

УДК 332.122(1-77)(477):330.342

Колесников В.І.

аспірант

Запорізького національного технічного університету

МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті розглянуто європейський досвід розвитку сільських територій, та проаналізовано концептуальні моделі державної підтримки розвитку сільських територій в Європейському Союзі. Визначено, що розвиток сільських територій України потребує інтегрованого галузево-територіального підходу. Обґрунтовано, що національна політика розвитку сільських територій повинна будуватися, спираючись на наукову базу та досвід країн Європи, але враховуючи особливості спеціалізації регіонів, а також ціннісної орієнтації населення. На основі аналізу світового досвіду політики сільського розвитку сформовано перелік заходів для органів регіонального управління, необхідних для активізації розвитку сільських територій в Україні.

Ключові слова: сільська територія, політика сільського розвитку, досвід, територія, сільське господарство.

Колесников В.И. МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

В статье рассмотрены европейский опыт развития сельских территорий, и проанализированы концептуальные модели государственной поддержки развития сельских территорий в Европейском Союзе. Определено, что развитие сельских территорий Украины требует интегрированного отраслевого территориального подхода. Обосновано, что национальная политика развития сельских территорий должна строиться, опираясь на научную базу и опыт стран Европы, но учитывая особенности специализации регионов, а также ценностные ориентации населения. На основе анализа мирового опыта политики сельского развития сформирован перечень мероприятий для органов регионального управления, необходимых для активизации развития сельских территорий в Украине.

Ключевые слова: сельская территория, политика сельского развития, опыт, территория, сельское хозяйство.

Kolesnykov V.I. THE MODEL OF STATE POLICY RURAL DEVELOPMENT OF UKRAINE UNDER EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

In the article European experience of rural areas development is considered. The conceptual model of state support rural development in the European Union is analyzed. The development of rural areas of Ukraine requires an integrated sectoral and territorial approach is determined. The national rural development policy must be built on a scientific basis and the experience of European countries is proved, but especially given the specialization of regions and population value orientation. On the basis of the analysis international experience rural policy a list of measures for regional management needed to enhance rural development in Ukraine are generated.

Keywords: rural area, rural development policy, experience, area, agriculture.

Постановка проблеми. Важливим завданням ефективної перебудови національного господарства та системних процесів модернізації економічного простору регіонів України є підвищення рівня соціально-економічного розвитку сільських територій. В Україні сільські території традиційно пов'язуються з аграрним виробництвом, натомість в європейських країнах вони характеризуються інтегрованим соціально-економічним розвитком.

В національній економіці всі стратегії економічного зростання ставили як головне завдання зростання промислового виробництва та розвитку міст, які розглядалися як «локомотиви» економіки, а сільським територіям за залишковим принципом відводилася роль постачальника сільськогосподарської сировини та робочої сили. На рівні держави за період незалежності України прийнято багато програм щодо розвитку села, зокрема, «Національна програма відродження села на 1995–2005 роки» (1994 р.), «Загальнодержавна програма соціального розвитку села на період до 2011 року» (2004 р.), «Комплексна програма підтримки розвитку українського села на 2006–2010 роки» (2005 р.) [1]. Але схвалені в різні роки концепції так і не стали реальними розвитку, тобто був відсутній конкретний механізм їх реалізації, який не вирішив проблем розвитку сільських територій.

Європейські орієнтири надають сільському розвитку України відповідний вектор та відкривають нові можливості для відродження сільського господарства, створюють додаткові порівняльні переваги на агропродовольчому ринку в умовах глобалізації

економіки. Серйозним кроком з позиції поглиблення торговельних відносин між Україною та ЄС стала Угода про зону вільної торгівлі (ЗВТ), яка сприятиме наближенню національного аграрного сектора економіки до європейських стандартів, адаптації його до Спільної аграрної політики ЄС (САП ЄС), розширенню присутності на українському агропродовольчому ринку нових країн – членів ЄС. Разом з тим, євроінтеграційні процеси вимагають модернізації державної політики розвитку сільських територій та наближення її до САП ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку сільських територій висвітлювалися в дослідженнях І. Гнибіденка, С. Горлова, В. Збарського, Г. Кваснікової, В. Мацибори та ін. Особливості розвитку сільських територій європейських країн досліджували Л. Лисенко, К. Белокрилов, Є. Авайкіна, К. Шаптала. Однак, незважаючи на цінність проведених досліджень, окремі питання, пов'язані з виявленням характерних особливостей формування державної політики розвитку сільських територій та її адаптації до євроінтеграційних процесів умов, потребують подальшого висвітлення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Вивчення європейського досвіду розвитку сільських територій та розробка на цій основі рекомендацій щодо формування моделі державної політики розвитку сільських територій в умовах євроінтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Національна політика розвитку сільських територій повинна будуватися, спираючись на наукову базу, яка,

в свою чергу, повинна бути зорієнтована на дотримання певних норм і вимог, що вже сформовані в більшості розвинутих країн. За кордоном існує наступна градація концептуальних моделей державної підтримки розвитку сільських територій [2]: перша модель – закріплення умов і механізмів державної підтримки в рамках єдиного законодавчого акта (Російська Федерація, Європейський Союз, Канада, Туреччина); друга модель – наявність різних програм, які можуть реалізовуватися незалежно один від одного (США, Мексика, Нова Зеландія).

Оскільки Україна розглядає як один з пріоритетних напрямків інтеграції європейський простір, вважаємо за доцільне більш детально проаналізувати досвід Європейського Союзу щодо розвитку сільської місцевості.

Класична концепція політики розвитку сільських територій, яка була поширена в післявоєнній Європі, мала вигляд моделі «зверху вниз» (екзогенна), на основі індустріалізації, економії від масштабу і концентрації [3, с. 2]. Головним завданням політики «зверху вниз» було подолання сільських відмінностей шляхом модернізації інфраструктури. Обговорення зміни ролі держави у сприянні сталому розвитку сільських територій розпочалося ще в 1960-х роках. В 1970-х роках концепції сільського розвитку були пов'язані із підвищенням рівня життя сільського населення і скорочення сільської бідності.

Але вже до кінця 1970-х років було більше доказів, що модель «зверху-вниз» не дала очікуваних результатів [4, с. 11]. Ця модель була піддана критиці як «залежний розвиток», оскільки вона залежить від субсидій і програмних рішень віддалених державних установ. Замість цього підходу багато хто виступав за підхід «знизу вгору» (ендогенний), заснований на припущенні, що конкретні ресурси територій – природні, людські та культурні – відіграють ключову роль в його розвитку.

Реалії сьогодення переконують, що держава, використовуючи підхід «зверху вниз», більше не може досягти своїх цілей, діючи в такий спосіб. В Європі використовується концепція управління, яка відображає визнання ролі держави (на всіх рівнях) разом з приватними і громадськими структурами. Зокрема, як зазначає М. Гудвін [4, с. 15], в економічній літературі все більше використовується термін управління, що вказує на значні зміни в процесах регулювання сільської місцевості. Модель «знизу вгору» в основному стосується мобілізації місцевих ресурсів та активів. Основні положення цієї політики сільського розвитку в країнах ОЕСР під назвою «Нова сільська парадигма» висвітлені в таблиці 1.

Політика розвитку сільських територій в Європі ґрунтується на таких принципах: 1) спрямованість на підвищення соціальної, економічної та еколо-

гічної стійкості сільських територій та підтримка природного та культурного різноманіття; 2) розвиток сільських територій здійснюється по-різному в різних місцях, враховуючи місцеві потреби; 3) політика спрямована на створення взаємодоповнюваності між екологічними, соціальними та економічними цілями [6, с. 27]. Ці принципи свідчать, що сільськогосподарська політика більше не повинна розглядатися у відриві від екологічної, соціальної та економічної політики.

На національному та регіональному рівнях ЄС паралельно існує декілька концепцій (підходів), з яких можна чітко виокремити три концепції розвитку сільських територій, а саме:

– концепція, яка ідентифікує сільський розвиток з загальною модернізацією сільського господарства і агропродовольчого комплексу. Ця концепція бере за основу розвиток сектора (галузєва модель);

– концепція, яка пов'язує сільський розвиток виключно зі зменшенням відмінностей між найбільш відсталими сільськими районами та рештою секторами економіки (концепція зближення, перерозподільча модель);

– концепція, яка ідентифікує сільський розвиток з розвитком сільських районів в цілому шляхом використання всіх ресурсів, які знаходяться на їх території (людських, фізичних, природних, ландшафтних та ін.), та інтеграції між усіма компонентами та галузями на місцевому рівні. Ця концепція використовує можливості території в найбільш ширшому її розумінні (територіальна модель).

Цим трьома концепціям відповідають три різні, хоча і не формалізовані моделі, які використовуються для пояснення політики розвитку сільських територій (табл. 2).

Україна повинна використати досвід європейських країн, оскільки наявний потенціал сільських територій здатний забезпечити формування нових, в тому числі несільськогосподарських, видів економічної діяльності, зростання обсягів виробництва сільськогосподарської продукції та підвищення як її якості, так і процесів виробництва.

На наш погляд, модель формування державної політики сільського розвитку повинна бути спрямована на вирішення наступних пріоритетних завдань:

- стимулювання демографічного зростання та створення умов для переселення в сільську місцевість;
- диверсифікація сільської економіки та розширення джерел формування доходів сільського населення;
- поліпшення житлових умов сільського населення;
- створення сучасної соціальної, інженерної та транспортної інфраструктури в сільській місцевості.

Таблиця 1

Нова сільська парадигма

	Старий підхід	Новий підхід
Цілі	Вирівнювання розвитку територій, сільськогосподарський дохід, конкурентоспроможність ферм	Конкурентоспроможність сільських територій, підвищення цінності місцевих активів, експлуатація невикористовуваних ресурсів
Основні сектори	Сільське господарство	Різні сектори сільської економіки (сільський туризм, виробництво, галузі ІКТ і т. д.)
Інструменти	Субсидії	Інвестиції
Основні учасники	Національні уряди, фермери	Всі рівні влади (наднаціональний, національний, регіональний та місцевий), різні місцеві зацікавлені сторони (державні, приватні, благодійні)

Джерело: складено на основі [5, с. 5]

Основною проблемою, що сповільнює ці процеси на даний час, є якість управління – державного, регіонального, місцевого. За умови вибору євроінтеграційного вектору розвитку економіки України підходи до управління, способи їх фактичного здійснення, громадський контроль за процесами розвитку сільських територій зобов'язані бути реформовані відповідно до європейських норм прозорості, відповідальності, ефективності, максимізації суспільного ефекту. Це дасть можливість використовувати наявні можливості у повній мірі, реформувати економіку села та покращити соціальні умови життєдіяльності сільського населення, а не лише декларувати сприяння цим процесам.

Важливими інструментами реалізації політики сільського розвитку, як свідчить досвід ЄС, є моніторинг та програми соціально-економічного розвитку сільських територій. Забезпечити розвиток сільських територій неможливо без глибокого знання та розуміння проблем і потенціалу кожної з них, а для цього необхідний постійний моніторинг

зміни стану місцевої соціально-економічної системи, ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, бізнесу, оцінок добробуту населення.

Що стосується першого інструменту, а саме моніторингу соціально-економічного розвитку сільських територій, то варто зазначити, що в Україні питання розробки методичних підходів до оцінки розвитку сільських територій перебуває на стадії становлення, на відміну від країн Західної Європи, де розроблено значний методичний інструментарій для оцінки сільської місцевості, оскільки існує досить широка та детальна статистична база щодо їх стану та розвитку. Євроінтеграційні процеси передбачають як високі стандарти життя, так і адаптацію до законодавства, інституцій, статистичної бази. Оскільки Україна обрала європейський шлях розвитку, вона повинна мати достатню інформаційну та методичну основу для вдосконалення програм та концепцій розвитку сільської місцевості.

Таблиця 2

Моделі розвитку сільських територій

Характеристика	Моделі розвитку сільських територій		
	галузева	перерозподільча	територіальна
Цілі політики	вирівнювання доходів з іншими галузями; зростання масштабів виробництва (на рівні підприємства); інтенсифікація виробництва (капітал на одиницю площі / праці)	Компенсація впливу несприятливих природних і соціально-економічних чинників; скорочення відмінностей між відсталими сільськими районами та міськими районами; диверсифікація доходів сільськогосподарського підприємства	використання внутрішніх ресурсів території; диверсифікація доходів сільськогосподарських підприємств; нові форми скорочення витрат; поширення форм диверсифікованих видів діяльності; формування несільськогосподарських видів діяльності (промислове і ремісничє виробництво, послуги та ін.)
Тип привілейованої політики	підтримка інвестицій у розвиток підприємства; пряма підтримка доходів виробників	компенсаційні виплати гірським і депресивним районам; підтримка інвестицій у розвиток сільськогосподарського підприємства; диверсифікація джерел доходів сільськогосподарського підприємства	підтримка диверсифікації доходів; політика місцевого економічного розвитку; підтримка розвитку інфраструктури і послуг для місцевого населення; підтримка інвестицій у сільськогосподарське підприємство
Роль територій	«контейнер» ресурсів / вкладення в сільське господарство; сільський / сільськогосподарський простір; дуалізм сільський / міський	центральна роль слабких сільських територій (гірські райони, депресивні сільські території, несприятливі райони); увага до критеріїв визначення «слабкі сільські райони»	уважне ставлення до всього сільського; неоднорідність сільських районів у регіональному та європейському контекстах; багатомірне визначення поняття «сільський»; зниження розриву між слабкими сільськими територіями та міськими районами
Роль галузей	центральне місце сільського господарства та професійного сільськогосподарського підприємства; інтеграція сільського господарства та агробізнесу в глобальний контекст	центральне місце сільського господарства; інші галузі як можливість диверсифікованого розвитку сільськогосподарських підприємств	центральне місце сільського господарства, двигуна процесів сільського розвитку (перший варіант моделі); центральне місце інших галузей для диверсифікації місцевої економіки (другий варіант моделі)
Роль соціальних структур	центральне місце професійних організацій, організацій виробників	домінування організацій виробників; велика увага щодо операторів несільськогосподарських галузей	сільський розвиток як процес з безліччю діючих осіб; необхідність форм і механізмів для управління конфліктами; центральне місце концепції партнерств; центральне місце поширення мереж
Роль інституційних структур	концентрація управління політикою в руках адміністрації галузі (регіональної і національної)	домінуюча роль галузевої адміністрації в управлінні напрямками політики; поширення форм кооперації та / або інтеграції з адміністрацією інших галузей	створення форм місцевого та децентралізованого уряду; багаторівневе управління політиками і напрямками розвитку

Складено на основі [7; 8]

Світовий досвід в сфері розробки індикаторів сільського розвитку свідчить, що в основу системи моніторингу покладено два підходи:

- побудова інтегрального, агрегованого індикатора, на основі якого можна визначити рівень соціально-економічного розвитку сільської території;
- побудова системи індикаторів, кожен з яких відображає окремі аспекти розвитку території. Найчастіше в рамках загальної системи виділяються наступні підсистеми показників: економічні, соціальні, екологічні, інституціональні.

Розвиток сільських територій може бути виміряний певною системою показників, які, по-перше, повинні бути забезпечені достовірною статистичною інформацією, а по-друге, повинні відображати зміни параметрів і властивостей соціально-економічної системи в результаті регулюючого впливу з боку різних суб'єктів (влади, населення, бізнесу). З огляду на важливість здійснення моніторингу розвитку сільських територій України першочерговим завданням сьогодні є розширення бази статистики сільських територій за рахунок відображення в ній всіх аспектів функціонування цих територіальних утворень з метою забезпечення оцінки рівня і якості життя сільського населення.

Іншим інструментом політики сільського розвитку є розробка та реалізація програм соціально-економічного розвитку. Аналіз сайтів обласних державних адміністрацій та районних адміністрацій областей України дав можливість зазначити, що лише в деяких регіонах та районах України існують такі програми. У більшості випадків це територіальні утворення з конкурентоспроможною економікою, в яких функціонують ефективні підприємства і є потенціал для саморозвитку. Однак більша частина сільських територій країни мають неконкурентоспроможну економіку з переважанням сільськогосподарських підприємств. Такі територіальні утворення є дотаційними, не мають фінансових ресурсів і програм соціально-економічного розвитку.

Вихід кожної такої території з кризи неможливий без обґрунтування локального варіанту функціонування економіки, що використовує всі наявні можливості модернізації та інноваційного розвитку. Тому, на наш погляд, з метою формування нової моделі державної політики розвитку сільських територій необхідно:

- розробити програми розвитку сільських територій на рівні регіонів та районів, що враховують потенціал територій (наявність об'єктів муніципальної власності, кадрового, історичного, культурного, природно-кліматичного і мінерального потенціалів території, вікового та кваліфікаційного складів населення, господарюючих суб'єктів і можливостей взаємодії між ними) та визначають можливі сценарії і основні цілі їх розвитку;
- розподілити зони повноважень та відповідальності в структурі органів місцевого самоврядування для повного обліку дій адміністрацій (сільської, районної), посадових осіб, бізнесу та сільської спільноти;
- розробити систему оцінки реалізації програм, яка повинна здійснюватися на основі збалансованої

системи показників економічної, соціальної та екологічної стійкості і формуванню інтегрального показника для визначення тенденції зміни соціально-економічного розвитку сільських територій.

Висновки з даного дослідження. В сучасній державній регіональній політиці недостатньо уваги приділяється розвитку сільських поселень, в результаті чого зберігається і посилюється неоднорідність окремих територій, які є чинником соціальної нестабільності та створюють загрозу продовольчій безпеці країни. Україна потребує використання комплексного підходу до розвитку сільських територій. З цією метою необхідно розробити власну довгострокову політику розвитку сільських територій, беручи до уваги досвід країн Європейського Союзу та особливості спеціалізації регіонів, а також ціннісні орієнтації населення.

Вирішити проблему розвитку сільських територій неможливо силами лише муніципальних утворень, зважаючи на відсутність у них достатніх фінансових ресурсів. Україні необхідна активна політика сільського розвитку, спрямована як на вирішення демографічних проблем і розвитку соціальної інфраструктури, так і динамічного зростання економіки. Сформульовані рекомендації дозволять підвищити об'єктивність планування за рахунок доведення рівня розробки програм і планів до окремих населених пунктів. Крім того, здійснення оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування необхідно деталізувати в розрізі поселень, що підвищить її достовірність і адекватність. Все це сприятиме формалізації проблем та забезпечення ефективного використання наявних на території ресурсів і резервів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Сільські території: в очікуванні успіху [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ridneselo.com/node/366>.
2. Пантелеєва О.І. Особенности реализации программ развития сельских территорий в США и странах Евросоюза / О.И. Пантелеєва // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2010. – № 4. – С. 9–10.
3. Anríquez, G. and Stamoulis, K., (2007) «Rural Development and Poverty Reduction: Is Agriculture Still the Key?», ESA Working Paper, No. 07-02 June, 2007, available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ah885e/ah885e.pdf> (Accessed 4 August 2014).
4. The Carnegie UK Trust (2014), «Future Directions in Rural Development?», available at: [http://www.carnegieuktrust.org.uk/getattachment/545a7523-4da8-4ff7-95e6-dd912abc6373/Future-Directions-in-Rural-Development-\(Full-Report\).aspx](http://www.carnegieuktrust.org.uk/getattachment/545a7523-4da8-4ff7-95e6-dd912abc6373/Future-Directions-in-Rural-Development-(Full-Report).aspx) (Accessed 4 August 2014).
5. The Organisation for Economic Co-operation and Development (2014), «Innovation and modernising the rural economy», available at: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/KRASNOYARSK%20BROCHURE%20FINAL.pdf> (Accessed 4 August 2014).
6. Ward, N. (2000) «Institutions and Attitudes to Rural Development: The UK National Report», available at: <http://milk.withclarity.co.uk/docs/Actors-Institutions-and-Attitudes-to-Rural-Development-The-UK-National-Report.pdf> (Accessed 4 August 2014).
7. Rural Development policy 2007–2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm.
8. New perspectives for EU rural development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev/refprop_en.pdf.