

Д. О. Плеханов,  
доктор наук з державного управління, доцент,  
Чорноморський державний університет імені Петра Могили

## НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

D. Plekhanov,  
doctor of sciences of public administration, associate professor, Black sea state university of the name of Mogily Peter

### DIRECTIONS OF GOVERNMENT POLICY DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES IN UKRAINE

*Проведено теоретичний аналіз розвитку сільських територій у нових соціально-економічних умовах, з урахуванням соціальних факторів сталого розвитку. Такі фактори мають стати основою нової державної політики у сфері розвитку сільських територій. Обґрунтовано можливі напрями реалізації відповідної державної політики.*

*The theoretical analysis of rural development in the new socio-economic conditions, taking into account social factors of sustainable development. These factors should be the basis for a new state policy in the field of rural development. Reasonably possible directions for implementation of relevant national policies.*

*Ключові слова: аграрний сектор, державна політика, державне управління, сільські території, сталий розвиток.*

*Key words: agriculture, public policy, public administration, rural development, sustainable development.*

#### ВСТУП

Аграрний сектор виконує ряд суспільно значущих функцій. Він не тільки виробляє продукцію, а й забезпечує відтворення суспільно значущих цінностей, робить значний внесок у підтримання життєздатності сільської місцевості, збереження аграрного ландшафту та культурної спадщини, збереження агробіологічної різноманітності.

Аналіз розвитку сільських територій у нових соціально-економічних умовах припускає, дослідження наявності соціальних факторів, без яких неможливий їх сталий розвиток. При цьому соціально-економічний розвиток сільських територій передбачає за змістом різноспрямований процес. Змістовно він може значно видозмінюватися, розрізнятися за рядом причин в залежності від вихідного рівня, особливостей конкретного регіону, його виробничої структури і спеціалізації, географічного положення та ін.

Вітчизняна наука відстежує стан сільськогосподарського виробництва, надає пропозиції щодо поліпшення ситуації, обґрунтовує подальші напрями його

розвитку. Вагомий доробок у розв'язання зазначених проблем забезпечили у своїх працях такі науковці, як В.Г. Андрійчук, М.В. Гаман, О.І. Дацій, В.В. Зіновчук, С.М. Кваша, М.І. Кісіль, М.Х. Корецький, М.Ф. Кропивко, І.І. Лукінов, М.Й. Малік, В.Я. Месель-Веселяк, Б.Й. Пасхавер, Г.М. Підлісецький, І.В. Прокопа, П.Т. Саблук, В.В. Ушкаренко, І.І. Хоменко, А.М. Шевченко, О.М. Шпичак, В.В. Юрчишин та ін.

#### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування напрямів реалізації державної політики розвитку сільських територій в Україні.

#### РЕЗУЛЬТАТИ

Виходячи з сучасних трактувань повноцінного сталого розвитку регіонів, сталий розвиток сільських регіонів можна охарактеризувати як рівномірне нарощування позитивних соціальних показників в повній відповідності з економічним та екологічним розвитком сільського регіону.

Інтеграція в європейський та світовий економічний простір зумовлює сучасні вимоги до перетворень в агропромислового комплексу України, серед яких: підвищення якості життя сільських громадян; забезпечення повної зайнятості працездатного населення; безперервне зростання реальних доходів сільських сімей; розширення виробництва та торгівлі продовольчими товарами і послугами; сталий, конкурентоспроможний розвиток сільських територій та забезпечення охорони навколишнього середовища [3, с. 108].

Перехід до сталого розвитку означає поступове забезпечення цілеспрямованої самоорганізації суспільства в економічній, соціальній та екологічній сферах. Виходячи з цього підходу, необхідно з'ясувати, що домогосподарство вже має в своєму розпорядженні, визначити спектр оптимального застосування наявних ресурсів і на цій основі формувати систему заходів соціально-економічного розвитку. Застосування означеного підходу означає мобілізацію "того, що є" замість привнесення ззовні "того, що хотілося б мати". Мобілізація враховує внутрішні ресурси території, її внутрішній капітал, що включає [4]: людський капітал (навички, знання, здоров'я і здатність до роботи); соціальний капітал (формальні і неформальні соціальні зв'язки і взаємини з оточуючими, відповідальність і здатність адаптуватися до змін); природний капітал (природні ресурси та навколишнє середовище, а також ті можливості, які вони представляють); фізичний капітал (обладнання, технології, продукція, інфраструктура); фінансовий капітал.

На цінність того чи іншого капіталу, з точки зору можливості його використання, впливають такі зовнішні фактори, як діюча в регіоні політика розвитку, суспільні інститути, діяльність підприємств і організацій. У ряді випадків навіть прихильне політичне становище не може істотно просунути справу, якщо великі витрати на застосування самого вагомого ресурсу території.

У багатьох роботах відзначається, що забезпечення сталого розвитку сільських територій є комплексною проблемою і можливо за умови: макроекономічної стабільності; збалансованого розвитку економіки; забезпечення економічного зростання в сільському господарстві; розширенні несільськогосподарської зайнятості населення у сільській місцевості; досягнення на селі соціально близьких до міських умов отримання доходів і суспільних благ; поліпшення умов доступу господарюючих суб'єктів, які ведуть підприємницьку діяльність на селі, до ринків матеріально-технічних, кредитних, інформаційних, інших ресурсів; формування в сільській місцевості інститутів громадянського суспільства, що забезпечують захист економічних і соціальних інтересів різних груп сільського населення; здійснення програм поліпшення екологічної ситуації в сільській місцевості.

Одна з проблем забезпечення сталого розвитку сільської території полягає в подоланні адміністративної роз'єднаності в управлінні сільськими територіями та посилення координації в забезпеченні сільського розвитку між: міністерствами і відомствами; державними, регіональними та місцевими органами влади; органами державної та місцевої влади, громадськими та комерційними організаціями, суб'єктами бізнесу та населенням.

У багатьох дослідженнях відзначається, що українське село переживає системну кризу, основними проявами якої є [1, с. 175]: скорочення чисельності сільського населення; бідність (масштаби якої в селі значно більше, ніж у місті); поширення девіантної поведінки в сільських громадах; більш низькі темпи розвитку сільського господарства; скорочення мережі сільської соціальної інфраструктури, площі історично освоєних ландшафтів; низький рівень життя та високий рівень безробіття сільського населення; зниження якості життя населення у сільській місцевості.

Існуючі соціальна й інженерна інфраструктури не відповідають сучасним вимогам. Основна частина сільського житлового фонду не мають елементарних комунальних зручностей. Спостерігається зменшення кількості закладів соціальної інфраструктури, зниження доступу сільських жителів до основних соціальних послуг — освіти та охорони здоров'я. Практично перестала функціонувати мережа сільських підприємств побутового обслуговування. Існуюча сільська дорожньо-транспортна мережа не відповідає сучасним вимогам.

Сільськогосподарські товаровиробники відчувають нестачу фінансових ресурсів для поточної і, особливо, інвестиційної діяльності. Інвестори, які прийшли в аграрний сектор в останні роки з інших галузей економіки, створюють інтегровані агропромислові компанії за участю підприємств сільського господарства, практично не вкладаючи кошти в комплексний розвиток сільських територій.

Подолання сільської кризи сьогодні є пріоритетним завданням не лише аграрної, а й загальної соціально-економічної політики. Ситуація загрожує країні низкою системних ризиків, серед яких слід назвати передусім такі: втрата продовольчої безпеки; втрата контролю над величезними територіями і відповідно, порушення територіальної цілісності України, зростання загрози закордонної експансії; скорочення території традиційно проживання і традиційних занять народів України, що загрожує механізмам відтворення культури і може призвести до втрати соціально-генетичного коду країни; дестабілізації соціально-політичної ситуації; загострення соціальної кризи в містах.

Сільський криза на думку багатьох дослідників зумовлена низкою причин, серед яких: історично накопичилося соціально-економічне відставання села; недостатня ефективність аграрної політики, виключення сільського господарства з числа пріоритетних галузей; криза великих сільськогосподарських організацій, що виконують життєзабезпечувальну функцію в сільській місцевості; фактична відсутність політики по зближенню рівня і якості життя в місті й на селі; вузькогалузевий підхід до розвитку села; обмеженість доступу сільського населення до ринків матеріально-технічних, фінансових та інформаційних ресурсів; слабкість інститутів громадянського суспільства в сільських районах і, насамперед, сільських органів управління; інформаційна ізоляваність села [3].

Подолання перерахованих недоліків соціально-економічної та аграрної політики має скласти зміст політики сталого розвитку сільських територій і конкретних програм галузевого і міжгалузевого характеру, які розробляються у цій галузі.

Відсутність цілісної стратегії та ефективних механізмів здійснення програм сталого розвитку в Україні перешкоджає подоланню відставання села від міста за рівнем і умовами життя, стримує формування соціально-економічних умов сталого розвитку сільських територій.

У теорії сформульовано наступні принципи, на яких має будуватися державна стратегія сталого розвитку сільських територій: збереження традиційних сільських територій; розвиток села як єдиного соціально-економічного, територіального, природного та культурно-історичного комплексу, що виконує виробничі, соціально-демографічні, культурні, природоохоронні та рекреаційні функції; розвиток всіх форм власності на землю; подолання відособленості села на основі розширення і поглиблення його зв'язків з містом, інтегрування села в єдину загальноекономічну систему шляхом агропромислової інтеграції та кооперації, створення різних господарських структур з сумісними функціями, розвитку дорожньо-транспортних комунікацій, телефонного та інших форм зв'язку, створення єдиних систем громадського обслуговування населення, поступова агломерація міста і села в динамічну єдність, яка розвивається; взаємодія програм зі сталого розвитку

сільських територій з заходами агропродовольчої політики держави на найближчу перспективу, в тому числі зі структурною перебудовою сільськогосподарського виробництва; розвиток соціального партнерства між державою, регіонами та сільським населенням; економічна та територіальна доступність соціальних послуг та об'єктів соціальної сфери для всіх груп сільського населення; поєднання заходів державної підтримки з мобілізацією місцевих ресурсів, якими володіють сільські спільноти; вирівнювання міжрегіональних рівнів економічного і соціально-культурного розвитку сільських територій; демократизація життя сільських громад, підвищення участі населення у прийнятті рішень, пов'язаних з розвитком виробництва, плануванням і забудовою поселень, іншими аспектами життя сільського соціуму шляхом розвитку колективно-договірного регулювання трудових відносин, розвитку місцевого самоврядування, діяльності громадських та громадсько-господарських організацій; екологічно ошадливий підхід і дбайливе ставлення до незамінних природних ресурсів при розробці та реалізації механізмів життєзабезпечення сільських жителів.

Такий підхід дозволить не тільки визначити основні пріоритети та механізми вирішення поставлених завдань, а й скоординувати дії всіх зацікавлених учасників виходячи з найбільш актуальних завдань економічної та соціальної політики України.

Забезпечення сталого розвитку сільських територій потребує прийняття й реалізації державних програм соціально-економічного розвитку українського села, перш за все, спрямовані на підвищення зайнятості і доходів сільського населення, розвиток регіональних органів управління, стимулювання несільськогосподарського бізнесу в сільській місцевості [1].

Неконтрольований із боку держави перехід економіки країни на ринкові засади призвели до занепаду більшості сільських територій України за винятком деяких, розташованих в рекреаційних місцевостях та приміських зонах. Занепад сільських територій зумовлений причинами довготривалого характеру щодо реалізації аграрного реформування [2, с. 43]. Основними з них є: по-перше, стереотипний підхід до сільських територій як виключно просторової бази сільськогосподарського виробництва, що дає підставу для хибних висновків про закономірність зменшення чисельності сільського населення внаслідок скорочення зайнятості в сільському господарстві; по-друге, непривабливість підприємницького середовища на селі через нерозвиненість виробничої, ринкової та соціальної інфраструктури; по-третє, вилучення з процесу аграрного реформування кооперації як засобу реалізації інтересів сільськогосподарських товаровиробників; по-четверте, ігнорування суспільних інтересів у ході земельних трансформацій та відсутність чіткої прописаних обмежень права приватної власності на землю, соціальних обтяжень і механізмів їх реалізації; по-п'яте, дефіцит фінансового ресурсу через монополізацію продовольчого ланцюга інтегрованими структурами та посередниками, недосконалість податкової і бюджетної систем; по-шосте, інерційність мислення і поведінки сільських жителів у розв'язанні проблем працевлаштування, задоволення побутових та соціально-культурних потреб, слабкість місцевого самоврядування; по-сьоме, неусвідомлення і нехтування багатofункціональної ролі сільського господарства, ігнорування сільської специфіки і потреб у різних напрямках державної політики — регіональній, регуляторній, соціальній, бюджетній тощо; по-восьме, неврахування екологічних аспектів у процесі аграрних трансформацій, відсутність державного контролю за дотриманням агроекологічних вимог господарювання; по-дев'яте, незадовільна організація трансферу об'єктів соціального призначення сільгоспідприємствами до державної та комунальної власності та відсутність їх подальшого належного фінансування, низький рівень

інформаційно-просвітницької діяльності, направленої на створення позитивного іміджу, переваг та можливостей розвитку сільських територій України.

## ВИСНОВКИ

Враховуючи зазначене, подальший розвиток сільських територій може відбуватися за трьома варіантами. По-перше, посилення сформованих тенденцій, продовження комерціалізації сільськогосподарського виробництва, що супроводжується поширенням надвеликих господарських формувань з їх низькою соціальною й екологічною відповідальністю; консервація нерозвиненості сільської економіки і інститутів сільського розвитку. За такого варіанту прискорюватиметься знелюднення села і деградація всіх інших його потенціалів.

По-друге, збільшення підтримки розвитку сільського господарства та частково соціальної інфраструктури; декларування окремих соціоекономічних і екологічних заходів, а також диверсифікації сільської економіки за відсутності реальних механізмів і фінансових джерел їх реалізації. Це сприятиме певному поліпшенню матеріального становища і умов проживання сільського населення, однак не забезпечить розв'язання проблем зайнятості, екологічної безпеки господарювання і проживання, поступального розвитку сільських спільнот.

По-третє, створення умов для реалізації багатofункціональності сільського господарства і села в інтересах суспільства, що передбачає раціональне формування конкурентоспроможного багатогалузевого і різноукладного сільського господарства, диверсифікованої сільської економіки, сприятливих агроландшафтів, якіснішого середовища проживання на основі нарощування людського і соціального капіталів та розвитку партнерства держави, бізнесу, громад. Це дозволить реформувати систему управління сільськими територіями, активізувати ініціативність та відповідальність сільських територіальних громад, розширити сферу прикладання праці, збільшити доходи сільського населення і доступність базових послуг, нормалізувати демографічну ситуацію на значній частині сільських територій.

## Література:

1. Аграрний сектор: моделі управління / [П.М. Макаренко, Н.К. Васильєва, Г.В. Довбиш та ін.]; під ред. П.М. Макаренко. — Суми: Довкілля, 2006. — 438 с.
2. Аграрна реформа в Україні / [П.І. Гайдуцький, П.Т. Саблук, Ю.О. Лупенко та ін.]; за ред. П.І. Гайдуцького. — К.: ННЦ ІАЕ, 2005. — 424 с.
3. Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні / [Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов, А.О. Дегтяр та ін.]; за заг. ред. Г.І. Мостового. — Х.: "Магістр" ХарРІ НАДУ, 2004. — 207 с.
4. Назаренко В. Секрети успеха аграрной политики Европейского союза / В. Назаренко // Современная Европа. — 2005. — № 3. — С. 46—53.

## References:

1. Makarenko, P.M. Vasyli'eva, N.K. and Dovbysh, H.V. (2006), Ahrarnyj sektor: modeli upravlinnia [Agriculture: management model], Dovkillia, Sumy, Ukraine.
2. Hajduts'kyj, P.I. Sabluk, P.T. and Lupenko, Yu.O. (2005), Ahrarna reforma v Ukraini [Agrarian Reform in Ukraine], NNTs IAE, Kyiv, Ukraine.
3. Mostovyj, H.I. Amosov, O.Yu. and Diehtiar, A.O. (2004), Mekhanizmy pidvyschennia efektyvnosti diial'nosti orhaniv derzhavnoho upravlinnia na rehional'nomu rivni [Mechanisms for increasing the efficiency of public administration at the regional level], "Mahistr" KharRI NADU, Kharkiv, Ukraine.
4. Nazarenko, V. (2005), "Secrets of success Agricultural Policy Evropeyskoho union", Sovremennaja Evropa, vol. 3, pp. 46—53.

Стаття надійшла до редакції 14.04.2014 р.