

ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

В.А. Ткачук, кандидат економічних наук, доцент

Розглянуто узагальнені підходи до формування основ державної політики розвитку сільських територій. Охарактеризовано галузевий, вирівнювальний (розподільчий) та ціліснотериторіальний підходи державної політики у цій сфері

Державна політика розвитку сільських територій, галузевий, вирівнювальний та територіальний підходи до розвитку сільських територій, роль місцевих громад у державній політиці розвитку сільських територій.

Постановка проблеми. Глобалізаційні виклики останніх десятиліть, зміни економічної і політичної ситуації у світі, необхідність вирішення продовольчої проблеми на міжнародному рівні вимагають посиленої уваги до національної аграрної політики, складовим елементом якої є забезпечення сталого соціально-економічного розвитку сільських територій.

У нашій державі сільські території традиційно пов'язуються переважно з сільськогосподарським виробництвом, водночас більшість розвинених країн світу орієнтуються на комплексно-інтегрований розвиток сільських територій з позицій узагальненого підходу як цілісної соціально-економічної системи, де взаємодіють економічні, соціальні та екологічні чинники.

З огляду на це основи державної політики у сфері розвитку сільських територій мають передбачати на збалансований підхід, який поряд із забезпеченням невідпинного зростання та підвищення ефективності аграрного виробництва створював би умови для поліпшення соціально-економічного становища селян, підвищення їхнього добробуту, рівня зайнятості на основі дієвих програм, які враховують потреби конкретних громад і територій. Слід також брати до уваги регіональні особливості сільського розвитку, щоб унеможливити подальшу деградацію депресивних регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Запровадження дієвої державної політики, спрямованої на вирішення проблем розвитку сільських територій, є одним із пріоритетних загальнодержавних завдань, оскільки це дає можливість досягти сучасних світових соціально-економічних стандартів життя суспільства.

Серед відомих вчених, які досліджують сферу розвитку сільських територій слід назвати таких, як О.М. Бородіна, М.К. Орлатий, О.І. Павлов, О.Л. Попова, І.В. Прокопа, В.К. Терещенко, В.В. Юрчишин та ін. Актуальні

проблеми, пов'язані з розглядом окремих аспектів сільського розвитку, знайшли своє відображення у працях: О.А. Біттера, О.А. Бугуцького, О.Г. Булавки, Н.М. Вітренко, І.Ф. Гнибіденка, Ю.Е. Губені, О.Д. Гудзинського, Д.Ф. Крисанова, М.Ф. Кропивка, П.А. Лайка, Е.М. Лібанової, М.Й. Маліка, В.М. Нелепа, О.М. Онищенко, К.В. Прокопишак, В.П. Рябоконея, М.П. Сахацького, В.М. Трегобчука, Л.О. Шепотько, Д.В. Шияна, К.І. Якуби.

Вищезгадані вчені поряд із поглибленим аналізом і переосмисленням теоретико-прикладних аспектів соціально-економічного розвитку українського села запровадили в економічну науку ряд новацій, які є основою формування державної політики й різноманітних цільових концепцій і програм на державному та регіональному рівнях.

Однак, незважаючи на посилену увагу науковців до проблем села, актуальним залишається пошук шляхів запровадження ефективного механізму формування засад і практичної реалізації державної політики у цій сфері.

Мета дослідження, полягає в узагальненні та обґрунтуванні засад формування державної політики у сфері розвитку сільських територій.

Основною базою проведеного дослідження були нормативні документи, матеріали наукових досліджень, праці вітчизняних та іноземних вчених із питань державного регулювання розвитку сільських територій. Основними методами дослідження обрано діалектичний метод, методи узагальнення, аналізу, моделювання, історичного підходу.

Виклад основного матеріалу. Роль державної політики щодо розвитку сільських територій є вагомою. Стратегія цієї політики не завжди відповідним чином реагувала на потребу чіткішого обґрунтування напрямів розвитку сільських територій, які б більшою мірою відповідали реальним процесам на селі, інтересам сільських громад, перспективам подальшого їх розвитку. Можна виділити такі узагальнюючі підходи до розвитку сільських територій, відображені у державній політиці та практиці їх підтримки:

- галузевий (сільськогосподарський) – підтримка розвитку сільських територій через регулювання і підтримку розвитку сільського господарства;
- територіальний (вирівнювальний) – збалансування рівнів розвитку сільських територій;
- нова територіальна модель – підхід до території як цілісної системи.

Слід визнати, що політика розвитку сільських територій була і значною мірою залишається підпорядкованою та функціонально залежною від політики регулювання розвитку сільського господарства, що зумовлює однобічний підхід до сільських територій, яка ґрунтується на споживацькій функції – забезпечувати необхідні обсяги виробництва сільськогосподарської продукції, зменшуючи при цьому значення інших, але не менш вагомих функцій у контексті багатфункціональності. Такий підхід характерний для України й донині. Прикметами галузевого підходу до розвитку сільських територій є політика підвищення конкурентоспроможності виробничих структур, передусім шляхом збільшення їхніх розмірів, інтенсифікація, високий рівень спеціалізації виробництва тощо. Застосовувані заходи державної підтримки орієнтовані виключно на задоволення потреб модерні-

зації аграрного сектору. Сільські ж території розглядаються як сукупність ресурсів і загалом простір для сільськогосподарського виробництва.

Прихильники галузевого підходу відстоюють позицію, що сільському господарству і сільськогосподарським підприємствам належить центральна роль у розвитку сільських територій, і, відповідно, сільськогосподарські виробники мають бути основними одержувачами коштів державної підтримки на ці цілі. При цьому централізація управління галуззю і розвитком сільських територій «спрацьовує» врешті-решт на користь галузі ще на етапі розробки програм розвитку.

Слід визнати, що споживацький сільськогосподарський підхід до розвитку сільських територій в Україні останнім часом актуалізувався. Цьому сприяли як загострення продовольчої проблеми у світі, так і внутрішні чинники – орієнтація відомчих представників влади і господарюючих суб'єктів на збільшення валового виробництва та експорту вітчизняної сільськогосподарської продукції. Так, Кабінет Міністрів України включив розвиток аграрного ринку та збільшення обсягів виробництва конкурентоспроможної сільськогосподарської продукції до переліку національних проектів за пріоритетними напрямками соціально-економічного і культурного розвитку (Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1208). Проект програми «Зерно України» передбачає збільшення до 2015 р. валового виробництва зерна на 30 млн т (до 80 млн т), нарощування експортного потенціалу на 10 млрд дол. США. Це – амбіційна ціль, зважаючи на доволі нестійкі погодні умови в країні із року в рік і те, що у сприятливі роки збирали більше 50 млн т зерна.

Дослідники вказують на фетишизацію обсягів виробництва, сприйняття вартісних показників виробництва як свідчення добробуту зайнятих у сільському господарстві і як вимірювача рівня розвитку сільської місцевості; і це поступово витіснило проблему поліпшення добробуту селян, присутні лише спорадичні заходи з «подолання соціально-економічного занепаду села»[1].

Спостерігається дедалі більшаневідповідність цілей сільськогосподарського і сільського розвитку: хоча галузь має позитивну динаміку розвитку, соціально-економічні параметри, які характеризують якість життя на селі, навпаки – погіршуються.

На основі аналізу еволюції державної політики щодо розвитку сільських територій є підстави характеризувати її як досить непослідовну, хвилеподібну. Соціально-економічний розвиток села набув вагомості та сформувався як окремий напрям державної політики після схвалення у 1990 р. Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». Хоча, як видно з назви Закону, наявна галузева і сільська спрямованість, при цьому галузева спрямованість аграрної політики переважала, основні завдання стосувалися реформування земельних відносин, формування ефективного власника в аграрному секторі тощо.

Нерівномірність розвитку різних сільських територій також вимагала державного втручання. Однак і за цього територіального (вирівнювально-

го) підходу не вдалося чітко розмежувати функції галузевого і територіального управління. Спочатку в 1990-ті роки сформувалася концепція трудонедостатніх сільських територій, яка втілилася в механізмі державної підтримки трудонедостатніх сіл. Згодом сформувалася концепція депресивних територій (офіційно термін визначений вперше у Концепції державної регіональної політики 2001 р.). І хоча з 2006 р. набрав чинності Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», окремих розділ якого стосувався депресивних територій, його положення не були реалізовані на практиці, зокрема і через складність методики визначення таких територій.

Порівнюючи вітчизняні засади державного регулювання розвитку територій за вирівнювальним підходом з європейською практикою, можна стверджувати, що у нас при реалізації цього підходу не враховуються показники низької щільності населення і тенденції знелюднення території.

Основні характеристики вирівнювального підходу державного регулювання розвитку сільських територій наведено в таблиці 1.

1. Основні характеристики вирівнювального територіального підходу

Цілі політики	Компенсація збитків, спричинених несприятливими природними і соціально-економічними чинниками Структурна підтримка територій – за окремими напрямками
Напрями державної підтримки	Компенсаційні виплати в трудонедостатніх, депресивних регіонах Підтримка агропромислових підприємств у поліських і гірських районах Податкові пільги
Роль галузей	Центральне місце сільського господарства Підтримка розвитку агротуризму й інших несільськогосподарських видів діяльності
Роль інституціональних структур	Домінування галузевої адміністрації в управлінні напрямками політики Певна роль регіональної політики та адміністрації
Роль соціальних структур (операторів)	Домінування сільськогосподарських виробників Участь операторів несільськогосподарських галузей
Роль територій	Пріоритет проблемних, слабких у соціально-економічному відношенні сільських територій

Джерело: складено автором з використанням праці [4].

Досвід Європейського Союзу переконує, що політика сільського розвитку за вирівнювальним підходом змогла інтегрувати різні інструменти й ресурси для відновлення територіальної рівноваги.

Інший підхід до територіального розвитку – стимулювання окремих територій як точок зростання. Не вдаючись у глибоку історію реалізації концепції перспективних і неперспективних поселень, яка завдала руйнівної шкоди сільському поселенському потенціалу, слід нагадати, що на початку 90-х років Верховна Рада було схвалила «Державну програму стабілізації та розвитку продуктивних сил України» (постанова від 24 лютого

1994 р.№ 4029), якою передбачалося спорудження нових агроселищ зі 500 садибами (в окремих випадках йшлося про прив'язку цих селищ до існуючих населених пунктів, у т. ч. «неперспективних» і малих сіл). Ідея підтримки територій з кращим потенціалом закладалася і в подальші проекти нормативно-правових актів щодо регіонального розвитку, наприклад, щодо локалізації нових інвестицій залежно від рівня розвитку інфраструктури та людських ресурсів [6].

Зазначені вище «кроки вперед» державної аграрної політики з розвитку сільських територій в 1990-х рр. були знівельовані «кроками назад», а саме рішенням про передачу сільськогосподарськими підприємствами соціальних активів, зокрема об'єктів соціально-культурного призначення, до комунальної власності та звільнення їх від відповідальності за надання соціальних послуг. Отримавши соціальні активи, місцеві ради не одержали належного фінансування для їх утримання і надання соціальних послуг, тому ситуація в цій сфері значно погіршилася.

До того ж держава практично відмежувалася від регулювання і формування сфери зайнятості на селі. Незважаючи на прийняття ряду нормативно-правових актів з цих питань, формальне їх впровадження завершувалося «створенням робочих місць» в особистому селянському господарстві, і врешті-решт у цьому сегменті опинилася майже половина зайнятого сільського населення працездатного віку. Однак виправданішою була б активна робота щодо диверсифікації як сільськогосподарської, так і сільської зайнятості. Це дозволило б посилити зв'язки між різними галузями сільської економіки, зберегти людський потенціал на сільській території, активізувати приплив капіталу з несільськогосподарського сектору.

Дослідники доводять, що в окремих аспектах формування соціального буття на селі сільськогосподарські підприємства раніше функціонували значною мірою на засадах сталості, а тепер реалізують соціальну функцію в обмеженому варіанті – лише через зарплату, причому невеликому колу сільських жителів. Відмежування аграрної політики від загальних проблем сільських територій посилилося після 2000 р., а державне регулювання розвитку сільського сектору як соціально-територіальної підсистеми суспільства істотно послабилося[5].

Нинішня державна політика щодо розвитку сільських територій задекларована в Законі України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»(2005 р.) і Державній цільовій програмі розвитку українського села на період до 2015 року(2007 р.). У зазначеному Законі теж визначено пріоритетність розвитку агропромислового комплексу та соціального розвитку села, спрямованість аграрної політики на забезпечення сталого розвитку аграрного сектору, а стратегічними цілями визнано гарантування продовольчої безпеки, перетворення аграрного сектору на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації та комплексний розвиток сільських територій і розв'язання соціальних проблем на селі. Такий широкий спектр цілей аграрної політики великою мірою відповідає концепції багатофункціональності сільського господарства і сільських територій.

У Державній цільовій програмі розвитку українського села на період до 2015 року, яка б мала конкретизувати заходи саме щодо розвитку села, в основній меті практично продубльовано зазначені вище цілі, які стосуються життєздатності і конкурентоспроможності сільського господарства, та видалено завдання забезпечення комплексного розвитку сільських територій. Програма більшою мірою стосується галузевого аспекту, а з сільського представлені заходи щодо розвитку соціальної інфраструктури й обслуговування сільського населення. Зрозуміло, що нині не ці напрями є найбільш проблемними на селі, однак назрілі гострі проблеми життєдіяльності сільського населення не знайшли в ній належного відображення.

Серед основних цілей аграрної політики на дострокову перспективу у Державній програмі розвитку внутрішнього виробництва (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2011 р. № 1130) вказано також поживлення життєдіяльності в сільській місцевості та підвищення рівня життя сільського населення, а серед пріоритетних завдань передбачено створення правових, економічних та організаційних умов для розвитку сільського господарства і сільських територій, розвиток соціальної та інженерної інфраструктури у сільській місцевості, забезпечення комплексної і компактної забудови та благоустрою сіл із застосуванням нових технологій сільської архітектури і будівництва.

Слід нагадати, що у 2010 р. в Україні було схвалено Концепцію Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року (розпорядження № 121 від 03 лютого 2010 р.), в якій цей напрям визначено як стратегічну мету державної аграрної політики із забезпеченням підвищення рівня життя сільського населення. Того ж року розпорядженням від № 1761 02 вересня 2010 р. зазначене вище визнано таким, що втратило чинність.

Світовий досвід переконує, що європейські дослідники доводять важливість розглядати територію як цілісність, у сукупності взаємозв'язків всередині локальної економіки, і вважають цей підхід новою територіальною моделлю (табл.2) на відміну від галузевої і територіальної (перерозподільної) моделей [4]. Як основні елементи, що ставлять під сумнів дві попередні моделі та становлять теоретичну базу для моделі територій, вони виділяють кризу галузевої моделі, розвиток самовільного процесу диверсифікації сільськогосподарської діяльності, зростаючу диверсифікацію всередині сільських територій, нові теоретичні елементи, які призводять до того, що розроблення моделі розвитку сільських територій стає складнішим і більш деталізованим.

Таким чином, побудова державної політики спираючись на підхід «територія як цілісність» має ряд характеристик, які є новими для вітчизняної політики, починаючи з постановки цілей і до ролі галузей соціальних операторів. У переліку цілей важливо відмітити використання внутрішніх ресурсів території та диверсифікація сільськогосподарської діяльності й доходів, у т. ч. за рахунок несільськогосподарських видів. Поновому сприймається роль сільського господарства як рушія процесів сільського розвитку за першого варіанта та другорядна роль – за другого. В Україні ж роль сільського господарства щодо сільського розвитку поки що залиша-

ється першорядною. Новою є роль соціальних структур (операторів) у процесі розвитку сільських територій – це багато діючих осіб (сільські громади, органи місцевого самоврядування, місцеві групи неадміністративного типу, кооперативи та інші форми організації економічних агентів тощо), що функціонують на умовах партнерства, поширення соціальних мереж і впровадження соціальних інновацій.

У державній політиці щодо сільського розвитку важливо реалізувати також соціумний підхід, який є досить новим, але набуває дедалі більшого поширення. У наукових колах вже пропонується розглядати сільські території насамперед як просторову базу проживання сільського населення, а не як суто території для виробництва необхідного обсягу сільськогосподарської продукції. За такого підходу сталий розвиток сільських територій визнається не галузевим, а загальнодержавним завданням [7]. Слід зазначити, що змінюється і мета державного регулювання, а саме цільовою установкою стає створення умов для саморозвитку сільських громад за рахунок використання всіх наявних ресурсів на противагу вирівнювальному підходу (перерозподіл коштів) територіального розвитку через підтримку неефективних органів місцевого самоврядування.

2. Основні характеристики підходу до території як цілісності

Цілі політики	Використання внутрішніх ресурсів території Диверсифікація доходів сільськогосподарського підприємства Скорочення витрат Диверсифікація діяльності, у т. ч. за рахунок несільськогосподарських видів (промислове виробництво, ремесла, послуги тощо)
Напрями державної підтримки	Диверсифікація доходів Місцевий економічний розвиток Розвиток інфраструктури і послуг для місцевого населення Інвестиції в сільськогосподарське підприємництво
Роль галузей	Центральне місце сільського господарства як рушія процесів сільського розвитку (перший варіант моделі) Центральне місце інших галузей для диверсифікації місцевої економіки (другий варіант моделі)
Роль інституціональних структур	Створення форм місцевого і децентралізованого врядування Багаторівневе управління напрямами розвитку
Роль соціальних структур (операторів)	Сільський розвиток як процес із багатьма діючими особами Центральне місце концепції партнерства Центральне місце поширення соціальних мереж
Роль територій	Виокремлення сільських територій Неоднорідність сільських районів Скорочення розриву між сільськими територіями різного рівня розвитку та міськими районами

Джерело: побудовано автором із використанням праці [4].

Належне місце у системі формування і реалізації державної політики сільського розвитку слід відводити чи не найголовнішому його оператору – сільській громаді. До цього часу йшлося лише про залучення громадськості до обговорення різних нормативно-правових актів на всіх рівнях. Згідно з до-

повненнями до «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» передбачається створення нормативно-правової бази для підвищення потенціалу розвитку територіальних громад. Це ще не ті інструменти, які здатні активізувати позицію сільських громад з метою власного розвитку, потрібні виважені рішення щодо стимулювання згуртованості, визначення своїх активів, розроблення програм розвитку, залучення до співпраці партнерів, які ведуть свою діяльність на цій території. У цьому контексті слухними є пропозиції щодо спрямування бюджетних коштів безпосередньо на рівень сільських громад для підтримки локальних проектів сільського розвитку, розроблених на базі цих громад і відібраних на конкурсних засадах відповідно до встановлених вимог [2].

Висновки та перспективи подальших досліджень. У державній політиці щодо розвитку сільських територій слід застосовувати кілька підходів, вони можуть існувати поряд, нашаровуватися один на одного, але важливою є їх спільна спрямованість на забезпечення цілісності розвитку сільських територій. З точки зору якісного впливу на процеси сільського розвитку велике значення мають структура і порядок надання коштів підтримки в межах цієї політики. Потрібно враховувати, що за галузевого підходу, який залишається переважаючим, кошти підтримки нині потрапляють у сільські райони з найбільшим сільськогосподарським потенціалом, а за перерозподільного – у проблемні, слабкі, відсталі райони. З метою посилення вирівнювального ефекту для різних типів територій за галузевого підходу доцільно державні кошти спрямовувати на цілі підтримки конкурентоспроможності сільськогосподарських підприємств, насамперед середніх і малих, їх кооперації, розширення участі сільськогосподарських виробників у продовольчих ланцюгах (зберігання, переробка, торгівля), поліпшення виробничої інфраструктури тощо.

За підходу «територія як цілісність» передбачена активніша позиція місцевих громад, ініціювання й розроблення ними проектів локального розвитку, використання внутрішніх ресурсів території.

Список літератури

1. Бородіна О. Сільський розвиток в Україні: проблеми становлення/ О. Бородіна, І. Прокопа// Економіка України. – 2009. – № 4. – С. 74-85.
2. Соціоекономічна модернізація аграрного сектору України (концептуальні положення)/В.Геєць, В.Юрчишин, О.Бородіна, І. Прокопа// Економіка України. – 2011. – №12. – С. 7-10.
3. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы. Проект. – С. 142. Електронний ресурс. Режим доступу:– http://www.gov.cap.ru/home/16/2011/.../Proekt_gosprogramma.doc.
4. Мантино Ф. Сельское развитие в Европе. Политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней/ перев. с итал. И. Храмовой – Совместное издание Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН и Business Media of the Sole 24 Ore. – С. 20. Електронний ресурс. Режим доступу. – http://www.eastagri.org/publications/pub_docs/Mantino.pdf

5. Попова О.Л. Сталий розвиток агросфери України: політика і механізми / О.Л.Попова; НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2009. – 352 с.

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 р. № 1001// Офіційний вісник України. – 2006. - № 30. – С. 59.

7. Теорія, політика та практика сільського розвитку / за ред. О.М. Бородіної, І.В. Прокопи; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2010 – 376 с.

Рассмотрены обобщенные подходы к формированию основ государственной политики развития сельских территорий. Охарактеризованы отраслевой, выравнивающий (распределительный) и целостно-территориальный подходы государственной политике в этой сфере.

Государственная политика развития сельских территорий, отраслевой подход, выравнивающий территориальный подход к развитию сельских территорий, роль местных общин в государственной политике развития сельских территорий.

In this paper we consider the generalized approaches to form the basis of the state policy of rural development, characterized industrial, flattening (distributive), and integrity and territorial approaches to public policy in this area.

Government policies for rural development, sectoral approach, straightening territorial approach to rural development, the role of local communities in public policy for rural development.