

Підтримку надає:




Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України 

Звіт з аграрної політики

APD/APB/03/2020

Статус-кво - координація діяльності в сфері сільського розвитку. Пропозиції щодо створення Робочої групи.

Роман Корінець

Київ, травень 2020

Виконавці



Контакти:
АПД Україна
вул. Рейтарська, 29-б, 01030 Київ
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Про проект «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проект «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федеральним Міністерством продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006р. і наразі до 2021р. та за його замовленням через виконавця ТОВ ГФА Консалтинг Груп, а також робоче співтовариство, яке складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл. Реципієнтом проекту виступає Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України «Дорада». При реалізації важливих заходів для розвитку ринку землі, використання державних земельних площ та приватизації АПД працює у кооперації з ТОВ з управління та реалізації земель (BVVG). Бенефіціаром проекту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проект має підтримувати Україну в питаннях розвитку сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та підвищення міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політик та з урахуванням потенціалу розвитку, який виникає в рамках Угоди про Асоціацією між ЄС та Україною. З цією метою Проект має надавати інформацію про німецький, зокрема, східнонімецький, а також міжнародний, європейський досвід з розробки рамкових аграрно-політичних умов, а також з організації відповідних аграрно-політичних установ.



www.apd-ukraine.de

Автор

Роман Корінець

Дисклеймер

Цей звіт публікується за відповідальності Німецько-українського агрополітичного діалогу (АПД). Будь-які точки зору та результати, висновки, пропозиції чи рекомендації в дослідженні належать авторам і не обов'язково збігаються з думкою АПД.

© 2020 Німецько-український агрополітичний діалог.

Всі права захищено

ЗМІСТ

1	КООРДИНАЦІЯ ЯК ФУНКЦІЯ СУСПІЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ.....	4
2	КООРДИНАЦІЯ ЯК СУСПІЛЬНИЙ ІНСТИТУЦІЙНИЙ ДЕФІЦИТ.....	5
3	КООРДИНАЦІЯ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ ЯК НЕОБХІДНІСТЬ.....	7
4	КООРДИНАЦІЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ: ІСТОРИЧНИЙ ЕКСКУРС	9
5	КООРДИНАЦІЯ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ: ІСНУЮЧА СИТУАЦІЯ	16
6	НА ШЛЯХУ ДО КООРДИНАЦІЇ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ	17
7	ПІДХОДИ ДО СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ РОБОЧОЇ ГРУПИ З СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ	19
8	ГРОМАДСЬКА ПЛАТФОРМА СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ	20
9	ПЛАТФОРМА СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ	22
10	РЕЗЮМЕ.....	24

1 КООРДИНАЦІЯ ЯК ФУНКЦІЯ СУСПІЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Координацію в широкому розумінні можна визначити як об'єктивну потребу в узгодженості та взаємозалежності, що є неодмінною умовою успішної життєдіяльності будь-якого суспільства¹.

У правових актах України не наведено визначення терміну «координація», хоча сам термін зустрічається тут дуже часто. І, у тому числі у правових актах, що пов'язані з аграрною політикою та сільським розвитком. Це може бути підтвердження важливості такої функції в управлінні суспільним життям, оскільки управління в цілому має координаційну природу, а координація притаманна будь-якій функції управління².

Дослідники координаційної діяльності відзначають, що вона як функція здійснюється на всіх стадіях управлінського процесу: підготовки, прийняття, виконання та контролю виконання управлінських рішень. Основним змістом координації є забезпечення узгодженої єдності дій, спільної роботи органів влади та інших суб'єктів права в тій чи іншій сфері державного управління³.

Аналізуючи рекомендації фахівців у сфері менеджменту⁴, можна виділити такі моделі координації у сфері її суспільно управління:

- вертикальна - ґрунтується на ієрархічній підпорядкованості суб'єктів;
- горизонтальна - ґрунтується на взаємних контактах суб'єктів, що знаходяться на одному рівні в ієрархічній структурі;
- комбінована – поєднує ознаки як горизонтальної, так і вертикальної координації.

Слід розрізняти також формальну координацію, що базується на писаних правилах, і неформальну координацію, основою якої несанкціоновані спонтанні чи традиційні зв'язки між різними суб'єктами.

Збори, наради, семінари, альянси, спільні робочі групи, координаційні ради, громадські ради, форуми, палати, кластери, спільні проекти, спільні рішення, колегії – це далеко не повний перелік інструментів, що використовуються для використовуються на національному, регіональному⁵ та місцевому рівнях різними суб'єктами суспільного життя.

Використовуючи дослідження фахівців у сфері менеджменту⁶, можна встановити, що головним завданням координації процесу суспільного управління є

¹ Циц С. В. Загальнотеоретичний аналіз координаційної функції місцевих державних адміністрацій [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: http://194.44.12.92:8080/jspui/bitstream/123456789/1092/1/99-103_4%272012%2859%29_Tsits.pdf.

² Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. / Кунц Г., О'Доннел С.; [пер. с англ.]; общ. ред. и предисловие Д. М. Гвишиани. – М. : Прогресс, 1981. – Т. 1. – 1981. – 493 с.

³ Циц С. В. Загальнотеоретичний аналіз координаційної функції місцевих державних адміністрацій [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: http://194.44.12.92:8080/jspui/bitstream/123456789/1092/1/99-103_4%272012%2859%29_Tsits.pdf.

⁴ Основи менеджменту: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів /О.В.Баєва, Зґалат-Лозинська Л.О, Фетісова Н.І. – К.: 2008. - 599 с.

⁵ Голуб'як Н.Р. Інструменти координації регіональної політики в Україні: особливості впровадження [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://enpuir.npu.edu.ua/handle/123456789/6534>.

⁶ Федоренко В. Г. Основи менеджменту / В.Г. Федоренко, О.М. Діденко, Є.В. Бондаренко та ін. ; за ред. В.Г. Федоренка. – К. : Алерта, 2007. – 420 с. [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: https://pidruchniki.com/1410072650947/menedzhment/osnovi_menedzhmentu.

досягнення погодженості в діяльності всіх суб'єктів шляхом установлення оптимальних комунікацій (зв'язків) між ними. Так встановлюється раціональна взаємодія між всіма підсистемами організації, здійснюється маневрування ресурсами, узгодження всіх стадій процесу управління. Відсутність таких комунікацій є ознакою нескоординованості дій у суспільному управлінні, що матиме, в свою чергу, негативні наслідки для суспільного життя.

2 КООРДИНАЦІЯ ЯК СУСПІЛЬНИЙ ІНСТИТУЦІЙНИЙ ДЕФІЦИТ

Про необхідність координації діяльності різних суб'єктів суспільства та втрати через відсутність такої координації говорять політики, науковці, підприємці, учасники різних громадських рухів:

- Президент України Зеленський В.О.: «...уряд провалив роз'яснювальну, це найважливіше, роз'яснювальну кампанію, комунікацію і роботу з місцевою владою для того, щоб люди в усіх регіонах відчули дійсно на собі зменшення платіжки за тепло.

Реальний план щодо підняття їх пенсій, він, на жаль, може, він є десь, але комунікаційно він відсутній»⁷.

- Прем'єр-міністр України Шмигаль Д.А.: «Будемо вести комунікацію з малим і середнім бізнесом, з асоціативними структурами, з відповідним профільним комітетом. І в першу чергу треба почути проблеми малого і середнього бізнесу, визначити їх, класифікувати їх, структурувати, далі думати, як їх вирішувати»⁸.

- Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Кулеба М.М.: «Системна координація міністерств і відомств дозволить гарантувати захист фінансової допомоги ЄС, що у перспективі веде не лише до її ефективного і прозорого використання, але і до збільшення довіри та розширення обсягу допомоги... Кожен євроцент має бути використаний за призначенням, прозоро та ефективно»⁹.

- Народний депутат України Качура О.А.: «І нам дуже часто було дуже важко достукатися до уряду, тому що ті народні депутати, особливо мажоритарники, які ходять по землі, вони знають проблеми людей, вони не могли пояснити це»¹⁰.

- Народний депутат України Бакунець П.А.: «... минулий склад уряду не зумів правильно комунікувати з людьми і особливо з органами місцевого самоврядування на місцевостях. ... минулий склад уряду так і не надав якихось нових

⁷ Президент України Зеленський В.О. Виступ у Верховній Раді України 4 березня 2020 року [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7378.html>.

⁸ Прем'єр-міністр України Шмигаль Д.А. Виступ у Верховній Раді України 4 березня 2020 року [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7378.html>.

⁹ Дмитро Кулеба запустив роботу міжвідомчої ради, яка захищатиме фінансову допомогу ЄС [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://eu-ua.org/novyny/dmytro-kuleba-zapustyv-robotu-mizhvidomchovi-rady-yaka-zahyshchatyme-finansovu-dopomogu-yes>.

¹⁰ Народний депутат України Качура О.А. Виступ у Верховній Раді України 4 березня 2020 року [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7378.html>.

нестандартних, креативних ідей щодо того, аби вирішити проблеми, з якими наша держава бореться вже останніми роками»¹¹.

- Координатор Національного альянсу волонтерів, Уповноважений Президента України з питань волонтерської діяльності Пушкарьова Н.А.: «...головна проблема - це відсутність координації між органами влади та громадськими волонтерськими організаціями»¹².

- Доктор соціальної економіки Свереда З. Всі міністерства в Україні повинні позбутися планувально-директивно-наказової ролі, що є наслідком пострадянської системи, а перебрати координаційні функції, тобто, не витратити час на пусті стратегії майбутнього і «планувати згори», а стати практичним механізмом розв'язання сучасних проблем, викликів в аграрній сфері «вже і зараз», відповідати на реальні запити суспільства. Бо не раз ми бачимо гарні картинки стратегій, а ті, хто виконує «чорну щоденну роботу», знають усю бюрократію та проблеми»¹³.

- Народний депутат України V скликання Гнатенко Лев «...законодавці не чують фермерів, аграріїв та підприємців, які мабуть найкраще розуміють, яка повинна бути модель цієї реформи»¹⁴.

- Голова фермерського господарства «Діброва» Продченко Сергій «... влада нас не чує»¹⁵.

Аудитом Рахункової палати України встановлено, що державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників через складність і недосконалість механізмів не сприяла суттєвому покращенню їх фінансового стану та збільшенню надходжень до державного бюджету. Встановлено факти неналежного планування та використання видатків державного бюджету¹⁶. Через неефективні і невчасні управлінські рішення та неналежний внутрішній контроль, Мінагрополітики як головним розпорядником коштів державного бюджету та їх розпорядниками нижчого рівня допущено виникнення залишків невикористаних коштів наприкінці бюджетних періодів¹⁷. Все це призводить до галузевих втрат, оскільки кошти на реалізацію заходів аграрної політики, в тому числі сільського розвитку, використовуються неефективно та/або не в повній мірі. Із документів Рахункової палати можна зробити висновки, що однією із причин такої ситуації є відсутність належної координації між органами влади.

¹¹ Народний депутат України Бакунець П.А. Виступ у Верховній Раді України 4 березня 2020 року [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7378.html>.

¹² При президентові вирішено створити Національний альянс волонтерів [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://dt.ua/UKRAINE/pri-prezidentovi-virisheno-stvoriti-nacionalniy-alyans-volonteriv-327681.html>.

¹³ Ліквідувати чи об'єднати з Мінекології або Держгеокадстром: як правильно реорганізувати Мінагрополітики [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://agropolit.com/spetsproekt/596-likviduvati-chi-obyednati-z-minekologiyi-abo-derjgeokadstrom-yak-pravilno-reorganizuvati-minagropolitiki>.

¹⁴ Земельна реформа в Україні: дві сторони однієї медалі [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zsu.org.ua/publikatsii-smi/940-2011-03-07-13-15-17>.

¹⁵ "Наш бізнес просто помре", - фермер розповів, чому виступає проти вагових комплексів на Миколаєві [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://news.pn/uk/public/141236?device=desktop&lang=ua®ion=mk>.

¹⁶ Звіт Рахункової палати за 2018 рік [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf.

¹⁷ Рішення Рахункової палати України від 21 березня 2017 року № 7-2 Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на надання державної підтримки агропромислому комплексу [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: http://old.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751338/R_RP_7-2_2017.pdf?subportal=main.

Можна зробити висновок, що існує дефіцит координаційних дій у суспільстві як загалом, так й у окремих сферах суспільного життя, зокрема у сфері сільського розвитку, що стає причиною протестів¹⁸, галузевих втрат і суспільних втрат загалом. Активізація існуючих та формування нових інститутів суспільної координації у сфері аграрної політики та сільського розвитку є актуальною потребою.

3 КООРДИНАЦІЯ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ ЯК НЕОБХІДНІСТЬ

В українському законодавстві чіткої дефініції «сільського розвитку» чи «розвитку сільських територій» не існує, незважаючи на значну кількість різних правових документів, що використовують ці терміни.

Вперше спроба дати офіційне визначення терміну «сільський розвиток» зроблена у проекті Закону України «Про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку»: сільський розвиток – це процес, при якому покращення якості життя та економічного благополуччя населення, що проживає у сільській місцевості, є взаємопов'язаними та взаємозалежними. Законопроектом передбачається, що сталий сільський розвиток включає узгодженість соціального, економічного, екологічного вимірів¹⁹.

Термін «сільський розвиток» активно вживається у Концепції розвитку сільських територій²⁰ поряд із терміном «розвиток сільських територій». Передбачається, що реалізація Концепції дасть змогу перемістити фокус аграрної політики держави з підтримки аграрного сектору економіки на підтримку сільського розвитку - поліпшення якості життя та економічного благополуччя сільського населення. Відповідно до положень Концепції сільський розвиток полягає у створенні 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.

Сучасна регіональна політика, яка проваджується на тлі складних масштабних реформ, насамперед, в умовах поширення процесів децентралізації, передбачає створення в країні системи багаторівневого врядування розвитком територій. Це можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів

¹⁸ Жителі волинського села погрожують перекрити міжнародну трасу [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://www.volynnews.com/news/all/zhyteli-volynskoho-sela-pohrozhuut-perekryty-mizhnarodnu-trasu/>.

¹⁹ Проект Закону України «Про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63695.

²⁰ Розпорядження Кабунету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80>.

місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства. Визначальним стає як горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток, так і запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади²¹. Питання сільського розвитку знайшли відображення у Державній стратегії регіонального розвитку²². Зважаючи на те, що більшість новоутворених об'єднаних територіальних громад є сільськими, тому є очевидним те, що «політика сільського розвитку на загальнодержавному рівні вимагає залучення до її реалізації всіх органів державної виконавчої влади, для яких сільська місцевість входить до сфери їх відповідальності, та органів місцевого самоврядування²³.

Поряд з очевидними фінансовими вигодами, які принесло Польщі членство в ЄС, багаторічний досвід показав необхідність координації дій з розвитку сільських районів в рамках національної політики та політики Європейського союзу. Це була істотна якісна зміна в державній політиці по відношенню до польського села²⁴. Угода про асоціацію між Україною та ЄС²⁵ теж передбачає поступове зближення політик та законодавства задля сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій. Зрозуміло, що таке зближення є функцією держави, але процес міг би бути активнішим, якщо б задля сприяння взаємному розумінню політик у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій до процесу були залучені й європейські партнерські організації. Наприклад, членами EUFRAS (європейської мережа та представницька асоціація державних та приватних сільських та сільськогосподарських служб) є Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України. Однією із сфер Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є просування системи дорадництва до сільськогосподарських виробників. Залучення EUFRAS до такої діяльності могло б суттєво позитивно вплинути не тільки на формування системи як сільськогосподарського, так і сільського дорадництва в Україні, а на розвиток села загалом.

На місцевому рівні можна знайти чимало ініціатив місцевих громад зі створення у різноманітних формах агенцій сільського розвитку, які, як правило, не мають достатніх знань і досвіду. Їхня ефективність була значно вищою у випадку їхнього об'єднання бодай для координації діяльності.

²¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733 «Деякі питання реалізації у 2018-2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: http://cg.gov.ua/web_docs/1/2014/11/docs/%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%9A%D0%9C%D0%A3733.pdf.

²² Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

²³ Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація : наук. доп. / [О.М.Бородіна, В.М.Гейєць, А.О.Гуторов та ін.] ; за ред. В.М.Гейця, О.М.Бо- родіної, І.В.Прокопи ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2012. – 56 с. [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: http://ief.org.ua/docs/sr/Nauk_dop_2.pdf.

²⁴ Кисель Р., Маркс-Бельска Р. Трансформации в польском сельском хозяйстве [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsii-v-polskom-selskom-hozyaystve>.

²⁵ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Проблемами сільського розвитку переймаються не тільки органи влади, в тому числі місцевого самоврядування, а й суб'єкти приватного права – бізнес²⁶, громадські об'єднання²⁷, професійні організацій²⁸, суб'єкти сільськогосподарської дорадчої діяльності²⁹, благодійні організації³⁰, донорські організації³¹ та проекти міжнародної технічної допомоги³². Отже, є очевидним, що багатоаспектність процесів сільського розвитку та їх взаємозалежність потребує належної координації для досягнення очікуваних результатів. Є очевидним, що Україні потрібний перехід до політики сільського розвитку як «відповідь на зростаючий зовнішній тиск на сільські громади, який чинить глобалізація і конкуренція за природні ресурси як всередині країни, так і ззовні». Зважаючи на галузеву та функціональну розпорошеність різних аспектів сільського розвитку серед різних суспільних інститутів тема координації формування та реалізації політики сільського розвитку набуває ще більшої актуальності.

4 КООРДИНАЦІЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ: ІСТОРИЧНИЙ ЕКСКУРС

Як незвично може це виглядати, але в епоху здобуття Україною незалежності формальні інституційні умови для сільського розвитку були більш сприятливими ніж у теперішній час. До такого висновку штовхає аналіз Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»³³ від 7 жовтня 1990 р. Прийняття цього Закону існування у його розробників та парламентів, які за нього голосували, розуміння – хай ще й не зовсім чітке – того, що розвиток сільського господарства і розвиток села не є тотожними поняттями. А для реалізації норми Закону про те, що «нові програми соціально-економічного розвитку республіки не можуть бути прийняті без урахування пріоритетності розвитку села», мала б бути передбачена бодай якась координація діяльності (як правило, формальна) як з підготовки, так і реалізації таких програм.

Власне таке розуміння нетотожності розвитку сільського господарства і сільського розвитку і необхідності бодай формування аграрної політики з'явилося дещо раніше.

²⁶ Конкурс мікрогрантових проектів для сільських мешканців «Село: кроки до розвитку» 2019 [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://stina.org.ua/konkurs-mikrograndovyh-proektiv-dlya-sil'skyh-meshkantsiv-selo-kroky-rozvytku-2018/>.

²⁷ Українська мережа сільського розвитку [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://urdn.org/>.

²⁸ Концепція розвитку сільських територій очима органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://vassr.org/node/3699>

²⁹ Дорадництво як інструмент сільського розвитку: досвід Латвії для України <https://agroexpert.ua/doradnictvo-ak-instrument-sil'skogo-rozvitku-dosvid-latvii-dla-ukraini/>.

³⁰ Міжнародна співпраця заради підтримки розвитку сільських територій в Україні та Грузії [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: http://dobrobut-hromad.org/en_US/news/mizhnarodna-spivpratsya-zaradi-pidtrimki-rozvitku-sil'skih-teritoriy-v-ukrayini-ta-gruziyi.html.

³¹ ЄС надасть Україні 26 млн євро для розвитку сільського господарства та фермерства [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://www.kmu.gov.ua/news/yes-nadast-ukrayini-26-mln-vevro-dlya-rozvitku-sil'skogo-gospodarstva-ta-fermerstva>.

³² Місцевий розвиток, орієнтований на громаду [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://cba.org.ua/ua/pro-nas/proekt-cba>.

³³ Закон України "Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві" [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12>.

У червні 1990 р. Верховна Рада тоді ще Української РСР прийняла рішення про створення двох комісій (аналогів теперішніх парламентських комітетів): Комісії з питань відродження і соціального розвитку села³⁴ та Комісії з питань агропромислового комплексу³⁵.

У грудні 1991 р. Кабінет Міністрів України прийняв рішення про створення Державного комітету України по соціальному розвитку села³⁶ як органу державного управління, підвідомчого Кабінету Міністрів України, і входить до складу агропромислового комплексу. Передбачалося, що Комітет буде розробляти пропозиції для формування державної політики по відродженню та соціальному розвитку села і забезпечує її реалізацію. Серед головних завдань Комітету - розробка пріоритетних напрямів і національних програм соціального розвитку села та *координація діяльності всіх міністерств і відомств України*, Ради Міністрів Кримської АРСР, облвиконкомів з виконання цих програм. Через два роки Кабінет Міністрів скасує власне ж рішення і Державний комітет України по соціальному розвитку села залишиться тільки прикладом невдалої спроби переходу до політики сільського розвитку. Функції соціального розвитку села стануть частинною діяльності Міністерства сільського господарства і продовольства України³⁷ (надалі - Міністерства аграрної політики, Міністерства аграрної політики та продовольства).

На початку 1994 р. Верховна Рада України приймає рішення схвалити Концепцію Національної програми відродження села на 1995-2005 р.р.³⁸ Передбачалося, що буде створена постійно діюча урядова комісія, до складу якої входять відповідальні працівники Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств, провідні вчені, представники громадських організацій та фондів, а робочим органом комісії є Головне управління по соціальному розвитку села Міністерства сільського господарства і продовольства України. Такі плани не були реалізовані, а питання формування політики сільського розвитку в органах державної влади стали другорядними при прогресуючому занепаді сільської місцевості та швидкому поширенню такого явища в аграрній економіці як агрохолдинги.

Указом Президента України від 16 квітня 1999 року N 387/99 створюється Комісія з питань аграрної політики при Президентові України як консультативно-дорадчий орган, що має за мету забезпечення координації діяльності, пов'язаної з реалізацією державної аграрної політики. Комісія мала право залучати до роботи представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, у тому числі міжнародних. Основною формою роботи Комісії

³⁴ Постанова Верховної Ради Української РСР 28 червня 1990 року N 32-XII «Про обрання Комісії Верховної Ради Української РСР з питань відродження та соціального розвитку села» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32-12>.

³⁵ Постанова Верховної Ради Української РСР 28 червня 1990 року N 31-XII «Про обрання Комісії Верховної Ради Української РСР з питань агропромислового комплексу» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/31-12>.

³⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 1991 р. N 351 «Про затвердження Положення про Державний комітет України по соціальному розвитку села» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/351-91-%D0%BF>.

³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 1993 р. N 781 «Про затвердження Положення про Міністерство сільського господарства і продовольства України» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/781-93-%D0%BF>.

³⁸ Постанова Верховної Ради України від 4 лютого 1994 року №3924-XII «Про Концепцію Національної програми відродження села на 1995-2005 роки» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3924-12>

стали засідання, які, що проводилися не рідше одного разу на квартал. Рішення Комісії мали рекомендаційний характер, але при цьому були обов'язковими для розгляду центральними та місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності³⁹.

Через два роки на зміну комісії при Президентіві України створюється при Кабінеті Міністрів України Координаційну раду з питань аграрної політики⁴⁰ як постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України, утвореним з метою залучення громадських організацій, окремих громадян до опрацювання проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань аграрної політики, відповідних рішень в аграрному секторі економіки, а також для організації зворотного зв'язку суб'єктів агропромислового комплексу з органами виконавчої влади.

Обидві комісії – при Президентіві України та при Кабінеті міністрів України, маючи підтримку міжнародних донорських організацій, зробили значний внесок у формування аграрної політики, та все ж формування політики сільського розвитку й тут не були пріоритетними.

Ситуація могла б змінитися зі створенням у 2008 році Міжвідомча координаційна рада з питань розвитку сільських територій як консультативно-дорадчого органу, утвореного при Кабінеті Міністрів України⁴¹. Основними завданнями Міжвідомчої ради було визначено забезпечення координації діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та наукових установ, пов'язаної з виконанням Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року (далі - Програма), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158, та здійснення контролю за виконанням завдань і заходів Програми. Власне, створення Міжвідомчої ради було передбачено зазначеною Програмою⁴². Однак чи не єдиним засіданням 2009 року робота цієї Ради й завершилася, а її існування втратило сенс із завершення дії Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року.

Розуміння значення координації для успіху аграрної політики продемонстровано у проекті Єдиної комплексної стратегії та плану дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015 - 2020 роки⁴³. Це результат безпрецедентної колективної праці Мінагрополітики та інших міністерств, представників донорів (Європейський Союз і його держави-члени, Агентство США з міжнародного розвитку, Світовий Банк / Міжнародна фінансова корпорація, Продовольча та сільськогосподарська організація Об'єднаних Націй, Європейський

³⁹ Указ Президента України від 16 квітня 1999 року N 387/99 «Про Положення про Комісію з питань аграрної політики при Президентіві України» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/387/99>.

⁴⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційної ради з питань аграрної політики» від 29 листопада 2001 р. N 1605 [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1605-2001-%D0%BF/ed20011129>.

⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 р. № 1124 «Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1124-2008-%D0%BF>.

⁴² Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>.

⁴³ Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015 - 2020 роки [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1978.html.

банк реконструкції та розвитку, Організація економічного співробітництва та розвитку, Європейський інвестиційний банк, Канада, Швейцарія та ін.), а також інтенсивних консультацій з бізнесом, неурядовими організаціями, науковими установами та суспільством загалом. Консультації велися протягом всього періоду розробки Стратегії. Про досягнутий прогрес регулярно повідомлялось широкому загалу. Було навіть утворено Раду з питань розробки проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства і сільських територій в Україні на 2015-2020 роки⁴⁴. Цей документ, у випадку його прийняття та реалізації міг би стимулювати прорив у сфері сільського розвитку, в тому числі в частині його координації, але він так і не набув офіційного статусу

КООРДИНАЦІЯ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ ТА

ЄДИНА КОМПЛЕКСНА СТРАТЕГІЯ ТА ПЛАН ДІЙ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА ТА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ НА 2015-2020 РОКИ

... успіх цієї Стратегії великою мірою залежить від ефективної міжвідомчої співпраці і координації. З цією метою Мінагрополітики зобов'язується створити ефективний координаційний механізм, за допомогою якого можна буде відстежувати хід виконання Плану дій, а також здійснювати моніторинг та оцінку впливу Стратегії. Всі зацікавлені сторони, включно із професійними об'єднаннями і організаціями громадянського суспільства, будуть запрошені взяти активну участь в цьому процесі. Очікується активна участь донорів на етапі реалізації Стратегії, зокрема в частині поширення кращих практик, які можуть перевищувати можливості бюджету України. Стратегію доповнює реалістичний план дій, який містить чітко визначені пріоритети і реальні заходи. Успішне виконання цього плану дій матиме істотний вплив не тільки на сільські території, але також на економіку України в цілому.

... Крім того, після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС разом з Поглибленою та всеохоплюючою зоною вільної торгівлі між Україною та ЄС (далі - ПВЗВТ), найбільший тягар нормативно-правового зближення зі стандартами та вимогами ЄС лягає саме на сільське господарство, харчовий та агропромисловий сектори. Це означає значні технічні вимоги до Мінагрополітики, що надалі зростатимуть, для ефективного регулювання та координації поступового процесу зближення.

Крім того, для забезпечення ефективного впровадження розроблених Стратегії і Плану дій розвитку сільського господарства та сільських територій, а також для узгодження з їх конкретними цілями протягом найближчих п'яти років (2015 - 2020 рр.), безсумнівно необхідна реструктуризація установ Мінагрополітики.

Межі політики та регулюючих функцій на підтримку сільськогосподарського сектору та розвитку сільських територій повинні бути чітко визначені й узгоджені з

⁴⁴ Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 28 січня 2015 року № 31 «Про утворення Ради з питань розробки проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства і сільських територій в Україні на 2015-2020 роки» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://minagro.gov.ua/system/files/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0.pdf>.

усіма відповідними державними органами. Процес проходитиме за підтримки ЄС та супроводжуватиметься технічною міжнародною допомогою для забезпечення відповідної політики і нормативного зв'язку в усіх областях, пов'язаних з цією політикою, зокрема таких, як продовольча безпека, ветеринарні та фітосанітарні заходи, аграрно-кліматична і екологічна політика, політика регіонального розвитку, освіта, наука, інноваційна політика та дорадництво. Це передбачає визначення органу координації та моніторингу, що включатиме представників інших відповідних міністерств, агентств, донорів та представників приватних та громадських секторів суспільства (див. розділ 4 «Впровадження Стратегії»).

... визначення основних функцій Мінагрополітики, що дозволить покращити вертикальну і горизонтальну координацію та управління.

З метою перевірки актуальності і ефективності задуму програми Мінагрополітики намагатиметься розробляти і здійснювати цільові пілотні заходи втручання на рівні областей / районів / сіл. Для визначення цього процесу, а також з метою передбачення майбутніх вимог щодо управління Мінагрополітики забезпечить координацію та розвиток спільно з обласними та районними адміністраціями.

Створення робочої групи із забезпечення продовольчої безпеки при Мінагрополітики з метою координації, моніторингу та оцінки політики щодо забезпечення продовольчої безпеки, встановлення та підтримки зв'язків з донорами.

Ризики впровадження

... затримка процесу реформування через суперечності інтересів різних учасників аграрного ринку та недостатню координацію між учасниками процесу;

... відсутність консолідованої позиції галузі та брак координації роботи різних державних органів;

... недостатній рівень координації між Мінагрополітики та Мінінфраструктури;

Пріоритетні заходи

... Забезпечення наявності спеціалізованих служб у Мінагрополітики та / або регіональних органах влади, відповідальних за сприяння розвитку кооперативних моделей та інших форм ОБ, навчання для членів та працівників кооперативів, координація роботи з неурядовими організаціями у цьому секторі та надання організаційної та адміністративної підтримки (включаючи проведення техніко-економічних обґрунтувань) фермерам у створенні кооперативів.

... Створити Національний координаційний центр сільськогосподарського дорадництва.

... Надання подальшої інституціональної підтримки Мінагрополітики щодо формування сировинної бази та впровадження біоенергетики в агропродовольчому секторі і покращення міжвідомчої координації дій з питань біоенергетики...

Для впровадження цього підходу потрібно створити інституціональну і правову основу, яка передбачатиме здійснення таких заходів:

... створення механізму з питань розвитку сільської місцевості й здійснення з допомогою нього координації діяльності з розробки, управління та моніторингу

політики розвитку сільської місцевості (до якої увійдуть щонайменше представники Мінагрополітики, Міністерства екології та природних ресурсів (далі - Мінприроди), Міністерства охорони здоров'я (далі - МОЗ), Міністерства освіти та науки (далі - МОН), Мінінфраструктури і Мінрегіон...

... Створення засад, що сприятимуть поліпшенню взаємодії між державними науково-дослідними інститутами, виробниками, агробізнесом та іншими зацікавленими сторонами з метою координації та моніторингу наукової діяльності та стимулювання державно-приватних партнерств.

Загальну відповідальність за подальші заходи та загальне впровадження Стратегії покладається на Мінагрополітики. Для координування дій та сприяння ефективному плануванню та виконанню Плану дій у рамках Стратегії, необхідно визначити орган координації та моніторингу, якому надаватиметься аналітична та організаційна підтримка Фондом сприяння розвитку сільського господарства і сільських територій.

Із прийняттям 2015 року Концепції розвитку сільських територій⁴⁵, Плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій⁴⁶ могла б посилилася роль тодішнього Міністерства аграрної політики та продовольства України як координатора аграрної політики в частині розвитку сільських територій: центральним та місцевим органам виконавчої влади належало щороку до 1 квітня інформувати Міністерство аграрної політики та продовольства про стан виконання плану заходів, затвердженого цим розпорядженням, для подання до 15 квітня Кабінету Міністрів України узагальненої інформації. У реальності ж жодної координаційної діяльності не було: Мінагрополітики обмежилася функцією збирача та ретранслятора інформації – жодного аналізу реалізації зазначених документів, їх коригування на основі аналізу не відбувалося, тобто концепція та план її реалізації перетворилися у формальність.

У травні 2017 року була створена Робоча група з питань розвитку сільських територій (фактично в рамках діяльності Офісу підтримки реформ при цьому Міністерстві, діяльність якого фінансувалася коштами проектів міжнародної технічної допомоги). Серед основних завдань робочої групи було визначено й її координаційну функцію, але тільки *у частині підготовки пропозицій щодо формування та реалізації державної політики та законодавства у сфері сталого розвитку сільських територій (сільського розвитку)*⁴⁷. Слід відзначити, що на той час функцію здійснювати загальну координацію розвитку сільських територій було покладено не на Мінагрополітики, а на Міністерство регіонального розвитку,

⁴⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р Про схвалення Концепції розвитку сільських територій» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80>.

⁴⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 489-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-2017-%D1%80>.

⁴⁷ Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 4 травня 2017 року N 236 «Про робочу групу з питань розвитку сільських територій» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: https://ips.ligazakon.net/document/view/fn031214?ed=2017_05_04

будівництва та житлово-комунального господарства України⁴⁸. Зокрема через Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку⁴⁹.

Існували й спроби запровадження, так би мовити, «квазі-громадської» та «громадської» координації формування та реалізації політики сільського розвитку.

Приклад «квазі-громадської» координації сільського розвитку: у складі Громадської ради при Міністерстві аграрної політики та продовольства України кількох скликань створювалися комітети з сільського розвитку⁵⁰. Але складно назвати її роботу ефективною. Серед причин - занадто велика зарегульованість, бажання все формалізувати, а також не зовсім чітке розуміння як членами самих громадських рад, так і посадовими особами органів влади функцій громадських рад⁵¹. Інколи просто суб'єктивне небажання керівництва міністерства працювати з конкретною особою як керівником громадської ради.

Прикладом спроби «громадської» координації сільського розвитку є створення та діяльність громадської організації «Інститут сільського розвитку»⁵². Завершення однієї із програм міжнародної технічної допомоги, що підтримувала організацію на етапі створення, відсутність внутрішніх ресурсів для такої діяльності призвела згорання її діяльності. Ресурсні обмеженості позначаються й на діяльності ще однієї громадської організації з амбітними цілями - «Українська мережа сільського розвитку».

Отже, спроби координувати політику сільського розвитку робилися ще у процесі здобуття незалежності Україною. Однак, де-факто, вони провалювалися. Причини таких провалів можуть бути предметом більш глибоких досліджень та, водночас, на поверхні є те, що аграрно-політичні еліти пов'язували село виключно здебільшого із сільськогосподарською діяльністю, а спроби науковців, аналітиків⁵³, проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості⁵⁴, розглядати розвиток українського села поза контекстом сільського господарства не мали великого успіху.

Невизначеність української аграрної політики та політики сільського розвитку як її складової не сприяла становленню «державного» координатора такої політики у особі Міністерства аграрної політики, а «громадські координатори» є ресурсно слабкими для такої функції.

На теперішній час не існує бодай якогось державного консолідованого програмного документу у сфері аграрної політики, в тому числі сільського розвитку, з чітко визначеним ресурсним забезпеченням на тривалий період (Концепція розвитку сільських територій, План заходів з реалізації цієї Концепції не можна

⁴⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. «Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>.

⁴⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 714 «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#n42>.

⁵⁰ Ярославський Олександр. Громадські ради при органах виконавчої влади: їх завдання, функції, позитивний досвід [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: http://www.auu.org.ua/media/publications/428/files/Yaro_2017_09_22_10_59_22_395008.pdf.

⁵¹ Форми участі громадськості в процесах прийняття рішень: Навч.- метод. посіб. – Вінниця: ТОВ «ТВОРИ», 2018. – 104 с. [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://ldn.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Formy-uchasti-hromads-kosti-A5.pdf>.

⁵² Інститут сільського розвитку [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://www.icp.org.ua>.

⁵³ Політика сільського розвитку на базі громад в Україні : наукова доповідь / за ред. чл.-кор. НАН України, д-ра екон. наук О.М. Бородіної, чл.-кор. НААН України, д-ра екон. наук І.В. Прокопи, д-ра екон. наук О.Л. Попової ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогно- зув. НАН України». – К., 2015. – 70 с. [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://ief.org.ua/docs/sr/291.pdf>.

⁵⁴ Інститут сільського розвитку <http://www.icp.org.ua>.

сприймати як програмний документ хоча б тому, що не передбачено ресурсів для їх реалізації), тому відсутній і предмет для координації діяльності. Така ситуація явно не сприяє «європеїзації» української аграрної політики. Тобто, *існує реальна необхідність координації зусиль і влади і громадянського суспільства, міжнародних та донорських організацій для вироблення основ політики розвитку сільських територій.*

5 КООРДИНАЦІЯ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ: ІСНУЮЧА СИТУАЦІЯ

На теперішній час відсутні реальні механізми координації процесів сільського розвитку в Україні на національному рівні.

Ситуація ускладнилася після приєднання Міністерства аграрної політики та продовольства України до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України:

Нова структура, зокрема директорат сільського розвитку, яка б опікувалася проблемами сільського розвитку у складі об'єднаного міністерства, так і сформована.

Громадська рада при Мінагрополітики, у складі якої був сформований комітет з сільського розвитку, припинила існування.

Громадська рада при Мінекономіки була ліквідована⁵⁵, а нової, діяльність якої передбачала б координацію діяльності недержавних суб'єктів сільського розвитку та органів влади, не сформовано.

Припинила існування й Робоча група з питань розвитку сільських територій, що діяла в рамках Офісу підтримки реформ при Мінагрополітики

Механізмом більш-менш системної формальної комунікації Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України з професійними організаціями аграрної сфери стали група месенджері WhatsApp, а також зустрічі із заступником міністра, де обговорюються дуже вузькі специфічні питання – як правило проекти документів.

Спроби недержавної координації сільського розвитку роблять деякі проекти міжнародної технічної допомоги, зокрема в частині навчання фахівців ОТГ⁵⁶. Прийняла рішення створити секторальну платформу «Сільський розвиток» Асоціація

⁵⁵ Дострокове припинення діяльності громадської ради [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=cdaff6cd-ac29-4700-8d37-be1ac7e5dc9a&title=DostrokovyePririnenniaDiialnostiGromadskoiRadi>.

⁵⁶ З програмою ULEAD з Європою започатковуємо модульне навчання формату MBA для команд ОТГ [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://www.kmu.gov.ua/news/z-programoyu-ulead-z-yevropoyu-zapochatkovuyemo-modulne-navchannya-formatu-mba-dlya-komand-otg-gennadij-zubko>.

ОТГ⁵⁷. Існуючі спроби громадських організацій є несистемними та/або передбачають координацію при вирішенні окремих проблем сільського розвитку.

Як показує практика⁵⁸, керівники сільських громад мало обізнані зі світовими підходами, механізмами та інструментами сільського розвитку. Розробки науковців, проектів міжнародної технічної допомоги розкидані у різних базах даних. Вони малодоступні для широкого загалу. Очевидною є необхідність у створенні порталу сільського розвитку як електронного ресурсного центру.

6 НА ШЛЯХУ ДО КООРДИНАЦІЇ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

Найголовнішим завданням залишається формування політики сільського розвитку, інакше не буде предмету для координації. Щоб це відбулося, варто донести до широкого загалу інформацію про сутність, механізми, інструменти, політику та практики сільського розвитку до широкого загалу. Тому на перший план виходить створення порталу знань про сільський розвиток, який також дозволить виявити зацікавлені сторони. Щоб скоординувати різні зацікавлені у сільському розвитку сторони необхідна платформа для регулярного обміну інформацією, ідеями, рішеннями, для формування спільної позиції з наступним переходом до координації спільних дій.

Аналіз минулих дій та існуючої ситуації дає можливість сформуванню низку пропозицій щодо формування системи координації аграрної політики у контексті сільського розвитку.

1. Формування механізмів формальної координації сільського розвитку у рамках «профільного» міністерства: завершення формування директорату сільського розвитку у складі Мінекономіки; відновлення Громадської ради при Мінекономіки та формування у її складі комітету сільського розвитку.

2. Формування механізмів міжміністерської формальної координації - утворення Міжвідомчої координаційної ради з сільського розвитку, як консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України та підтримка її діяльності.

Правими підставами для створення такого органу є резолюції Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України С. Кубіва від 23.01.2018 № 50924/20/1-17 до листа Глави Адміністрації Президента України від 16.12.2017 № 02-01/2149 щодо виконання заходів, визначених підпунктом 4 пункту 1 Протокольного рішення за результатами шостого засідання Ради регіонального розвитку від 24 жовтня 2017 року. Минулим Міністерством

⁵⁷ Правління Асоціації ОТГ призначило позачергові Загальні Збори [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://hromady.org/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D1%8F-%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97-%D0%BE%D1%82%D0%B3-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B8%D0%BB%D0%BE-%D0%BF/>.

⁵⁸ Путівник керівника. Успішна громада: надання якісних послуг громадянам та сприяння сталому розвитку [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: https://content.u-learn.org.ua/Courses/ReaderForLeaders/RFL-UA-Web.pdf?fbclid=IwAR1iI25K4XPz8jyv3KblPsw-OnCaQkTAaYDt8cnU5rSP_bolbcFvjOCBh_M.

аграрної політики та продовольства України було підготовлено проект рішення Кабінету Міністрів України про відновлення Міжвідомчої координаційної ради з питань сільського розвитку

Міжвідомча координаційна рада з сільського розвитку має стати тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою запровадження міжінституційної платформи для системного обговорення та вирішення проблемних питань сільського розвитку, прийняття узгоджених рішень з метою розвитку сільських територій, поліпшення якості життя та економічного благополуччя сільського населення.

Основними завданнями Міжвідомчої координаційної ради - координація:

- формування та реалізації політики сільського розвитку як складової аграрної політики
- здійснення заходів щодо виконання положень Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом частині сільського розвитку.

Зважаючи на «міжвідомчість» такої ради, доцільно, щоб її очолював віце-прем'єр-міністр.

Діяльність такої ради потребує високоякісного і незалежного від окремих «галузевих» аналітичного забезпечення. Тому видається доцільним залучити міжнародну технічну допомогу до формування секретаріату Міжвідомчої ради як їх робочого органу із забезпечення діяльності.

Потенційні учасники проекту зі створення Міжвідомчої координаційної ради з сільського розвитку:

- Кабінет Міністрів України,
- Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України («аграрне» міністерство у випадку його відновлення).

3. Формування механізмів неформальної координації сільського розвитку - створення робочої групи сільського розвитку як неформального об'єднання зацікавлених осіб приватного права (з можливою її подальшою інституалізацією).

4. Поєднання формальної та неформальної координації сільського розвитку - створення робочої групи сільського розвитку як об'єднання зацікавлених осіб публічного та приватного права (з можливою її подальшою інституалізацією).

Оскільки варіанти 1 і 2 залежать виключно від волі владних суб'єктів, зупинимося на варіанті 3, реалізація якого можлива незалежно від волі органів влади, та варіанті 4, коли суб'єкти приватного права можуть спонукати органи влади до спільної діяльності.

7 ПІДХОДИ ДО СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ РОБОЧОЇ ГРУПИ З СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

Будь-яку робочу групу можна розглядати: як сукупність людей, об'єднаних простором, професійною діяльністю, певним чином взаємодіючих між собою і виступаючих по відношенню до оточуючих як єдине ціле; як спільність, що характеризується постійною участю, єдністю цілей, засобів, умов діяльності, неформальними відносинами учасників, наявністю механізмів підтримки згуртованості.

Виходячи із запропонованого визначення, можна сформулювати такі підходи до створення та діяльності робочої групи:

- Спільна мета – формування ефективної політики.
- Професійність - учасники представляють осіб, чия діяльність пов'язана з аграрною політикою та сільським розвитком.
- Добровільність.
- Готовність до пошуку консенсусу, компромісів.
- Готовність робити внески у спільну роботу.

Таким чином, робоча група може не мати якогось визначеного законодавством офіційного статусу, а бути тільки проявом доброї волі та бажанням суб'єктів координувати власні дії.

Водночас, члени робочої групи могли б погодитися з тим, що задля спільного блага (насамперед, організаційної спроможності робочої групи) вони приймають вироблені та погоджені ними ж правила участі та роботи в робочій групі.

Можливі декілька варіантів створення робочої групи, виходячи із способу координації (ієрархії):

- З вертикальною координацією.
- З горизонтальною координацією.
- З комбінованою координацією.

Зважаючи на те, що метою діяльності такої групи є обговорення та напрацювання пропозицій щодо розвитку аграрного сектора, як важливої частини політики сільського розвитку (розвитку сільської місцевості), то могла б йти про групу з комбінованою координацією, зважаючи на багатоаспектність як аграрної політики, так і сільського розвитку. Але це може призвести до великого розміру робочої групи, що зменшить її організаційну спроможність, мобільність та не дозволить досягти очікуваного ефекту. Виходячи із таких позицій, слід говорити про створення робочої групи з учасників, які знаходяться приблизно на одній горизонталі ієрархічної системи формування та реалізації аграрної політики як частини сільського розвитку. Суб'єкти нижчого рівня в суспільній ієрархії впливають на діяльність робочої групи не безпосередньо, а через суб'єктів, що займають вище положення в ієрархії системи, частини яких вони є в організаційній структурі системи.

Участь у формування та реалізації політики можуть брати як суб'єкти як державного, так і приватного права. *За правосуб'єктністю учасників робоча група може формуватися:*

- Виключно за участі суб'єктів публічного права.
- Виключно за участі суб'єктів приватного права.
- За участі суб'єктів як публічного так і приватного права.

Від правосуб'єктності складу робочої групи залежать її можливості та цілі, яких вони можуть досягти.

Важливо, щоб участь у брали організації, які представляють весь спектр аспектів сталого сільського розвитку – економічний, соціальний, екологічний.

Оскільки робочу групу можна розглядати як сукупність людей, об'єднаних простором, та з метою досягнення пізнаваності пропонується використовувати термін **«платформа» як місце, де обговорюються різні аспекти сільського розвитку (ідеї, плани, механізми, інструменти, політики, практики тощо) особами, що добровільно об'єдналися задля вироблення спільних рішень та спільних дій з метою поліпшення аграрної політики, при позначенні робочих групи з сільського розвитку.**

8 ГРОМАДСЬКА ПЛАТФОРМА СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

Громадська платформа сільського розвитку - робоча група, що об'єднує виключно суб'єктів приватного права. Мова може йти про недержавні організації, які мають зацікавленість у формуванні та реалізації аграрної політики (з акцентом на сільський розвиток) та знаходяться на приблизно на одному ієрархічному рівні. Такими організаціями можуть бути, в першу чергу громадські та професійні об'єднання як мають статус національних де-юре та/або де-факто⁵⁹.

Усі інші організації можуть залучатися до роботи як носії особливих знань та досвіду, незалежно від їхнього статусу (звичайно, за згодою)

Громадську платформу слід розглядати як відкрите неформальне об'єднання зацікавлених осіб, оскільки надмірна формалізація може стати бар'єром для її ефективної роботи. Водночас, слід розробити мінімальні правила роботи такої платформи задля досягнення визначених цілей.

Завдання Громадської платформи:

- обмін знаннями та інформацією;
- вироблення узгоджених пропозицій, рішень;
- координація спільних дій, зокрема щодо лобювання спільних інтересів (спільно вироблених рішень) для їх подальшого перетворення у акти політики та права;
- співпраця з органами влади;

⁵⁹ Якщо спільні інтереси фермерів на національному рівні представляє Асоціація фермерів та поривних землевласників України, то немає сенсу участі у робочій групі обласної організації фермерів.

- співпраця з платформами міжвідомчої координації сільського розвитку, що створені органами влади (наприклад, Міжвідомчою координаційною радою з сільського розвитку у випадку її створення);
- моніторинг політики.

Неформальність платформи може бути причиною певних труднощів у формальній співпраці з органами влади через складність підтвердження легітимності тих, хто уповноважений на представлення інтересів учасників платформи в органах влади. Тому можна розглянути можливість створення такої платформи як громадської організації, що легалізована шляхом повідомлення⁶⁰. Водночас, слід врахувати обмеження, які накладає такий статус: неможливість відкриття банківського рахунку з відповідними наслідками.

У випадку легалізації Громадської платформи шляхом повідомлення виникатиме необхідність у виконанні формальних процедур, в тому числі підготовки статуту організації.

Громадська платформа має бути рівновіддаленою від груп впливу, що має знайти відображення у регламенті роботи платформи. Щоб не відбулося концентрації влади окремих осіб чи груп, варто передбачити почергове головування її членів.

Діяльність Громадської платформи потребує високоякісного і незалежного від окремих груп впливу аналітичного забезпечення. Тому видається доцільним залучити міжнародну технічну допомогу до формування секретаріату як її робочого органу із забезпечення діяльності. Форма підтримки такого секретаріату залежить від обраного статусу платформи.

Список найбільш вадливих потенційних учасників установчого засідання проекту Громадська платформа (робоча група) сільського розвитку додається (Додаток 1). Він може бути доповнений за потреби.

До участі у роботі можуть запрошуватися інші організації (як державні, так і недержавні, міжнародні тощо), які, в свою чергу, також можуть пропонувати теми для розгляду. У цьому питанні Громадська платформа має демонструвати мобільність та гнучкість.

З метою поширення інформації про діяльність платформи, доцільно мати добри контакти зі ЗМІ.

Цей варіант Громадської платформи (коли її членами є виключно недержавні організації) доцільно застосовувати, коли вже існують механізми міжміністерської координації в частині політики сільського розвитку (наприклад, Міжвідомча координаційна рада з сільського розвитку). Це варіант може виглядати як єдина можливість у випадку відсутності бажання та/або конкретних дій органів влади здійснювати перехід від галузевої аграрної політики до політики сільського розвитку.

⁶⁰ Закон України «Про громадські об'єднання» [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

9 ПЛАТФОРМА СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

Платформа сільського розвитку – це робоча група, що об'єднує суб'єктів як приватного, так і публічного права, тобто державні і недержавні організації.

«Недержавними» учасниками Платформи сільського розвитку є ті ж суб'єкти, що розглядшалися як учасники Громадської платформи.

Щодо суб'єктів державного права, то варто було б залучити до цієї робочої групи ті органи влади, діяльність яких пов'язана з розвитком сільської місцевості. До такого переліку можна було б включити⁶¹:

№ п/п	Орган влади	Відношення до сільського розвитку
1.	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України	Сільське господарство – невід'ємна частина сільського розвитку
2.	Міністерство розвитку громад та територій України	Більшість територіальних громад є сільськими за визначенням.
3.	Міністерство освіти і науки України	Науково-освітнє забезпечення сільського розвитку
4.	Міністерство соціальної політики України	Соціальний захист сільського населення
5.	Міністерство цифрової трансформації України	Залучення сільського населення та сільських громад до програми розвитку цифрових навичок, надання цифрових послуг.
6.	Міністерство охорони здоров'я України	Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості»
7.	Міністерство енергетики та захисту довкілля України	Екологічні проблеми сільської місцевості
8.	Міністерство культури, молоді та спорту України	Робота сільських закладів спорту культури, підтримка сільських молодіжних організацій.
9.	Комітет з питань аграрної та земельної політики Верховної Ради України	Діяльність Комітету охоплює більшість аспектів сільського розвитку

⁶¹ Через зміни у структурі органів виконавчої влади, можуть бути змінені назви міністерств та їхні функції.

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна податкова служба України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України та інші можуть запрошуватися на засідання Платформи.

Слід розуміти, через неформальність Платформи сільського розвитку участь у її роботі представників органів влади не є обов'язковою.

Участь представника органу влади у роботі Платформи потребує дотримання певних процедур (запрошення, дозволи, погодження).

Для участі у роботі Платформи можуть бути делеговані органом влади представники з різними рівнями компетенцій, що знижує рівень ефективності її роботи.

Можуть виникати труднощі з участю представників органів влади в управлінні Платформою: на це їм потрібен відповідний мандат.

Громадська платформа сільського розвитку і Платформа сільського розвитку різняться між собою за тим результатом, який очікується.

	Громадська платформа сільського розвитку	Платформа сільського розвитку
Склад учасників	Недержавні організації	Державні та недержавні організації
Очікуваний результат	Спільні рішення недержавних організацій для подальшого просування в органах влади	Домовленості про характер майбутнього рішення органів влади та його відображення в актах аграрної політики та права

Отже, й завдання Платформи сільського розвитку виглядають трохи інакше, ніж Громадської платформи, а саме:

- артикуляція та обговорення існуючих проблем сільського розвитку;
- пошук рішень для розв'язання проблем сільського розвитку як частини аграрної політики;

Платформа сільського розвитку має важливу перевагу перед Громадською платформою: проблеми усіх сторін обговорюються одразу усіма сторонами. Водночас, це є і недоліком: неузгодженість позицій недержавного сектору ускладнює завдання органів влади при прийнятті рішень, стає причиною для проведення додаткових досліджень та наступних узгоджень з громадськістю. Неузгодженість позицій учасників, що представляють різні органи влади теж можуть ускладнювати процес досягнення домовленостей учасників робочої групи.

Така ситуація може спонукати до включення в алгоритм роботи Платформи сільського розвитку етапу вироблення попередньої спільної позиції різними групами учасників - суб'єктами публічного права та суб'єктами приватного права.

Все написане щодо легалізації, організації управління, організаційно-аналітичного забезпечення, мобільності та гнучкості роботи Громадської платформи стосується й Платформи сільського розвитку.

10 РЕЗЮМЕ

В Україні практично відсутня політика сільського розвитку, як і аграрна політика загалом.

Спостерігається інституційний дефіцит у сфері сільського розвитку, зокрема щодо координації формування та реалізації такої політики, є очевидним. Існує потреба у формуванні інституцій, які б взяли на зобов'язання подолати такий дефіцит.

У роботі запропоновано два варіанти створення та діяльності робочих груп з сільського розвитку, які могли зробити внесок у подолання зазначеного дефіциту:

- Громадська платформа сільського розвитку (учасники – суб'єкти приватного права).
- Платформа сільського розвитку (учасники – суб'єкти публічного права).

Кожен із запропонованих варіантів має свої особливості, а вибір оптимального варіанту потребує подальших дискусій.

Одне із найважливіших завдань таких робочих груп – вироблення пропозицій щодо подальших напрямів сільського розвитку в Україні, що є особливо актуальним у контексті підтримки євроінтеграційних процесів в Україні.

**СПИСОК ОРГАНІЗАЦІЙ – ПОТЕНЦІЙНИХ УЧАСНИКІВ ПРОЕКТУ
«ГРОМАДСЬКА ПЛАТФОРМА СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ»**

№ п/п	Організація
1.	Асоціація ОТГ
2.	Всеукраїнська асоціація громад
3.	Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація сільських, селищних рад та об'єднаних громад України»
4.	Громадська організація «Українська мережа сільського розвитку»
5.	Асоціація фермерів та приватних землевласників України
6.	Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України
7.	Аграрний союз України
8.	Українська аграрна конфедерація
9.	Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні
10.	Інститут сільського розвитку
11.	Асоціація працівників аграрних навчальних закладів України «Укragenroocvita»
12.	Центр екологічних ініціатив «Екодія»
13.	Громадська спілка «Органічна Україна»
14.	Асоціація «Земельна спілка України»
15.	Всеукраїнська центральна спілка споживчих товариств «Укоопспілка»
16.	Європейська Бізнес Асоціація
17.	Національна академія аграрних наук України