

Т. Гоголь

## СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

**Обґрунтовано доцільність використання поняття “соціальна політика розвитку” у наукових дослідженнях напряму “державне управління” та визначено концепції соціального розвитку сільських територій України в контексті реальних трансформацій в аграрному секторі. Досліджено формування механізмів державного управління соціальним розвитком сільських територій. Обґрунтовано об’єктивну необхідність у розгляді соціальної політики розвитку як суспільно необхідного явища стратегічно-цільового призначення з відповідними механізмами державного, регіонального та місцевого забезпечення.**

**Ключові слова:** сільські території, державне управління, соціальна політика розвитку.

Вітчизняна і світова практика регіонального управління, наявні зрушення у політиці регіонального розвитку переконливо засвідчують тенденцію збільшення зацікавленості світової спільноти до питання функціонування сільської місцевості, специфіки сільських територій, життєдіяльності сільського населення, які завжди були і залишаються актуальними. Термінологічний інструментарій, який застосовувався до цього часу в дослідженні сільського сегмента суспільства, не забезпечував його системного вивчення. В умовах суспільної трансформації виникла потреба в комплексному реформуванні українського села, що своєю чергою, вимагає не галузевого, а територіального підходу до дослідження сільської соціально-територіальної підсистеми суспільства.

У сучасній науковій літературі, нормативно-законодавчій базі, трапляються категорії: “сільське поселення”, “сільська територія”, “сільська місцевість”, “сільський сектор”, “сільський розвиток” тощо, які розглядаються з різних боків та концептуальних підходів при вирішенні галузевих, регіональних, загальнодержавних завдань. Об’єднує запропонований понятійно-категоріальний ряд спільна характерна ознака, яка проявляється у формі прикметника “сільський”, що походить від слова “село”.

Водночас наявні певні дискусійні моменти сучасної понятійно-термінологічної бази досліджень сільських територій щодо доцільності використання цих понять. У світлі визначення проблемного поля, вирішення конкретної наукової проблеми та вибору вектора управлінської діяльності, механізмів політико-управлінського впливу на процес розвитку сільських територій, необхідним є узгодження основних понять і термінів при дослідженні різних аспектів розвитку сільських територій та формування механізмів державного управління соціальним розвитком.

Метою статті є обґрунтувати доцільність використання поняття “соціальна політика розвитку” у наукових дослідженнях напряму державне управління та дослідити концепції соціального розвитку сільських територій України в контексті реальних трансформацій в аграрному секторі.

У найбільш загальновживаному варіанті сільською місцевістю називають всю територію країн та регіонів, що знаходиться поза межами міських поселень.

У Законі України “Про сільськогосподарську дорадчу діяльність” № 1807-IV від 17.06.2004 р. наводиться таке визначення : сільська місцевість – території, що знаходяться за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови.

Досліджуючи проблеми простору і просторових вимірів наукових досліджень, О. Павлов зазначає, що використання поняття “сільський розвиток” передбачає розвиток у межах руральної (від. англ. rural – сільський) частини територій, розміщеної у просторі. Такий підхід дозволяє об’єктивно оцінити розвиток сільської соціально-територіальної підсистеми суспільства через виконання нею комплексу певних функцій, виключає визначення спрямованості сільського розвитку довільно обраною функцією, передусім продовольчою [1].

З огляду на наведені вище підходи, сільським розвитком доцільно розуміти стан вирішення соціально-економічних проблем громадян, їх соціальний захист та ліквідацію будь-яких форм соціально-економічної та політичної дискримінації. У такий спосіб прихід сільського розвитку як нової форми соціальної організації ставить перед системами державного управління нові завдання, а саме забезпечення прав на працю, освіту та належні умови життєдіяльності. Саме тому, на думку О. Надоші, новим критерієм функціонування системи державного управління в умовах впливу сталого сільського розвитку стає соціальна спрямованість [2].

Так, у радянські часи система розподілу ресурсів для надання соціальних послуг переважно базувалася на фізичних “вхідних” показниках, як стосовно фінансування, так і фізичних ресурсів. Якість та ефективність послуг зазвичай визначалися в кількісних показниках, що демонстрували кількість лікарів, вчителів або кілометрів відремонтованих доріг. Завдяки саме “нормативній” основі такої системи, вона перетворилася на залежну від пропозиції. Успіх керівного апарату і постачальників послуг визначався насамперед кількістю тих чи інших ресурсів. Таким чином, система намагалася одержати все більшу кількість ресурсів для покращення обслуговування населення. Так, деякі послуги надавалися в обсягах, які за фізичними показниками у декілька разів перевищували західні стандарти (кількість лікарів, кількість ліжок в лікарнях, тривалість стаціонарного лікування тощо), причому в деяких випадках вони значно перевищували попит. Так, послуги були переважно безкоштовними, а у населення не було можливості вибору, тому не дивно, що діяльність держави у соціальній сфері не викликала нарікань. Протягом 1985 – 1993 рр. у громадян викликало незадоволення здебільшого відставання від західних країн у галузі економіки, що особливо відзначалося в незадоволенні асортиментом і поганою якістю товарів широкого вжитку [3].

Нова політика ЄС щодо розвитку сільських територій концентрується навколо проблем: трансформації сільських територій у місце більш привабливе для інвестицій, проживання та праці; поширення інформації та підтримка дій щодо збільшення нових і привабливих робочих місць; зрівноваженого використання природних ресурсів на засадах стійкого розвитку; покращення системи управління та використання публічних ресурсів, обмін досвідом та доробком; забезпечення синергетичної взаємодії інститутів управління розвитком сільських територій; забезпечення стратегічного розвитку та досягнення перспективних результатів.

Наближення та інтеграція України до ЄС передбачає проведення активної соціальної політики, що має на меті соціальний розвиток суспільства, його соціальної сфери, досягнення європейських соціальних стандартів такого соціального середовища, яке б гарантувало реалізацію соціальних прав для всього населення.

Подібної думки дотримуються також В. Шевчук та С. Шидловський, які вважають, що проблематика соціального розвитку надзвичайно актуальна для України, яка вже тривалий період часу не може чітко визначитися з моделлю та стратегічними орієнтирами свого розвитку. Криза напрацювання національної ідеології й стратегії розвитку України, що явно затягнулася, за цього може відіграти й позитивну роль. Це роль “чистого аркуша”, що дає шанс Україні використовувати краще із напрацьованого світовим співтовариством. А це досвід гармонійного, сталого розвитку суспільства, в якому добробут людей, навколишнє середовище, природні ресурси і людський капітал, втілений у досягнення науки, освіти, передових технологіях і високих моральних цінностях, є категоріями неподільними, рівнозначними, що взаємно доповнюють і збагачують одна одну [4].

Досліджуючи розвиток аграрної політики України, у своїй монографії І. Міхаліна зазначає, що як у наукових розробках, так і на урядовому рівні немає чіткого бачення змісту соціальної держави, її завдань і принципів функціонування не лише аграрного сектора. Ряд дослідників, обговорюючи питання сутності та специфіки соціальної держави, зводять її функції до звичайної патерналістської опіки, яку може реалізувати й будь-яка авторитарна влада чи командно-адміністративний апарат. Отже, Україна не може йти шляхом простого копіювання іноземного досвіду, а навпаки, на підставі детального його вивчення необхідно розробити власну модель соціальної держави, яка б максимально враховувала ментальні особливості народу, географічне положення, стан розвитку галузей, зокрема існуючі досягнення та досвід попередніх років [5].

У цьому контексті цікавою, на нашу думку, є теоретична модель сталого розвитку на основі виділення соціоцентричного, еколого-центричного та економіко-центричного підходів, запропонована професором І. Вахович, де визначено концептуальні засади сталого розвитку суспільних формацій [6]. Автором проведено аналіз концепцій соціалізації економіки, які історично виникали, що дозволило дослідити природу соціальної складової частини у концепції сталого розвитку. Соціалізація економіки у найбільш загальній формі означає розвиток особистості шляхом засвоєння певної системи знань, норм і цінностей, необхідних для успішного функціонування та розвитку економіки й суспільства загалом. Виділено два основні напрями економічної теорії, за якими формується концепція сталого розвитку і, зокрема, соціалізації економіки: класичний та кейнсіанський, у межах яких формуються неокласичний, неоліберальний та некейнсіанський напрями економічної теорії.

Проведений аналіз дозволяє визначити ключові ознаки концепцій соціалізації економіки, які можуть слугувати принципами соціоцентричного підходу до формування моделі сталого розвитку. Розглянемо їх нижче.

*Концепція соціального порядку (відповідальність).* Кожна людина повинна відповідати за результати своєї діяльності перед собою, своєю сім'єю, колективом, державою та суспільством загалом. Життєзабезпечення людини залежить від її потенціалу, наполегливості, трудової активності, вона повинна сама дбати про своє благополуччя. Цей принцип відповідає неокласичним підходам соціалізації економіки.

*Концепція соціального добробуту або соціальна правова держава (рівність).* Сталий розвиток суспільства може забезпечуватися лише за умови рівності соціальних шансів усім громадянам реалізовувати власні потенційні можливості. Рівність шансів і можливостей, а не рівність доходів та благ, має стати ключовим принципом сталого розвитку теперішніх і майбутніх поколінь. Цей принцип відповідає різновиду концепції

соціального добробуту – позитивна держава соціального захисту, що утвердилась у США.

*Концепція змішаної економіки (двовекторність).* Реалізація цілей сталого розвитку можлива шляхом раціонального поєднання принципів ринкового саморегулювання з принципами державного регулювання важливих соціальних, економічних та екологічних програм. Цей принцип вважається найбільш прогресивним для більшості розвинутих країн.

*Концепція базових потреб (безпека).* Держава повинна гарантувати кожному громадянину мінімальний набір базових потреб, що забезпечить певний рівень захисту від ризику відсутності можливості реалізації інтересів. Це і встановлення мінімального розміру заробітної плати, яка відповідає прожитковому мінімуму, і державне регулювання цін на основні споживчі товари та послуги, пенсії, допомоги з безробіття, інші соціальні гарантії та виплати. На концепції базових потреб ґрунтується діяльність Міжнародної організації праці.

*Концепція соціального ринкового господарства або концепція сформованого суспільства (справедливість).* Рівень життя кожної людини має бути адекватним тому, наскільки вона активно працює для задоволення своїх потреб. Винагорода за ініціативність та відповідальність повинна відображатися на результатах її діяльності. Цей принцип передбачає, з одного боку, рівні можливості кожного у здатності задовольняти свої потреби, з іншого – мінімізує інструментарій соціального захисту, що передбачене концепцією соціального ринкового господарства.

*Концепція розширення можливостей вибору людини, за А. Сеном (розширені потреби людини).* Добробут людини має оцінюватися не величиною її доходів, а можливістю забезпечити реалізацію своїх бажань. Окрім доходів, людина має прагнути професійного розвитку, участі в економічній та громадській діяльності, що є розширеними потребами людини, які забезпечують поєднання соціальної, економічної та екологічної сфер розвитку. Цей принцип базується на концепціях А. Сена та А. Льюїса.

*Концепція народної економіки (територіальне управління економікою).* Структурні зміни в економіці України, поступове поетапне і комплексне реформування економіки неможливе без відмови від галузевого управління та розробки системи управління на мезорівні. Багато соціальних, екологічних та економічних проблем потрібно вирішувати у регіонах, де вони і виникають. Цей принцип передбачає зміну підходів до формування регіональних бюджетів. Він ґрунтується на концепції народної економіки, громадянського суспільства, концепції людського розвитку, економіки знань.

*Концепція економіки знань (інноваційність).* Забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, її економічний, соціальний та екологічний розвиток залежить від рівня знань, освіти, інтелектуальних здібностей людей, наукомісткості виробництва. Цей принцип ґрунтується на використанні положень концепції економіки знань. Лише раціональними науково обґрунтованими підходами можна досягти поєднання трьох векторних цілей сталого розвитку.

*Концепція громадянського суспільства (узгодженість інтересів людини з інтересами суспільства).* Реалізація особистих інтересів людини не має суперечити цілям сталого розвитку, сприяти зростанню власних доходів та на цій основі забезпечувати вигоди суспільству. Цей принцип відкидає зловживання, недобросовісність, наживу за

рахунок інших, корупційність та інші негативні явища, за допомогою яких окремих індивід може забезпечити собі добробут у супереч інтересам інших осіб, регіону, країни чи суспільства загалом. Цей принцип ґрунтується на положеннях концепцій громадянського суспільства, змішаної економіки та народної економіки.

*Співробітництво.* Реалізація інтересів людини можлива лише у злагодженому колективі інших людей, де шляхом обміну знаннями, досвідом, культурою забезпечується взаємне збагачення та розвиток особистості. Людина не може бути повністю задоволена своїм достатком, благами, якщо веде уособлене соціально незлагоджене життя. Цей принцип відповідає положенням концепції народної економіки та концепції громадянського суспільства.

*Інституціоналізм.* Соціальний захист людини від бюрократизму, корпоративізму, монополізму, недобросовісної конкуренції, для розширення можливостей самореалізації людини передбачає створення державних та громадських інститутів, яким належить ключова роль у забезпеченні соціальних гарантій. Цей принцип ґрунтується на положеннях концепції громадянського суспільства.

Наведені ключові ознаки концепцій соціалізації економіки дають змогу виділити визначальну роль соціуму при формуванні концептуальних засад сталого розвитку, тобто визначають місце людини у теоретичних моделях суспільного розвитку [7].

Для розуміння сутності сільських територій у контексті визнання концептуальних ознак сталого розвитку важливо усвідомити незворотній зв'язок між соціальною складовою частиною у концепції сталого розвитку та державним регулюванням розвитку сільських територій і можливостей отримання інших його важливих результатів. Вбачаємо за потрібне звернутися до понять необхідності і достатності – умовних висловлювань, що широко використовуються у математиці та логіці. Часто проблема стає зрозумілішою, коли математичне або логічне твердження записати у стандартному вигляді (1) або (2). Якщо до цього ж з'ясувати, якою є умова, то ми отримаємо нові знання про проблему.

$X$  – розвиток сільських територій.

Необхідна умова – це умова, без виконання якої це твердження неправильне.

Умова є необхідною, коли вона обов'язково виконується для певної події. Тобто, не може бути так, щоб подія відбулась, а ця умова не виконана.

Якщо умова необхідна, то твердження можна записати у формі правильного умовного висловлювання:

якщо  $B$ , то  $A$ ,

де  $A$  – це умова твердження, а  $B$  – подія твердження. Тобто треба умову і подію твердження поміняти місцями.

$P$  (необхідна умова) – сільська місцевість (природа + село, населений пункт).

Якщо  $P$  хибно, то свідомо хибно і  $X$ .

Достатня умова – це умова, з якої видно, що дане твердження істинне.

Умова є достатньою, коли її виконання обов'язково призводить до події.

Якщо умова достатня, твердження можна записати у стандартній формі і це умовне висловлювання буде правильним:

якщо  $A$ , то  $B$ , де

$Q$  (достатня умова) – соціальний розвиток.

З істинності  $Q$  перевіряти  $X$  вже не потрібно.

Потрібно звернути увагу: для того, щоб довести, що якесь твердження неправильне, досить навести принаймні один приклад, коли відповідне умовне висловлювання неправильне.

Для з'ясування сутності соціального розвитку, звернемося до Енциклопедії державного управління, де зазначається, що соціальний розвиток характеризує якісні зміни соціальних об'єктів, появу нових форм соціальних відносин, існування різних соціальних систем, зумовлених перетворенням їх внутрішніх і зовнішніх зв'язків. Соціальний розвиток є одним із пріоритетних напрямів і ключових завдань державного управління, спрямованих на забезпечення таких змін (модернізації) усієї системи соціальних відносин, які б адекватно відповідали все новим і новим потребам людей та можливостям їх реалізації. За державою закріплювалися право і обов'язок визначити відповідну національну політику соціального розвитку, спрямовану на постійне зростання добробуту всього населення і кожної окремої особи [8].

### Висновки

Якщо пріоритетним напрямом державної аграрної політики завжди вважалися аграрна і земельна реформи, то на сучасному етапі розвитку в процесі реальних трансформацій в аграрному секторі, що призвели до деструктивних процесів на селі, стратегічною серцевиною повинен стати соціальний розвиток, а пріоритетним механізмом державного управління розвитком села – соціальна політика розвитку сільських територій. Виникає об'єктивна необхідність у розгляді соціальної політики розвитку як суспільно необхідного явища стратегічно-цільового призначення з відповідними механізмами державного, регіонального та місцевого забезпечення.

### Література

1. Павлов О. І. Сільський розвиток як предмет наукового аналізу / О. І. Павлов // Актуальні проблеми державного управління [Електронний ресурс]. — 2008. — № 2 (34). — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu/2008\\_2/doc/2/07.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2008_2/doc/2/07.pdf).
2. Надоша О. В. Вплив сталого розвитку на систему державного управління / О. В. Надоша // Економіка та держава [Текст]. — 2012. — № 1. — С. 108—110.
3. Холлис Г. Пробуждение спящей красавицы: на пути к долговременному предоставлению социальных услуг в странах с переходной экономикой [Текст] / Г. Холлис, К. Плоккер. — [Б. г.] : Tacis services DG IA, European Commission, 1998. — С. 20.
4. Шевчук В. Я. Проблеми законодавчого забезпечення сталого розвитку України / В. Я. Шевчук, С. Г. Шидловський // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 1. — С. 78—84.
5. Міхаліна І. Г. Розвиток аграрної політики України в контексті вступу до ЄС [Текст] : монографія / І. Г. Міхаліна. — К. : Вид-во НАДУ, 2006. — С. 83.
6. Вахович І. М. Теоретичні засади формування моделі сталого розвитку суспільства / І. М. Вахович // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки [Текст]. — 2009. — № 15. — С. 23, 24.
7. Там само.
8. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова), В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпугенко (співголова) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. — С. 579, 581, 582.

**T. Gogol**

## **SOCIAL POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS**

**The feasibility of using the concept of “social policy development” in research in the sphere of public administration is grounded and the concepts of social development of rural areas of Ukraine in the context of real transformation in the agricultural sector direction are determined. The formation of the mechanisms as to the public administration of social development of rural areas is investigated, and the need for an objective consideration of social policy development as socially necessary phenomenon of strategically-purposed designation along with the relevant mechanisms of national, regional and local support are grounded.**

**Key words: rural areas, public administration, social policy development.**