг: з твердим покриттям – 7 балів, ґрунтові – 3 бали, польові – 0 балів;

3) «Газопостачання» – 3 бали, показник розвитку інфраструктури, що характеризує рівень життя населення. Порогові значення визначаються наявністю або відсутністю газифікації СНП (газифіковані СНП – 3 бали, негазифіковані – 0);

4) «Електроенергія» – 7 балів, найважливіший показник рівня життя населення та економічної активності території. Енергопостачання – важливий фактор для розвитку малого підприємництва. Порогові значення визначаються забезпеченістю або незабезпеченістю СНП електроенергією;

5) «Зв'язок» – 6 балів, визначається рівнем телефонізації аулу. Значення показника істотно зростає з ростом можливостей використання системи Інтернет в сфері агробізнесу та підприємництва, що істотно для Казахстану з його величезною територією. Порогові значення показника визначаються наявністю або відсутністю телефонізації конкретної території.

III. Соціальний розвиток.

Пріоритетне бюджетне фінансування розвитку сільських територій буде направлено в основному на фінансування соціальної сфери (освіта, охорона здоров'я, соціальна інфраструктура). СНП з достатнім економічним потенціалом, що вимагають менше державних витрат для вирішення соціальних та інших програм розвитку територій, будуть пріоритетними в плані інвестицій;

1) «Освіта» – 3 бали. Постановою Уряду Республіки Казахстан від 25 лютого 2000 року N 300 «Про гарантоване державному нормативі мережі організацій освіти» затверджено державні нормативи і стандарти з розвитку сільської освіти. У кожному СНП з чисельністю учнів:

молодшого шкільного віку 5 і більше осіб – гарантується функціонування початкового ступеня середнього загальноосвітнього державного навчального закладу;

молодшого та середнього шкільного віку 41 і більше осіб – гарантується функціонування початкової та основної ступенів середнього загальноосвітнього державного навчального закладу;

молодшого, середнього та старшого шкільного віку 81 і більше осіб – гарантується функціонування середнього загальноосвітнього державного навчального закладу.

Зазначений норматив встановлюється при віддаленості організації освіти більш ніж на 3 км від населеного пункту, де постійно проживають учні шкільного віку.

Оцінка показника розвитку освіти здійснюється по відповідності або невідповідності об'єктів освіти встановленим нормам та їх наявності в конкретному населеному пункті, віддаленості організацій освіти більш ніж на 3 км від СНП, де постійно проживають учні шкільного віку;

2) «Охорона здоров'я» – 3 бали. Відповідно до постанови Уряду Республіки Казахстан від 26 квітня 1999 року N 472 «Про заходи щодо поліпшення первинної медико–санітарної допомоги сільському населенню» в СНП з числом жителів:

50 – 300 чоловік – повинен бути 1 медичний працівник, який може надавати медичну допомогу без утримання окремого приміщення;

300 – 800 чоловік – покладається фельдшерський пункт (далі – ФП), де прийом пацієнтів і медична допомога повинні опинятися в спеціально виділеному приміщенні з мінімальними медичними та господарськими приладдям;

800 – 2000 чоловік – повинен бути фельдшерсько–акушерський пункт (далі – ФАП);

2000 – 5000 чоловік – повинна бути сімейна лікарська амбулаторія (далі – СВА), де надається первинна лікарська допомога;

5000 осіб і більше – повинна бути сільська лікарня (далі – СБ), що надає кваліфіковану медичну допомогу в межах безкоштовного гарантованого обсягу, координуюча діяльність прикріплених ФП, ФАП, СВА.

Розвиток мережі закладів охорони здоров'я в сільській місцевості має здійснюватися з урахуванням характеру розселення виходячи з цілей забезпечення, доступності та своєчасності надання медичної допомоги в кожному населеному пункті, при наявності гарної дороги, телефонного зв'язку, транспортного забезпечення. Оцінка системи сільської охорони здоров'я проводиться на основі відповідності або невідповідності об'єктів охорони здоров'я встановленим нормам та їх наявності в СНП;

3) «Забезпеченість житлом» – 2 бали, визначає рівень розвитку житлової інфраструктури та потенційні можливості прийняття переселенців. Визначається співвідношенням аналізованого показника зі середнім значення по країні значенням даного критерію;

4) «Зайнятість» – 1 бал, характеризує відхилення показників зайнятості в аналізованих СНП від їх середньої величини, рівної 93,5 зайнятих на 100 осіб працездатного населення в сільській місцевості;

5) «Бідність» – 1 бал, характеризує рівень добробуту населення конкретного населеного пункту, оцінюється співвіднесенням аналізованого показника з його середньою величиною, рівною 13 осіб, які отримують адресну соціальну допомогу на 100 жителів села.

IV. Екологічна безпека.

1) «Радіаційний фон». Сільські території, постраждалі від ядерних випробувань, є найбільш екологічно несприятливими, де фонова радіація як і раніше перевищує допустиму норму. Небезпечний рівень радіації склався також в результаті видобутку уранової руди, зберігання шкідливих матеріалів на територіях гірських виробок, шкідливих викидів на військових полігонах.

Екологічна безпека оцінюється параметром – радіаційний фон. Одиниця виміру – мкР / год. Показником, що характеризує стан радіаційного фону на території населених місць, є потужність експозиційної дози зовнішнього гамма–випромінювання (ПЕД), яка не повинна перевищувати 0,3 мкЗв / год (33 мкР / год). СНП з рівнем радіаційного фону, що перевищує 33 мкР / год, переносяться в групу населених пунктів з особливо несприятливими екологічними умовами, незважаючи на те, що за іншими показниками вони ставилися до мають такий потенціал;

2) «Засоленість ґрунтів». Сільськогосподарські угіддя мають ряд властивостей, що негативно впливають на їх родючість. Основним такою ознакою є засоленість ґрунтів. Подолання негативних властивостей ріллі пов'язано з величезними інвестиціями. Землі з концентрацією солі в ґрунті понад 10% не придатні для землеробства. Більш низькі концентрації дозволяють обробляти солестійкі культури, однак зі зниженням врожайності, і вимагають проведення спеціальних агротехнічних заходів: внесення гіпсу,

застосування агротехнічної меліорації. На зрошуваній ріллі необхідне відновлення і нове будівництво дренажних систем;

3) «Якість води». Параметр, що визначає якість питної води в населеному пункті, є уточнюючим до попередніх і найбільш важливим з решти параметрів з точки зору умов існування, тобто за силою і глибині дії. Регулюванню параметр піддається при певних умовах, в першу чергу при наявності відповідних ресурсів і доцільності їх використання.

Для характеристики якості та придатності води для споживання узятий рівень її мінералізації. Затверджена Головним санітарним лікарем РК від 15.12.98 р (Сан.Пін. N 3.01.067–97 РК «Питна вода. Гігієнічні вимоги до якості води централізованих систем питного водопостачання. Контроль якості») гранично допустима концентрація (ГДК) мінеральних солей (сухого залишку) в питній воді складає 1 (1,5) г / л.

Сукупна сума показників за всіма класифікаційними факторам визначається по кожному СНП. Для цього здійснюється побудова рядів розподілу з метою угруповання показників досліджуваної сукупності на підставі виявлення їх порогових значень.

Сума балів СНП, набрана за трьома блоками критеріїв, множиться на поправочний коефіцієнт з екологічної безпеки і наявності питної води, якому додані значення від 0 до 1, що дозволяють ввести в оцінку потенціалу поправку на екологічний стан конкретної території. При сприятливій екологічній обстановці СНП надається значення, рівне 1, яке не впливає на його суму балів, наявність же екологічних проблем визначає населеному пункту бал, рівний 0,25 і 0,75, в залежності від глибини проблеми, що суттєво впливає на кінцеву оцінку потенціалу СНП.

Найбільш несприятливими є СНП, що мають екологічні проблеми. Деякі з таких СНП мають непогані перспективи росту, але проживання в них вкрай небезпечно для здоров'я.

Показник по кожному фактору для кожного СНП узагальнюється з тим, щоб показати сукупний бал рівня соціально–економічного розвитку. За сукупним балом все СНП розбиваються на чотири групи в залежності від ступеня впливу факторів перспективності.

На підставі сукупної суми балів СНП групуються в чотири категорії (типу):

- СНП з високим потенціалом розвитку – більш 70 балів;
- СНП з середнім потенціалом розвитку – 35–69 балів;
- СНП з низьким потенціалом розвитку – 1–34 бала;
- СНП з особливо несприятливими екологічними умовами – 0 балів.

Додаток Б

Проблеми розвитку сільських територій України

	Соціально–екологічні	Соціально–економічні	Еколого–економічні
Нормативно –правові	Відсутність Концепції сталого розвитку сільських територій України, розробленої з урахуванням принципів Спільної аграрної політики ЄС, вимог Угоди про асоціацію і відповідних директив ЄС; а також Національного плану адаптації вітчизняного інституційного середовища до вимог Спільної аграрної політики ЄС на період до 2020 р.		
	Несформованість цілісної нормативно–правової бази щодо формування місцевих бюджетів відповідно до делегованих їм функцій у рамках децентралізації управління		
	Невідповідність існуючим умовам і потребам норм Закону України «Про державну підтримку сільського господарства»		
	Невнормованість питань забезпечення самоврядних прав жителями сільських населених пунктів, передачі у власність територіальних громад природних ресурсів (земельних, лісових, місцевих корисних копалин), розташованих за межами населених пунктів з метою забезпечення місцевим громадам доступу до них, як до активів локального розвитку		
	Неврегульованість питань корпоратизації вітчизняного сільського господарства та пріоритетного стимулювання розвитку малих і середніх форм господарювання		
	Відсутність затверджених методик визначення збитків для суспільного здоров'я від забруднення навколишнього природного середовища	Недосконаліть нормативно–правового забезпечення розвитку соціального партнерства та соціальної відповідальності бізнесу	Відсутність затвердженого Кодексу правильної сільськогосподарської практики
Організаційні	Низький рівень міжвідомчої координації діяльності органів державної влади з питань розвитку сільських територій (відсутність відповідної державної структури)		
	Розпорошеність ресурсів, які виділяються державою на потреби розвитку сільських територій (відсутність відповідного структурного фонду на зразок Європейського сільськогосподарського фонду розвитку села)		
	Низька ефективність інструментарію реалізації державної політики розвитку сільських територій на регіональному та локальному рівнях (несформованість так званої національної мережі сільського розвитку)		
	Недостатнє інформаційне забезпечення процесів прийняття управлінських рішень (несформованість системи моніторингу розвитку сільських територій з використанням ГІС–технологій)		
	Формальність практик залучення громадськості до вирішення питань сталого розвитку територій		
	Відсутність національної платформи освіти для сталого розвитку відповідно до вимог Європейської стратегії ОСР		

<table>
<tr><th></th><th>Соціально–екологічні</th><th>Соціально–економічні</th><th>Еколого–економічні</th></tr>
<tr><td rowspan="8">Фінансові</td><td colspan="3">Неефективність системи державної підтримки сільськогосподарського виробництва та розвитку сільських територій, залучення фінансових ресурсів на ці потреби.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Відсутність механізму міжсекторального перерозподілу коштів на потреби розвитку сільських територій (механізм модуляції САП)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Неврегульованість питань сплати ПДФО за місцем здійснення підприємницької діяльності (розташування земельної ділянки), укладання соціальних угод між суб’єктами господарювання та органами місцевого самоврядування для фінансування розвитку сільської місцевості, передбачивши відповідні кошти у складі фіксованого сільськогосподарського податку</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Відсутність механізму платежів до спеціального фонду місцевих бюджетів за завдання шкоди здоров’ю у результаті забруднення навколишнього природного середовища</td><td colspan="2">Відсутність диференційованого підходу щодо надання пільг сільгоспвиробникам залежно від розміру підприємства, його соціальної та екологічної відповідальності</td></tr>
<tr><td colspan="2">Недосконаліть механізмів співфінансування суспільно значимих проектів та розвитку державно–приватного партнерства</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Низька ефективність державної підтримки фермерських господарств, малих та середніх сільськогосподарських товаровиробників шляхом надання пільгових кредитів (у т.ч. шляхом прийняття і виконання програми мікрокредитування малих сільських господарств, у тому числі довгострокових), а також розвитку сільського зеленого туризму</td><td>Недосконаліть ставок рентних платежів за використання природних ресурсів.</td></tr>
<tr><td>Відсутність механізму перехресної відповідальності</td></tr>
<tr><td>Нерозвиненість практики впровадження агроекологічних схем стимулювання суб’єктів господарювання на основі платежів за екосистемні послуги</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Інфраструк–турні</td><td colspan="3">Критичний стан транспортних мереж у сільській місцевості (відсутність транспортного сполучення та погана якість дорожнього покриття), що погіршує доступність соціальних послуг та місць прикладання праці, обмежує можливості реформування систем охорони здоров’я, формування освітніх округів тощо</td></tr>
<tr><td>Низький рівень забезпечення сільських населених пунктів мережами централізованого водозабезпечення та водовідведення. Високий рівень зношення та критичний стан наявних</td><td>Несформованість бізнес–інфраструктури з обслуговування суб’єктів господарювання (передусім малих і середніх) на сільських територіях</td><td></td></tr>
</table>

	мереж. Несформованість цілісної системи поводження з побутовими відходами		
Ментально–мотиваційні	Низький рівень екологічної культури населення	Підприємницька пасивність значної кількості сільських жителів. Утрата ідей кооперативної культури, яка була притаманна сільському соціуму протягом століть.	Відсутність місцевих ініціатив та попиту в суспільстві на проекти «синьої економіки».

Додаток В
Таблиця В.1

Перелік показників по блоках, їх стандартні значення та ваги*

	Блоки та показники	Характер впливу на рівень розвитку сільських територій	Стандартне значення ($x_{st\ ij}$)	Вага
1	**Відтворення та розселення населення Б1**			
1.1	Щільність сільського населення, осіб на 1 кв. км	Стимулятор	150	0,563
1.2	Частка сільських населених пунктів, де за 2011–2013 роки кількість померлих перевищує кількість народжених	Дестимулятор	50	0,125
1.3	Частка сільських населених пунктів з числом жителів 49 і менше	Дестимулятор	0,9	0,046
1.4	Частка сільських населених пунктів, де немає дітей віком 0–5 років	Дестимулятор	5,6	0,266
2	**Сфера прикладання праці Б2**			
2.1	Рівень зайнятості населення, відсотків до населення працездатного віку	Стимулятор	62	0,087
2.2	Частка осіб, зайнятих у сільському господарстві, мисливстві та надання пов'язаних із ними послуг, яке працює за місцем реєстрації проживання, відсотків від загальної кількості зайнятих	Дестимулятор	40	0,671
2.3	Частка населення, яке працює за місцем реєстрації проживання, відсотків від загальної кількості зайнятих	Стимулятор	45	0,242
3	**Умови проживання**			
3.1	*Житло та транспортна доступність Б3.1*			
3.1.1	Забезпеченість населення житловою площею, м кв. на 1 особу	Стимулятор	21	0,036
3.1.2	Частка житлового фонду, збудованого після 1990 р., відсотків до загальної кількості будинків	Стимулятор	8	0,148
3.1.3	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають водогонів	Дестимулятор	7,2	0,054
3.1.4	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають каналізації	Дестимулятор	7,3	0,092
3.1.5	Частка сільських населених пунктів, що не мали освітлених вулиць та вулиць з твердим покриттям	Дестимулятор	14,0	0,427
3.1.6	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктів, які не мають зупинки громадського транспорту та знаходяться на відстані до найближчої зупинки більше 3 км, відсотків до загальної кількості сільських жителів	Дестимулятор	1,8	0,243

3.2	*Соціальна інфраструктура Б3.2*			
3.2.1	Частка сільських населених пунктів, що не мають дошкільних навчальних закладів, але мають 20 і більше дітей до 6 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	Дестимулятор	66	0,146
3.2.2	Частка сільських населених пунктів, що не мають шкіл, але мають 50 і більше дітей у віці 7–17 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	Дестимулятор	55,6	0,237
3.2.3	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мали лікувальних закладів та пересувного обслуговування, відсотків до загальної кількості сільських жителів	Дестимулятор	5,7	0,046
3.2.4	Частка сільських населених пунктів, що не мають торговельних закладів, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	Дестимулятор	30,1	0,572

Таблиця В.2

Приклад заповнення таблиці для попарного порівняння показників блоку

При порівнянні використовується така шкала оцінок:

Оцінка	***Експертне судження***
1	Обидва показники однаково важливі
3	Незначна, помірна перевага, дещо більша значимість цього показника над іншим у порівнювальній парі
5	Показник має суттєву перевагу, значимість у порівнянні з іншим
7	Показник має значну перевагу, значимість у порівнянні з іншим
9	Показник має дуже суттєву перевагу, значимість (майже абсолютну) у порівнянні з іншим
2, 4, 6, 8	Проміжні значення між сусідніми судженнями

Блок 1

	Показник 1	*Оцінка 1*	*Показник 2*	*Оцінка 2*
1	Щільність сільського населення, осіб на 1 кв. км	5	Частка сільських населених пунктів, де за 2011–2013 роки кількість померлих перевищує кількість народжених	1
2	Щільність сільського населення, осіб на 1 кв. км	5	Частка сільських населених пунктів з числом жителів 49 і менше	1
3	Щільність сільського населення, осіб на 1 кв. км	5	Частка сільських населених пунктів, де немає дітей віком 0–5 років,	1
	Частка сільських населених пунктів, де за 2011–2013 роки кількість померлих перевищує кількість народжених	7	Частка сільських населених пунктів з числом жителів 49 і менше	1
4	Частка сільських населених пунктів, де за 2011–2013 роки кількість померлих перевищує кількість народжених	1	Частка сільських населених пунктів, де немає дітей віком 0–5 років,	5
5	Частка сільських населених пунктів з числом жителів 49 і менше	1	Частка сільських населених пунктів, де немає дітей віком 0–5 років,	5

Блок 2

	Показник 1	*Оцінка 1*	*Показник 2*	*Оцінка 2*
1	Рівень зайнятості населення, відсотків до населення працездатного віку	7	Частка осіб, зайнятих у сільському господарстві, мисливстві та надання пов'язаних із ними послуг, яке працює за місцем реєстрації проживання, відсотків від загальної кількості зайнятих за місцем реєстрації проживання	1
2	Рівень зайнятості населення, відсотків до населення працездатного віку	3	Частка працюючих осіб у межах даного СП, відсоток від загальної кількості працюючих	1
3	Частка осіб, зайнятих у сільському господарстві, мисливстві та надання пов'язаних із ними послуг, яке працює за місцем реєстрації проживання, відсотків від загальної кількості зайнятих за місцем реєстрації проживання	1	Частка працюючих осіб у межах даного СП, відсоток від загальної кількості працюючих	3

Блок 3.1

	Показник 1	*Оцінка 1*	*Показник 2*	*Оцінка 2*
1	Забезпеченість населення житловою площею, м кв. на 1 особу	5	Частка житлового фонду, збудованого після 1990 р., відсотків до загальної кількості будинків	1
2	Забезпеченість населення житловою площею, м кв. на 1 особу	5	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають водогонів	1
3	Забезпеченість населення житловою площею, м кв. на 1 особу	5	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають каналізації	1
4	Забезпеченість населення житловою площею, м кв. на 1 особу	3	Частка сільських населених пунктів, що не мали освітлених вулиць та вулиць з твердим покриттям	1
5	Забезпеченість населення житловою площею, м кв. на 1 особу	7	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мають зупинки громадського транспорту та знаходяться на відстані до найближчої зупинки більше 3 км, відсотків до загальної кількості сільських жителів	1
6	Частка житлового фонду, збудованого після 1990 р., відсотків до загальної кількості будинків	1	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають водогонів	5
7	Частка житлового фонду, збудованого після 1990 р., відсотків до загальної кількості будинків	1	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають каналізації	3
8	Частка житлового фонду, збудованого після 1990 р., відсотків до загальної кількості будинків	3	Частка сільських населених пунктів, що не мали освітлених вулиць та вулиць з твердим покриттям	1
9	Частка житлового фонду, збудованого після 1990 р., відсотків до загальної кількості будинків	3	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктів, які не мають зупинки громадського транспорту та знаходяться на відстані до найближчої зупинки більше 3 км, відсотків до загальної кількості сільських жителів	1
10	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають водогонів	3	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають каналізації	1
11	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають водогонів	7	Частка сільських населених пунктів, що не мали освітлених вулиць та вулиць з твердим покриттям	1
12	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають водогонів	7	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктів, які не мають зупинки громадського транспорту та знаходяться на відстані до найближчої зупинки більше 3 км, відсотків до загальної кількості сільських жителів	1
13	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають каналізації	5	Частка сільських населених пунктів, що не мали освітлених вулиць та вулиць з твердим покриттям	1
14	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають каналізації	3	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктів, які не мають зупинки громадського транспорту та знаходяться на відстані до найближчої зупинки більше 3 км, відсотків до загальної кількості сільських жителів	1
15	Частка сільських населених пунктів, що не мали освітлених вулиць та вулиць з твердим покриттям	1	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктів, які не мають зупинки громадського транспорту та знаходяться на відстані до найближчої зупинки більше 3 км, відсотків до загальної кількості сільських жителів	5

Блок 3.2

	Показник 1	*Оцінка 1*	*Показник 2*	*Оцінка 2*
1	Частка сільських населених пунктів, що не мають дошкільних навчальних закладів, але мають 20 і більше дітей до 6 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	3	Частка сільських населених пунктів, що не мають шкіл, але мають 50 і більше дітей у віці 7–17 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	1
2	Частка сільських населених пунктів, що не мають дошкільних навчальних закладів, але мають 20 і більше дітей до 6 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	1	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мали лікувальних закладів та пересувного обслуговування, відсотків до загальної кількості сільських жителів	5
3	Частка сільських населених пунктів, що не мають дошкільних навчальних закладів, але мають 20 і більше дітей до 6 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	3	Частка сільських населених пунктів, що не мають торговельних закладів, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	1
4	Частка сільських населених пунктів, що не мають шкіл, але мають 50 і більше дітей у віці 7–17 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	1	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мали лікувальних закладів та пересувного обслуговування, відсотків до загальної кількості сільських жителів	5
5	Частка сільських населених пунктів, що не мають шкіл, але мають 50 і більше дітей у віці 7–17 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	5	Частка сільських населених пунктів, що не мають торговельних закладів, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	1
6	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мали лікувальних закладів та пересувного обслуговування, відсотків до загальної кількості сільських жителів	7	Частка сільських населених пунктів, що не мають торговельних закладів, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	1

Таблиця В.3

Матриця попарних порівнянь
(матриця А)
Блок 1

Показники	Щільність сільського населення, осіб на 1 кв. км	Частка сільських населених пунктів, де за 2011–2013 роки кількість померлих перевищує кількість народжених	Частка сільських населених пунктів з числом жителів 49 і менше	Частка сільських населених пунктів, де немає дітей віком 0–5 років
Щільність сільського населення, осіб на 1 кв. км	1	5	5	5
Частка сільських населених пунктів, де за 2011–2013 роки кількість померлих перевищує кількість народжених	1	1	7	1
Частка сільських населених пунктів з числом жителів 49 і менше	1	1	1	1
Частка сільських населених пунктів, де немає дітей віком 0–5 років	1	5	5	1

Блок 2

Показники	Рівень зайнятості населення, відсотків до населення працездатного віку	Частка осіб, зайнятих у сільському господарстві, мисливстві та надання пов'язаних із ними послуг, яке працює за місцем реєстрації проживання, відсотків від загальної кількості зайнятих за місцем реєстрації проживання	Частка працюючих осіб у межах даного СП, відсоток від загальної кількості працюючих
Рівень зайнятості населення, відсотків до населення працездатного віку	1	1	1
Частка осіб, зайнятих у сільському господарстві, мисливстві та надання пов'язаних із ними послуг, яке працює за місцем реєстрації проживання, відсотків від загальної кількості зайнятих за місцем реєстрації проживання	7	1	3
Частка працюючих осіб у межах даного СП, відсоток від загальної кількості працюючих	3	1	1

Блок 3.1

Показники	Забезпеченість населення житловою площею, м кв. на 1 особу	Частка житлового фонду, збудованого після 1990 р., відсотків до загальної кількості будинків	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають водогонів	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають каналізації	Частка сільських населених пунктів, що не мали освітлених вулиць та вулиць з твердим покриттям	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мають зупинки громадського транспорту та знаходяться на відстані до найближчої зупинки більше 3 км, відсотків до загальної кількості сільських жителів
Забезпеченість населення житловою площею, м кв. на 1 особу	1	1	1	1	1	1
Частка житлового фонду, збудованого після 1990 р., відсотків до загальної кількості будинків	5	1	5	3	1	1
Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають водогонів	5	1	1	1	1	1
Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають каналізації	5	1	3	1	1	1
Частка сільських населених пунктів, що не мали освітлених вулиць та вулиць з твердим покриттям	3	3	7	5	1	5
Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мають зупинки громадського транспорту та знаходяться на відстані до найближчої зупинки більше 3 км, відсотків до загальної кількості сільських жителів	7	3	7	3	1	1

Блок 3.2

Показники	Частка сільських населених пунктів, що не мають дошкільних навчальних закладів, але мають 20 і більше дітей до 6 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	Частка сільських населених пунктів, що не мають шкіл, але мають 50 і більше дітей у віці 7–17 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мали лікувальних закладів та пересувного обслуговування, відсотків до загальної кількості сільських жителів	Частка сільських населених пунктів, що не мають торговельних закладів, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів
Частка сільських населених пунктів, що не мають дошкільних навчальних закладів, але мають 20 і більше дітей до 6 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	1	1	5	1
Частка сільських населених пунктів, що не мають шкіл, але мають 50 і більше дітей у віці 7–17 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	3	1	5	1
Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мали лікувальних закладів та пересувного обслуговування, відсотків до загальної кількості сільських жителів	1	1	1	1
Частка сільських населених пунктів, що не мають торговельних закладів, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	3	5	7	1

Таблиця В.4

Модифікована матриця попарних порівнянь
(матриця А*)
Блок 1

Показники	Щільність сільського населення, осіб на 1 кв. км	Частка сільських населених пунктів, де за 2011–2013 роки кількість померлих перевищує кількість народжених	Частка сільських населених пунктів з числом жителів 49 і менше	Частка сільських населених пунктів, де немає дітей віком 0–5 років
Щільність сільського населення, осіб на 1 кв. км	1,00	5,00	5,00	5,00
Частка сільських населених пунктів, де за 2011–2013 роки кількість померлих перевищує кількість народжених	0,20	1,00	7,00	0,20
Частка сільських населених пунктів з числом жителів 49 і менше	0,20	0,14	1,00	0,20
Частка сільських населених пунктів, де немає дітей віком 0–5 років	0,20	5,00	5,00	1,00

Блок 2

Показники	Рівень зайнятості населення, відсотків до населення працездатного віку	Частка осіб, зайнятих у сільському господарстві, мисливстві та надання пов'язаних із ними послуг, яке працює за місцем реєстрації проживання, відсотків від загальної кількості зайнятих за місцем реєстрації проживання	Частка працюючих осіб у межах даного СП, відсоток від загальної кількості працюючих
Рівень зайнятості населення, відсотків до населення працездатного віку	1,00	0,14	0,33
Частка осіб, зайнятих у сільському господарстві, мисливстві та надання пов'язаних із ними послуг, яке працює за місцем реєстрації проживання, відсотків від загальної кількості зайнятих за місцем реєстрації проживання	7,00	1,00	3,00
Частка працюючих осіб у межах даного СП, відсоток від загальної кількості працюючих	3,00	0,33	1,00

Блок 3.1

Показники	Забезпеченість населення житловою площею, м кв. на 1 особу	Частка житлового фонду, збудованого після 1990 р., відсотків до загальної кількості будинків	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають водогонів	Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають каналізації	Частка сільських населених пунктів, що не мали освітлених вулиць та вулиць з твердим покриттям	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мають зупинки громадського транспорту та знаходяться на відстані до найближчої зупинки більше 3 км, відсотків до загальної кількості сільських жителів
Забезпеченість населення житловою площею, м кв. на 1 особу	1,00	0,20	0,20	0,20	0,33	0,14
Частка житлового фонду, збудованого після 1990 р., відсотків до загальної кількості будинків	5,00	1,00	5,00	3,00	0,33	0,33
Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають водогонів	5,00	0,20	1,00	0,33	0,14	0,14
Частка населення, яке проживає в населених пунктах, що не мають каналізації	5,00	0,33	3,00	1,00	0,20	0,33
Частка сільських населених пунктів, що не мали освітлених вулиць та вулиць з твердим покриттям	3,00	3,00	7,00	5,00	1,00	5,00
Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мають зупинки громадського транспорту та знаходяться на відстані до найближчої зупинки більше 3 км, відсотків до загальної кількості сільських жителів	7,00	3,00	7,00	3,00	0,20	1,00

Блок 3.2

Показники	Частка сільських населених пунктів, що не мають дошкільних навчальних закладів, але мають 20 і більше дітей до 6 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	Частка сільських населених пунктів, що не мають шкіл, але мають 50 і більше дітей у віці 7–17 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мали лікувальних закладів та пересувного обслуговування, відсотків до загальної кількості сільських жителів	Частка сільських населених пунктів, що не мають торговельних закладів, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів
Частка сільських населених пунктів, що не мають дошкільних навчальних закладів, але мають 20 і більше дітей до 6 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	1,00	0,33	5,00	0,33
Частка сільських населених пунктів, що не мають шкіл, але мають 50 і більше дітей у віці 7–17 років, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	3,00	1,00	5,00	0,20
Частка населення, що проживає у сільських населених пунктах, які не мали лікувальних закладів та пересувного обслуговування, відсотків до загальної кількості сільських жителів	0,20	0,20	1,00	0,14
Частка сільських населених пунктів, що не мають торговельних закладів, відсотків до загальної кількості сільських населених пунктів	3,00	5,00	7,00	1,00

Таблиця В.5

Розрахунок ваг показників
Блок 1

Крок 1

Матриця $\mathbf{A^1} = \mathbf{A^*}\ \mathbf{A^*}$								
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**		S_i	w_i	Δw_i
1.1	4,000	35,700	70,000	12,000		121,70000	0,55678	–
1.2	1,840	3,980	16,000	2,800		24,62000	0,11264	–
1.3	0,468	2,280	3,980	1,428		8,15600	0,03731	–
1.4	2,400	11,700	46,000	4,000		64,10000	0,29326	–
S	*x*	*x*	*x*	*x*		218,58000	1,00000	*x*

Крок 2

Матриця $\mathbf{A^2} = \mathbf{A^1}\ \mathbf{A^1}$								
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**		S_i	w_i	Δw_i
1.1	143,248	584,886	1681,800	295,920		2705,854	0,56566	–0,00888
1.2	28,8912	150,7684	384,960	64,272		628,8916	0,13147	–0,01883
1.3	11,35704	51,564	150,7684	23,39544		237,08488	0,04956	–0,01225
1.4	62,256	283,926	722,28	143,248		1211,71	0,25331	0,03995
S	*x*	*x*	*x*	*X*		4783,54048	1,00000	*X*

Крок 3

Матриця $\mathbf{A^3} = \mathbf{A^2}\ \mathbf{A^2}$								
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**		S_i	w_i	Δw_i
1.1	74941	342705	933371	161718		1512735	0,56569	–0,00003
1.2	16867	77727	211091	36452		342137	0,12794	0,00353
1.3	6485	28833	78579	13553		127450	0,04766	0,00190
1.4	34242	157135	426364	74089		691830	0,25871	–0,00540
S	*x*	*x*	*x*	*x*		2674152	1,00000	*x*

Крок 4

Матриця $\mathbf{A}^4 = \mathbf{A}^3\,\mathbf{A}^3$								
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**		S_i	w_i	Δw_i
1.1	22800343207	104643530913	284583790427	49243093363		461270757910	0,56578	0,00000
1.2	5149947475	23636163587	64279779031	11122610661		104188500754	0,12779	0,00000
1.3	1915281237	8790322478	23905794071	4136527550		38747925336	0,04753	0,00000
1.4	10433179045	47883864982	130222413219	22533123989		211072581235	0,25890	0,00000
S	*x*	*x*	*x*	*x*	*x*	815279765235	1,00000	*x*

Всі $\left|\Delta w_i\right| < \varepsilon = 0{,}0001$, тому ваги, отримані на четвертому кроці, є вагами відповідних показників.

Блок 2

Крок 1

Матриця $\mathbf{A^1} = \mathbf{A^*}\,\mathbf{A^*}$								
	1.1	**1.2**	**1.3**			S_i	w_i	Δw_i
1.1	2,97	0,389	1,08			4,439	0,0868876	–
1.2	23	2,97	8,31			34,28	0,6709859	–
1.3	8,31	1,08	2,98			12,37	0,2421265	–
S	*x*	*x*	*x*			51,089	1,00000	*x*

Крок 2

Матриця $\mathbf{A^2} = \mathbf{A^1}\,\mathbf{A^1}$								
	1.1	**1.2**	**1.3**			S_i	w_i	Δw_i
1.1	26,7427	3,47706	9,65859			39,87835	0,0871935	–0,0003059
1.2	205,6761	26,7427	74,2845			306,7033	0,6706026	0,0003833
1.3	74,2845	9,65859	26,83			110,77309	0,2422039	–0,0000774
S	*x*	*x*	*x*			457,35474	1,00000	*x*

Крок 3

Матриця $\mathbf{A^3} = \mathbf{A^2}\,\mathbf{A^2}$								
	1.1	**1.2**	**1.3**			S_i	w_i	Δw_i
1.1	2147,803672	279,2603057	775,7284081			3202,792386	0,0871928	0,00000
1.2	16518,85542	2147,803672	5966,162356			24632,82145	0,6706035	0,00000
1.3	5966,162356	775,7284081	2154,815958			8896,706722	0,2422038	0,00000
S	*x*	*x*	*x*			36732,32056	1,00000	*x*

Всі $\left|\Delta w_i\right| < \varepsilon = 0{,}0001$, тому ваги, отримані на третьому кроці, є вагами відповідних показників.

Блок 3.1

Крок 1

Матриця $\mathbf{A^1} = \mathbf{A^*}\ \mathbf{A^*}$									
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**	**1.5**	**1.6**	S_i	w_i	Δw_i
1.1	5,97	1,916	5,29	3,136	0,822	2,09	19,224	0,029638885	5,97
1.2	53,3	5,97	24,62	11,29	3,676	4,7	103,556	0,159658986	53,3
1.3	14,05	2,3489	5,95	3,38	2,09	1,8549	29,6738	0,045750018	14,05
1.4	29,56	3,85	12,36	5,97	2,6447	2,8889	57,2736	0,088302415	29,56
1.5	116	24,65	79,6	36,91	5,96	14,04	277,16	0,427315507	116
1.6	79,6	10,39	40,8	19,71	5,28	5,94	161,72	0,249334189	79,6
S	*x*	*x*	*x*	*x*	*x*	*x*	648,6074	1,00000	*x*

Крок 2

Матриця $\mathbf{A^2} = \mathbf{A^1}\ \mathbf{A^1}$									
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**	**1.5**	**1.6**	S_i	w_i	Δw_i
1.1	566,53436	89,353721	299,69288	148,4896	47,2354	64,3099914	1215,615935	0,040352331	–0,010713446
1.2	2116,5814	378,506518	119,3414	613,48516	193,8	297,268359	3718,982838	0,123451512	0,036207474
1.3	783,67521	138,722599	451,377638	224,57146	63,8092	101,567173	1763,72327	0,058546735	–0,012796718
1.4	1268,57424	226,85082	726,89176	368,147838	111,09	174,343159	2875,898186	0,095465345	–0,00716293
1.5	6024,7486	991,28204	3197,5986	1628,1872	559,605	779,650339	13181,07224	0,437545255	–0,010229748
1.6	3270,1706	578,12912	1825,9014	934,4636	303,86	457,231939	7369,756478	0,244638822	0,004695367
S	*x*	*x*	*x*	*x*	*x*	*x*	30125,04895	1,000000000	*x*

Крок 3

Матриця $\mathbf{A^3} = \mathbf{A^2}\ \mathbf{A^2}$									
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**	**1.5**	**1.6**	S_i	w_i	Δw_i
1.1	1427870	243702	788617	397909	125669	185553	3169320	0,037683878	0,002668453
1.2	5856852	1001967	3238052	1635018	516793	764423	13013105	0,15472854	–0,031277028
1.3	2091750	357975	1157406	584169	184174	272758	4648232	0,055268451	0,003278285
1.4	3474166	594482	1921516	970105	306307	453357	7719933	0,091791618	0,003673727
1.5	16000401	2731940	8834256	4459949	1411666	2083540	35521752	0,42236106	0,015184195
1.6	9016651	1541855	4983327	2516333	795804	1176498	20030468	0,238166454	0,006472368
S	*x*	*x*	*x*	*x*	*x*	*x*	84102810	1,00000	*x*

Крок 4

Матриця $\mathbf{A^4 = A^3\,A^3}$									
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**	**1.5**	**1.6**	S_i	w_i	Δw_i
1.1	10181951847920	1740427033962	5627364253935	2840709063214	897574016303	1326872523909	22614898739243	0,037655721	0,0000
1.2	41846145550478	7152871743654	23127539798697	11674850182968	3688886701623	5453235539913	92943529517333	0,154758846	0,0000
1.3	14940079292986	2553748767283	8257092573900	4168204296199	1317020332768	1946936799700	33183082062836	0,055252641	0,0000
1.4	24820884074028	4242700302151	13718017055493	6924895259023	2188048834789	3234566881863	55129112407347	0,09179464	0,0000
1.5	114194494096890	19519549022240	63113016246993	31859630778192	10066646086292	14881386494774	253634722725381	0,422323289	0,0000
1.6	64412309794960	11010162971668	35599408129387	17970685632207	5678174328519	8393972563579	143064713420320	0,238214862	0,0000
S	*x*	*x*	*x*	*x*	*x*	*x*	600570058872460	1,000000000	*x*

Всі $\left|\Delta w_i\right| < \varepsilon = 0{,}0001$, тому ваги, отримані на четвертому кроці, є вагами відповідних показників.

Блок 3.2

Крок 1

Матриця $\mathbf{A^1 = A^* A^*}$								
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**		S_i	w_i	Δw_i
1.1	3,98	3,31	13,96	1,426		22,68	0,139570382	–
1.2	7,6	3,99	26,4	2,09		40,08	0,246691697	–
1.3	1,42	1,166	3,98	0,386		6,95	0,042789438	–
1.4	22,4	12,39	54	3,97		92,76	0,570936173	–
S	*x*	*x*	*x*	*x*		162,47	1,00000000	*x*

Крок 2

Матриця $\mathbf{A^2 = A^1 A^1}$								
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**		S_i	w_i	Δw_i
1.1	92,762	60,3262	275,5096	23,64316		452,24096	0,14815403	–0,0085836
1.2	144,876	97,7536	429,364	37,6644		709,658	0,232483791	0,0142079
1.3	28,8112	18,77576	87,29	7,53056		142,40752	0,04665267	–0,0038632
1.4	348,924	235,7324	1069,1	94,4424		1748,1988	0,572709509	–0,0017733
S	*x*	*x*	*x*	*x*		3052,50528	1,000000000	*x*

Крок 3

Матриця $\mathbf{A^3 = A^2 A^2}$								
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**		S_i	w_i	Δw_i
1.1	92,762	60,3262	275,5096	23,64316		452,24096	0,14815403	–0,0085836
1.2	144,876	97,7536	429,364	37,6644		709,658	0,232483791	0,0142079
1.3	28,8112	18,77576	87,29	7,53056		142,40752	0,04665267	–0,0038632
1.4	348,924	235,7324	1069,1	94,4424		1748,1988	0,572709509	–0,0017733
S	*x*	*x*	*x*	*x*		3052,50528	1,000000000	*x*

Крок 4

Матриця $\mathbf{A^4 = A^3\,A^3}$								
	1.1	**1.2**	**1.3**	**1.4**		S_i	w_i	Δw_i
1.1	4510302745	2991848179	13557330739	1180253903		22239735566	0,147398408	0,0000
1.2	7144788607	4739398721	21476221691	1869644928		35230053947	0,233494407	0,0000
1.3	1417210017	940087056	4259932463	370854856		6988084392	0,046314962	0,0000
1.4	17527097734	11626362907	52683971837	4586482803		86423915281	0,572792222	0,0000
S	*x*	*x*	*x*	*x*	*x*	150881789186	1,000000000	*x*

Всі $\left|\Delta w_i\right| < \varepsilon = 0{,}0001$, тому ваги, отримані на четвертому кроці, є вагами відповідних показників.

Таблиця В.6

Інтегральний індекс соціального розвитку
Київська область

	Індекс Б1	Індекс Б2	Індекс Б3.1	Індекс Б3.2	Інтегральний індекс
Київська область	0,3184	0,3445	0,2449	0,0867	0,994
Баришівський	0,2691	0,3018	0,2418	0,1080	0,921
Білоцерківський	0,2566	0,5986	0,1949	0,1095	1,160
Богуславський	0,3058	0,3938	0,0525	0,0898	0,842
Бориспільський	0,2281	0,3475	0,1084	0,1473	0,831
Бородянський	0,3149	0,1974	0,1470	0,0799	0,739
Броварський	0,3180	0,2361	0,2890	0,1006	0,944
Васильківський	0,2992	0,2579	0,0981	0,0912	0,746
Володарський	0,1849	0,8210	0,1975	0,0929	1,296
Вишгородський	0,2168	0,2946	0,2081	0,0735	0,793
Згурівський	0,1663	0,5413	0,1419	0,0760	0,925
Іванківський	0,1082	0,2127	0,2159	0,0587	0,596
Кагарлицький	0,2246	0,4357	0,1835	0,0871	0,931
К.–святошинський	0,9289	0,1475	0,1735	0,0802	1,330
Макарівський	0,1862	0,3092	0,0849	0,0829	0,663
Миронівський	0,2324	0,5502	0,1614	0,0758	1,020
Обухівський	0,2625	0,3464	0,1276	0,0877	0,824
П.–хмельницький	0,1796	0,5554	0,3508	0,1096	1,195
Поліський	0,0944	0,2964	0,0218	0,0615	0,474
Рокитнянський	0,2664	0,6735	0,0536	0,1410	1,135
Сквирський	0,2311	0,6114	0,0895	0,1041	1,036
Ставищенський	0,2246	0,6277	0,0409	0,2058	1,099
Таращанський	0,2679	0,5924	0,0476	0,1468	1,055
Тетіївський	0,2621	0,5471	0,0741	0,1487	1,032
Фастівський	0,2154	0,1978	0,1319	0,0687	0,614
Яготинський	0,2444	0,5403	0,0554	0,0793	0,919

Вінницька область

	Індекс Б1	Індекс Б2	Індекс Б3.1	Індекс Б3.2	Інтегральний індекс
Вінницька область	0,3194	0,3575	0,0803	0,0859	0,843
Барський	0,2703	0,2770	0,0694	0,0692	0,686
Бершадський	0,2643	0,4166	0,4004	0,3076	1,389
Вінницький	0,4659	0,2224	0,3173	0,1191	1,125
Гайсинський	0,2854	0,4345	0,0953	0,0840	0,899
Жмеринський	0,2118	0,2607	0,0724	0,0800	0,625
Іллінецький	0,2529	0,4186	0,0985	0,0923	0,862
Калинівський	0,3086	0,3465	0,1124	0,0906	0,858
Козятинський	0,2148	0,4068	0,2210	0,0999	0,943
Крижопільський	0,2217	0,3928	0,0514	0,0888	0,755
Липовецький	0,2221	0,3762	0,0861	0,0697	0,754
Літинський	0,2575	0,2620	0,1151	0,0875	0,722
Могилів–Подільський	0,2490	0,3510	0,0549	0,1127	0,768
Мурованокуриловецький	0,1932	0,2699	0,0605	0,0707	0,594
Немирівський	0,2280	0,3313	0,0747	0,0661	0,700
Оратівський	0,1830	0,4629	0,0617	0,0938	0,801
Піщанський	0,2515	0,3513	0,0522	0,0828	0,738
Погребищенський	0,1957	0,4792	0,1086	0,0769	0,860
Теплицький	0,2279	0,4786	0,1111	0,1082	0,926
Томашпільський	0,2846	0,3912	0,1942	0,1364	1,006
Тростянецький	0,2729	0,3793	0,2689	0,1272	1,048
Тульчинський	0,3025	0,2748	0,1068	0,0996	0,784
Тиврівський	0,3007	0,3998	0,0770	0,0884	0,866
Хмільницький	0,2242	0,4343	0,1013	0,0914	0,851
Чернівецький	0,2175	0,3998	0,0545	0,0635	0,735
Чечельницький	0,1857	0,3174	0,0713	0,1327	0,707
Шаргородський	0,2997	0,3913	0,0690	0,1097	0,870
Ямпільський	0,2790	0,4875	0,0498	0,1009	0,917

Житомирська область

	Індекс Б1	Індекс Б2	Індекс Б3.1	Індекс Б3.2	Інтегральний індекс
Житомирська область	0,2475	0,2667	0,0628	0,0725	0,649
Андрушівський	0,2633	0,2710	0,1306	0,1121	0,777
Баранівський	0,2351	0,3333	0,0576	0,0760	0,702
Бердичівський	0,2450	0,4082	0,0473	0,1076	0,808
Брусилівський	0,1909	0,3630	0,1258	0,0927	0,772
Вол.–Волинський	0,2551	0,1385	0,0484	0,0605	0,503
Ємільчинський	0,1501	0,2593	0,0379	0,0677	0,515
Житомирський	0,2885	0,1038	0,1443	0,0840	0,620
Коростенський	0,1433	0,1043	0,0419	0,0649	0,354
Коростишівський	0,2401	0,2669	0,0527	0,0681	0,628
Лугинський	0,1453	0,1963	0,0439	0,0641	0,450
Любарський	0,2432	0,3420	0,0928	0,1152	0,793
Малинський	0,1403	0,1049	0,0463	0,0536	0,345
Народицький	0,1198	0,1348	0,0527	0,0813	0,389
Нов.–Волинський	0,1934	0,3594	0,0549	0,0855	0,693
Овруцький	0,1443	0,1496	0,0498	0,0633	0,407
Олевський	0,2073	0,1265	0,0645	0,1768	0,575
Попільнянський	0,2106	0,5172	0,1229	0,1144	0,965
Радомишльський	0,1877	0,3795	0,0476	0,0617	0,676
Романівський	0,2145	0,6108	0,0519	0,0679	0,945
Ружинський	0,1887	0,5021	0,0925	0,1013	0,885
Червоноармійський	0,2055	0,2655	0,0567	0,0716	0,599
Черняхівський	0,2779	0,4597	0,0628	0,1109	0,911
Чуднівський	0,2277	0,5412	0,2717	0,1027	1,143

Чернігівська область

	Індекс Б1	Індекс Б2	Індекс Б3.1	Індекс Б3.2	Інтегральний індекс
Чернігівська область	0,2014	0,4619	0,0429	0,0629	0,769
Бахмацький	0,2693	0,7669	0,0434	0,0597	1,139
Бобровицький	0,2113	0,5036	0,0498	0,0711	0,836
Борзнянський	0,1920	0,5708	0,0399	0,0735	0,876
Варвинський	0,2683	0,6404	0,0655	0,0819	1,056
Городнянський	0,2365	0,6074	0,0408	0,0642	0,949
Ічнянський	0,2477	0,8403	0,0422	0,0600	1,190
Козелецький	0,2507	0,3004	0,0476	0,0638	0,663
Коропський	0,1976	0,4106	0,0467	0,0738	0,729
Корюківський	0,2968	0,4265	0,0375	0,0530	0,814
Куликівський	0,1938	0,6529	0,0530	0,0961	0,996
Менський	0,2730	0,4473	0,0423	0,0768	0,839
Ніжинський	0,1325	0,4536	0,0441	0,0680	0,698
Н.–Сіверський	0,2682	0,5414	0,0430	0,0624	0,915
Носівський	0,2493	0,4800	0,0569	0,0693	0,855
Прилуцький	0,1907	0,3660	0,0411	0,0626	0,660
Ріпкинський	0,2636	0,3553	0,0395	0,0546	0,713
Семенівський	0,2664	0,6573	0,0444	0,0575	1,026
Сосницький	0,2178	0,5034	0,0369	0,0727	0,831
Срібнянський	0,2222	0,8769	0,0373	0,0735	1,210
Талалаївський	0,2137	0,5972	0,0315	0,0623	0,905
Чернігівський	0,1433	0,2711	0,0662	0,0667	0,547
Щорський	0,2561	0,3564	0,0436	0,0647	0,721

Таблиця В.7

Інтегральний індекс екологічного розвитку
Київська область

	$I_{зр}$	$I_{атм}$	$I_{інтеграл}$
Київська область	0,067	0,494	0,181
Баришівський	0,369	0,741	0,523
Білоцерківський	0,046	0,685	0,178
Богуславський	0,485	0,666	0,569
Бориспільський	0,482	0,752	0,602
Бородянський	0,659	0,710	0,684
Броварський	0,532	0,643	0,585
Васильківський	0,045	0,690	0,176
Володарський	0,290	0,752	0,467
Вишгородський	0,629	0,680	0,654
Згурівський	0,297	0,807	0,490
Іванківський	0,642	0,938	0,776
Кагарлицький	0,291	0,774	0,475
К.–Святошинський	0,506	0,154	0,279
Макарівський	0,494	0,802	0,629
Миронівський	0,361	0,741	0,517
Обухівський	0,049	0,000	0,003
П.–Хмельницький	0,375	0,837	0,560
Поліський	0,620	0,972	0,776
Рокитнянський	0,402	0,690	0,526
Сквирський	0,258	0,725	0,432
Ставищенський	0,319	0,757	0,492
Таращанський	0,275	0,757	0,456
Тетіївський	0,003	0,731	0,048
Фастівський	0,438	0,796	0,590
Яготинський	0,333	0,450	0,387

Вінницька область

	$I_{зр}$	$I_{атм}$	$I_{інтеграл}$
Вінницька область	0,061	0,540	0,181
Барський	0,420	0,781	0,573
Бершадський	0,363	0,774	0,530
Вінницький	0,409	0,734	0,548
Гайсинський	0,422	0,702	0,544
Жмеринський	0,341	0,881	0,548
Іллінецький	0,425	0,792	0,580
Калинівський	0,407	0,716	0,540
Козятинський	0,325	0,847	0,525
Крижопільський	0,324	0,748	0,492
Липовецький	0,311	0,845	0,513
Літинський	0,493	0,828	0,639
Могилів–Подільський	0,399	0,888	0,595
Мурованокуриловецький	0,424	0,896	0,616
Немирівський	0,404	0,811	0,572
Оратівський	0,355	0,873	0,557
Піщанський	0,457	0,887	0,637
Погребищенський	0,398	0,904	0,600
Теплицький	0,271	0,793	0,464
Томашпільський	0,259	0,729	0,434
Тростянецький	0,438	0,766	0,580
Тульчинський	0,429	0,762	0,571
Тиврівський	0,374	0,829	0,557
Хмільницький	0,345	0,851	0,542
Чернівецький	0,335	0,847	0,533
Чечельницький	0,511	0,904	0,680
Шаргородський	0,403	0,832	0,579
Ямпільський	0,369	0,836	0,556

Житомирська область

	$I_{зр}$	$I_{атм}$	$I_{інтеграл}$
Житомирська область	0,079	0,807	0,252
Андрушівський	0,349	0,886	0,556
Баранівський	0,005	0,873	0,068
Бердичівський	0,391	0,886	0,588
Брусилівський	0,274	0,911	0,500
Вол.–Волинський	0,471	0,825	0,623
Ємільчинський	0,658	0,918	0,777
Житомирський	0,436	0,831	0,602
Коростенський	0,453	0,879	0,631
Коростишівський	0,525	0,873	0,677
Лугинський	0,658	0,918	0,777
Любарський	0,016	0,879	0,119
Малинський	0,696	0,931	0,805
Народицький	0,716	0,972	0,834
Нов.–Волинський	0,182	0,879	0,400
Овруцький	0,589	0,905	0,730
Олевський	0,732	0,925	0,823
Попільнянський	0,331	0,861	0,533
Радомишльський	0,425	0,873	0,609
Романівський	0,578	0,861	0,705
Ружинський	0,323	0,886	0,535
Червоноармійський	0,487	0,925	0,671
Черняхівський	0,357	0,899	0,566
Чуднівський	0,322	0,886	0,534

Чернігівська область

	$I_{зр}$	$I_{атм}$	$I_{інтеграл}$
Чернігівська область	0,020	0,813	0,128
Бахмацький	0,287	0,837	0,490
Бобровицький	0,438	0,855	0,612
Борзнянський	0,457	0,899	0,641
Варвинський	0,047	0,620	0,170
Городнянський	0,592	0,911	0,734
Ічнянський	0,393	0,861	0,582
Козелецький	0,615	0,938	0,759
Коропський	0,597	0,925	0,743
Корюківський	0,687	0,873	0,775
Куликівський	0,502	0,879	0,665
Менський	0,465	0,873	0,637
Ніжинський	0,481	0,925	0,667
Н.–Сіверський	0,594	0,938	0,746
Носівський	0,407	0,855	0,590
Прилуцький	0,282	0,879	0,498
Ріпкинський	0,673	0,951	0,800
Семенівський	0,578	0,938	0,736
Сосницький	0,595	0,938	0,747
Срібнянський	0,356	0,873	0,557
Талалаївський	0,391	0,905	0,595
Чернігівський	0,565	0,855	0,695
Щорський	0,643	0,938	0,776

Таблиця В.8

Матриця визначення рівня еколого–соціального розвитку сільських територій

Екологічний стан	А. Критичний	АА	АБ	АВ	АГ
	Б. Напружений	БА	ББ	БВ	БГ
	В. Задовільний	ВА	ВБ	ВВ	ВГ
	Г. Сприятливий	ГА	ГБ	ГВ	ГГ
		А. Критичний	Б. Напружений	В. Задовільний	Г. Сприятливий
	Соціальний розвиток				

Таблиця В.9

Рівень еколого–соціального розвитку сільських територій

Київська область

Екологічний стан					
	А. Критичний	АА	АБ Васильківський	АВ Обухівський	АГ Тетіївський Білоцерківський
	Б. Напружений	БА	ББ	БВ Яготинський	БГ К.–Святошинський
	В. Задовільний	ВА	ВБ Фастівський	ВВ Бориспільський Богуславський Баришівський Згурівський Кагарлицький Броварський	ВГ Миронівський Сквирський Таращанський Ставищенський Рокитнянський П.–Хмельницький Володарський
	Г. Сприятливий	ГА Іванківський Поліський	ГБ Макарівський Вишгородський Бородянський	ГВ	ГГ
		А. Критичний	**Б. Напружений**	**В. Задовільний**	**Г. Сприятливий**
	Соціальний розвиток				

Вінницька область

Екологічний стан					
	А. Критичний	АА	АБ	АВ	АГ
	Б. Напружений	БА	ББ	БВ	БГ
	В. Задовільний	ВА	ВБ Жмеринський Барський Немирівський Чернівецький Липовецький Крижопільський Могилів–Подільський Тульчинський	ВВ Оратівський Хмільницький Калинівський Погребищенський Іллінецький Тиврівський Шаргородський Гайсинський Ямпільський Теплицький Козятинський	ВГ Томашпільський Тростянецький Вінницький Бершадський
	Г. Сприятливий	ГА Мурованокуриловецький	ГБ Піщанський Літинський Чечельницький	ГВ	ГГ
		А. Критичний	**Б. Напружений**	**В. Задовільний**	**Г. Сприятливий**
	Соціальний розвиток				

Житомирська область

Екологічний стан	**А. Критичний**	АА	АБ Баранівський Любарський	АВ	АГ
	Б. Напружений	БА	ББ Нов.–Волинський	БВ	БГ
	В. Задовільний	ВА	ВБ Житомирський Радомишльський Брусилівський Андрушівський	ВВ Бердичівський Ружинський Черняхівський Попільнянський	ВГ Чуднівський
	Г. Сприятливий	ГА Малинський Коростенський Народицький Овруцький Лугинський Вол.–Волинський Ємільчинський Олевський Червоноармійський	ГБ Коростишівський	ГВ Романівський	ГГ
		А. Критичний	**Б. Напружений**	**В. Задовільний**	**Г. Сприятливий**
	Соціальний розвиток				

Чернігівська область

Екологічний стан					
	А. Критичний	АА	АБ	АВ	АГ Варвинський
	Б. Напружений	БА	ББ	БВ	БГ
	В. Задовільний	ВА	ВБ Прилуцький	ВВ Носівський Талалаївський Бобровицький	ВГ Бахмацький Ічнянський Срібнянський
	Г. Сприятливий	ГА Чернігівський	ГБ Козелецький Ніжинський Ріпкинський Щорський Коропський	ГВ Корюківський Сосницький Менський Борзнянський Н.–Сіверський Городнянський Куликівський	ГГ Семенівський
		А. Критичний	**Б. Напружений**	**В. Задовільний**	**Г. Сприятливий**
	Соціальний розвиток				

Таблиця В.10

Групування районів Київської, Вінницької, Житомирської та Чернігівської областей за рівнем еколого–соціального розвитку сільських територій

Група районів	Київська область	Вінницька область	Житомирська область	Чернігівська область	Усього груп
Критично–Критичний (АА)					
Критично–Напружений (АБ)	1		2		3
Критично–Задовільний (АВ)	1				1
Критично–Сприятливий (АГ)	2			1	3
Напружено–Критичний (БА)					
Напружено–Напружений (ББ)			1		1
Напружено–Задовільний (БВ)	1				1
Напружено–Сприятливий (БГ)	1				1
Задовільно–Критичний (ВА)					
Задовільно–Напружений (ВБ)	1	8	4	1	14
Задовільно–Задовільний (ВВ)	6	11	4	3	24
Задовільно–Сприятливий (ВГ)	7	4	1	3	15
Сприятливо–Критичний (ГА)	2	1	9	1	13
Сприятливо–Напружений (ГБ)	3	3	1	5	12
Сприятливо–Задовільний (ГВ)			1	7	8
Сприятливо–Сприятливий (ГГ)				1	1

Додаток Д.

Схема децентралізованої системи управління

Служба префекта
(обласний рівень)

Префектів призначатиме Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.

Префект – це державний службовець і ця посада не належатиме до політичних.

Основна його функція, як це визначено змінами до Конституції України – здійснення нагляду за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування.

Обласна рада

Виконавчий комітет обласної ради

Повноваження органів місцевого самоврядування на рівні області:

- програми в галузі освіти: спеціалізовані школи–інтернати, підтримка закладів професійно–технічної освіти, інститути післядипломної освіти вчителів, центри і заходи з підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування;
- програми в галузі охорони здоров'я: спеціалізована стаціонарна допомога, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, станції переливання крові, санаторно–курортна допомога;
- програми в галузі культури: регіональні бібліотеки, музеї, виставки, філармонії, палаци культури, підтримка музичних колективів.
- державні програми з інвалідного спорту і реабілітації
- програми розвитку регіону: регіональні інвестиційні програми соціального розвитку, підтримки економічної активності, програми транскордонного співробітництва тощо.

Служба префекта
(районний рівень)

Основні функції, завдання та обов'язки префекта будуть полягати в наступному:

- Нагляд за дотриманням дій органів місцевого самоврядування та інших органів на відповідній території згідно з Конституцією та законами України;
- Реалізація державних програм;
- Координація діяльності органів місцевого самоврядування та ін.

Районна рада

Виконавчий комітет районної ради

Повноваження органів місцевого самоврядування на рівні району:

- програми в галузі освіти: школи–інтернати загального профілю, загальноосвітні школи–інтернати для дітей–сиріт та позбавлених піклування батьків, дитячі будинки;
- програми в галузі охорони здоров'я: лікарні широкого профілю, пологові будинки, програми медико–санітарної освіти;
- програми в галузі соціальної допомоги: притулки для неповнолітніх;
- програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально–тренувальна робота дитячо–юнацьких спортивних шкіл всіх типів, заходи з фізичної культури і спорту, фінансова підтримка організацій фізкультурно–спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

МЕЗОРІВЕНЬ

Голова громади

Рада громади

Виконавчий комітет ради громади
Сільські старости

ЛОКАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

Додаток Е

Перспективні плани формування громад регіонів України

Регіон	Дата затвердження облрадою	Дата затвердження КМУ	Нормативний документ – Розпорядження КМУ	Кількість громад
Вінницький	24.06.2015			106
Волинський	25.06.2015	23.09.2015	від 23вересня 2015 року № 993–р	52
Дніпропетровська	27.05.2015	05.08.2015	від 5 серпня 2015 року № 846–р	69
Донецька	24.07.2015	08.09.2015		38
Житомирська	28.05.2015	12.08.2015	від 12 серпня 2015 року № 901–р	37
Закарпатська	не схвалений			
Запорізька	07.07.2015	16.09.2015	від 16 вересня 2015 року № 938–р	51
Івано–Франківська	24.07.2015			63
Київська	13.08.2015			61
Кіровоградська	14.07.2015			43
Луганська	10.06.2015	05.08.2015	від 5 серпня 2015 року № 833–р	24
Львівська	07.07.2015			160
Миколаївська	12.06.2015	08.09.2015	від 8 вересня 2015 року № 1002–р	28
Одеська	24.06.2015	16.09.2015	від 16 вересня 2015 року № 939–р	24
Полтавська	18.06.2015	23.09.2015	від 23 вересня 2015 року № 994–р	36
Рівненська	12.06.2015	08.09.2015	від 8 вересня 2015 року № 923–р	33
Сумська	25.06.2015	08.09.2015	від 8 вересня 2015 року № 1001–р	49
Тернопільська	не схвалений			
Харківська	18.06.2015	23.09.2015	від 23 вересня 2015 року № 991–р	53
Херсонська	05.06.2015	05.08.2015	від 5 серпня 2015 року № 832–р	41
Хмельницька	28.05.2015	08.09.2015	від 8 вересня 2015 року № 924–р	40
Черкаська	25.06.2015	08.09.2015	від 8 вересня 2015 року № 999–р	44
Чернівецька	28.07.2015			35
Чернігівська	19.06.2015	12.08.2015	від 12 серпня 2015 року № 899–р	45

Додаток Ж

Основні прогнозні показники бюджетів територіальних громад (на основі даних паспортів територіальних громад області)

Вінницька область

Територіальна громада	Обсяг доходів загального фонду бюджету в розрахунку на одну особу, грн		Питома вага власних доходів у загальному обсязі доходів загального фонду, %
	усього	без урахування трансфертів	
Барська	1066,0	841,6	78,9
Войнашівська	1812,3	1310,8	72,3
Копайгородська	838,4	398,8	47,6
Ялтушківська	897,5	432,1	48,1
Верхівська	1370,4	742,0	54,1
Бершадська	1610,6	1368,9	85,0
Війтівська	1273,7	1047,1	82,2
Джулинська	1252,2	1026,1	81,9
Красносільська	1175,6	948,7	80,7
Лісниченська	1656,2	1432,3	86,5
Устянська	1082,9	851,1	78,6
Флоринська	1071,1	852,5	79,6
Шляхівська	1404,1	1176,4	83,8
Агрономічненська	1623,3	1583,7	97,6
Вінницька	2,2	2,0	89,6
Вінницько–Хутірська	1217,6	1087,0	89,3
Вороновицька	1078,8	709,9	65,8
Луко–Мелешківська	1510,5	1293,2	85,6
Сокиринецька	1613,1	1180,4	73,2
Стрижавська	1393,2	1223,0	87,8
Якушинецька	2253,2	2267,3	100,6
Гайсинська	1422,2	1375,1	96,7
Гранівська	1041,5	903,1	86,7
Кіблицька	934,6	675,3	72,3
Кунянська	1022,7	755,9	73,9
Браїлівська	481,8	481,8	100,0
Мартинівська	260,5	260,5	100,0
Северинівська	403,4	326,1	80,8
Станіславівська	366,7	366,7	100,0
Могилівська	425,9	425,9	100,0
Жмеринська	1646,6	1220,5	74,1
Іллінецька	1280,5	1258,5	98,3
Дашівська	789,2	783,7	99,3
Іванівська	522,1	522,1	100,0
Калинівська	1117,7	1092,8	97,8
Корделівська	784,8	784,8	100,0
Новогребельська	957,6	957,6	100,0
Пиківська	541,3	541,3	100,0
Глуховецька	950,4	1160,2	122,1
Козятинська	1628,2	1786,0	109,7

Комсомольська	1232,9	836,8	67,9
Самгородська	1148,8	940,0	81,8
Крижопільська	1088,4	1071,6	98,5
Городківської	1026,5	967,0	94,2
Липовецька	1937,0	вд**	вд
Росошанська	400,7	вд	вд
Турбівська	381,8	вд	вд
Літинська	787,4	вд	вд
Уладівської	677,5	вд	вд
Кожухівська	692,4	вд	вд
Яришівська	359,3	вд	вд
Вендичанська	287,0	вд	вд
Могилів–Подільська	509,8	вд	вд
Бронницька	306,2	вд	вд
Мурованокуриловецька	1099,3	954,5	86,8
Вищеольчедаївська	911,7	463,6	50,8
Котюжанівська	1085,8	926,7	85,4
Лучинчицька	1294,1	928,2	71,7
Михайловецька	967,4	556,8	57,6
Брацлавська	693,6	646,3	93,2
Кіровська	658,4	624,2	94,8
Ковалівська	617,0	567,0	91,9
Кудлаївська	695,1	659,5	94,9
Мельниківська	651,1	605,4	93,0
Немирівська	1503,6	1354,0	90,0
Ситковецька	589,6	546,8	92,7
Оратівська	1160,8	939,9	81,0
Піщанська	1016,7	858,5	84,4
Рудницька	1220,2	1014,6	83,2
Дмитрашківська	1116,6	831,5	74,5
Погребищенська	1084,1	901,4	83,2
Плисківська	928,4	493,4	53,1
Теплицька	1236,5	1041,4	84,2
Соболівська	1137,3	933,4	82,1
Удицька	1288,3	1084,3	84,2
Антонівська	871,0	706,0	81,1
Гнатківська	919,4	763,7	83,1
Вапнярська	1226,5	1059,5	86,4
Комаргородська	772,1	611,7	79,2
Томашпільська	1262,0	1111,5	88,1
Тростянецька	1126,7	1034,3	91,8
Ладижинська	4108,8	3712,5	90,4
Капустянська	905,7	614,2	67,8
Ободівська	855,6	488,6	57,1
Тульчинська	829,2	697,8	84,2
Заозернянська	2242,1	1473,6	65,7
Шпиківська	523,1	357,5	68,3
Гніванська	1058,5	781,6	73,8
Тиврівська	1212,9	1206,5	99,5
Сутисківська	950,1	622,9	65,6

Новоміська	1198,6	1049,8	87,6
Великомитницька	1024,6	749,7	73,2
Жданівська	1380,9	1349,3	97,7
Уланівська	1356,8	1128,2	83,2
Хмільницька	115,6	82,8	71,6
Борівська	818,5	551,7	67,4
Бабчинецька	1210,9	867,7	71,7
Чернівецька	973,8	693,4	71,2
Вербська	749,9	вд	вд
Ольгопільська	631,6	вд	вд
Чечельницька	765,9	вд	вд
Шаргородська	811,6	384,9	47,4
Джуринська	515,5	255,7	49,6
Мурафська	500,6	272,5	54,4
Рахнівсько–Лісова	682,0	419,7	61,5
Ямпільська	1106,6	862,5	77,9

* Дані потребують уточнення;
** Відсутні дані

Одеська область

Територіальна громада	Обсяг доходів загального фонду бюджету в розрахунку на одну особу, грн		Питома вага власних доходів у загальному обсязі доходів загального фонду, %
	усього	без урахування трансфертів	
Виноградівська	970	710	73
Балтська	1173	1031	88
Піщанська	989	713	72
Пужайківська	979	634	65
Червоноармійська	1429	1306	91
Розквітівська	906	659	73
Вікторівська	1766	1186	67
Маразліївська	1218	962	79
Сергіївська	2162	1160	54
Біляївська	1901	2056	108
Вигодянська	1037	709	68
Великомихайлівська	1115	952	85
Червонознам'янська	1114	771	69
Коноплянська	1024	786	77
Петрівська	941	643	68
Іванівська	1490	1490	100
Фонтанська	3440	3265	95
Красносільська	1869	1661	89
Петрівська	1016	703	69
Стрюківська	1145	840	73
Авангардівська	3064	3326	109
Дальницька	2273	1992	88
Овідіопольська	2209	2330	105
Кулевчанська	1114	831	75
Миколаївсько–Новоросійська	1032	781	76
Тузлівська	1419	1072	76
Фрунзівська	1091	814	75
Перехрестівська	1057	630	60
Затишанська	907	500	55

* Дані потребують уточнення.

Полтавська область

Територіальна громада	Обсяг доходів загального фонду бюджету в розрахунку на одну особу, грн		Питома вага власних доходів у загальному обсязі доходів загального фонду, %
	усього	без урахування трансфертів	
Білоцерківська	908	1102	121
Гоголівська	847	646	76
Гадяцька	1506	1506	100
Веприцька	1544	1544	100
Сарівська	1648	1405	85
Лютенська	1711	1711	100
Петрівсько–Роменська	1979	1979	100
Глобинська	2492	2989	120
Кринківська	1379	1379	100
Пустовійтівська	1861	1958	105
Манжелiївська	1543	1380	89
Гребінківська	1432	1467	102
Диканська	1660	1763	106
Баляснeнська	2341	2341	100
Стасівська	1847	1886	102
Зіньківська	627	625	100
Опішнянська	1947	2063	106
Кобеляцька	1170	1159	99
Білицька	1025	1022	100
Бутенківська	1126	1024	91
Озерянська	1163	1041	90
Красненська	1916	1829	95
Радянська	815	659	81
Шенгурівська	1484	1489	100
Козельщинська	1051	1035	98
Ново–Галещинська	763	553	73
Котелевська	1540	1538	100
Комсомольська	3482	3976	114
Недогарівська	1239	1020	82
Піщанська	1104	1104	100
Червонознам’янська	1013	978	97
Дмитрівська	2259	2053	91
Пришибська	4313	3949	92
Омельницька	1403	1403	100
Вирішальненська	1619	1400	86
Гирявоіскавецька	2695	2917	108
Безсалівська	2539	2486	98
Сенчанська	2040	2514	123
Лубенська	1321	1218	92
Новаківська	1977	1759	89
Вовчицька	1651	1447	88
Засульська	1419	1307	92
Машівська	2141	2631	123
Миргородська	1238	1211	98

Комишнянська	1888	1888	100
Великосорочинська	1206	1206	100
Новосанжарська	1130	1062	94
Драбинівська	2142	3020	141
Малоперещепинська	1054	820	78
Семенівська	1500	1405	94
Хорольська	982	967	98
Покровсько–Багачанська	1169	1169	100
Староаврамівська	1682	1682	100
Чутівська	1558	1492	96
Артемівська	1822	1590	87
Шишацька	2201	2338	106
Яреськівська	2169	2392	110

* Дані потребують уточнення.

Чернівецька область

Територіальна громада	Обсяг доходів загального фонду бюджету в розрахунку на одну особу, грн.		Питома вага власних доходів у загальному обсязі доходів загального фонду, %
	усього	без урахування трансфертів	
Вижницька	1076	693	64,4
Вашківецька	786	351	44,6
Берегометська	1005	682	67,8
Герцаївська	783	378	48,3
Глибоцька	947	554	58,6
Волокська	1139	678	59,5
Заставнівська	886	508	57,4
Кострижівська	853	441	51,7
Кельменецька	979	618	63,1
Кіцманська	1070	842	78,7
Ставчанська	764	321	42,0
Шипинецька	891	407	45,7
Драчинецька	748	322	43,0
Неполоковецька	885	606	68,4
Брусницька	752	295	39,2
Мамаївська	1037	616	59,4
Новоселицька	1057	649	61,4
Мамалигівська	811	434	53,6
Магальська	1199	704	58,7
Боянівська	518	401	77,4
Путильська	972	672	69,1
Новодністровська	1170	1148	98,1
Сокирянська	1263	926	73,3
Романківецька	793	404	51,0
Сторожинецька	947	592	62,5
Великокучурівська	736	254	34,5
Старожадівська	758	308	40,6
Чудейська	691	227	32,9
Хотинська	1227	985	80,3
Клішковецька	780	314	40,3
Колінковецька	761	245	32,2
Перебиковецька	680	189	27,7
Недобоївська	756	263	34,8
Рукшинська	778	291	37,4
Чернівецька	1971	1909	96,9

* Дані потребують уточнення.

Додаток К.

План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом на 2014-2017 роки (розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р)

Глава 17. Сільське господарство та розвиток сільських територій

Положення Угоди	Розділ (глава) Угоди, назва заходу	Термін виконання	Відповідальний за виконання з української сторони	Партнери зі сторони ЄС
Стаття 403, додаток XXXVIII	Підтримка статутної діяльності Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування	липень 2015 р.	Мінрегіон, Мінагрополітики, Мінекономрозвитку, Мін'юст	Генеральний директорат Європейської Комісії "Сільське господарство та розвиток сільських територій"
Статті 403, 404	Укладення договорів про двостороннє співробітництво з питань розвитку сільського зеленого туризму між областями України та відповідними адміністративно-територіальними одиницями держав - членів ЄС, організація та проведення тренінгів для сільського населення, відповідних конференцій, засідань за круглим столом, семінарів із залученням експертів ЄС, організація навчальних поїздок до держав - членів ЄС	2014-2017 роки	місцеві держадміністрації, Мінагрополітики, Мінінфраструктури, Держтуризмкурорт, Мінекономрозвитку, Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні (за згодою)	-//-
Стаття 404	Стимулювання розвитку об'єднань дрібних та середніх виробників сільськогосподарської продукції з урахуванням досвіду держав - членів ЄС	-//-	Мінагрополітики, Мінекономрозвитку, Мін'юст	-//-
Стаття 404	Утворення консультаційних служб для сільських громад	-//-	Мінагрополітики, Мінекономрозвитку	-//-

Стаття 404	Утворення кредитних спілок у сільській місцевості з метою розвитку ринкової інфраструктури	-//-	Мінагрополітики, Мінекономрозвитку, Мінфін, Нацкомфінпослуг (за згодою)	-//-
Стаття 404	Вивчення європейського досвіду місцевого самоврядування, організація семінарів в Україні, навчальних поїздок до держав - членів ЄС тощо	-//-	Мінагрополітики, Мінрегіон, Мінекономрозвитку, місцеві держадміністрації	-//-
Стаття 404	Укладення угод про співробітництво між територіальними громадами для ведення секторального діалогу	-//-	-//-	-//-
Статті 404, 405	Обмін інформацією з уповноваженими інституціями ЄС щодо законодавства та процедурних змін, прийнятих з питань санітарних та фітосанітарних заходів	-//-	Мінагрополітики, Держветфітослужба, МОЗ	-//-
Стаття 405, додаток XXXVIII	Розроблення плану заходів з наближення законодавства України до права ЄС в частині політики якості, органічного фермерства, генетично модифікованих зернових культур, біорозмаїття, маркетингових стандартів для рослин, насіння рослин, продуктів, отриманих з рослин, фруктів та овочів, а також маркетингових стандартів для живих тварин та продуктів тваринного походження	грудень 2014 р.	Мінагрополітики, Мінекономрозвитку, Мін'юст, Держсільгоспінспекція	-//-
Стаття 405, додаток XXXVIII	Розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Регламенту Ради ЄС №	березень 2016 р.	Мінагрополітики, Держсільгоспінспекція, інші центральні органи виконавчої влади	-//-

	479/2008 від 29 квітня 2008 р. про спільну організацію ринку вина			
Стаття 405, додаток XXXVIII	Розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Регламенту 555/2008/ЄС Європейської Комісії від 27 липня 2008 р., що визначає детальні правила впровадження Регламенту Ради 479/2008/ЄС щодо програм підтримки, торгівлі з третіми країнами, виробничого потенціалу та контролю виноробної галузі	березень 2016 р.	Мінагрополітики, Держсільгосп-інспекція, інші центральні органи виконавчої влади	-//-

Наукове видання

СОЦІОЕКОЛОГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Монографія

Редактори
В. М. Чередніченко, С. А. Вовк

Підписано до друку 24.11.2016 р.
Формат 60×84/16
Ум. друк. арк. 18,84. Обл.-вид. арк. 20,26
Тираж 300.

Видавець Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”
Адреса редакції та видавця: 01032, Київ-32, бульвар Т. Шевченка, 60