



Doi: <https://doi.org/10.15407/dse2017.01.079>

УДК 339.94: 332.12

JEL CLASSIFICATION: F 15, R 15, Q 18, J 10

В.Л. ЖАХОВСЬКА

канд. екон. наук, старш. наук. співроб.
Інститут демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи НАН України
01032, Україна, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60
E-mail: valentinnazh@gmail.com

МОЖЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ПОСЕЛЕНЬ

Актуалізація проблем розвитку сільських населених пунктів і посилення євроінтеграційних тенденцій в Україні вимагає розробки новітніх важелів впливу на трансформаційні процеси, що відбуваються в селах, а також спрямування цих процесів на створення умов для якісного життя та продуктивної зайнятості сільського населення. Узв'язку з цим досліджено основні принципи, пріоритети, стратегічні завдання та механізм реалізації територіально-просторової політики, а також політики розвитку сільських поселень у країнах-членах Європейського Союзу. Виявлено найважливіші аспекти політики сільського розвитку і розселення в ЄС, які доцільно впровадити в українську практику. Розроблено пропозиції щодо реорганізації статистичного забезпечення в Україні відповідно до вимог європейської номенклатури територіальних одиниць. Запропоновано критерії визначення зон активізації сільського розвитку в Україні. Обґрунтовано напрями всебічного розвитку сільських поселень у процесі формування та впровадження сільської політики з урахуванням європейського досвіду, у тому числі щодо зміни пріоритету від підтримки агропромислового сектору до всебічного розвитку сільських поселень, сприяння повноцінному функціонуванню малих міст як необхідної умови збереження сіл, а також посилення горизонтальної та вертикальної взаємодії між різними інститутами в розробці програм і проєктів сільського розвитку та сільського розселення.

Ключові слова: сільській розвиток, механізм розвитку сільських поселень, євроінтеграція, регіональна політика, імплементація.

В.Л. Жаховская

канд. экон. наук, старш. науч. сотруд.
Институт демографии и социальных исследований
имени М.В. Птухи НАН Украины
01032, Украина, г. Киев, бул. Т. Шевченко, 60
E-mail: valentinnazh@gmail.com

ВОЗМОЖНОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В УКРАИНЕ ЕВРОПЕЙСКОГО МЕХАНИЗМА РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

Актуализация проблем развития сельских населенных пунктов и усиления евроинтеграционных тенденций в Украине требует разработки новых рычагов влияния на трансформационные процессы, происходящие в селах, а также направления этих процессов на создание условий для качественной жизни и продуктивной занятости сельского населения. В связи с этим исследованы основные принципы, приоритеты, стратегические задачи и механизм реализации территориально-пространственной политики, а также политики развития сельских поселений в странах-членах Европейского Союза. Выявлены наиболее важные аспекты политики сельского развития и расселения в ЕС, которые целесообразно внедрить в украинскую практику. Разработаны предложения по реорганизации статистического обеспечения в Украине в соответствии с требованиями европейской номенклатуры территориальных единиц. Предложены критерии определения зон активизации сельского развития в Украине. Обоснованы направления всестороннего развития сельских поселений в процессе формирования и внедрения сельской политики с учетом европейского опыта, в том числе по изменению приоритета от поддержки агропромышленного сектора к всестороннему развитию сельских поселений, содействию полноценному функционированию малых городов как необходимого условия сохранения сел, а также усилению горизонтального и вертикального взаимодействия между различными институтами в разработке программ и проектов сельского развития и сельского расселения.

Ключевые слова: сельское развитие, механизм развития сельских поселений, евроинтеграция, региональная политика, имплементация.

V.L. Zhakhovska
PhD (Economics), Senior Research Fellow
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine
01032, Ukraine, Kyiv, Blvd. Taras Shevchenko, 60
E-mail: valentinnazh@gmail.com

PERFORMANCE CAPABILITIES OF IMPLEMENTING EUROPEAN MECHANISM OF RURAL SETTLEMENTS DEVELOPMENT IN UKRAINE

Actualization of problems of rural areas and strengthening European integration trends in Ukraine requires the development of new levers of influence on transformation processes taking place in the villages, and directing these processes to create the conditions for quality of life and productive employment in rural areas. In this regard, the article explores the principles, priorities, strategic objectives and mechanism for implementing spatial policy and rural development policy settlements in the EU Member States. The most important aspects of rural development policy and settlement in the EU, which should be implemented in the Ukrainian practice, are revealed. The proposals to reorganize the statistical support in Ukraine in accordance with European range of units. The criteria determining areas for enhancement of rural development in Ukraine are proposed. The directions of comprehensive development of rural settlements in the formation and implementation of rural policy with European experience, including the change in priority of supporting the agricultural sector to the comprehensive development of villages, promoting proper functioning of small towns as a prerequisite for the preservation of villages, and strengthening horizontal and vertical cooperation between different institutions to develop programs and projects for rural development and rural settlement are substantiated.

Keywords: rural development, mechanism of rural settlements, European integration, regional policy, implementation.

Постановка проблеми. Дослідження наукових питань і вирішення завдань, пов'язаних з розробкою соціально-економічного механізму розвитку сільських поселень мають розгортатись у контексті виявлення можливостей застосування прогресивного світового досвіду. В умовах посилення євроінтеграційних процесів в Україні вкрай важливо визначити найбільш дієві важелі впливу на сільський розвиток у країнах членах Європейського Союзу (ЄС) та оцінити доцільність їх застосування в українській практиці державного управління та місцевого самоврядування.

Актуальність обраної теми. Імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а відтак – і подальша інтеграція до ЄС, відкривають перед країною не тільки низку можливостей (доступ до інвестиційних ресурсів, нових технологій, можливості безвізового перетину кордонів об'єднаної Європи тощо), але й серйозні виклики, пов'язані з низьким рівнем конкурентоспроможності національної економіки, нереформованістю системи місцевого самоврядування та глибокими диспропорціями у соціально-економічному розвитку. Особливо відчутні ці виклики для сільських поселень України, перспективи яких, у контексті розширення присутності українського агропромислового сектору на ринку країн-членів ЄС, пов'язують із розвитком виробництва сільськогосподарської сировини та продовольства відповідно до європейських потреб та стандартів. Водночас, практично не враховують загальні потреби сільської поселенської мережі, необхідність усебічного розвитку економіки та соціальної інфраструктури села. Проблеми сільських поселень необхідно розв'язувати комплексно, не обмежуючись агропромисловим сектором. Українською важливо створити систему ініціативного та відповідального місцевого управління з чітким окресленням перспектив кожного окремого села, сільської громади. З цією метою доцільно використовувати європейський досвід політики розвитку сільських поселень та адаптувати його до української специфіки.

Ступінь дослідження проблеми. Невідповідність наявних соціально-економічних механізмів реалізації регіональної, економічної та соціально-економічної політики держави реальним потребам українського суспільства, політиці євроінтеграції та вимогам збалансованого розвитку територій, у тому числі сільських, обумовила активізацію досліджень щодо обґрунтування теоретичних основ та науково-практичних рекомендацій з питань імплементації позитивного міжнародного досвіду у цій сфері. Загальні євроінтеграційні імперативи, ризики, виклики та можливості для України досліджували І.В. Клименко (I.V. Klymenko), І.В. Ус (I.V. Us) [1], О.М. Шеретюк, (O.M. Sheretyuk). Регіональна політика в країнах Європейського Союзу і можливості використання її досвіду в Україні відображені в публікаціях А.В. Берези (A.V. Bereza), Д.Г. Лук'яненка (D.H. Luk'yanenka), В.І. Чужикова (V.I. Chuzhykov) [2]. Проблеми розвитку сільських територій, у тому числі на основі узагальнення досвіду країн ЄС окреслено в дослідженнях: В.В. Борщевського (V.V. Borshchevskiy) [3], І.М. Демчака (I.M. Demchak), В.Д. Залізко (V.D. Zalizko), М.Й. Маліка (M.Y. Malik), Ю.С. Малько (Yu.S. Mal'ko) [4], М.К. Орлатого (M.K. Orlatyi), М.І. Стегней (M.I. Stegnei) [5], К.О. Шаптали (K.O. Shaptala). На важливості підвищення ефективності управління сільськими поселеннями наголошували О.М. Бородіна (O.M. Borodina), А.І. Доценко (A.I. Dosenko), Т.А. Заяць (T.A. Zajats) [6], О.Г. Рогожин (O.G. Rogozhyn), І.В. Прокопа (I.V. Prokopa) та інші. Однак у наукових публікаціях не розглянуто механізм соціально-економічного розвитку сільських поселень у країнах ЄС та можливості його застосування в Україні у взаємозв'язку з проблемами розселенського характеру в сучасних умовах поглиблення демографічних і соціально-економічних диспропорцій.

Метою статті є визначення складових соціально-економічного механізму розвитку сільських поселень у країнах ЄС, ефективних для впровадження в українську практику державної влади та місцевого самоврядування, а також зорієнтованих на зменшення міжпоселенського демографічного та соціально-економічного дисбалансу.

Виклад основного матеріалу. Країни ЄС мають проблеми щодо територіально-просторового та демографічного розвитку сільських поселень аналогічні українським.

Вони так само обумовлені різницею в умовах життя, зайнятості та ділової активності у сільських поселеннях та містах. Це депопуляція і старіння населення в селах (рис. 1), міграція молоді в міста та розвиненіші країни (особливо актуально для держав, які приєдналися до ЄС після 2004 р.); менші можливості для створення продуктивних робочих місць; нижчий рівень доходу; обмежений доступ до соціальних, громадських послуг (охорони здоров'я, транспорту, освіти), менша розвиненість інформаційної та комунікаційної інфраструктури, ніж у містах; відсутність диверсифікації сільської економіки. Проте розвиток сільських поселень Європи перебуває на вищому за український рівні і має висхідний, прогресивний тренд, обумовлений їх високо-розвиненими економіками та інститутами, що забезпечують високу ефективність регіональної політики та політики сільського розвитку.

Два постійні комітети Європейського парламенту (законодавча влада) що цілеспрямовано формують територіально-просторову політику та політику розвитку сільських поселень країн-членів ЄС: Комітет регіонального розвитку (REGI – Committee on Regional Development) та Комітет сільського господарства й сільського розвитку (AGRI – Committee on Agriculture and Rural Development). Реалізацією цієї політики на рівні виконавчої влади займаються, відповідно, Генеральний директорат Європейської комісії з питань регіональної та міської політики (Regional and Urban Policy – REGIO) та Генеральний директорат сільського господарства й розвитку сільських районів (Agriculture and Rural Development – AGRI).

Управління сільськими поселеннями, що базується на цьому принципі, створює такі умови, за яких найнижчі територіальні рівні (села) спроможні самостійно вирішувати свої проблеми та завдання місцевого управління. Рівні та обсяги підтримки поселень диференціюються залежно від групи регіонів, до якої вони належать (перелік регіонів, віднесених до тієї або іншої групи складає Єврокомісія): менш розвинені регіони (ВВП яких на душу населення менше 75 % від середнього показника по ЄС-27); перехідні регіони (ВВП, відповідно, 75–90 %); більш розвинені регіони (ВВП, відповідно, понад 90 %).

Загалом на період 2014–2020 рр. для фінансування програм розвитку сільських поселень країн-членів ЄС передбачено державні кошти у сумі близько 161 млрд євро. Розподіл цих коштів виглядає так: 44 % виділено на екосистеми; 20 % – на забезпечення конкурентоспроможності ферм та збалансоване управління лісами; 15 % – на соціальну інтеграцію, скорочення бідності, економічний розвиток; 10 % – на організацію харчового ланцюга, гуманне ставлення до тварин, управління безпечністю харчових продуктів; 8 % – на ефективність використання ресурсів, низьковуглецеві технології та підтримку стабільності клімату [7]. Аналіз виконання планів фінансування сільського господарства та розвитку сільських поселень за минулі семирічки показав, що вони чітко виконуються згідно із затвердженими графіками та обсягами фінансування.

Чинною регіональною політикою ЄС встановлено пріоритети розвитку поселень на період 2014–2020 рр. (рис. 2). Головним принципом регіональної політики країн членів ЄС є принцип субсидіарності (закладений Маастрихтським договором 1993 р.).

Ключовий підхід до розвитку сільських населених пунктів країн ЄС базується на методиці LEADER, згідно з якою: стратегії розвитку мають формуватися і впроваджуватися на місцевому рівні, причому саме місцеве населення є основним активом розвитку, що володіє найкращою інформацією про потреби та проблеми сіл, особливості навколишнього середовища, традиції та звички. Для визначення обсягів та формату

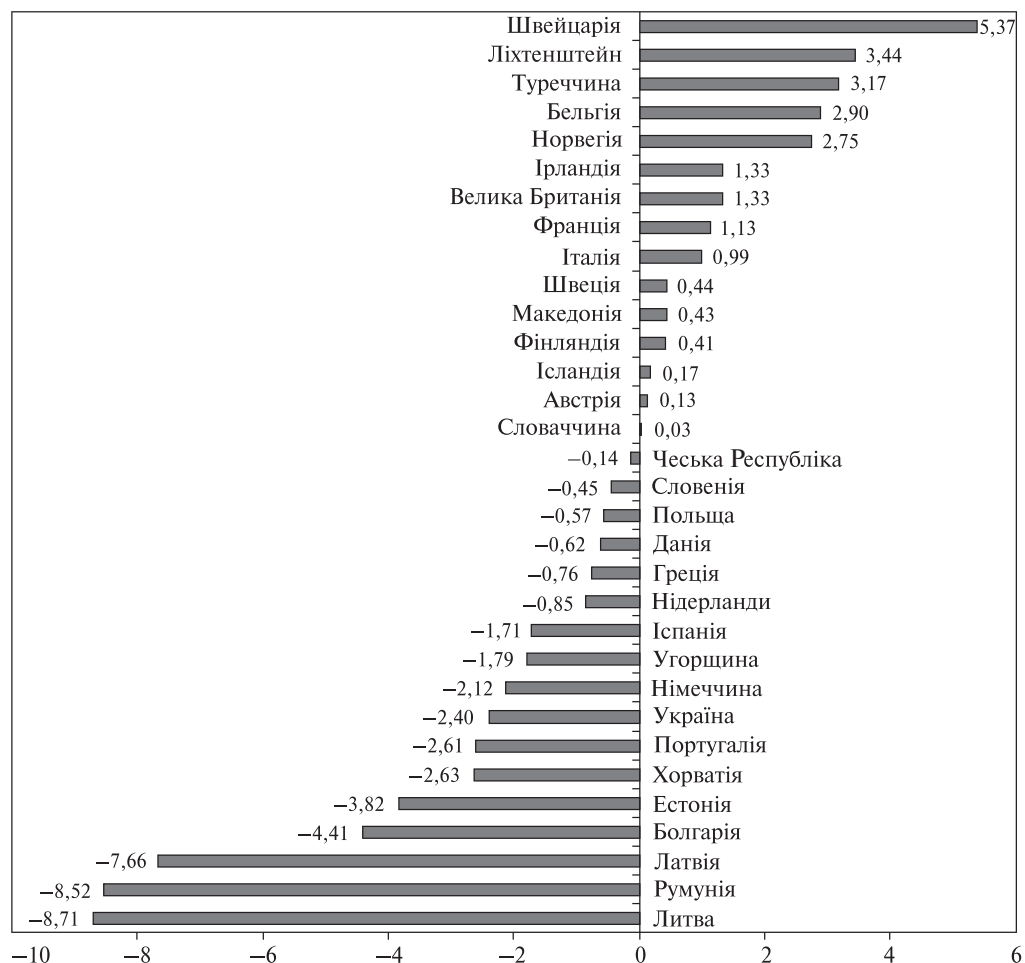


Рис. 1. Темпи скорочення (зростання) чисельності населення, що проживає на переважно сільських територіях (predominantly rural regions) у країнах ЄС та сільського населення України у 2010–2014 рр.

Джерело: складено за даними Євростату, Держкомстату України.

фінансової підтримки за методикою LEADER на місцях діє європейська асоціація сільського розвитку ELARD (European LEADER Association for Rural Development), основною місією якої є поширення філософії, принципів і сфери застосування методики з метою забезпечення сталого розвитку сільських поселень у всій Європі. Принципи методики ELARD, які доцільно впроваджувати в Україні, такі:

- *концентрація зусиль на локальному рівні*, тобто на невеликій території, не обов'язково відповідній адміністративним кордонам, населення якої характеризується спільними традиціями, культурною ідентичністю, є соціально згуртованим та має спільні потреби та очікування. Територію обирають таким чином, щоб мати достатньо людських, фінансових і економічних ресурсів для підтримки життєздатної стратегії місцевого розвитку. Цільові території повин-

- ні бути достатньо малими, щоб їх населення було згуртованим, і водночас достатньо великими, щоб мати ресурси для розвитку;
- *ініціювання прийняття рішень щодо стратегії та вибору пріоритетів за принципом «знизу догори»*. Цей підхід передбачає активну участь різних зацікавлених груп (державних органів, приватних підприємців, громадян та їх об'єднань) у розробці, виборі та впровадженні заходів і проектів щодо реалізації політики розвитку сільських поселень. Він не є альтернативою чи протиставленням впливу національних або регіональних органів влади, а передбачає об'єднання і взаємодію з ними для досягнення ефективних результатів;
 - *організація місцевого партнерства, «груп локальної дії» (LAG – The Local Action Group)*. До цих груп залучають представників всіх секторів тієї місцевості, де вони працюватимуть: професійні організації та спілки (що представляють фермерів, несільськогосподарських фахівців та малі підприємства), торгові асоціації, громадян-резидентів і їх місцеві організації, місцевих політиків, екологічні асоціації, ЗМІ, культурні і громадські організації, жіночі і молодіжні асоціації тощо. Завданням LAG є формування і реалізація стратегії розвитку сільських поселень, ухвалення рішень щодо розподілу власних фінансових ресурсів і управління ними. Ефективність LAG обумовлена поєднанням інтересів і наявних ресурсів державного сектора, приватного сектора, цивільних і громадських секторів; досягненням синергії в процесі об'єднання місцевих суб'єктів господарювання навколо колективних проектів, міжгалузевих заходів та спільної власності; зміцненням діалогу, співпраці та обміну досвідом між партнерами; сприянням взаємодії різних партнерів у розвитку сільськогосподарського сектора, вирішенні екологічних проблем, диверсифікації сільської економіки і підвищенні якості життя;
 - *стимулювання нових підходів щодо розвитку сільських поселень*. Через низьку щільність населення та відносно низький рівень забезпеченості технологіями і ресурсами сільські поселення мають слабкі зв'язки з науково-дослідними центрами, що ускладнює процес нововведень. Для вирішення цієї проблеми групи локальних дій (LAG) сприяють залученню інформаційних та комунікаційних технологій у сільську місцевість;
 - *комплексний і багатосекторний підхід передбачає інтеграцію дій між секторами і суб'єктами розвитку сільських поселень*. Цей підхід підкреслює, що LEADER не є галузевою програмою, орієнтованою на сільське господарство, вона реалізується у взаємозв'язку з різними секторами, економічними, соціальними, культурними, екологічними суб'єктами;
 - *організація мереж для обміну досягненнями, досвідом і ноу-хау між групами активних дій, сільськими районами, управліннями та організаціями, які беруть участь у розвитку сільських районів у ЄС, незалежно від того, чи є вони безпосередньо залученими до реалізації програми LEADER (з метою поширення інновацій щодо розвитку сільських районів)*. З цією метою створені і діють: *інституційні мережі*, які фінансує та контролює Європейська комісія і об'єднують LEADER-групи, адміністрації й інших партнерів, зацікавлених у розвитку сільських районів (європейська мережа розвитку сільських районів та національні сільські мережі, розгорнуті в кожній державі-члені ЄС); *національні, регіональні та локальні мережі*, створені неформально на місцевому, регіональному або національному рівні в деяких державах-членах і на європейському рівні для зв'язку між людьми, проектами та сільськими громадами в рамках співпраці за програмою LEADER;

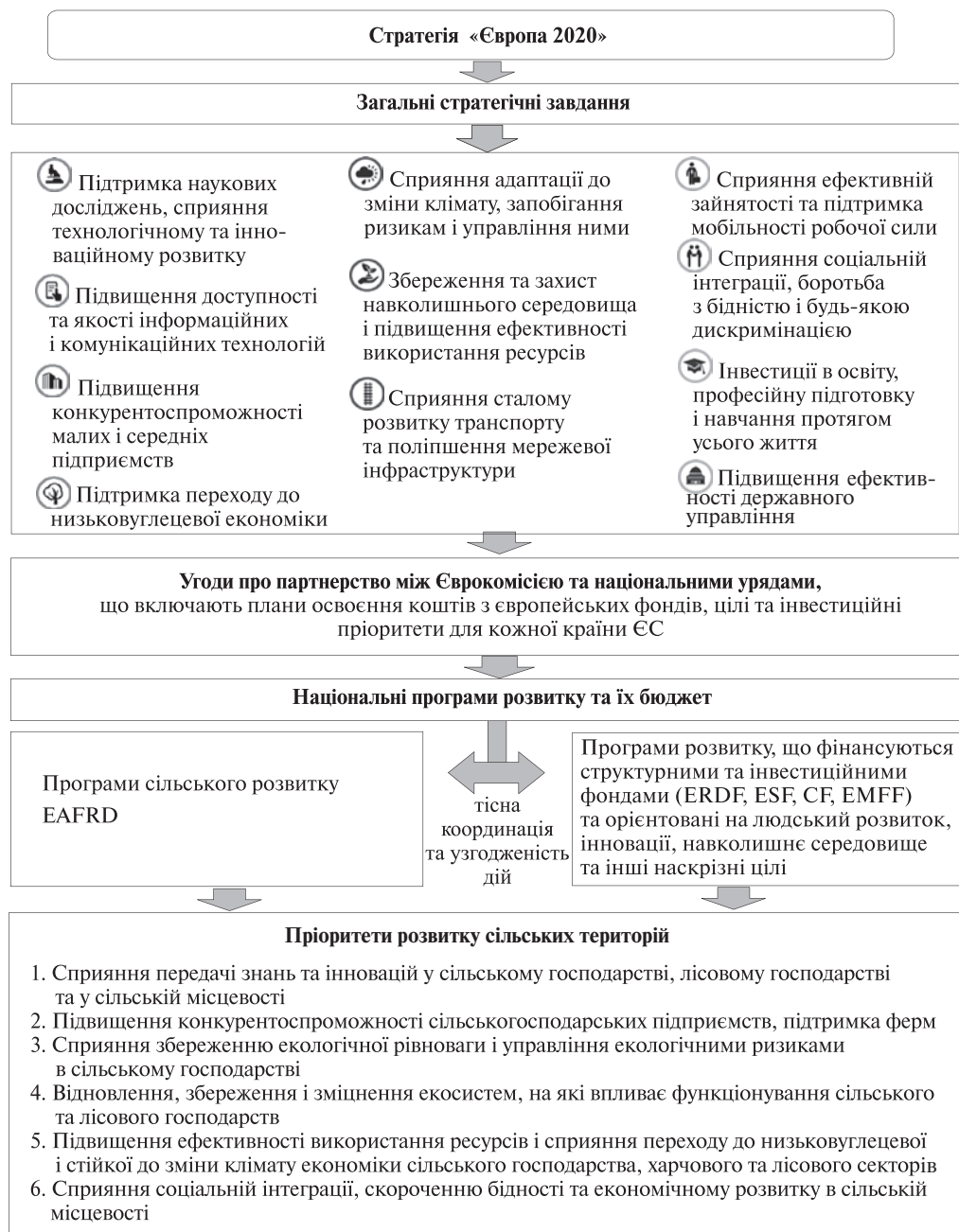


Рис. 2. Розвиток сільських територій у складі стратегії розвитку Європи

- *співробітництво*; практикують два різні типи співпраці в рамках програми LEADER: міжтериторіальне співробітництво (між різними сільськими районами, між групами, що використовують такий підхід); транснаціональне співробітництво (між LEADER-групами щонайменше з двох держав-членів);

- *децентралізоване управління* передбачає відносну автономію й відповідальність місцевих партнерів за реалізацію програми, що посилює місцеві ініціативи та зміцнює соціальний капітал.

Нижче викладені найважливіші аспекти політики сільського розвитку і розселення в ЄС, які окрім досвіду з реалізації програми LEADER, доцільно впровадити в українську практику.

У процесі формування, реалізації та оцінки ефективності політики сільського розселення в Україні доцільно використати, зокрема, європейський інструментарій *типології територій, що базується на критеріях густоти розселення, частки сільського населення та розміру (чисельності населення) міських поселень у регіоні*. В основу такої типології покладено методикау ОЕСР, удосконалену для країн ЄС у 2010 р. Відповідно до цієї методики територія оцінюється за квадратами сітки $1 \times 1 \text{ км}^2$ – так визначаються кластери цієї сітки з мінімальною щільністю населення 300 мешканців на 1 км^2 і мінімальною кількістю населення 5000 осіб. Всі квадрати поза цим кластером вважаються сільськими. Їхня подальша класифікація здійснюється за єдиною схемою на всій території ЄС. Адміністративно-територіальні утворення рівня NUTS* (префектури і графства) ідентифікуються як сільські на підставі частки сільського населення. Якщо понад 50 % їх населення потрапляє до квадратів сітки, ідентифікованих як сільські, то вся ця територія класифікується як переважно сільський регіон (Predominantly Rural Regions, PR). Регіони, де спостерігається 20–50 % сільського населення у кожному з квадратів, вважаються проміжними (Intermediate Regions, IR), а ті, де менш ніж 20 % сільського населення – переважно міськими (Predominantly Urban regions, PU).

На наступному етапі враховується наявність великих міських центрів:

- регіони (група регіонів), які на попередньому етапі були визначені як переважно сільські, повторно класифікуються як проміжні, якщо в них є міський центр з населенням понад 200 000 осіб, і це становить не менше 25 % населення всього регіону;
- проміжна область (група регіонів) підлягає повторній класифікації як переважно міська, якщо вона має міський центр з населенням понад 500 000 осіб, і це становить не менше 25 % всього населення.

Аналогічний підхід застосовують для класифікації ступенів урбанізації місцевих адміністративних одиниць рівня LAU2 з поділом території на: густонаселені райони / міста / великі міські райони; ділянки проміжної щільності / міста і передмістя / малі міські райони; малонаселені райони / сільські райони [7].

Ця типологія слугує для формування бази даних про розвиток сільських районів різних рівнів агрегації. На її основі відображаються та аналізуються відмінності розвитку сільських поселень незалежно від офіційно встановлених адміністративно-територіальних меж. У результаті отримані дані зіставні за географічними параметрами, розміром, щільністю та чисельністю населення. З їх урахуванням формується політика підтримки цих територій та оцінюється ефективність її реалізації. Звичайно, що прийняття конкретних стратегічних та адміністративних рішень щодо розвитку територій різного типу здійснюється відповідно до правової та інституційної основи кожної з

* NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) – номенклатура територіальних одиниць для статистики ЄС. Рівні NUTS відповідають чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях: NUTS I – від 3 000 000 до 7 000 000, NUTS II – від 800 000 до 3 000 000, NUTS III – від 150 00 до 800 000. Нижче NUTS III розташовані «місцеві адміністративні одиниці» (Local Administrative Units, LAU), що підпадають під місцеве регулювання та контроль.

країн ЄС, тобто владними органами регіонів, департаментами, муніципалітетами (комунами, зокрема сільськими), які діють в офіційно встановлених адміністративно-територіальних межах. Проте через подібні проблеми на територіях певного типу вони мають високу мотивацію до співпраці.

Упровадження аналогічного підходу в Україні сприятиме поширенню диференційованого підходу до сільського розвитку, адже проблеми сільських поселень, ідентифікованих як «проміжні», відрізняються від віднесених до категорії «переважно сільських», і, відповідно, потребують використання інакших підходів та інструментів реалізації політики сільського розселення та розвитку загалом.

Реорганізацію статистичного забезпечення відповідно до вимог європейської номенклатури територіальних одиниць в Україні доцільно здійснити таким чином: до статистичних одиниць NUTS1 віднести соціально-економічні райони, запропоновані групою авторів на чолі з М.І. Долішнім [8], NUTS2 – області, місто Київ, тимчасово окуповані місто Севастополь та АР Крим. Щодо NUTS3, то визначення статистичних одиниць цього рівня ускладнюється тим, що адміністративно-територіальний устрій (АТУ) України не має структурних одиниць, параметри яких йому відповідають. Вирішення проблеми полягає в об'єднанні районів за критеріями NUTS3 та за принципами економічної, організаційної та культурної доцільності без створення відповідної ланки в системі АТУ.

Найбільш важливою та необхідною для налагодження ефективного механізму соціально-економічного розвитку сільських поселень в Україні є рівні LAU1 та LAU2 (їх введено в країнах ЄС з 01.01.2015 р. на зміну рівням NUTS4 та NUTS5), оскільки саме вони дають необхідне для цього інформаційно-аналітичне підґрунтя. LAU1, відповідно до європейської практики, може співпадати з NUTS3. Майже третина країн ЄС дотримується цього правила і ми пропонуємо його і для України, щоб не обтяжувати процедуру збору статистичних даних. LAU2 в Україні доцільно представити селами, селищами міського типу, містами без районного поділу та районами у містах з районним поділом. Кожен об'єкт LAU2 при цьому повинен мати статистичну інформацію за кілометровою сіткою. Таким чином сільське поселення як об'єкт статистичного обстеження представлятиме собою кластер з певної кількості квадратів 1×1 км. Може виникнути запитання: як бути з селами (наприклад, ланцюгової форми поселення), один із параметрів площі яких менше 1 км²? Така форма є дуже рідкісною для розселення в Україні, для таких сіл можна взяти середнє значення сітки.

Організація міжвідомчого та територіального співробітництва у формуванні «полосів соціально-економічного зростання в сільській місцевості». У Франції реалізацію цього напрямку покладено на міжвідомчу комісію з регіонального планування та підвищення конкурентоспроможності територій DATAR (La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), яка розробляє, підтримує і координує державну політику просторового розвитку країни з метою дезурбанізації, субурбанізації та розвитку сільських поселень. Важливим принципом діяльності DATAR є залучення до формування рішень стосовно просторового розвитку та підвищення привабливості певної території представників усіх адміністративних рівнів (Європи, держави, місцевих органів влади, громадянського суспільства).*

* Полоси зростання створюються для забезпечення прискореного розвитку економічно відсталих територій. Така практика набула значного поширення в багатьох країнах світу в 1960–1980-их рр.

У структурі кожного міністерства Франції створено підрозділ задля сприяння розвитку сільських поселень, міжгалузеву координацію між цими підрозділами покладено на DATAR. На рівні регіонів і департаментів Генеральний секретаріат з регіональних питань (SGAR, структурний підрозділ DATAR) здійснює координацію та супровід реалізації стратегічного плану розвитку території. Основними цілями такого плану є: встановлення особливостей функціонування економіки поселень, виявлення територіальних та функціональних «полюсів соціально-економічного зростання в сільській місцевості» (P'les d'Excellence Rurale, PER), підвищення привабливості поселень, диверсифікація сільської економіки, підтримка проектів, що створюватимуть робочі місця в селах. Задля цього здійснюється інформаційна, консультативна, комунікаційна та маркетингова діяльність на сільських територіях; здійснюються розрахунки для збалансування потреб та виробництва, оцінка демографічної ситуації, потенціалу сімей та їхнього складу у розрізі кожного сільського поселення, оцінка потужностей та потенціалу всіх суб'єктів підприємницької діяльності на перспективу для кожної території.

Окрім зон «полюсів соціально-економічного зростання в сільській місцевості» визначаються зони активізації сільського розвитку (Zones de revitalisation rurale, ZRR) на основі критеріїв:

- демографічних (щільність населення менше або дорівнює 31 ос./км² за середньої щільності населення в країні 108 ос./км²);
- соціально-економічних (сільські населені пункти, де скорочується чисельність населення або робочої сили);
- інституційних (сільські населені пункти, що співпрацюють з іншими в системі ЕРСІ з питань оподаткування (ЕРСІ – Établissement Public de Coopération Intercommunale, структура, що складається з державних установ міжкомунного співробітництва стосовно територіального планування, транспорту тощо) [9].

Для використання позитивного французького досвіду управління сільським розвитком в Україні доцільно створити в структурі Кабінету Міністрів України спеціальний департамент, який відповідатиме за розвиток сільських населених пунктів. Причому він повинен мати підрозділи по всій вертикалі – від столиці до районів.

Зони активізації сільського розвитку в Україні пропонуємо визначати за такими критеріями:

- кількість мешканців. Це мають бути великі села. За теорією полюсів росту (обґрунтованою Ф. Перу, Ж.-Р. Будвілем, Х.Р. Ласуэном, П. Потье), компактно розміщені об'єкти економіки, що динамічно розвиваються, створюють ланцюгову реакцію виникнення та зростання інших об'єктів на певній території. Тобто великі села поширюватимуть імпульси соціально-економічного розвитку та відтворення поселенського потенціалу на прилегли до них середні та малі села;
- темп депопуляції. З метою недопущення подальшого здрібнення сільської поселенської мережі до зон активізації розвитку потрібно включити села, що характеризуються коефіцієнтом природного скорочення більшим за середньоукраїнський рівень (в 2015 р. це – 6,7 ‰);
- участь органів місцевого самоврядування в розробці проектів зі створення робочих місць, а також розвитку об'єктів соціальної, транспортної та комунікаційної інфраструктури. Це дасть змогу врахувати і використати наявні в межах обраної сільської території внутрішні і зовнішні передумови та чинники розвитку.

У результаті будуть визначені зони активізації сільського розвитку, які потребуватимуть підтримки, та в межах яких доцільно запровадити особливі умови оподаткування та соціальних внесків для роботодавців, пільгові схеми інвестицій в економіку, соціальну та транспортну інфраструктуру, нерухомість, звільнення від податку на прибуток для медичних працівників та підприємств, пільги на податок з нерухомого майна.

З аналогічними цілями в практиці європейської регіональної політики здійснюється *всебічна підтримка малих міст як необхідна умова збереження сільських поселень*. Мали міста стають «хабами» та «драйверами економічного процвітання» сільських поселень, вигоди від їх розвитку поширюються і на сільську місцевість. Зокрема, ринок праці малих міст надає ширші можливості для несільськогосподарської зайнятості сільського населення, там концентрується інституційний та інфраструктурний потенціал, існує доступний ринок збуту для дрібних сільських підприємств тощо.

В Україні державна підтримка малих міст практично відсутня. 2015 року втратила чинність постанова Кабінету Міністрів України (КМУ) про Державну цільову програму підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 роки. Під час першого етапу її реалізації (2011–2013) передбачалися розробка та прийняття нормативно-правових актів щодо соціально-економічного розвитку малих міст та удосконалення територіального управління. На практиці ж останній нормативно-правовий акт, який було ухвалено на загальнодержавному рівні стосовно малих міст, датовано 2012 р. Це постанова КМУ про деякі питання проведення моніторингу соціально-економічного розвитку малих міст. Було заплановано, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі здійснить його у III кварталі 2012 року (перенесено з 2011 р.), однак цього не відбулося.

Існує нагальна потреба в розробці нової дієвої цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст, яка враховуватиме також посилення взаємозв'язків у напрямі «місто – село».

Зміна пріоритету від підтримки агропромислового сектору до всебічного розвитку сільських поселень у процесі формування та впровадження сільської політики. У сучасних умовах автоматизації сільськогосподарської праці та контролю обсягів її виробництва з метою запобігання перенасичення ринку в країнах ЄС аграрний сектор не здатний забезпечити необхідну для сільського населення кількість робочих місць. У 2000 р. в процесі реформування Загальної сільськогосподарської політики (Common Agricultural Policy, CAP) було заявлено про важливість розвитку сільських поселень, диверсифікації їхньої економіки, сприяння соціальному розвитку, зниження рівня бідності, підтримки інфраструктури, підвищення якості надання медичних послуг, збереження та зміцнення екосистем тощо. Задля цього була збільшена частка фінансування розвитку сільських територій з 10 % бюджету CAP у 2000–2006 до 25 % у 2007–2013 рр. Таке збільшення було забезпечене шляхом запровадження семирічних регіональних програм розвитку сільських районів (Regional Rural Development Programmes, RDPs) [10].

В Україні також втрачає свої позиції секторальний (галузевий) підхід до формування політики сільського розвитку. Було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, в якій визначено стратегічні цілі, заходи з розвитку регіонів та сільських поселень зокрема. Стратегія охоплює комплекс найбільш актуальних завдань щодо розвитку сільських поселень, не обмежуючись підтримкою сільськогосподарського сектору економіки. Вона містить дієвий механізм реалізації, у тому числі на рівні селищних та сільських рад. Фактично по-

літику розвитку сільських поселень закріплено як складову державної регіональної політики, а контроль за її виконанням покладено на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Це цілком логічно, оскільки інтеграція сільських поселень до єдиного соціально-економічного простору регіонів неможлива без збалансування розвитку на рівні «місто – приміська територія – сільська територія».

Для належного виконання завдань цієї стратегії важливо посилити горизонтальну і вертикальну взаємодію центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також забезпечити дотримання нормативів фінансування Державного фонду регіонального розвитку. Щорічний обсяг державного фонду регіонального розвитку у державному бюджеті регламентовано не менш як 1 % доходів загального фонду. Однак у 2015 році у ДФРР було закладено 2,9 млрд грн (що складає 50 % від нормативу), у 2016 р. – 3,0 млрд грн (44 % відповідно).

Активізація інституційної складової програм розвитку сільських поселень і посилення горизонтальної та вертикальної взаємодії між різними інститутами в розробці програм і проектів сільського розвитку та сільського розселення. Прикладом такої взаємодії є розробка та реалізація програм розвитку сільських регіонів – PDR. На початку періоду програмування держави-члени ЄС можуть запропонувати одну національну або набір регіональних програм до Єврокомісії, співпрацюють з комісією щодо корегування та адаптування цих програм до конкретних пріоритетів їх сільських територій і бюджетних обмежень. На етапі реалізації органи держав ЄС здійснюють управління і поточний контроль за їх виконанням. На регіональному та муніципальному рівні країн ЄС діють спеціальні відділи та агенції сільського розвитку, що навчають робочі групи сільських громад та консультують їх з питань підготовки проектів та оформлення заявок на фінансування в рамках програм PDR.

Активізація горизонтальної та вертикальної взаємодії між різними органами місцевого самоврядування може сприяти Програма ЄС для України «U-LEAD з Європою», спрямована на підвищення рівня інституційного розвитку органів влади, у тому числі на рівні селищ та сіл, для ефективної реалізації децентралізації, регіональної політики та забезпечення активної участі громадян у місцевому розвитку. Її бюджет становить 97 млн євро, а термін реалізації – 2016–2020 рр. Участь сільських і селищних громад у цій програмі дасть їм змогу налагодити необхідну співпрацю з суб'єктами регіональної політики у виявленні і реалізації прихованого та недооціненого потенціалу сільських поселень кожного регіону, підготовці інвестиційних проектів з розвитку сільських територій та місцевої інфраструктури.

Використання експериментальних короткотермінових цільових проектів для визначення ефективного інструментарію політики розвитку сільських поселень. Їх прикладом є трирічний проект «Майбутнє європейського села» – EURUFU (The Future of European Rural Areas), який складався з 17 пілотних проектів щодо розвитку соціальної інфраструктури, соціального житла, освіти, можливостей працевлаштування, мобільності і громадського транспорту. Проект базувався на принципах: міждисциплінарного підходу; залучення широкого кола активних учасників, зацікавлених у розвитку місцевих ініціатив та використанні підходу «знизу догори»; запровадження консультацій, зустрічей, дискусій, тренінгів для обміну досвідом між цільовими групами на місцевому рівні як найбільш ефективного каналу для просування ідей, концепцій та досвіду передової практики розвитку села (на противагу масовим комунікаціям).

Українські сільські громади також мають можливість долучатися до подібних пілотних проектів, однак на практиці багатьом із них бракує організованості у налагодженні співпраці з координаторами проектів. Так, у рамках Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO у регіонах започатковано проведення громадських обговорень, консультацій, тренінгів щодо вироблення методології складання стратегій розвитку сільської території та розробки місцевих стратегій розвитку. Керівники проекту на місцевому рівні (Івано-Франківської, Сумської, Вінницької, Дніпропетровської та Полтавської областей) вказують на проблеми щодо співпраці з громадами, які не створюють робочі групи та ігнорують запрошення на відвідування семінарів. З метою уникнення подібних випадків доцільно посилити роз'яснювальну роботу серед лідерів територіальних громад щодо можливостей, які відкриваються завдяки співпраці з міжнародними проектами, а також гарантувати консультативну допомогу щодо складання відповідної звітності.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Більшість українських сільських поселень, особливо периферійних, перебуває в глибокій кризі. Тому назріла нагальна потреба в розробці оновленого механізму розвитку сільських поселень, орієнтованого на мінімізацію й розв'язання гострих демографічних, соціально-економічних та інфраструктурних проблем. Найбільш актуальними і першочерговими для впровадження в Україні інструментами в частині розвитку сільських поселень є ті, що ґрунтуються на принципі субсидіарності і передбачають активну концентрацію зусиль на місцевому рівні, вибір пріоритетів розвитку за принципом «знизу-догори», а також організацію місцевого партнерства та формування полюсів сільського зростання.

Перспективні дослідження у цьому напрямі мають бути пов'язані з обґрунтуванням механізмів здійснення успішних трансформаційних перетворень у сфері сільського розселення, орієнтованих на збереження соціально-демографічного потенціалу, модернізацію соціальної інфраструктури, зміцнення економічної основи сільських поселень. Зокрема, у напрямках: розроблення і реалізації ефективних програм і проектів соціально-економічного розвитку поселень, розвитку публічно-державного партнерства на селі, самоорганізації сільських територіальних громад засобами децентралізації територіального управління та адміністративно-територіальних змін.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ризики європейського інтеграційного проекту: виклики та можливості для України: аналіз. доп. / Клименко І.В., Ус І.В. ; за ред. Я.А. Жаліла; Нац. ін-т стратег. дослідж. – К. : НІСД, 2012. – 83 с.
2. Спільний європейський економічний простір: гармонізація мегарегіональних суперечностей : монографія. / За заг. редакцією Д.Г. Лук'яненка, В.І. Чужикова. – К. : КНЕУ, 2007. – 544 с.
3. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : монографія. / В.В. Борщевський, Х.М. Притула, В.Є. Крупін та ін. / Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2012. – 217 с.
4. Малько Ю. Конвергенція політики сільського розвитку в європейському просторі // Науковий вісник. – 2014. – Вип. 14 «Демократичне врядування» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk14/fail/malko.pdf
5. Стегней М.І. Сучасні напрями забезпечення сталого розвитку сільських територій: європейський досвід і українські реалії // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – № 3 (141) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/are_2013_3_14.pdf.
6. Зяць Т.А. Сільські поселення України: потенціал продуктивності // Розвиток економіки України під впливом економічних, соціальних, технологічних та екологічних трендів : [монографія] /

- [Т.А. Заяць, О.І. Дяконенко, Т.Г. Кравцова, В.С. Заяць]; за ред. М.С. Пашкевич, Ж.К. Нестеренко; М-во освіти і науки України, Запор. нац. техн. ун-т, Нац. гірн. ун-т. – Дніпропетровськ : Видання Нац. держав. ун-т, 2015. – С. 221–229.
7. Rural Development Programmes 2014-2020 // European Commission. – 2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/common/rdp-list_en.pdf.
 8. Долишній М.І., Паламарчук М.М., Паламарчук О.М., Шевчук Л.Т. Соціально-економічне районування України / НАН України; Інститут регіональних досліджень. – Львів, 1997. – 50 с.
 9. Sur Quels Critères A Été Établi Le Zonage? // La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. – 2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу <http://zonages.territoires.gouv.fr/sur-quels-criteres-ete-etabli-le-zonage>.
 10. Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information / European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development. – 2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/full-text_en.pdf.

REFERENCES

1. Klymenko, I.V., & Us, I.V. (2012). *Ryzyky yevropeiskoho intehratsiinoho proektu: vyklyky ta mozhlyvosti dlia Ukrainy [Risks European integration project: challenges and opportunities for Ukraine]*. Ya.A. Zhalilo (Ed.). Kyiv : NISD [in Ukrainian].
2. Luk'ianenko, D.H., & Chuzhykov, V.I. (Eds.). (2007). *[Spilnyi yevropeyskyi ekonomichnyi prostir: harmonizatsiia meharehionalnykh superechnoste] A common European economic space: harmonization meharehionalnykh contradictions*. Kyiv : KNEU [in Ukrainian].
3. Borschevs'kyj, V.V., Prytula, Kh.M., & Krupin, V.Ye. (2012). *Rozvytok silskykh terytorii v systemi yevrointehratsiinykh prioritetiv Ukrainy [Development silskih territory system evrointehratsiinykh priorities of Ukraine]*. Lviv: Institute of Regional Research of the NAS of Ukraine [in Ukrainian].
4. Mal'ko, Yu. (2014). Konverhentsiia polityky silskoho rozvytku v yevropeiskomu prostori [The convergence of rural development policy in the European]. *Naukovyj visnyk - Scientific Bulletin, Vol. 14*. Retrieved from http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk14/fail/malko.pdf [in Ukrainian].
5. Stehnej, M.I. (2013). Suchasni napriamy zabezpechennia staloho rozvytku silskykh terytorii: yevropeyskyi dosvid i ukraïnski realii [Current areas of sustainable rural development: European experience and Ukrainian realities]. *Aktualni problemy ekonomiky - Recent economic problems, 3 (141)*, 125-133. Retrieved from http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ap_2013_3_14.pdf
6. Zajats, T.A., Diakonenko, O.I., Kravtsova, T.H. & Zajats, V.S. (2015). Rural settlements of Ukraine: potential output. *The development of the Ukrainian economy under the influence of economic, social, technological and environmental trends*. M.S. Pashkevych, Zh.K. Nesterenko (Ed.); Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy; Zaporizkyi natsionalnyi tekhnichnyi universytet; Natsionalnyi hirnychyi universytet. Dnipropetrovsk : NHU [in Ukrainian].
7. Rural Development Programmes 2014-2020. (2015). *European Commission*. Retrieved from http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/common/rdp-list_en.pdf [in English].
8. Dolishnii, M.I., Palamarchuk, M.M., Palamarchuk, O.M., & Shevchuk, L.T. (1997). *Sotsialno-ekonomichne raionuvannia Ukrainy [Socio-economic regionalization of Ukraine]*. Lviv: Institute of Regional Research of the NAS of Ukraine [in Ukrainian].
9. Sur Quels Critères A Été Établi Le Zonage? (2016). *La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*. Retrieved from <http://zonages.territoires.gouv.fr/sur-quels-criteres-ete-etabli-le-zonage> [in French].
10. Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information. (2013) *European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development*. Retrieved from http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/full-text_en.pdf [in English].

Стаття надійшла до редакції журналу 26.12.2016.