

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Період суспільної трансформації України позначений підвищеною увагою з боку держави до такого складного об'єкта політико-управлінського впливу як сільські території. Вони перебувають у стані системного реформування, результати якого у значній мірі впливатимуть на процес державотворення в цілому.

Зроблено певний крок вперед і на шляху системного дослідження сільських територій. З'явилися публікації, присвячені критичному аналізу пострадянської аграрної політики<sup>1</sup>, розробленню нової аграрної парадигми<sup>2</sup> та довготривалої стратегії сталого розвитку агропромислового комплексу<sup>3</sup>. Набула свого поглиблення концепція багатофункціонального розвитку села, розроблена співробітниками Інституту економіки НАН України на чолі із Л.Шепотько<sup>4</sup>. В сучасних умовах, один із її авторів, І. Прокопа обґрунтував необхідність узгодження між собою розвитку аграрної, соціальної, бюджетної та регіональної політики і запропонував синтезувати їх в єдину політику сільського розвитку<sup>5</sup>. Основи методології та організації сільського розвитку розроблено О. Онищенком і В. Юрчишином<sup>6</sup>.

Нами було подано власне розуміння сутності та складників

<sup>1</sup> Див. Онищенко О., Юрчишин В. Сільське господарство, село і селянство України у дзеркалі пострадянської аграрної політики // Економіка України. – 2006. – №1. – С. 4-13.

<sup>2</sup> Див.: Гайдуцький П. І., Саблук П. Т., Лупенко Ю. О. та ін. Аграрна реформа в Україні / За ред. П. Гайдуцького. – К.: ІАЕ УААН, 2005. – 424 с.; Юрчишин В. В. Сільські території як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектору економіки // Економіка АПК. – 2005. – №3. – С. 3-10; Онегіна В. Зміна аграрної парадигми та державна аграрна політика у розвинутих країнах // Економіка України. – 2005. – №11. – С. 62-72.

<sup>3</sup> Див.: Трегобчук В. М., Пасхавер Б. Й., Юзефович А. Е. Про довгострокову стратегію сталого розвитку агропромислового комплексу // Економіка АПК. – 2005. – №7. – С. 3-11.

<sup>4</sup> Див.: Сільський сектор України на рубежі тисячоліть. У двох томах. Том 1. Потенціал сільського сектора / Л.О.Шепотько, І.В.Прокопа, С.О.Гудзинський та ін. – К.: Інститут економіки НАН України, 2000. – 396 с. Том 2. Соціальні ресурси сільських територій / Л.О. Шепотько, І. В. Прокопа, С. О. Гудзинський, В. Д. Яворський, – К.: Інститут економіки НАН України, 2003. – 466 с.

<sup>5</sup> Див.: Прокопа І.В. Соціальні аспекти розвитку сільських територій // Економіка АПК. – 2005. – №11. – С. 48-51.

<sup>6</sup> Див.: Онищенко О., Юрчишин В. Сільський розвиток: основи методології та організації // Економіка України. – 2006. – №10. – С.3-11.

політики сільського розвитку<sup>7</sup>. Але враховуючи, що досліджувана проблема ще не привернула достатньої уваги з боку фахівців, вважаємо за доцільне зосередити увагу на обґрунтуванні концептуальних засад державної політики розвитку сільських територій. Виходячи з цього, метою дослідження є визначення концепції сільського розвитку, адекватної поліфункціональній природі сільських територіальних утворень.

Серед його завдань виокремлено наступні:

- обґрунтування сутності політики сільського розвитку як територіальної політики;
- визначення концептуальних засад та напрямів політики сільського розвитку;
- показ специфіки сільського розвитку в Україні, її відмінність від Спільної аграрної політики та політики розвитку сільських територій Європейського Союзу.

Зважаючи на об'єкт дослідження передусім визначимо сутність поняття “політика”. З грецької цей термін перекладається як діяльність держави. Мається на увазі політика держави, певний курс її дій, або у більш повному вигляді – концентрований вираз намірів держави щодо мети, завдань та шляхів вирішення проблем, загальнодержавних за своїм значенням. В даному випадку мова йде про такий специфічний об'єкт політики як сільська соціально-територіальна підсистема суспільства.

Процедура формування засад державної політики складається з її розроблення, прийняття, аналізу та реалізації рішень, які матеріалізуються через управлінську діяльність. В цьому контексті концептуальні засади політики слід розглядати як систему поглядів, провідну ідею щодо певних явищ та процесів.

Наступним поняттям, яке використовується у дослідженні є поняття “сільські території”. Під ним ми розуміємо багатофункціональне просторове утворення, що складається із виробничо-господарського комплексу, соціальної і виробничої інфраструктури, людського капіталу, природно-ресурсного потенціалу, села та власне території як просторового базису.

Сільські території стали об'єктом наукового дослідження та політичного впливу відносно недавно. Раніше на понятійному

---

<sup>7</sup> Див.: Павлов О. Парадигма сільського розвитку // Економіка України. – 2006. – №7. – С. 41-48. Його ж. Політика сільського розвитку: сутність, складові, пріоритети // Вісник державної служби України. – 2006. – №1. – С. 6-11.

рівні їх аналогом або заміником виступали сільське господарство як галузь, село як тип поселення, селяни як сільська спільнота. За традицією всі ці складники сільської підсистеми суспільства виступали об'єктом аграрної політики КПРС, іноді соціальної політики держави, яка як і перша є галузевою за своїм визначенням. Тобто відбувалося певне сегментування цього складного об'єкта політики, при якому усі проблеми суспільного життя сільського територіального утворення розглядалися й вирішувалися засобами і механізмами аграрної політики. Таким чином, склалася певна невідповідність між об'єктом та суб'єктами управління, яка мала негативні наслідки. Підпорядкування розвитку такого складного об'єкта, якими є сільські території, виключно виконанню завдання продовольчого забезпечення країни призвело до занепаду економіки села, соціальної сфери, погіршенню умов життя населення.

Саме поглиблення процесу деградації села спричинило пошук нових дослідницьких підходів, в межах яких село, сільське господарство і селянство розглядалися б у їх нерозривній єдності. Поступово у наукових колах почала запроваджуватися концепція сільського розвитку як основа державної політики розвитку сільських територій. На цьому шляху зроблено лише перші кроки.

Словосполучення "сільський розвиток" характеризує функціональність різних складників сільського просторового сегмента суспільства, їх здатність до відтворення і забезпечення сталого розвитку системи в цілому. Креативність даного підходу полягає у тому, що він дозволяє об'єктивно оцінити розвиток системи через виконання нею певних функцій, замість того, щоб визначати спрямованість сільського розвитку довільно означеною функцією, як правило агропродовольчою.

За формальною ознакою відлік часу формуванні державної політики щодо розвитку сільських територіальних утворень бере свій початок від Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році, один із підрозділів якого присвячено політиці розвитку села, яка передбачає:

- запровадження організаційно-економічних механізмів, спрямованих на стимулювання диверсифікації доходів сільського населення;

- збільшення обсягів та урізноманітнення напрямів державної підтримки розвитку сільських територій, розмежування функцій державного регулювання розвитку сільського господарства і сільської

місцевості;

– здійснення комплексу заходів щодо підвищення фінансової та організаційної спроможності органів місцевого самоврядування і сільських громад у вирішенні проблем їх життєдіяльності;

– посилення уваги до потреб жителів депресивних та інших проблемних сільських територій і населених пунктів, розроблення і здійснення програм та проектів подолання цієї депресивності<sup>8</sup>.

Започаткований у цьому документі підхід свідчить про необхідність упровадження системної політики сільського розвитку, яка б враховувала специфіку аграрної сфери, проблеми її розвитку в міжгалузевому та поселенському вимірах, та різних рівнів сільських територій.

Політика сільського розвитку, зважаючи на різноманіття ресурсної бази сільських територій, їх багатогалузевий характер та поліфункціональність, має містити цільову установку, умови та заходи її досягнення, пріоритетні сфери діяльності у створенні на селі сприятливого соціально-економічного середовища, яке б слугувало відтворенню населення. Вона об'єднує в собі кілька складників, які виявляються на різних рівнях її реалізації (див.: мал. 1).

Політика сільського розвитку має комплексний характер, який знаходить свій вияв у пов'язаності її складників, що є наслідком взаємозалежності різних сфер життєдіяльності. Саме тому при формуванні напрямків цієї політики треба дотримуватися їх взаємоузгодженості. Центральне місце політики сільського розвитку посідає низка послідовних заходів держави, органів самоврядування, бізнесових структур зі створення умов для продуктивної зайнятості сільського населення.

При розробленні політики сільського розвитку в Україні важливо виокремити її короткострокові та довготривалі цілі. Перші зводяться до забезпечення продуктивної зайнятості населення, подолання бідності, підвищення рівня добробуту, покращання соціально-культурних та побутових умов життя, другі мають сприяти відродженню селянина, села та сільського господарства, подоланню диспропорцій у якісному стані сільського та міського життєвого середовища.

В основу формування політики сільського розвитку доцільно

---

<sup>8</sup> Див.: Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році. – К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2005. – 182 с.

покласти такі основоположні правила:

- системний розвиток сільських територій як поліелементних та поліфункціональних утворень;

- подолання відособленості села від міста на основі розширення та поглиблення їх взаємозв'язків у різних сферах життєдіяльності та галузях виробництва;

- диверсифікація продуктивної зайнятості населення за рахунок розвитку альтернативних видів діяльності;

- конкурентоспроможність сільського господарства;

- надання пріоритетного розвитку «опорним» населеним пунктам при збереженні наявної поселенської мережі;

- посилення партнерських відносин на горизонтальному рівні (між виконавчими органами влади, органами місцевого самоврядування, бізнесовими структурами та громадськими організаціями, включаючи й політичні партії);

- підвищення ролі сільського населення у вирішенні питань загальнодержавного, регіонального та місцевого значення;

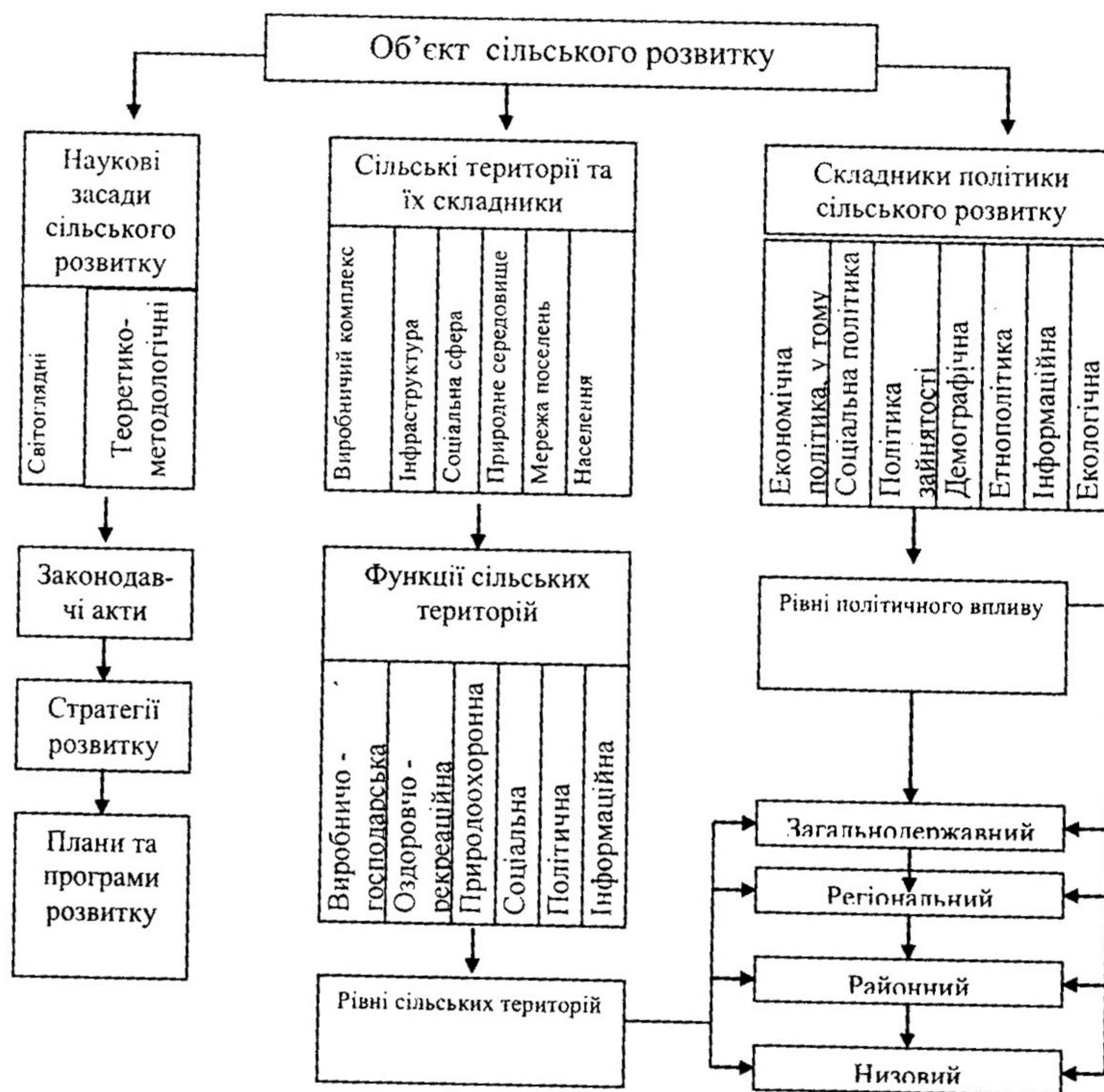
- запровадження диференційованого підходу до розвитку різних рівнів та типів територіальних утворень (деградаційних, гірських тощо);

- здійснення зазначеної політики з урахуванням національної специфіки та європейських стандартів.

Утвердженню цих правил покликана сприяти управлінська діяльність. Вона здійснюється різними суб'єктами управління, які керуються певними інтересами (загальнодержавними, регіональними, місцевими, груповими, індивідуальними, галузевими тощо). Державне управління в цьому сенсі виступає як діяльність вищих органів влади, що знаходить свій вияв у дотриманні законів щодо регулювання суспільних відносин із метою забезпечення загальнодержавних інтересів. Ми вважаємо за доцільне розрізняти практичну управлінську діяльність держави та управлінську політику держави. Відносно розвитку сільських територій остання має відбивати діяльність Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Президента України щодо розроблення, прийняття та реалізації нормативно-правових актів, відповідних державних програм. При цьому важливо, щоб управлінська політика держави визначала пріоритетні напрями розвитку сільських територій на їх вищому, загальнодержавному рівні. Що стосується обласного, районного та низового рівнів, то визначення шляхів їх розвитку – це прерогатива відповідних органів виконавчої влади, органів

місцевого самоврядування, передусім сільських територіальних громад, бізнесових структур, громадськості.

### Політика сільського розвитку



Однією з суттєвих ознак новітньої парадигми управління сільськими територіальними утвореннями є набуття нею системного характеру, що відповідає тим змінам, які відбуваються на рівні об'єкта.

Системність запропонованої нами моделі управління побудована з дотриманням принципу суб'єктивізації об'єкта, який дозволяє визначити ті чи інші типи моделей управління з урахуванням територіального, суб'єктного, ресурсного, галузевого та функціонального вимірів системи управління.

Крім цього, системний підхід передбачає виокремлення моделей управління сільськими територіями на їх загальнодержавному, регіональному, районному та низовому рівнях.

Значну наукову актуальність та практичне значення має розбудова моделі управління такими специфічними об'єктами, як сільські урбанізовані зони й ареали та "аграрні міста".

Репрезентація системної моделі управління сільськими територіями свідчить про необхідність перегляду концептуальних, організаційних та правових засад, на яких ґрунтується сучасна галузева модель управління цими просторовими утвореннями.

Системна модель управління сільськими територіями розглядається нами в контексті їх різних типів і рівнів та з урахуванням характеру взаємодії об'єкта й суб'єктів управління в різних вимірах. Такий підхід до аналізу управлінської діяльності дозволяє максимально оптимізувати систему управління сільськими територіями. Цей підхід знайшов своє відображення у відповідній схемі (див.: мал. 2).

При розробленні концептуальних засад політики сільського розвитку України, слід враховувати, з одного боку, її євроінтеграційний курс та національну специфіку сільських територіальних утворень – з іншого.

Отже, акцентуємо увагу на різниці між політикою розвитку сільських територій Європейського Союзу та політикою сільського розвитку в Україні. Після Лісабонського саміту ЄС (2005 р.), політику розвитку сільських територій було включено до складу САП ЄС, яка отримала назву Спільної аграрної політики та політики розвитку сільських територій Європи (CAPRE), у якій провідна роль належить аграрній політиці, а політика розвитку сільських територій розглядається як складова частина останньої.

Особливістю аграрної політики країн ЄС є також те, що вона базується на активній державній підтримці. Державні заходи підтримки поширюються майже на 75% обсягів сільськогосподарської продукції, що реалізується на внутрішньому ринку ЄС. Загальна сума державних субсидій на розвиток сільського господарства у країнах ЄС становить 130 млрд. дол. США<sup>9</sup>. Для порівняння: у 2006 році видатки Держбюджету України на потреби села склали 8 млрд. грн. І це при тому, що у розрахунку на 1 га сільськогосподарських угідь у нашій країні виробляється валової продукції у середньому на 270

<sup>9</sup> Див.: Саблук П. Т. Розвиток сільських територій в контексті забезпечення економічної стабільності держави // Доповідь на Сьомих річних зборах Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників 9-10 листопада 2005 року. – К.: УААН ННЦ "Інститут аграрної економіки", 2005. – 19 с.

євро, тоді як у країнах ЄС – понад 2 тис. євро на рік<sup>10</sup>.

При визначенні свого відношення до принципів Спільної аграрної політики та політики розвитку сільських територій ЄС на предмет їх застосування до вітчизняних умов, доцільно враховувати кількісну і якісну характеристики сільських територіальних утворень України. На початок 2006 року на них припадало 41,7 млн. га, або 81, 2% державної території, із яких 69,1% становили сільськогосподарські угіддя, а 12,1% належало до земель поселень. Тут налічувалось 28,6 тис. сільських населених пунктів, в яких проживало 15.3 млн осіб, або 33% всього населення. Площа ріллі в Україні складає 31,3 млн га проти 18, 4 – у Франції, 13,9 – у Польщі, 13,7 – у Іспанії, 11,8 – у Німеччині, 9,4 – у Румунії, 8,3 – в Італії, 5,8 – у Великобританії, не кажучи вже про 4,6 – 0,4 млн. га – в Угорщині, Болгарії, Швеції, Греції, Данії, Фінляндії, Нідерландах та Швейцарії<sup>11</sup>. Або порівняємо співвідношення частки аграрного сектора у ВВП чи частки населення зайнятого у сільському господарстві в Україні, з одного боку ( 24,4% та 20,5%) та у Чехії і Словаччині – з іншого ( 6,3% і 9,9% та 9,4% і 12,2% відповідно)<sup>12</sup>. Але якщо до аналізу включити якісні показники – картина вимальовується не зовсім втішна. Охарактеризуємо для прикладу сучасну демографічну ситуацію в українському селі: в останні роки близько 8 тис. сільських поселень втратили можливість самовідтворення і понад 120 районів охоплено демографічною та поселенською кризою<sup>13</sup>, що призводить до формування зон суцільної незаселеності сільської місцевості. При збереженні цієї негативної тенденції може статися так, що понад 81% території України залишиться без народу.

Сільські території України слід розглядати у контексті дихотомії “село – місто”, що є свідченням наявності суттєвих відмінностей між цими територіальними утвореннями за важливими показниками соціально-економічного та культурного розвитку, у той час як для

---

<sup>10</sup> Див.: Соціально-економічні проблеми розвитку українського села і сільських територій // Матеріали до Сьомих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників 9 -10 листопада 2005 року. – К.: УААН ННЦ “Інститут аграрної економіки”, 2005. – 80 с.

<sup>11</sup> Див.: Розвиток сільських територій України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2006. – 751с.

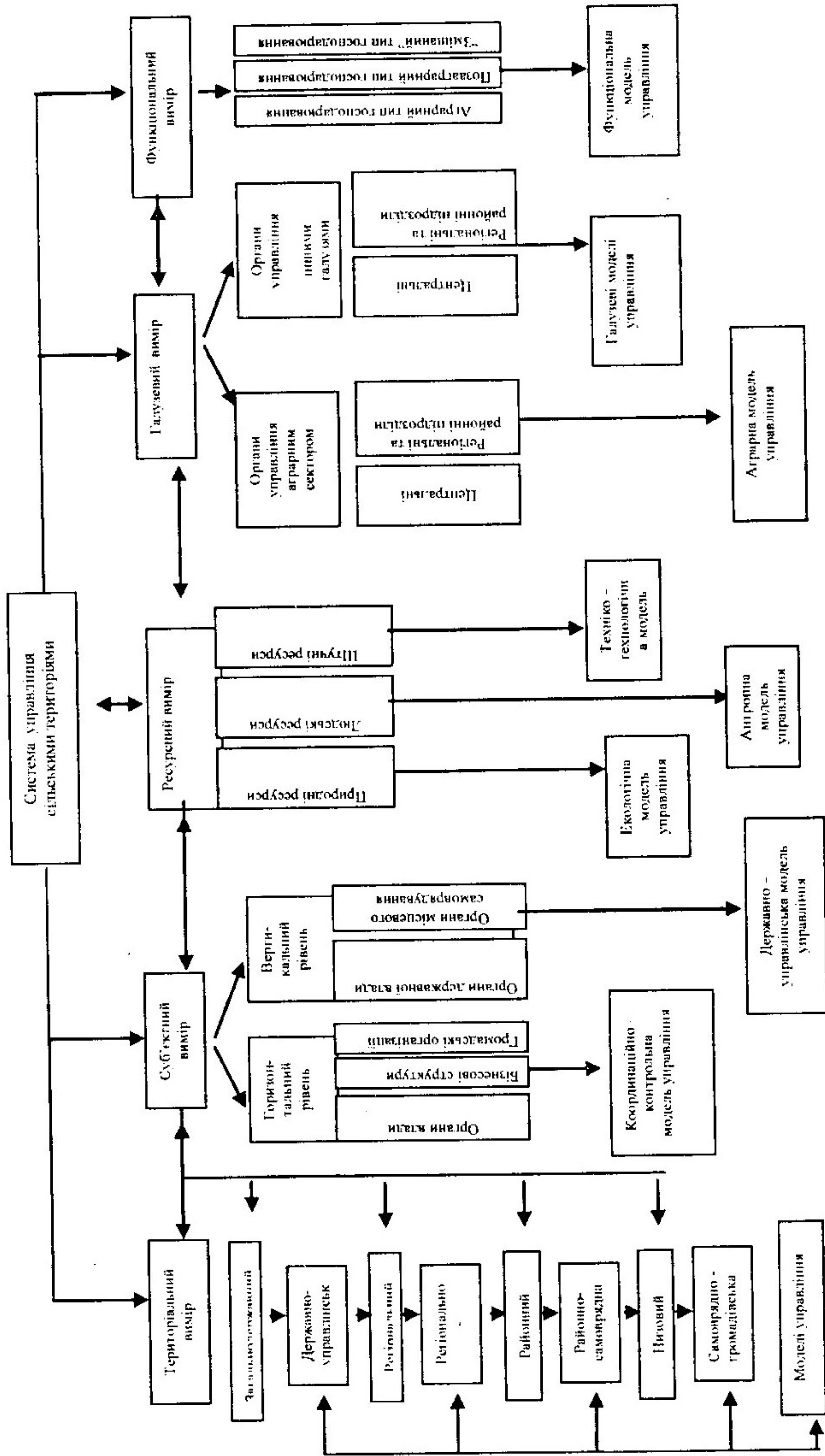
<sup>12</sup> Див.: Губені Ю. Е. Аграрна реформа у Чеській Республіці: від “оксамитової” революції до європейської інтеграції. Приклад гідний наслідування. – Львів: Українські технології, 2001. – 368 с.

<sup>13</sup> Див.: Розвиток сільських територій України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2006. – 751с.



більшості європейських країн це питання взагалі не стоїть.

Системна модель управління сільськими територіями



Таким чином політика сільського розвитку в Україні на відміну від європейської не є складовою аграрної політики та не співномірна з нею. За своєю сутністю та змістом вона значно ширша й ємна за останню. В той самий час політика сільського

розвитку в Україні має орієнтуватися на певні європейські стандарти у частині прозорості законодавства, що регулює розвиток сільських територій, упровадження ринкових механізмів, досягнення високого життєвого рівня населення тощо. Що ж стосується підходів, шляхів їх досягнення, то вони мають урахувати умови, в яких знаходиться українське суспільство, місце сільських територій у національній стратегії розвитку. Щодо останнього, то воно, на нашу думку, повинно визначатися не стільки метою забезпечення продовольчої безпеки країни, скільки необхідністю збереження селянства як генофонду нації та досягнення сталого розвитку сільських територіальних утворень, що є запорукою незалежності України.

*Підводячи підсумки* дослідження слід зауважити, що запропоновані нами засади аналізу процесів, що відбуваються в межах сільських територій з позицій територіального підходу і з урахуванням їх наявного ресурсного потенціалу, який задає певні функції, є не тільки результатом рефлексії на неадекватність політико-управлінських рішень які приймалися раніше. Хоча ми віддаємо належне й спадщині, що вимірюється часом у півтора століття. Необхідність розроблення світоглядних та теоретико-методологічних засад політики розвитку сільських територій (сільського розвитку) обумовлена об'єктивними причинами, які лежать у площині природи самого об'єкту політичного впливу як складного поліфункціонального утворення. Ми проявляємо стурбованість з приводу того стану, в якому опинилися сільські території під час системної трансформації, ураховуємо їх масштаб та роль в українському суспільстві, його цивілізаційну специфіку, необхідність відродження всіх сфер життєдіяльності села, і передусім аграрного сектора економіки, а головне – селянства.

Інший шлях – є продовженням небезпечних соціальних експериментів, які загрожують не тільки селу, а й суспільству в цілому. Зважаючи на це, маємо надію, що дослідження концептуальних засад зазначеної політики буде продовжено. Наразі, слід також піддати всебічному переосмисленню ті принципи, на яких базувалась аграрна політика попередніх часів. Все це принесе позитивні результати на шляху до Європи.