

Вікторія ЧЕРНЯТІНА
Національна академія державного управління
при Президенті України
Харківський регіональний інститут державного управління

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

Узагальнюються основні проблеми державного регулювання розвитку сільських територій як соціально-економічні системи, що потребує державного управління. Аналізується вплив держави на сільські території, який здійснюється через управлінсько-регулятивні функції державної політики, що має своє закріплення в нормативно-правових актах, розробленні загальнодержавних та регіональних стратегій розвитку, прийнятті та реалізації різних програм, виконанні розпорядчо-адміністративних функцій через певні державні органи. Визначається, що більшість сільських територій перебувають у занедбаному стані без інфраструктури та необхідного розвитку. Характеризується сучасний стан розвитку сільських територій та визначаються економічні, соціальні та екологічні проблеми, а також можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: державне регулювання, сільські території, розвиток сільських територій, сталий розвиток.

Viktoriia Cherniatina. State regulation of sustainable rural development in Ukraine

The main problems of state regulation of the rural territories development as general and economic systems that require state administration are generalized. The impact of the state on rural territories is exerted through administrative-regulatory functions of the state policy which is fixed in the appropriate normative and legal acts, elaborated state and regional development strategies, a variety of adopted and implemented programs, and in regulatory and administrative functions performed by public authorities. It has been determined that the majority of rural areas are abandoned, lacking the necessary infrastructure and development. The current state of development of rural areas is characterized; the economic, social and environmental problems are identified, and possible solutions suggested.

Key words: state regulation, rural areas, rural development, sustainable development.

В Україні досить активно досліджувалися проблеми сталого розвитку взагалі, однак зовсім мало робіт, присвячених державному регулюванню сталого розвитку сільських територій. На сьогодні сільські території переживають системну кризу, основними проявами якої є низький рівень доходів сільського населення, високий ступінь зносу основних виробничих фондів, транспорту, слабкість розвитку виробничої інфраструктури, низький рівень розвитку малого та середнього бізнесу, зниження якості сільського життєвого середовища і загострення проблеми бідності населення. Тому проблема державного регулювання сталого розвитку сільських територій є надзвичайно актуальною і вимагає негайного вирішення.

Проблеми державного регулювання сталого розвитку сільських територій висвітлювались у дослідженнях М. А. Латиніна, С. А. Лісовського, С. В. Майстро, В. В. Мамонової, Х. М. Притули, Л. Г. Руденко, А. М. Статівки, В. В. Юрчишина та ін. У зв'язку з новими реаліями, такими як: децентралізація влади, об'єднання територіальних громад – проблеми державного регулювання сталого розвитку сільських територій потребують нового підходу до їх розв'язання.

Метою статті є визначення проблем державного регулювання сталого розвитку сільських територій та можливих шляхів їх розв'язання.

Вирівнювання економічного розвитку регіонів, їх перехід до стійкого соціо-еколого-економічного розвитку є одним із головних пріоритетів економічної політики України. Досягти цього можна шляхом аналізу порівняльних конкурентних переваг окремих регіонів і територій, визначення найбільш ефективних напрямів

Public administration mechanisms

їх реалізації, проведення комплексу заходів для залучення необхідних інвестицій, стимулювання обраних пріоритетних напрямів розвитку території. Розпочинати необхідно з найуразливіших регіонів, якими є сільські території, тому доцільно виокремити основні проблеми державного регулювання розвитку сільських територій у контексті складників сталого розвитку.

На сьогодні саме народ України є головним чинником, який потенційно здатний забезпечити перехід країни до моделі сталого розвитку. На даний час демографічну ситуацію на сільських територіях можна охарактеризувати так: низька народжуваність, висока смертність, старіння та міграція населення.

Упродовж усього періоду з 2000 р. бідність в Україні характеризується відмінностями залежно від типу поселення. Масштаби бідності зростають зі зменшенням розміру населеного пункту. Використання немонетарних оцінок дозволяє встановити, що поселенський складник бідності є домінуючим серед інших чинників виникнення бідності. Проживання родини в сільській місцевості підвищує ризик немонетарної бідності у 2,5 рази. Навантаження зростає ще більше в родині із дорослими особами непрацездатного віку. Надвисокий рівень бідності в сільській місцевості пояснюється вкрай обмеженим доступом сільських мешканців до інфраструктурних об'єктів та соціальних послуг. Так, сільські школи недостатньо забезпечені спеціальним обладнанням, необхідним для надання якісної загальної освіти, що знижує конкурентоздатність сільських дітей на ринку праці. У зв'язку з поганою дорожньою інфраструктурою шлях до і зі школи займає багато часу (навіть за наявності шкільного автобуса). Інколи через відсутність школи на доступній відстані сільські діти змушені навчатися в інтернатах [4].

На початку 2000-х рр. економіка України мала високі темпи економічного зростання. Так, середньорічне зростання ВВП перевищувало 8 %. Унаслідок кризи 2008 – 2009 рр. економіка України зазнала спаду. Єдиною галуззю економіки, що показує високі темпи розвитку, є аграрний сектор.

У 2014 р. Україна стикнулася з найгострішими викликами: економічна криза, анексія АР Крим та військовий конфлікт на сході країни. Нині економічну ситуацію можна охарактеризувати так: зниження ВВП, знецінення гривні, спад промисловості, зменшення обсягів виробництва в сільському господарстві, зростання споживчих цін, зниження купівельної спроможності.

Найвищий рівень безробіття також є характерним для сільських територій. Більшість населення сільських територій зайняті в сільському господарстві, яке характеризується уразливою зайнятістю. Люди переважно працюють в особистому господарстві з метою реалізації частини виробленої продукції, перебуваючи при цьому за межами трудового законодавства та соціального захисту.

Економіка України характеризується низькою енергоефективністю. Незважаючи на різке подорожчання енергоресурсів, в Україні повільно впроваджуються заходи, спрямовані на енергозбереження, підвищення енергоефективності та отримання енергії з відновлювальних альтернативних джерел. Законодавство в частині здійснення державного нагляду у сфері охорони навколишнього середовища є недосконалим. Більшість промислових підприємств працюють без проведення докорінної реконструкції, відновлення устаткування, впровадження прогресивних технологій. Застарілі технології призводять до перевитрат сировини, матеріалів, палива, енергоносіїв, що збільшує техногенне навантаження на довкілля. Недосконала законодавча база надає змогу підприємствам-забруднювачам нехтувати вимогами екологічного законодавства та завдавати шкоди природному довкіллю.

Наша країна має сприятливі природно-кліматичні умови. Тому раціональне освоєння природно-кліматичних ресурсів є важливим фактором і джерелом забезпечення сталого розвитку. Природно-ресурсний потенціал нашої країни також є чинником, що може і має бути використаний у процесі переходу до сталого

розвитку. Однак є низка особливостей, які не сприяють забезпеченню сталого розвитку, серед них:

1. Загальний дефіцит окремих компонентів природних ресурсів – паливно-енергетичних, водних, лісових тощо.

2. Незбалансований характер природно-ресурсного потенціалу України, який характеризується дефіцитом паливно-енергетичних ресурсів, насамперед достатніх за обсягами і придатних до експлуатації ресурсів нафти та газу. Це гальмує розвиток економіки країни загалом і є фактором, що зумовлює появу соціальних та екологічних проблем. Можливості використання потужного потенціалу земельних ресурсів для потреб сільськогосподарського виробництва обмежуються внаслідок проблем із забезпеченням водними ресурсами.

3. Значний ступінь антропогенної освоєності, виснаження і деградація окремих компонентів. Це, зокрема, стосується земельних ресурсів, що зазнали надмірного антропогенного, насамперед сільськогосподарського, освоєння; лісових ресурсів, потенціал яких за тривалий час освоєння був суттєво звужений; паливно-енергетичних ресурсів, у складі яких найбільш придатні до освоєння родовища нафти та газу були використані протягом другої половини ХХ ст.

4. Зменшення потенційних можливостей використання майже всіх компонентів природно-ресурсного потенціалу значних за площею регіонів України, що постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС [3].

З вищезазначеного видно, що Україна має незначні природні ресурси для потреб власного сталого розвитку та загострення проблем взаємовідносин суспільства і природи. У зв'язку з цим існує потреба в особливих підходах до освоєння і господарського використання природно-ресурсного потенціалу України.

Як основні природні ресурси, що можуть бути використані в процесі переходу до сталого розвитку, слід назвати земельні ресурси, рекреаційні ресурси та запаси окремих видів корисних копалин.

Основними факторами негативного антропогенного впливу на стан екосистем України є:

- високий рівень антропогенного навантаження на територію та забруднення навколишнього середовища;
- деформована структура економіки, у якій надмірна частка припадає на природоємні галузі;
- нерівномірність територіальної концентрації виробництва;
- інноваційне та технологічне відставання, недостатня конкурентоспроможність національної економіки;
- дефіцит, нераціональне використання окремих видів природних ресурсів.

Нині Україна розпочала роботу з визначення орієнтирів сталого розвитку. Зокрема, у січні 2015 р. Президент України підписав указ «Про Стратегію сталого розвитку „Україна – 2020”». У стратегії передбачено 62 реформи, з яких вісім розглядаються як пріоритетні. Основною метою реформ визначено досягнення європейського рівня життя та гідного місця України у світі. У документі окреслено стратегічні напрями розвитку країни на наступні п'ять років та показники досягнення цих цілей.

Важливим компонентом стратегії є реформа врядування з такими пріоритетними завданнями:

- проведення антикорупційної реформи, судової реформи і реформи правоохоронної системи;
- реформування системи управління державними фінансами, зокрема шляхом підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання;
- забезпечення максимальної прозорості процесу державних закупівель згідно із загальними принципами конкуренції;

Public administration mechanisms

– відхід від централізованої моделі управління шляхом забезпечення спроможності місцевого самоврядування, застосування принципів субсидіарності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування;

– побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні згідно з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування [1].

Серед пріоритетів – також реалізація двох програм: популяризації України у світі й просування інтересів держави у світовому інформаційному просторі, а також програма енергонезалежності. Її метою є забезпечення енергетичної безпеки, заохочення енергоефективності та енергозбереження, використання відновлювальних джерел енергії. Перехід до нової енергетичної моделі має базуватися на впровадженні інноваційних технологій. Основними завданнями державної політики в цій сфері є: зниження енергоємності ВВП на 20 % до кінця 2020 р. шляхом забезпечення 100 % обов'язкового комерційного обліку споживання енергоресурсів та використання енергоефективних технологій і обладнання як у виробничій сфері, так і комунальних послугах; збільшення частки відновлювальних джерел енергії у загальному споживанні енергії в Україні до 2020 р. до 20 % шляхом реалізації проектів, які передбачають вибір альтернативних джерел енергії з використанням найкращих наявних технологій у цій галузі [1].

Що стосується саме сільських територій то у 2015 р. прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій», де зазначено шляхи подолання проблем державного регулювання розвитку сільських територій. Вирішення цих проблем можливе таким чином: створення умов для забезпечення комплексного розвитку сільських територій в інтересах суспільства, що передбачає раціональне формування конкурентоспроможного багатогалузевого і багатокладного сільського господарства, диверсифікованої сільської економіки, сприятливого середовища проживання на основі нарощування людського і соціального капіталу та розвитку партнерства держави та бізнесу. Наведене надасть можливість реформувати систему управління розвитком сільських територій, активізувати ініціативність та відповідальність територіальних громад сіл, селищ, розширити сферу прикладання праці, збільшити доходи сільського населення і доступність базових послуг, нормалізувати демографічну ситуацію на переважній частині сільських територій [2].

Щодо екологічного складника, то Україні вдалося досягти певних позитивних зрушень на шляху виконання завдань сталого розвитку довкілля. Суттєво зменшено викиди парникових газів, обсягів викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також утворення відходів, хоча цей прогрес пов'язаний зі зниженням темпів економічного зростання. Позитивна динаміка спостерігається також щодо підвищення лісистості території та збільшення площі заповідників і національних парків. Спостерігається незначний прогрес у сфері енергозбереження, ефективного використання енергії та використання поновлюваної енергії, але це також пов'язано з економічною ситуацією країни. Проблемними залишаються питання поводження з відходами, а також забезпечення централізованим водопостачанням частки населення, яке проживає в сільській місцевості. У 2016 р. частка населення міських поселень, яке має доступ до централізованого водопостачання, від загальної кількості міського населення становила 93,4 %, а відповідна частка сільського населення – лише 22,2 %. Решта населення для отримання питної води користується місцевими джерелами – колодязями, а також привізною водою.

Основними причинами забруднення повітря є: невиконання підприємствами-забруднювачами у встановлені терміни заходів зі скорочення викидів забруднюючих речовин до гранично допустимого рівня; експлуатація технічно застарілого автомобільного парку; недосконале законодавство у сфері охорони атмосферного повітря; низька ефективність використання енергії. Для розв'язання цієї проблеми

необхідно реформувати систему оподаткування, що стимулюватиме впровадження нових сучасних ресурсозберігаючих технологій, інноваційних підходів та спрямування інвестицій для розбудови сучасної ресурсоефективної, економічної, екологічної моделі виробництва. Така фіскальна політика супроводжується набором відповідних правил, що окреслюють зміни в поведінці підприємств і домашніх господарств, прискорюючи перехід до нової моделі сталого розвитку, виробництва і споживання. Потрібно чітко визначити основні складники «зеленої» економіки в Україні, яка є основою сталого розвитку. У сфері промисловості й технологій необхідними є: модернізація або повне оновлення існуючих потужностей; залучення відходів як вторинних ресурсів у виробництво; розвиток наукоємних технологій (космічних, авіаційних, ІТ-технологій, нанотехнологій тощо), розбудова альтернативних відновлювальних джерел енергії.

Доцільно також розвивати органічне сільське господарство, здійснювати широкомасштабне відтворення лісів, відновлювати оздоровчо-лікувальні комплекси Карпат, Приазов'я та інших регіонів країни, проводити рекреаційно-туристичну діяльність, активізувати «зелений» туризм тощо. Підприємства мають дотримуватися принципів чистого виробництва, що дозволить зменшити забруднення довкілля та скоротити обсяги використання природних ресурсів на одиницю продукції в усій економіці. Це потребує впровадження нових систем регулювання промислових викидів та вдосконалення технічного контролю за викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря на основі найкращих доступних технологій.

Політика поводження з відходами має на меті зменшення утворення відходів та встановлення відповідальності виробника цих відходів за їх збирання, утилізацію або захоронення. У країнах ЄС діють організаційно-правові механізми, які забезпечують мінімізацію утворення відходів та залучення їх до повторного використання як сировини.

Наразі є потреба в упровадженні більш жорсткого контролю за дотриманням нормативів природокористування й охорони компонентів природи, опрацюванні заходів щодо виявлення й усунення загроз їх деградації, впровадженні на підприємствах екологічно безпечних технологій, контролюванні стану виконання програм, спрямованих на збереження ландшафтного та біологічного різноманіття. Важливим є дотримання екологічних вимог у процесі здійснення різних видів територіального планування, застосування засобів захисту рослин, внесення добрив і різних препаратів тощо.

Отже, основними проблемами державного регулювання сталого розвитку сільських територій є:

1. Економічні проблеми: слабка інфраструктура, малий рівень несільськогосподарської зайнятості, низький рівень матеріально-технічної бази, неефективне використання наявного потенціалу, зношеність основних виробничих фондів.

2. Соціальні проблеми: демографічна криза, безробіття, трудова міграція, занепад соціальної інфраструктури, низький рівень якості життя, низька народжуваність, старіння населення.

3. Екологічні проблеми: дефіцит окремих компонентів природних ресурсів, негативні наслідки аварії на Чорнобильській АЕС, антропогенне навантаження, низький рівень енергозбереження, недосконале законодавство з державного нагляду за навколишнім середовищем, сміття, неефективне використання сільськогосподарських земель, водопостачання.

Сьогодні Україні потрібно перейти від моделі розвитку, в якій конкурентні переваги зумовлені переважно використанням природних ресурсів, до інноваційної моделі, пріоритетами якої є технологічний рівень, кваліфікована робоча сила, економія енергії та інших видів природних ресурсів і новаторський стиль управління. За такої економічної моделі підґрунтям зростання є не сировина, а інтелект як

Public administration mechanisms

найкращий спосіб забезпечити підвищення продуктивності праці в усіх сферах економічної діяльності. Для України це означає впровадження нових технологій не тільки для максимального збільшення доданої вартості в промисловості та сільському господарстві, а й для модернізації транспорту і розвитку сфери послуг. Така модель також потребує масштабних інвестицій в інфраструктуру, передусім у дорожню, та підтримки малого і середнього бізнесу. Тільки такий, наукоємний та екологічно безпечний, характер зростання економіки надасть змогу протидіяти викликам безробіття, зокрема молодіжного, нестачі ресурсів і політичним негараздам. Створення можливостей легального працевлаштування з гідною оплатою та умовами праці не тільки забезпечить зменшення масштабів бідності та зниження нерівності в суспільстві, а й стане важливим чинником соціальної інтеграції.

Список використаних джерел / List of references

1. **Про схвалення** Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лют. 2010 р. № 121-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/121-2010-p> [Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi tsilivoi prohramy staloho rozvytku silskykh terytorii na period do 2020 roku : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 liut. 2010 r. № 121-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/121-2010-r>].

2. **Про схвалення** Концепції розвитку сільських територій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 верес. 2015 р. № 995-р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-p> [Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku silskykh terytorii : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 veres. 2015 r. № 995-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-r>].

3. **Руденко Л. Г.** Природно-ресурсний потенціал економічного зростання // Л. Г. Руденко, С. А. Лісовський // Вісн. Нац. акад. наук України. – Київ : Академперіодика, 2001. – № 4. – С. 20 – 32 [Rudenko L. H. Pryrodno-resursnyi potentsial ekonomichnoho zrostannia // L. H. Rudenko, S. A. Lisovskyi // Visn. Nats. akad. nauk Ukrainy. – Kyiv : Akadempriodyka, 2001. – № 4. – S. 20 – 32].

4. **Соціально-економічне** становище сільських населених пунктів України : стат. зб. / відп. за вип. О. О. Кармазіна. – Київ : Держ. служба статистики України, 2014. – 187 с. [Sotsialno-ekonomichne stanovyshche silskykh naselenykh punktiv Ukrainy : stat. zb. / vidp. za vup. O. O. Karmazina. – Kyiv : Derzh. sluzhba statystyky Ukrainy, 2014. – 187 s.].

Надійшла до редколегії 30.05.17