

Бортняк К. В.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Горник В. Г.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Клименко О. В.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

АДАПТАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗЕЛЕНОГО КУРСУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ АГРОВОЛЬТАЇКИ

У статті здійснено комплексний аналіз проблематики адаптації інструментарію публічного управління розвитком сільських територій України до вимог Європейського зеленого курсу в умовах повоєнної відбудови. Виявлено та систематизовано ключові інституційні розриви між стратегічними цілями декарбонізації національної економіки та застарілою моделлю «монофункціонального» землекористування, яка унеможливує ефективну інтеграцію відновлюваних джерел енергії в аграрний ландшафт без шкоди для продовольчої безпеки.

На основі вивчення європейського досвіду обґрунтовано доцільність імплементації в правове поле України інституту «дуального використання землі» як безальтернативного механізму розв'язання конфлікту інтересів між аграрним виробництвом та енергетичною генерацією. Розроблено концептуальний алгоритм реалізації регуляторної політики, що передбачає впровадження жорстких технічних стандартів для агровольтаїчних систем. Зокрема, запропоновано нормативно закріпити вимогу щодо збереження врожайності сільськогосподарських культур на ділянках подвійного використання на рівні не нижче 60–70% від базових регіональних показників, з урахуванням специфіки агрокліматичних зон.

Окрему увагу приділено трансформації фінансово-економічного механізму державної підтримки. Аргументовано необхідність переходу від прямих дотацій чи «зеленого тарифу» до запровадження системи екосхем (eco-schemes), що відповідає принципам Спільної аграрної політики ЄС. Запропоновано здійснювати адміністрування та моніторинг цих процесів через цифровий контур Державного аграрного реєстру (ДАР), що дозволить забезпечити прозорість верифікації критеріїв сталого землекористування. За результатами дослідження зроблено висновок, що запропонована архітектура державної політики створює необхідні інституційні передумови для формування моделі мультифункціональної сільської економіки та підвищення інвестиційної привабливості територіальних громад.

Ключові слова: публічне управління, сталий розвиток сільських територій, Європейський зелений курс, агровольтаїка, дуальне землекористування, екосхеми, продовольча безпека, Державний аграрний реєстр.

Постановка проблеми. Сучасна парадигма публічного управління розвитком сільських територій в Україні перебуває у стані глибокої трансформації, зумовленої необхідністю подолання наслідків воєнної агресії та безальтернативністю євроінтеграційного вектора. Ключовим викликом для вітчизняної державної політики стає імплементація стандартів Європейського зеленого курсу (European Green Deal), який вимагає докорінної зміни підходів до використання природних ресурсів. Якщо раніше ефективність аграрної полі-

тики вимірювалася переважно обсягами валового виробництва (food security), то нові європейські регламенти ставлять на перше місце кліматичну нейтральність та екологічну стійкість екосистем.

Однак на практиці реалізація цих стратегічних цілей наштовхується на системний інституційний конфлікт. З одного боку, Україна декларує наміри досягти високих показників частки відновлюваної енергетики в енергобалансі (відповідно до Енергетичної стратегії), що вимагає значних площ для розміщення генеруючих потужностей,

зокрема сонячних електростанцій (СЕС). З іншого - чинне земельне законодавство базується на жорсткому розмежуванні категорій земель, де землі енергетики та землі сільськогосподарського призначення є взаємовиключними категоріями. Це створює ситуацію «гри з нульовою сумою», коли розвиток зеленої енергетики можливий лише шляхом вилучення з обігу родючих ґрунтів, що загрожує продовольчій безпеці та економічній основі сільських громад.

Аналіз останніх програмних документів, зокрема «Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій до 2030 року», свідчить про те, що державна політика поки що не пропонує дієвих механізмів вирішення цієї дилеми [1]. Традиційна модель «монофункціонального» використання землі (або вирощування культур, або генерація енергії) в умовах зміни клімату та дефіциту ресурсів стає економічно неефективною. Це актуалізує необхідність наукового обґрунтування та нормативного закріплення інноваційних моделей землекористування, зокрема агровольтаїки – технології, що дозволяє поєднувати аграрне виробництво з генерацією енергії на одній ділянці без зміни цільового призначення землі. Відсутність правового визначення та механізмів регулювання таких гібридних систем створює нормативний вакуум, який блокує модернізацію сільських територій та стримує залучення «зелених» інвестицій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика адаптації вітчизняного аграрного сектору та політики розвитку сільських територій до європейських вимог є предметом активних наукових дискусій. Вагомий внесок у дослідження інструментарію ЄС зробили С. Обушний та К. Венгер, які у своїх працях детально проаналізували елементи Спільної аграрної політики (САР) та можливості їх імплементації в Україні. Вчені слушно зазначають, що гармонізація вітчизняного законодавства з регламентами ЄС є не лише умовою євроінтеграції, а й механізмом доступу до структурних фондів підтримки сталого розвитку [2].

У свою чергу, О. Демченко зосереджує увагу на соціально-економічних аспектах, підкреслюючи, що досвід Європейського Союзу доводить необхідність диверсифікації господарської діяльності на селі. На його думку, перехід від моногалузової аграрної економіки до багатофункціональної моделі є єдиним шляхом збереження людського капіталу в сільській місцевості [3]. Ці тези корелюють із висновками аналітиків Національного

інституту стратегічних досліджень (С. Іванюта, Л. Якушенко), які у доповіді «Європейський зелений курс і кліматична політика України» наголошують на імперативній необхідності впровадження кліматично-нейтральних технологій у землекористуванні, оскільки ігнорування екологічної складової загрожує економічними санкціями (СВАМ) та втратою ринків збуту [4].

Попри ґрунтовність наявних досліджень, у науковому дискурсі спостерігається певний тематичний розрив. Більшість праць розглядають або суто технічні аспекти відновлюваної енергетики, або економічні питання агровиробництва, залишаючи поза увагою інституційні механізми їх поєднання. Зокрема, критичний аналіз «Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій до 2030 року» вказує на декларативний характер багатьох положень щодо інноваційного розвитку без чіткого визначення регуляторних інструментів для складних технологічних рішень.

На сьогодні фактично відсутні комплексні дослідження агровольтаїки саме як об'єкта публічного управління, а не інженерної системи. Невирішеним залишається питання нормативного моделювання «дуального землекористування» в правовому полі України, яке б дозволило легалізувати одночасне ведення сільського господарства та генерацію енергії без зміни цільового призначення земель. Ця прогалина унеможливорює формування цілісної державної політики, яка б відповідала стандартам Green Deal, що й зумовлює необхідність даного дослідження.

Постановка завдання. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування концептуальної моделі адаптації державної політики сталого розвитку сільських територій до стандартів Європейського зеленого курсу шляхом інституціоналізації агровольтаїки як інструменту мультифункціонального землекористування. Робота спрямована на вирішення нормативно-правової колізії між стратегічними завданнями енергетичної децентралізації та пріоритетом продовольчої безпеки через розробку механізму легалізації «дуального використання землі». Основний акцент зроблено на формуванні алгоритму державної регуляторної політики, що включає впровадження технічних регламентів збереження врожайності (на рівні не нижче 60–70%), а також трансформацію інструментів фінансової підтримки від прямого субсидування до системи екосхем, що адмініструються через цифровий контур Державного аграрного реєстру.

Виклад основного матеріалу. Процес адаптації вітчизняної системи публічного управління до нормативно-правового поля Європейського Союзу не може обмежуватися виключно формальною гармонізацією законодавчих актів. Він вимагає фундаментальної рецепції нової філософії землекористування, яка лежить в основі сучасної європейської політики. Ключовою ознакою цієї трансформації є зміна управлінської парадигми: перехід від секторо-центричної моделі, де сільське господарство розглядається виключно як галузь виробництва продовольчої сировини, до моделі мультифункціонального розвитку сільських територій. В основі цієї нової архітектури лежить «Європейський зелений курс» (European Green Deal), який детермінує екологічну складову як інтегральний елемент економічної ефективності, а не як зовнішнє обтяження для бізнесу.

Аналіз наукового дискурсу щодо імплементації європейських практик в Україні дозволяє виокремити критичні фактори, які визначатимуть успішність повоєнного відновлення аграрного сектору. Зокрема, М. Остапенко у своєму дослідженні соціально-економічних викликів переконливо доводить, що сталість сільських громад в умовах глобальної турбулентності неможливо забезпечити в рамках моногалузевої економіки. Вчений акцентує увагу на тому, що європейський досвід демонструє пряму кореляцію між рівнем диверсифікації господарської діяльності на сільських територіях та їхньою здатністю протистояти кризовим явищам. Згідно з його висновками, стратегічним завданням державної політики має стати створення умов для розвитку несільськогосподарського бізнесу та альтернативних джерел доходу, що є запорукою збереження демографічного та трудового потенціалу села [5].

Розвиваючи правовий аспект цієї проблематики, Н. Ільків слушно зазначає, що в сучасному світі екологічна безпека землекористування трансформувалася з бажаної опції в імперативну умову сталого розвитку. Дослідниця підкреслює, що будь-яка інтенсифікація використання земельних ресурсів повинна відбуватися за умови неухильного дотримання екологічних стандартів, спрямованих на збереження біорізноманіття та родючості ґрунтів [6]. Це формує жорсткі рамкові умови для державної політики: будь-які інвестиційні проекти на сільських територіях повинні проходити верифікацію на відповідність критеріям кліматичної нейтральності.

Синтез наведених наукових положень дозволяє сформулювати складну управлінську дилему.

З одного боку, існує об'єктивна потреба у диверсифікації економіки села та посиленні енергетичної автономності громад, що вимагає широкого впровадження відновлюваних джерел енергії (ВДЕ). З іншого боку, існує жорстке обмеження щодо збереження земельного банку та недопущення деградації ґрунтів. Традиційні підходи до розміщення об'єктів енергетики (виведення земель з аграрного обігу під промислові майданчики) вступають у прямий конфлікт із пріоритетами продовольчої безпеки та раціонального землекористування.

Саме цей інституційний та ресурсний конфлікт актуалізує необхідність впровадження інноваційних технологічних рішень, які здатні забезпечити конвергенцію цілей аграрної та енергетичної політик. Системний аналіз вимог, викладених у працях згаданих вчених та стратегічних документах ЄС, дає підстави стверджувати, що найбільш ефективним інструментом розв'язання окресленої дилеми є концепція агровольтаїки (agrivoltaics). Цей підхід передбачає інтеграцію генеруючих потужностей ВДЕ в агроєкосистему таким чином, щоб вони не конкурували із сільськогосподарськими культурами за простір, а створювали синергетичний ефект.

Відтак, агровольтаїка в контексті публічного управління має розглядатися не як вузькопрофільне інженерне рішення, а як комплексний механізм адаптації сільських територій до кліматичних змін. Вона дозволяє практично реалізувати теоретичні постулати про «мультифункціональність»: земля одночасно працює на продовольчу безпеку (врожай) та енергетичну незалежність (генерація), при цьому конструкції ВДЕ можуть виконувати захисну функцію, нівелюючи вплив екстремальних погодних умов. Такий підхід повністю відповідає логіці Європейського зеленого курсу, перетворюючи сільські території з пасивних реципієнтів дотацій на активних учасників енергетичного ринку.

Попри наявність стратегічного бачення євроінтеграції, практична площина державного управління земельними ресурсами в Україні залишається вкрай консервативною. Аналіз нормативно-правової бази свідчить про наявність системного конфлікту між декларованими цілями «зеленого переходу» та застарілими механізмами регулювання земельних відносин. Ключовою проблемою є жорстка регламентація цільового призначення земель, закріплена у Земельному кодексі України. Чинна модель базується на принципі виключності: земельна ділянка може мати лише одне основне цільове призначення – або сільськогосподарське, або землі енергетики/промисловості.

Така «монофункціональна» архітектура законодавства вступає у пряме протиріччя з концепцією мультифункціональності сільського господарства, яка є основою аграрної політики ЄС. Як зазначає у своїх працях Л. Молдаван, інституціоналізація мультифункціональності вимагає від держави створення правових умов, за яких аграрій може легально поєднувати виробництво продовольства з наданням екологічних послуг та виробництвом енергії, не змінюючи при цьому юридичного статусу своїх угідь [7].

В українських реаліях відсутність правового інституту «дуального землекористування» створює для сільгосптоваровиробників суттєві регуляторні ризики. Встановлення генеруючих потужностей ВДЕ на полях без зміни цільового призначення землі трактується контролюючими органами як нецільове використання ґрунтів, що тягне за собою штрафні санкції або розірвання договорів оренди. Водночас, процедура зміни цільового призначення є складною, бюрократизованою та фінансово обтяжливою. Більше того, зміна статусу землі з «аграрної» на «енергетичну» автоматично позбавляє виробника права перебування на 4-й групі спрощеної системи оподаткування, що робить агровольтаїку економічно неприйнятною для малого та середнього фермерства.

Цей нормативний глухий кут поглиблюється відсутністю чітких стандартів. В європейській практиці існують технічні регламенти (наприклад, стандарт DIN 91434 у Німеччині), які чітко визначають, що таке агровольтаїка: це система, яка дозволяє втрату врожайності не більше ніж на 10-15% заради генерації енергії. В Україні ж відсутність такого визначення створює ризик тіньових схем, коли під виглядом «агровольтаїки» може відбуватися фактичне виведення орних земель під суцільну забудову сонячними панелями без ведення реального сільського господарства.

Аналізуючи генезис Спільної аграрної політики ЄС, Н. Варшавська вказує на те, що європейський успіх базується на чітких цільових орієнтирах та фінансових стимулах для тих, хто впроваджує інновації [8]. Натомість українська «Стратегія розвитку до 2030 року», декларуючи курс на інновації, не пропонує конкретного юридичного механізму для легалізації дуального використання землі. Це створює ситуацію «інституційної неспроможності», коли держава закликає до модернізації, але зберігає регуляторні бар'єри, що цю модернізацію унеможливають.

Таким чином, головним викликом для державної політики є не технологічна складність

агровольтаїки, а необхідність термінової адаптації земельного та податкового законодавства. Без введення в правове поле категорії «агроенергетичне виробництво» як різновиду сільськогосподарської діяльності, Україна ризикує втратити потенціал сільських територій, перетворивши їх або на архаїчні аграрні зони, або на індустріальні майданчики, що суперечить принципам сталого розвитку.

Подолання виявлених інституційних диспропорцій та розблокування потенціалу сільських територій вимагає від держави переходу від декларативних стратегій до реалізації чіткого алгоритму нормативних змін. Базуючись на необхідності гармонізації вітчизняного законодавства з регламентами ЄС, першочерговим кроком має стати імплементація в Земельний кодекс України нормативної дефініції «**дуальне використання землі**». Сутність цієї правової конструкції полягає у законодавчому закріпленні можливості одночасного ведення на земельній ділянці сільськогосподарського призначення двох видів діяльності: основної (виращування агропродукції) та супутньої (генерація енергії з відновлюваних джерел), без необхідності зміни цільового призначення угідь.

Наступним критично важливим етапом реалізації політики має стати розробка та затвердження національних технічних стандартів, які унеможливлять приховане виведення земель з аграрного обігу під виглядом інновацій. Держава повинна встановити чіткі критерії верифікації агровольтаїчних систем. Ключовим параметром ефективності такого землекористування має бути визначено пріоритетність аграрної функції: конструкції ВДЕ повинні розміщуватися таким чином, щоб гарантувати збереження врожайності сільськогосподарських культур на рівні **не нижче 60–70%** від базових показників. При цьому, нормативна база повинна передбачати диференціацію цього показника залежно від агрокліматичної зони розміщення об'єкта (Степ, Лісостеп, Полісся), враховуючи різний рівень природного зволоження та інсоляції.

Подальша імплементація дуального використання землі вимагає трансформації філософії державної підтримки. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів та відмови від механізму «зеленого тарифу», доцільним є запровадження моделі **екосхем (eco-schemes)**, адаптованих до українських реалій. Цей інструмент, який є наріжним каменем нової Спільної аграрної політики ЄС, передбачає надання прямих виплат не за факт

генерації енергії, а за впровадження природо-охоронних технологій. Тобто, держава стимулює агровольтаїку як засіб збереження вологості у ґрунті та захисту рослин від теплового стресу. Як зазначають А. Чубик та М. Ярошевич, саме такий підхід відповідає логіці Європейського зеленого курсу та відкриває доступ до інструментів міжнародного донорського фінансування [9].

Фінальним елементом запропонованого алгоритму є створення прозорої цифрової інфраструктури адміністрування. Роль єдиного оператора має виконувати **Державний аграрний реєстр (ДАР)**. Інтеграція модуля моніторингу дуального землекористування в ДАР дозволить автоматизувати процеси верифікації відповідності об'єктів встановленим критеріям врожайності (через аналіз супутникових даних та індексів вегетації). Це мінімізує корупційні ризики та забезпечить прозорість надання підтримки, що є необхідною умовою для залучення інвестицій у повоєнну відбудову сільських територій [10].

Висновки. Агровольтаїка в контексті публічного управління має розглядатися як комплексний механізм адаптації сільських територій до кліматичних змін, що дозволяє практично реалізувати теоретичні постулати про «мультифункціональність». Аналіз нормативно-правової бази дозволив виділити ключову проблему, що полягає у відсутності правового інституту «дуального землекористування» і створює для сільгосптоваровиробників суттєві регуляторні ризики.

Головним викликом для державної політики є необхідність термінової адаптації земельного та податкового законодавства, зокрема ввести в правове поле категорію «агроенергетичне виробництво» як різновиду сільськогосподарської діяльності. Важливим етапом реалізації політики має стати розробка та затвердження національних технічних стандартів, які унеможливають приховане виведення земель з аграрного обігу під виглядом інновацій, створення прозорої цифрової інфраструктури адміністрування.

Список літератури:

1. Павленко М. М. Інституційний аналіз стратегічних напрямів розвитку сільського господарства України та підтримки конкурентоспроможності ринку зерна. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2025. Вип. 45. URL: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17459239>.
2. Обушний С. М., Венгер К. О. Аналіз елементів CAP та інструментів сталого розвитку застосованих до аграрного сектору України. *European scientific journal of Economic and Financial innovation*. 2025. № 3(17). С. 1–13. DOI: 10.32750/2025-0334.
3. Демченко О. В. Сталий розвиток сільських територій: узагальнення досвіду Європейського Союзу. *Вісник ХНТУСГ ім. Петра Василенка*. 2024. № 2. URL: doi.org/10.20998/2313-8890.2024.02.02.
4. Іванюта С. П., Якушенко Л. М. Європейський зелений курс і кліматична політика України: аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2022. URL: <https://niss.gov.ua>.
5. Остапенко М. С. Соціально-економічні виклики розвитку сільських територій в Україні та пошук шляхів подолання використовуючи європейський досвід. *Актуальні питання економічних наук*. 2024. Вип. 5. URL: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14292899>.
6. Ільків Н. В. Екологічна безпека органічного землекористування як умова сталого розвитку. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 118–123. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.20>.
7. Moldavan L. Institutionalization of the concept of multiple functionality of agriculture: EU experience for Ukraine. *Ekonomika i Prognozuvannâ*. 2019. № 4. Р. 121. DOI: <https://doi.org/10.15407/eip2019.04.121>.
8. Варшавська Н. Г. Спільна аграрна політика ЄС: генезис, основні цільові орієнтири для України. *Економіка і організація управління*. 2016. № 2(22). С. 215–222.
9. Chubyk A., Yaroshevych M. Yevropeyskyi zelenyi kurs ta potentsiini naslidky dlia Ukrainy. *EVD OC Conference Abstracts*. 2025. Р. 59.
10. Principles of green post-war reconstruction of Ukraine. URL: <https://ecoaction.org.ua/zelena-vidbudova-ua.html>.

Bortnyak K. V., Gornyk V. G. Klymenko O. V. ADAPTATION OF THE STATE POLICY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES TO THE STANDARDS OF THE EUROPEAN GREEN COURSE: CHALLENGES AND PROSPECTS OF IMPLEMENTING AGROVOLTAICS

The article provides a complex analysis of the issues of adapting the public management tools for the development of rural areas of Ukraine to the requirements of the European Green Deal in the context of post-war reconstruction. Key institutional gaps between the strategic goals of decarbonizing the national economy and the outdated model of "monofunctional" land use, which makes it impossible to effectively integrate renewable energy sources into the agricultural landscape without harming food security, have been identified and systematized.

Based on the study of European experience, the feasibility of implementing the institution of "dual land use" into the legal field of Ukraine as an alternative mechanism for resolving the conflict of interests between agricultural production and energy generation is substantiated. A conceptual algorithm for implementing regulatory policy has been developed, which involves the introduction of strict technical standards for agrovoltas systems. It is proposed to establish a regulatory requirement to maintain crop yields on dual-use areas at a level not lower than 60–70% of the basic regional indicators, considering the specifics of agroclimatic zones. Special attention is paid to the transformation of the financial and economic mechanism of state support. The need to transition from direct subsidies or «green tariffs» to the introduction of a system of eco-schemes, which complies with the principles of the EU Common Agricultural Policy, is argued. It is proposed to administer and monitor these processes through the digital circuit of the State Agrarian Register (DAR), which will ensure transparency in the verification of sustainable land use criteria. The results of the study concluded that the proposed architecture of state policy creates the necessary institutional prerequisites for forming a model of a multifunctional rural economy and increasing the investment attractiveness of territorial communities.

Key words: public administration, sustainable development of rural areas, European Green Deal, agrovoltas, dual land use, eco-schemes, food security, State Agrarian Register.

Дата надходження статті: 30.09.2025

Дата прийняття статті: 22.10.2025

Опубліковано: 29.12.2025