

Методологія визначення стратегічних пріоритетів розвитку сільських територій

На підставі застосування сучасного методологічного інструментарію визначено сутність сільських територій як складних природних та соціально-просторових утворень, обґрунтовано стратегічні пріоритети їх розвитку з урахуванням рівнів, типів та різновидів цих територій.

Ключові слова: аграрний сектор, галузевий підхід, методологія, сільські території, стратегічні пріоритети, територіальний підхід.

Постановка проблеми. Сучасні події в Україні та геополітична ситуація, що склалася навколо неї, свідчать не тільки про наукову актуальність регіональної проблематики, а й про суспільно-політичну значущість стратегії регіонального розвитку та її практичні наслідки для майбутнього української держави. Передусім це стосується сільських територій – найважливішого національного просторового ресурсу, незамінного джерела продовольства, середовища життєдіяльності селянства як носія української ідентичності та духовності.

Інструментарій методології, як своєрідного дороговказу на шляху пізнання, являє собою певні підходи, принципи, способи, методи отримання нових знань щодо визначення стратегічних пріоритетів розвитку сільських територій як складних гетерогенних, багаторівневих, поліфункціональних природних та соціально-просторових утворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням обґрунтування стратегії розвитку сільських територій значну увагу приділяють такі відомі вітчизняні економісти як О. Бородіна, В. Геєць, М. Кропивко, М. Малік, І. Прокопа, П. Саблук, В. Юрчишин та ін. Проте, аграрна економічна наука поки що не повною мірою використовує потенційні можливості розвитку сільських територій, закладені у інтегральному характері її методологічного арсеналу. Причиною цього є домінування галузевого підходу, за яким основна увага науковців концентрується на дослідженні розвитку аграрного сектора економіки, в той час як поза увагою наукового аналізу залишаються інші галузі та види економічної діяльності, соціальна й екологічна складові сільських територій.

Домінування аграрної парадигми в розумінні сутності сільських територій знайшло свій прояв й у формуванні інституціональних засад

© О. І. Павлов, 2014.

їх розвитку. За усі роки існування української держави на законодавчому рівні так і не було системно визначено стратегію розвитку сільських територій. У прийнятих за цей час нормативно-правових актах лише декларувалася мета перетворення сільських територій на предмет постійної турботи держави. На практиці ж, більшість державних цільових програм та концепцій, що розроблялися та затверджувалися з метою комплексного розвитку села або сільських територій так і не були реалізовані або скасовувалися. В першому випадку мова йде про Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 року, в другому – про Концепцію Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року. А починаючи з 2010 року держава стала надавати пріоритет галузевим аграрним програмам, про що свідчить затвердження Міністерством аграрної політики України Галузевої програми соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад (модельний проект «Нова сільська громада») та розроблення проекту Концепції Комплексної державної програми реформ та розвитку сільського господарства України. У жовтні 2013 р. урядом України було схвалено Стратегію розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р., в основу якої покладено галузевий принцип. Мета Стратегії – гарантування продовольчої безпеки держави за рахунок стабільного забезпечення населення якісною, безпечною, доступною вітчизняною сільськогосподарською продукцією, а промисловістю сільськогосподарською сировиною [1]. Разом з тим, в цьому документі відсутні положення, пов'язані з диверсифікацією економічної діяльності на селі, поліфункціональністю сільських територій, шляхами ефективного використання їх інтегрального потенціалу, необхідністю формування у сільській місцевості повноцінного життєвого середовища, без чого важко уявити функціонування аграрного сектора економіки.

Незмінною залишається й система державного управління сільськими територіями, яке покладається на галузеве міністерство. Якщо раніше певні питання розвитку сільських територій вирішувалися засобами регіональної політики, то починаючи з 2011 р. на відповідне міністерство покладено завдання формування та забезпечення виключно регіональної державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства [2]. На противагу цьому, в наших дослідженнях доведено необхідність передачі функцій вироблення державної політики щодо розвитку сільських територій новоствореним Міністерству сільського розвитку України [3, с. 21] або Державному агентству з розвитку сільських територій [4, с. 271].

Метою дослідження є визначення методологічних засад стратегічних пріоритетів розвитку сільських територій, а його завданнями є: розроблення інструментарію методології дослідження сільських територій як складних за своєю структурною будовою, багаторівневих та поліфункціональних природних та соціально-просторових утворень; обґрунтування стратегічних пріоритетів розвитку сільських територій з урахуванням їх функцій, рівнів, типів та різновидів.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи викладене, методологія дослідження сільських територій має ґрунтуватися на територіальному підході, системному аналізі, принципах синергетики та міждисциплінарності. З цих позицій сільські території постають як територіальна підсистема суспільства, кожний з елементів якої входить до її певної складової: соціальної (населення, поселення, соціальна сфера і відповідна інфраструктура); економічної (виробничо-господарський комплекс і відповідна інфраструктура, землі); екологічної (природне середовище). Деякі з перелічених елементів (населення, землі) мають універсальний характер. У вертикальному зрізі структура сільських територій є ієрархічною й представлена такими їх рівнями як базовий, районний, регіональний та загальнодержавний, що співвідносяться між собою за принципом «матрьошки».

На відміну від структури сільських територій, яка є більш менш однорідною, їх інтегральний потенціал (природні, трудові, виробничі, фінансові та інші ресурси й сама територія як поле взаємодії її внутрішніх компонентів) засвідчує їх неоднорідність, що проявляється у різній функціональності цих природних та соціально-просторових утворень.

Складна полікомпонентна та багаторівнева структура сільських територій потребує визначення стратегічних пріоритетів їх розвитку на засадах комплексності. Комплексність розвитку сільських територій полягає у дотриманні узгодженості, збалансованості та гармонійності їх економічної, соціальної та екологічної складових. Узгодженість ґрунтується на врахуванні відносної автономії та коеволуційного розвитку усіх складових системи. Збалансованість передбачає урівноваженість розвитку цих складових з метою підтримання балансу між виробництвом, споживанням та ресурсами. Гармонійність означає домірність розвитку усіх складових сільських територій з урахуванням інтересів кожної з них для збереження цілісності усієї системи. Отже, комплексність розвитку сільських територій веде до збалансованості, а узгодженість забезпечує їх гармонійність.

Комплексність розвитку сільських територій в свою чергу сприяє їх сталості, що знайшло своє відображення у визначені сталого розвитку

цих утворень як «...економічно, соціально та екологічно збалансованого розвитку поселень і господарського комплексу, який задовольняючи обґрунтовані запити й потреби населення, забезпечує гармонізацію та раціональне використання продуктивних сил і можливостей природи» [5, с. 69].

Взаємозв'язок між складовими сільських територій забезпечується за рахунок їх функціонування, що в кінцевому рахунку позначається на комплексності розвитку. Вирішальну роль у визначенні функцій сільських територій відіграють природні ресурси. Наприклад, земельні ресурси, завдяки їх родючості, є засобом виробництва у сільському та лісовому господарстві. Землі використовуються також як просторовий базис для розміщення господарських та соціально-культурних об'єктів, інфраструктури, розселення населення. Ефективність освоєння і використання території багато в чому залежить від трудових ресурсів, їх професійної підготовки, культурно-освітнього рівня, навичок та вмінь. Серед інших видів ресурсів певне місце у визначенні функцій та ступеня розвитку сільських територій посідають матеріальні та фінансові ресурси.

Окрім ресурсів значну роль у розвитку сільських територій, їх функціональності відіграють природні умови та місце, яке вони займають у географічному просторі відносно мегаполісів, транспортних магістралей, джерел сировини. В залежності від місцеположення сільських територій вони отримують статус центральних, напівпериферійних або периферійних. Разом з географічними відмінностями (рельєф, клімат, земельні, лісові, водні, фауністичні ресурси, природна зональність) та просторовими параметрами території (площа, протяжність, комплексність, конфігурація) місцеположення сільських територій визначають відповідні особливості їх розвитку. Специфіка сільських територій певного рівня також залежить від особливостей регіонів, до складу яких вони входять. Усі ці обставини мають бути враховані при визначенні стратегічних пріоритетів розвитку сільських територій.

Попри наявність специфічних особливостей розвитку сільських територій їх сутність визначають базові функції цих утворень, а саме виробничо-господарська, соціальна, оздоровчо-рекреаційна та природоохоронна. Однак незалежно від кількості функцій, розвиток сільських територій має бути підпорядкований їх суспільному призначенню (рис. 1). Дотримання цього положення є головною умовою визначення стратегічних пріоритетів розвитку сільських територій незалежно від їх рівня, різновиду чи типу.



Рис. 1. Функції сільських територій у контексті їх суспільного призначення

Вибір тієї чи іншої функції ґрунтується на потенційній здатності тієї чи іншої сільської території розвиватися за рахунок власних ресурсів, враховуючи інтереси територіальних громад та сільського соціуму в цілому. Таким чином, створюється можливість поєднання інтересів усього суспільства та інтересів мешканців сільських територій. Відтак, економічна ефективність підпорядковується завданню збалансованого розвитку сільських територій, а першочергове задоволення інтересів сільських жителів розглядається як крок на шляху до задоволення інтересів країни.

Виконання сільськими територіями певних функцій забезпечує відтворення суспільно значущих цінностей, які не завжди піддаються вартісній оцінці. В цьому сенсі сільські території не тільки гарантують збереження та підтримку життєдіяльності села, а також сприяють

збереженню агроландшафту, природно-заповідного фонду України та запобігають прояву негативних явищ техногенного характеру. Тобто, йдеться про суспільні блага, які не оцінюються за ринковими критеріями ефективності, суспільне значення яких має бути враховано при визначенні стратегічних пріоритетів розвитку сільських територій.

Приведення розвитку сільських територій у відповідність до їх структурної будови й інтегрального потенціалу, його підпорядкування суспільному призначенню цих природних та соціально-просторових утворень потребує: врахування та реалізації загальнодержавних, регіональних, районних інтересів і інтересів сільських територіальних громад; збереження поселенської мережі та її оптимізації, відтворення ресурсного потенціалу; формування сприятливого життєвого та природного середовища, забезпечення сталого розвитку; визначення пріоритетних функцій відповідно до наявного потенціалу та специфіки територій.

Визначаючи стратегічні пріоритети розвитку сільських територій, слід мати на увазі, що вони диференціюються за різними класифікаційними ознаками на певні різновиди та типи й відрізняються між собою за рівнем розвитку.

При розробленні стратегії розвитку тих чи інших різновидів сільських територій доцільно враховувати їх пріоритетні функції. Так, оскільки типowo сільські (аграрні) території характеризуються високою забезпеченістю земельними і трудовими ресурсами та наявністю сприятливих природних умов, для них ідеальною є аграрна модель господарювання. Її впровадження дасть можливість досягти одночасно кількох цілей розвитку: раціонального використання природних ресурсів, наповнення місцевих бюджетів, відтворення сільського господарства, удосконалення виробничої і соціальної інфраструктури, поліпшення життєвого рівня селян і в підсумку сприятиме не тільки розв'язанню продовольчої проблеми, а й подоланню міжгалузевих та міжрегіональних диспропорцій.

Інша стратегія розвитку притаманна наступному різновиду сільських територій – сільським урбанізованим зонам та ареалам і «аграрним містам» (перехідні, «змішані» території), функції яких є неоднаковими.

Так, перший ешелон урбанізованих зон і ареалів (приміська зона), що розташований на відстані до 40 км від міст, використовується переважно під житлову та промислову забудову і виконує розвантажувальну функцію. Тобто тут розміщуються зони відпочинку, торгівельно-промислові бази, складські приміщення, транспортна інфраструктура, сміттєзвалища тощо. У межах другого (40-50 км) та третього (50-60 км) ешелонів приміської зони функціонують сільськогосподарські підприємства, які

задовольняють потреби міського населення у свіжих швидкопсувних продуктах харчування. Виконання цієї функції безпосередньо залежить від особливостей розселення і раціонального використання трудових ресурсів, транспортно-географічної доступності до центру регіону, рівня інтенсифікації та індустріалізації сільського господарства, потужностей переробної промисловості.

До ареального типу належать села, розташовані навколо міських агломерацій, де існують умови для продуктивної зайнятості населення не тільки у сільському господарстві, а й у промислово-видобувній галузі та в оздоровчо-рекреаційних комплексах.

«Аграрні міста» за формальною ознакою належать до категорії міських поселень, проте за своїм функціональним призначенням є центрами адміністративних районів, опорними пунктами розвитку сіл та комплексного обслуговування сільського населення. Перспективи їх розвитку пов'язані з розміщенням на їх базі високотехнологічних підприємств холдингового типу, які спеціалізуються на виробництві, заготівлі та реалізації продуктів харчування.

Свою специфіку розвитку мають території зі спеціальним режимом функціонування (оздоровчо-рекреаційні, гірські, прикордонні).

Відмінність оздоровчо-рекреаційних територій полягає в наданні оздоровчих, туристичних та історико-культурних послуг.

На гірських територіях, що відрізняються від інших складними умовами рельєфу та клімату, доцільно розвивати «зелений» туризм та вирощувати органічну тваринницьку продукцію, розміщувати підприємства деревопереробної промисловості.

Розвиток прикордонних територій значною мірою залежить від дії екзогенного фактору – впливу суміжних територій інших держав. Тут доцільно сконцентрувати зусилля на розвитку транспортної, торговельної, виробничої інфраструктури, налагоджені тісного співробітництва у сфері сервісу.

Деякі з територій зі спеціальним режимом функціонування, з огляду на їх вигідне географічне положення, наявність природних та рекреаційних ресурсів, виробничої та соціальної інфраструктури, раціональний розподіл населення, здатні поєднувати виконання двох або трьох функцій як пріоритетних.

Розгляд функцій різновидів сільських територій як пріоритетних свідчить про їх альтернативність та конкурентність у розрізі кожного з різновидів. Разом з тим, слід вести мову про певну спеціалізацію різновидів сільських територій на виконанні однієї із функцій. Так, якщо для типово

сільських (аграрних) територій пріоритетною є сільськогосподарська функція, то для перехідних, «змішаних» територій – сервісно-обслуговуюча, а територій зі спеціальним режимом функціонування – оздоровчо-рекреаційна, переробна та торговельно-обслуговуюча.

Певні труднощі виникають при визначенні стратегічних пріоритетів розвитку щодо різних типів сільських територій. На підтвердження цього наведемо класифікацію сільських територій на певні типи за такими критеріями: режим використання території (високо, середньо, недостатньо інтенсивний); ступінь розвиненості (високо, середньо, недостатньо розвинені, депресивні, деградаційні); ступінь ресурсозабезпеченості (високо, середньо, недостатньо забезпечені); галузева спрямованість (сільськогосподарська, промислова, транспортна, будівельна, сервісна); функціональна складність (моно-, бі-, поліфункціональні); адміністративний статус (центри сільрад, такі, що не є центрами сільрад, підпорядковані містам); географічна доступність (доступні, недостатньо, важко доступні); інвестиційна привабливість (достатньо, недостатньо привабливі, не привабливі); рівень господарської освоєності (екологічно чисті; відносно екологічно чисті; техногенно забруднені); рівень урбанізованості (урбанізовані; урба-руральні; руральні); ступінь етнічної складності (моно-, бі-, поліетнічні) тощо.

Наведена типологія сільських територій переконує у недоцільності уніфікації та універсалізації пріоритетних напрямів розвитку сільських територій.

Що стосується рівнів сільських територій, то тут мають бути застосовані різні інституціональні підходи до визначення стратегічних пріоритетів розвитку сільських територій. На базовому рівні має бути попередньо здійснена суцільна паспортизація сільських територій. Після цього доцільно розробити кілька типових пілотних проектів щодо стратегій розвитку територій. Прерогатива визначення пріоритетних напрямів розвитку територій цього рівня має належати сільським територіальним громадам. Відповідні стратегічні пріоритети розвитку сільських територій районного, регіонального та загальнодержавного рівнів мають визначати відповідні органи публічної влади за активної участі наукової спільноти та громадськості.

Висновки. Таким чином, запропоновану нами методологію визначення стратегічних пріоритетів розвитку сільських територій доцільно врахувати при розробленні концепції розвитку цих природних та соціально-просторових утворень. Тільки на підставі формування теоретичних та

методологічних засад розвитку сільських територій можливо скласти наукове уявлення про їх стратегічні пріоритети.

Список використаних джерел

1. Стратегія розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 року / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 806-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-р>
2. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 633/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/633/2011>
3. Павлов О. І. Управління соціально-економічним розвитком сільських територій України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / О. І. Павлов. – К., 2010. – 36 с.
4. Павлов О. І. Сільські території України: функціонально-управлінська модель : монографія / О.І. Павлов. – Одеса : Астропринт, 2009. – 344 с.
5. Крисанов Д. Кластеризація економічної діяльності та обслуговування як інструмент сталого розвитку сільських територій / Д. Крисанов // Економіка України. – 2009. – №10(573). – С. 69-75.

Pavlov O. I. Methodology for determining the strategic priorities of development of rural territories.

The article on the basis of modern methodological tools defines the essence of rural territories as complex natural and socio-spatial formations, justified the strategic priorities of their development, taking into account levels, types and varieties of these territories.

Keywords: agricultural sector, methodology, sectoral approach, rural territories, strategic priorities, territorial approach.

Павлов А. И. Методология определения стратегических приоритетов развития сельских территорий.

На основе применения современного методологического инструментария определена сущность сельских территорий как сложных природных и социально-пространственных образований, обоснованы стратегические приоритеты их развития с учетом уровней, типов и разновидностей этих территорий.

Ключевые слова: аграрный сектор, методология, отраслевой подход, сельские территории, стратегические приоритеты, территориальный подход.