

Павліха Н.В.,
доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародних
економічних відносин та управління проектами,
*Східноєвропейський національний університет
імені Лесі Українки*

Хомюк Н.Л.,
кандидат економічних наук, докторант кафедри
міжнародних економічних відносин та управління проектами,
*Східноєвропейський національний університет
імені Лесі Українки*

ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Павліха Н.В., Хомюк Н.Л. Досвід Європейського Союзу щодо розвитку сільських територій. У статті розглянуто особливості еволюції Спільної аграрної політики Європейського Союзу. Визначено, що на національному та регіональному рівнях ЄС існує три концепції розвитку сільських територій. Охарактеризовано діяльність САП щодо сільського розвитку в 2007–2013 рр. та 2014–2020 рр. Розглянуто напрями розвитку політики сільського розвитку в контексті Стратегії «Європа – 2020». Обґрунтовано необхідність урахування європейського досвіду під час розроблення стратегії щодо диверсифікованого розвитку сільських територій в Україні.

Ключові слова: Спільна аграрна політика, сільські території, політика сільського розвитку, сталий розвиток, європейський досвід.

Павліха Н.В., Хомюк Н.Л. Опыт Европейского Союза по развитию сельских территорий. В статье рассмотрены особенности эволюции Общей сельскохозяйственной политики Европейского Союза. Определено, что на национальном и региональном уровнях ЕС существует три концепции развития сельских территорий. Охарактеризована деятельность САП по сельскому развитию в 2007–2013 гг. и 2014–2020 гг. Рассмотрены направления развития политики сельского развития в контексте Стратегии «Европа – 2020». Обоснована необходимость учета европейского опыта при разработке стратегии по диверсифицированному развитию сельских территорий в Украине.

Ключевые слова: Совместная аграрная политика, сельские территории, политика сельского развития, устойчивое развитие, европейский опыт.

Pavlikha N.V., Khomiuk N.L. Experience of the European Union on the development of rural areas. The article deals with the peculiarities of the evolution of the Common Agricultural Policy of the European Union. It has been determined that there are three concepts of rural development at the national and regional levels of the EU. The activities of the CAP on rural development in 2007-2013 and in 2014-2020 are described. The directions of development of the rural development policy in the context of the «Europe 2020» Strategy are considered. The necessity of taking into account European experience in the development of a strategy for the diversified development of rural areas in Ukraine is substantiated.

Key words: Common agricultural policy, rural areas, rural development policy, sustainable development, European experience.

Постановка проблеми. Сільський розвиток є одним з основних напрямів Спільної аграрної політики Європейського Союзу. Про це свідчить тривала еволюція розроблення та впровадження САП. Окрім того, 56% населення країн – членів ЄС проживає на сільських територіях, які займають близько 91% від загальної площі Співтовариства. На нашу думку, особливо актуальним є вивчення досвіду країн Європейського Союзу, які в рамках Спільної аграрної політики (САП) займаються розв'язанням проблем розвитку сільських територій. Аналіз головних принципів та механізмів формування і реалізації політики розвитку сільських територій Європейського Союзу сприятиме їх подальшій імплементації у законодавство України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження законодавства Європейського Союзу щодо розвитку сільських територій зробили вітчизняні науковці: В.В. Бойко, О.М. Бородіна, В.В. Борщевський, Т.В. Гоголь, А.В. Ключник, І.М. Куліш, І.В. Прокопа, Х.М. Притула, М.П. Талавира, М.А. Хвесик та багато інших. Разом із тим виникла потреба в узагальненні та систематизації основних принципів Спільної аграрної політики ЄС для розроблення стратегії щодо диверсифікованого розвитку сільських територій.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження досвіду Європейського Союзу щодо розвитку сільських територій для їх подальшої імплементації у законодавство України.

Виклад основного матеріалу. Термін «сільський розвиток» у найбільш розвинутих країнах ЄС отримав поширення відносно недавно. Протягом тривалого часу він використовувався у процесі реалізації політики допомоги найменш розвинутих країнам, у яких роль і питома вага сільського господарства були домінуючими як у формуванні національного доходу, так і у використанні основних ресурсів (землі, праці, капіталу, природних ресурсів). У Західній Європі і в рамках європейської політики концепція сільського розвитку знаходить своє застосування починаючи з 1970-их років як структурна політика сільського господарства, і з того часу вона постійно еволюціонує. Тим не менше в політиці Співтовариства спільна законодавча база та єдині підходи до розроблення концепції формуються лише у другій половині 1980-х років [1, с. 14].

На думку науковців, у світовій науковій літературі термін «сільський розвиток» (rural development) протягом усього періоду наукового пошуку у цій сфері наукових знань, розглядався з позицій розвитку, тобто як системи позитивних змін, що ініціюються знизу і підтримуються певними політичними рішеннями зверху. Еволюція цього поняття завжди концентрувалася на розумінні того, що сільський розвиток – це політика держави в сільській місцевості, що включає в себе як сільськогосподарський, так і загальноекономічний, людський і соціальний розвиток, диверсифікацію виробництва, сприяння розширенню підприємництва та раціональне управління навколишнім середовищем, розвиток сільської інфраструктури, промисловості з переробки сільськогосподарської продукції, місцевих ремесел і сфери послуг (у тому числі туристичних) тощо. Зі всього спектра наукових досліджень у сфері сільського розвитку виділяють п'ять його аспектів: людський, економічний, політичний, науковий та ресурсний [2, с. 290–291].

Нині сільський розвиток виокремлюють у довгострокову політику, яка проявляється у безперервному задоволенні потреб суспільства в продовольчих товарах за умови раціонального використання природно-ресурсного потенціалу сільських територій. Сільському господарству надається особлива роль у сільському розвитку, адже воно забезпечує постійний дохід сільському населенню, створює та контролює природні біологічні цикли, використовує та захищає природні ресурси.

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

- концепція, яка ідентифікує сільський розвиток із загальною модернізацією сільського господарства й агропродовольчого комплексу. Ця концепція бере за основу розвиток сектора (галузева 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 із розвитком сільських районів у 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 можливість території в найбільш ширшому її розумінні (територіальна модель) [3, с. 19–20].

Політика розвитку сільських територій ЄС тісно пов'язана із сучасною Спільною аграрною політикою (САП). Вона еволюціонувала від політики, яка стосувалася структурних проблем фермерського сектору, до політики, спрямованої на багатоаспектні ролі сільського господарства в суспільстві.

До середини 1990-х років політика ЄС включала цілу низку інструментів для досягнення таких цілей, як реструктуризація сільського господарства, територіальний, або місцевий, розвиток та інтеграція з навколишнім середовищем. Глави та представники держав – членів ЄС у 1999 р. на Берлінському саміті ухвалили «План дій 2000» (Agenda 2000), головною метою якого – реформування політик ЄС (головним чином, сільськогосподарської та структурної) і визначення фінансової перспективи на 2000–2006 рр. Цей план пропонував 22 заходи, з яких країни – члени ЄС вибирали лише ті, які найкраще відповідали потребам їх сільських територій. Потім вони включали їх до національних або регіональних програм.

«Планом дій 2000» було передбачено, що заходи, які стосувалися політики сільського розвитку, було представлено окремим блоком у структурі заходів САП. Сільський розвиток визначений як другий блок САП, який супроводжує подальші реформи в ринковій політиці (перший блок САП). Ця політика спрямована на досягнення балансу між двома блоками (рис. 1) [4, с. 5]. Взаємозалежність двох блоків САП була підкреслена новою реформою у 2003 р.

Після опублікування «Плану дій 2000» і у зв'язку з активізацією процесу розширення ЄС, PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies – програма започаткована у 1989 р. і була одним із трьох перевступних інструментів, які фінансувалися ЄС, щоб допомогти країнам Центральної та Східної Європи у їх підготовці до вступу в ЄС) був зорієнтований на підготовку країн – кандидатів до вступу та доповнений двома іншими інструментами: інструментом структурної політики для підготовки до вступу (ISPA) і спеціальною програмою для сільського господарства та сільського розвитку (SAPARD). Ці інструменти, які були створені на період 2000–2006 рр., були замінені програмою IPA (інструментом підготовки до вступу в ЄС) на період 2007–2013 рр. [3, с. 14].

Основні напрями, що потребували розгляду в політиці розвитку сільських територій, містилися у висновках Другої європейської конференції з розвитку сільських територій, яка відбулася у Зальцбурзі в 2003 р. До них належали: сільське та лісове господарство; диверсифікація сільської економіки; якість та безпека продуктів харчування; доступ до суспільних послуг; охоплення політикою сільського розвитку всієї території ЄС; політика вирівнювання; залучення всіх учасників, зацікавлених у розвитку сільських територій; формування партнерства між державними та приватними організаціями та потреба у спрощенні політики сільського розвитку [4, с. 6–7].

Для забезпечення сталого розвитку сільських територій політика САП ЄС у 2007–2013 рр. зосереджувалася на трьох основних цілях (рис. 2):

– підвищення конкурентоспроможності сільського та лісового господарства;

– підтримка землекористування та поліпшення навколишнього середовища;

– підвищення якості життя та заохочення диверсифікації економічної діяльності [4, с. 8].

Пріоритетами розвитку ЄС, згідно зі «Стратегією 2020», стало розумне, стає та всеохоплююче зростання у сфері зайнятості, інновацій, освіти, скорочення масштабів бідності і клімату/енергії. Напрями розвитку політики сільського розвитку в контексті Стратегії «Європа 2020» зображено на рис. 3.

Європейська політика сільського розвитку здійснюється через Програми сільського розвитку (RDP), які фінансуються Європейським аграрним фондом сільського розвитку (European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)). Кожна країна Європейського Союзу отримує фінансові асигнування на семирічний період у сумі 100 млрд. євро. Протягом 2014–2020 рр. на території ЄС у 28 державах-членах діє 118 національних та регіональних програм сільського розвитку (RDP): у 20 країнах існують окремі національні програми, а у інших восьми діє більше двох програм розвитку [5].

Країни-члени та регіони складають свої програми сільського розвитку на основі потреб їх територій та розглядають щонайменше чотири із шести спільних пріоритетів ЄС:

– сприяння передачі знань та інновацій у сільському і лісовому господарстві та на сільських територіях;

– підвищення конкурентоспроможності всіх сфер сільського господарства, сприяння запровадженню інноваційних технологій у фермерстві та сталий розвиток лісового господарства;

– сприяння організації харчового ланцюга, благополуччю тварин та управління ризиками в сільському господарстві;

– відновлення, збереження та розвиток екосистем, пов'язаних із сільським та лісовим господарством;

– підвищення ефективності використання ресурсів і перехід до низьковуглецевої економіки;

– сприяння соціальній інтеграції, скороченню бідності та економічному розвитку на сільських територіях [6].

А.В. Ключник проаналізувала досвід Польщі щодо розвитку сільського господарства та його вплив на функціонування сільських територій. Вона зазначила, що, займаючи 8-е місце в Європі за кількістю населення (38 млн. осіб), після вступу до Євросоюзу Польща посіла 2-е місце в Європі за кількістю сільгоспвиробників – понад 2,5 млн. з площами сільгоспугідь

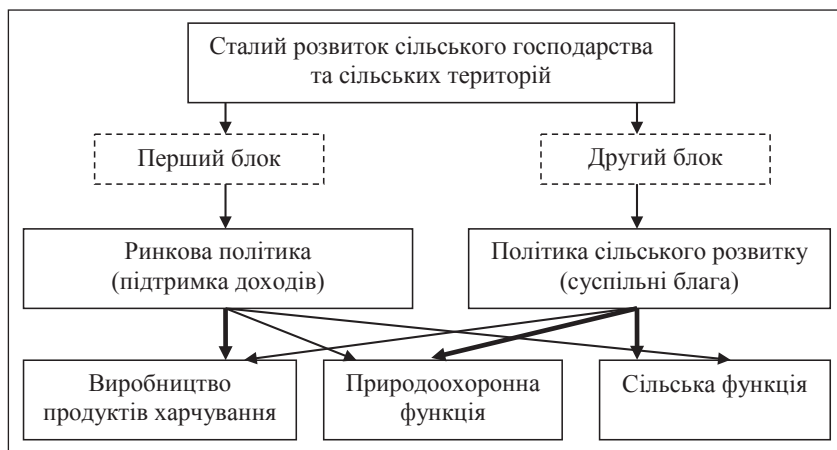


Рис. 1. Спільна аграрна політика ЄС згідно з «Планом дій 2000»

Джерело: сформовано на основі [4, с. 6]

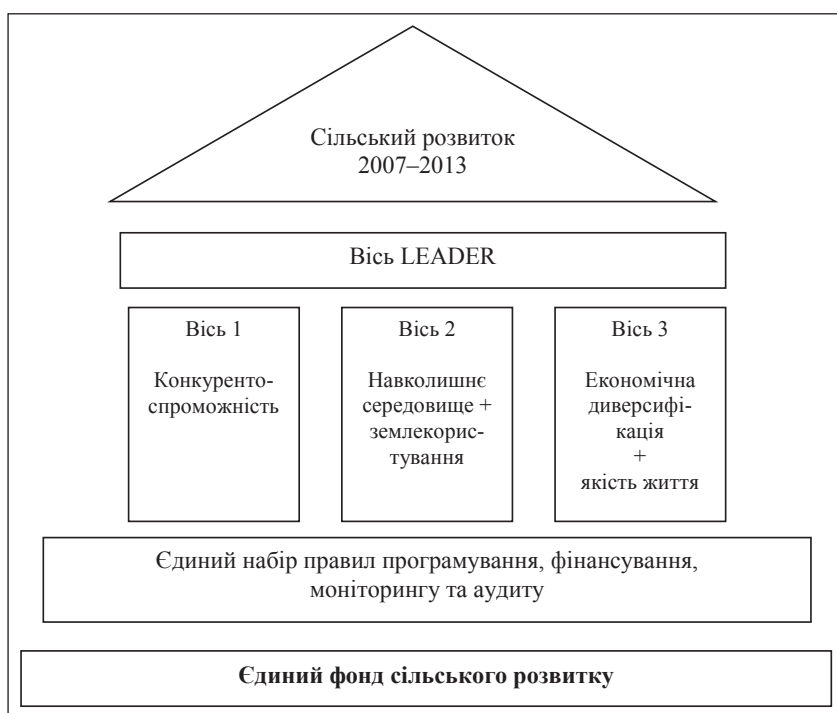


Рис. 2. Діяльність САП ЄС щодо сільського розвитку в 2007–2013 рр.

Джерело: сформовано на основі [4, с. 8]

від 1 до 15 га – і стала помітним експортером екологічної агропродукції. І це притому, що ґрунти в Польщі не досить родючі. У Польщі земля давно є товаром. Вироблена чітка державна концепція продажу, немає зловживань, а отже, й небезпеки, що землю скуплять «скоробагатки» чи іноземці [7, с. 231–233].

В Україні накладено мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, тому визначити їх справедливую ринкову вартість неможливо. Питання зняття мораторію нині є дискусійним, адже в нашій державі ще не прийнято повного пакету необхідних нормативних актів, які б урегулювали відносини між продавцями та покупцями земель сільськогосподарського призначення [8, с. 186].

Аналіз сучасного європейського досвіду дає всі підстави виділити такі основні взаємоповнюючі умови активізації соціально-економічного розвитку сіль-



Рис. 3. Сільський розвиток у контексті Стратегії «Європа 2020»

Джерело: сформовано на основі [3, с. 26]

ських територій: державне сприяння розвитку поселень і соціальний захист їх мешканців, що базується на відповідній державній політиці; формування управлінського й організаційно-господарського механізмів забезпечення багатofункціонального розвитку сільських територій [9].

Позитивним фактом під час урахування досвіду ЄС в Україні є прийняття в 2015 р. Концепції розвитку сільських територій [10], метою якої є створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для сільського розвитку шляхом: диверсифікації економічної діяльності; збільшення рівня реальних доходів від сільськогосподарської та несільськогосподарської діяльності на селі; досягнення гарантованих соціальних стандартів і поліпшення умов проживання сільського населення; охорони навколишнього природного середовища, збереження та відновлення природних ресурсів у сільській місцевості; збереження сільського населення як носія української ідентичності, культури і духовності; створення умов для розширення можливостей територіальних громад села, селища для розв'язання наявних у них проблем; приведення законодавства у сфері сільського розвитку у відповідність із стандартами ЄС. Реалізація даної Концепції дасть змогу пере-

містити фокус аграрної політики держави з підтримки аграрного сектору економіки на підтримку сільського розвитку – поліпшення якості життя та економічного благополуччя сільського населення.

Висновки. Враховуючи спільність пріоритетів та цілей політики розвитку сільських територій у країнах – членах ЄС та Україні, можна стверджувати про можливість використання досвіду Європейського Союзу. Національна політика сільського розвитку потребує стимулювання розвитку соціальних інновацій; підвищення ефективності використання ресурсів для підтримки базових рівнів виробництва продуктів харчування, відновлюваних джерел та забезпечення екологічними суспільними благами; скорочення викидів, підвищення поглинання вуглецю та розвиток біоенергетики; забезпечення сталого управління земельними ресурсами; забезпечення розвитку місцевого потенціалу, диверсифікації сільської економіки; дослідження альтернативних можливостей реструктуризації сільського господарства, які сприятимуть сталому, розумному та всеохоплюючому розвитку сільських територій в Україні. Накопичений європейський досвід може бути використаний для розроблення стратегії щодо диверсифікованого розвитку сільських територій в Україні.

Список використаних джерел:

1. Мантіно Ф. Сельское развитие в Европе: Политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней; пер. И. Храмовой / Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, Business Media of the Sole 24 Ore, 2010. 272 с. URL: <http://www.fao.org/docrep/013/i2001r/i2001r.pdf>.
2. Теорія, політика та практика сільського розвитку / За ред. О.М. Бородіної, І.В. Прокопи. К.: НАН України, Ін-т екон. та прогноз., 2010. 384 с.
3. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України: монографія / За наук. ред. В.В. Борщевського. Львів, 2012. 216 с.
4. EU rural development policy 2007–2013. Fact Sheet. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. P. 24. URL: https://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev_2007/2007_en.pdf.
5. RDP Summaries. European Network for Rural Development. URL: https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-figures/rdp-summaries_en.

6. Rural development 2014-2020. Agriculture and rural development. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en.
7. Ключник А.В. Формування та розвиток економічного потенціалу сільських територій України: монографія. Миколаїв: Дизайн та поліграфія, 2011. 468 с.
8. Павліха Н.В., Хомюк Н.Л. Трансформація системи платежів за користування землями сільськогосподарського призначення: монографія. Луцьк: Волинянин, 2017. 242 с.
9. Павліха Н.В., Копач І.В. Європейська інтеграція інтересів щодо досягнення перспектив сталого просторового розвитку. Європейська інтеграція: досвід Польщі та України: кол. моногр.; за заг. ред. Н.В. Павліхи. Луцьк – Люблін: Drukarnia Kolor Lublin, 2013. С. 140–158.
10. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 № 995-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80>.