

УДК 005:712.24

УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ І ЗАРУБІЖНА ПРАКТИКА

О. Шульга, к. е. н., старший викладач

Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова

© О. Шульга, 2014

Шульга О. Управління розвитком сільських територій: українські реалії і зарубіжна практика
Ситуація, яка склалася нині в українських селах, вимагає переосмислення аграрної політики щодо управління сільськими територіями. Корисним у стане вивчення досвіду країн ЄС та адаптація їх практики управління сільськими територіями до реалій вітчизняної економіки, що дасть змогу у подальшому уникнути негативного впливу внутрідержавних і зовнішньоекономічних чинників на них. Європейські країни переважно імпортують лише ту сільськогосподарську продукцію, яку вони не можуть вирощувати самостійно з природних причин. Виробництво ж іншої продукції у них відбувається завдяки існуючій там системі дотацій та субсидій на підтримку сільського господарства. Спільна політика у межах об'єднання дає позитивні результати не стільки завдяки прямій фінансовій підтримці, скільки завдяки тому, що сільське господарство розглядається як основа сталого розвитку сільських територій. Європейський досвід в управлінні розвитком сільських територій показує, що для України такий розвиток має поєднувати два напрями заходів: 1) внутрішню стабілізацію, яка передбачає збалансування економічної, соціальної та екологічної складових розвитку сільських територій через розвиток агропідприємництва та забезпечення багатofункціональності сільської економіки; поліпшення якості життя сільських жителів і створення сприятливих умов для збереження людського капіталу; 2) адаптацію до зовнішніх впливів, яка покликана підготувати аграріїв до конкуренції з боку європейських фермерів.

Ключові слова: сільські території, Спільна аграрна політика, фінансування.

Shulga O. Management of rural territories: Ukrainian realities and foreign practice

The situation that took place presently in the Ukrainian villages requires new perception of agrarian politics in relation to a management of rural areas. It is useful to study EU countries experience in this problems and adapt their practices of rural area management to realities of national economy that will give an opportunity in further to avoid negative influence of internal and external economic factors on rural areas. It should be noticed that EU countries presently achieve an adequate level of self-sufficiency of agricultural production. Therefore the European countries mainly import that agricultural production that they cannot grow independently from natural reasons. The production of other goods for them takes place due to the present system of grants and subsidies to support agriculture. General politics within the framework of the association gives positive results not so much due to direct financial support, but mainly due to the fact that agriculture is examined as a basis of steady development of rural areas. European experience in a management or rural area development demonstrates that for Ukraine such development must include two directions of measures: 1) internal stabilization that envisage keeping balance between economic, social and ecological components of rural area development through development of agribusiness and providing of multifunctionality of rural economy, an improvement of life standards of villagers and creation of favourable conditions for retention of human capital; 2) an adaptation to external influences that called on to prepare landowners to the competition from the side of the European

Key words: rural development, the Common Agricultural Policy, funding.

Шульга О. Управление развитием сельских территорий: украинские реалии и зарубежная практика

Ситуация, которая сложилась сегодня в украинских селах, требует переосмысления аграрной политики относительно управления сельскими территориями. Полезным в этом отношении будет изучение опыта стран ЕС и адаптация их практики управления сельскими территориями к реалиям отечественной экономики, которая даст возможность в дальнейшем избежать отри-

цательного влияния внутригосударственных и внешнеэкономических факторов на них. Следует отметить, что страны ЕС ныне вышли на достаточный уровень самообеспечения продукцией сельского хозяйства, поэтому преимущественно импортируют лишь ту сельскохозяйственную продукцию, которую они не могут выращивать самостоятельно по естественным причинам. Производство же другой продукции у них происходит благодаря существующей там системе дотаций и субсидий на поддержку сельского хозяйства. Общая политика в пределах объединения дает положительные результаты не столько благодаря прямой финансовой поддержке, сколько благодаря тому, что сельское хозяйство рассматривается как основа постоянного развития сельских территорий. Европейский опыт в управлении развитием сельских территорий показывает, что для Украины такое развитие должно включать два направления мероприятий: 1) внутреннюю стабилизацию, которая предусматривает сбалансирование экономической, социальной и экологической составляющих развития сельских территорий через развитие сельского предпринимательства и обеспечение диверсификации сельской экономики; улучшение качества жизни сельских жителей и создание благоприятных условий для сохранности человеческого капитала; 2) адаптацию к внешним влияниям, которая призвана подготовить аграриев к конкуренции со стороны европейских фермеров.

Ключевые слова: сельские территории, Общая аграрная политика, финансирование.

Постановка проблеми. У зв'язку з перспективами інтеграції України до європейської спільноти все більшої актуальності набувають питання, пов'язані з адаптацією вітчизняної аграрної політики до вимог Спільної аграрної політики (САП) [5-12] ЄС. Це актуалізує важливість поглибленого вивчення світового досвіду управління сільським розвитком і можливостей та особливостей його трансформації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблем розвитку сільських територій зробили такі вчені-економісти, як О. Бородіна, М. Лендел, І. Прокопа, О. Павлов, П. Саблук, О. Шпичак, В. Юрчишин та ін. Однак низка питань все ж залишається недостатньо вивченою і потребує подальших ґрунтовних досліджень. Зокрема це стосується окреслення пріоритетних напрямів розвитку сільських територій з урахуванням перспектив інтеграції України в ЄС.

Постановка завдання. Мета нашого дослідження – визначити негативні тенденції розвитку вітчизняних сільських територій та з огляду на досвід ЄС в управлінні розвитком сільських територій виділити напрями його трансформації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нині все частіше у ЗМІ говориться про знелюднення сіл, занепад сільських територій та нагальну потребу у відродженні українського села. Сьогодні в Україні 14,7 млн сільських жителів. Їх кількість за 2000-2010 рр. скоротилася на 1,6 млн осіб. Кількість дітей шкільного віку у сільській місцевості змен-

шилася на третину і становить 1,3 млн осіб [2, с. 90].

Найгострішими проблемами у сільській місцевості залишаються безробіття, трудова міграція, бідність і руйнація соціальної інфраструктури. Зниження зайнятості на селі спричинене, по-перше, скороченням робочих місць як у тваринництві, так і в рослинництві через впровадження сучасних технологій виробництва; по-друге, скороченням робочих місць у функціонуючій мережі об'єктів соціальної інфраструктури. Крім того, у сільській місцевості майже повністю призупинене будівництво доріг із твердим покриттям, житла, об'єктів комунально-побутового і соціально-культурного призначення. Усе це призводить до поступового знелюднення сіл та припинення їх функціонування.

Знелюднення сіл негативно позначається на сільській поселенській мережі. За 1990-2010 рр. кількість сіл зменшилася на 388, в т. ч. за 2000-2010 рр. – на 194 одиниці [2, с. 90]. Такі руйнівні процеси здебільшого зумовлені відсутністю виваженої державної політики стосовно формування місцевих бюджетів і державної підтримки розвитку функціонуючих об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури на селі.

Ситуація, яка склалася, вимагає переосмислення аграрної політики щодо управління сільськими територіями. Корисним у цьому є вивчення досвіду країн ЄС та адаптація їх практики управління сільськими територіями до реалій вітчизняної економіки, що дасть змогу у подальшому уникнути негативного впливу внутрідержавних і зовніш-

нъоекономічних чинників на сільські території.

Варто зауважити, що країни ЄС нині вишли на достатній рівень самозабезпечення продукцією сільського господарства. Тому вони переважно імпортують лише ту сільськогосподарську продукцію, яку не можуть вирощувати самостійно з природних причин (екзотичні фрукти, каву, какао, цукрову тростину). Виробництво ж іншої продукції у них відбувається завдяки існуючій там системі дотацій та субсидій на підтримку сільського господарства.

Однак спільна політика у межах об'єднання дає позитивні результати не стільки завдяки прямій фінансовій підтримці, скільки завдяки тому, що сільське господарство розглядається як основа сталого розвитку сільських територій, які, до речі, займають переважну частину території союзу. У середньому в ЄС на сільських територіях проживає 23,7% населення і відповідно 21,4% всіх зайнятих в ЄС. Тому розвиток сільських територій є важливим стратегічним складником Спільної аграрної політики та політики розвитку сільських територій з 2005 року.

Такі зміни в Спільній аграрній політиці зумовлені тим, що запроваджена у 50-х роках ХХ ст. спільна політика об'єднаної Європи була головно спрямована на усунення дефіциту продовольства у повоєнний час. Основним її інструментом стало субсидування та інші види фінансової підтримки фермерів із метою підвищення загального рівня продуктивності галузі. Активна підтримка сільськогосподарського виробника призвела у 80-х роках ХХ ст. до перевиробництва, у результаті чого в 1992 році була проведена реформа МакШері, яка передбачала зміну акцентів аграрної політики щодо подальшого розвитку фермерства через заміну прямого субсидування сільськогосподарських товаровиробників на їх ринкову орієнтацію з введенням критеріїв якості продукції, необхідність використання екологічно безпечних технологій, дотримання фітосанітарних норм тощо.

Тому сучасна Спільна аграрна політика ЄС ґрунтується на двох “стовпах”: 1) організація спільних ринків у поєднанні з прямою підтримкою фермерів; 2) розвиток сільської місцевості. Обидва “стовпи” пов'язані через принцип модуляції, який передбачає поступове скорочення розміру прямих платежів і

спрямування вивільнених коштів на розвиток сільської місцевості. У свою чергу політика сільського розвитку охоплює чотири осі, а саме: 1) конкурентоспроможність аграрного сектору; 2) покращання стану навколишнього середовища; 3) підвищення якості життя в сільській місцевості; 4) диверсифікацію економіки. Кожна така вісь має перелік затверджених програм, способів дій або фінансування, критерії оцінки та алгоритм відстеження ефективності (загальна кількість інструментів підтримки становить 37 найменувань, а загальне фінансування програм перевищує 52 млрд євро).

Основою сталого соціально-економічного розвитку сільських територій у країнах Європи є реалізація потенціалу підприємництва як у сільському господарстві, так і в суміжних обробних та обслуговуючих галузях, де основним суб'єктом виступають фермерські господарства. Необхідно зазначити, що для цієї моделі характерне виокремлення двох функцій фермера – *соціальної функції фермера* як жителя сільської території та *громадсько-політичної функції* – як потенційного учасника громадських процесів та основного агента в управлінні розвитком сільських територій та захисту сільської природи.

Проте, розглядаючи можливості адаптації зарубіжного досвіду для розвитку фермерства в Україні, вітчизняні науковці наголошують на загрозах дрібнотоварного виробництва для вітчизняної економіки. Зокрема серед недоліків фермерських господарств зазначають їх низьку товарність і технологічність, низьку кваліфікацію персоналу і низькопродуктивне виробництво. Також наголошується на неспроможності таких форм господарювання до утримання соціально-культурної сфери. Тому вирішення проблеми подолання дрібнотоварності вчені вбачають у створенні умов для розвитку середніх і великих за розмірами підприємств, кооперації особистих підсобних господарств.

У практиці економічно розвинутих країн соціальний розвиток сільських територій здійснюється за багатоканальним принципом і є складним комплексом взаємопов'язаних форм і методів впливу на зайнятість, рівень і спосіб життя. Його основними напрямками є:

1. *Підтримка сільських товаровиробників.* Форми здійснення: регулювання цін на сільськогосподарську продукцію, контроль за роздрібними цінами на продукти харчування;

пряме фінансування й пільгове кредитування; податкове регулювання; консультативна допомога; допомога господарствам, що працюють у несприятливих природних та економічних умовах.

2. *Соціальне забезпечення.* Форми здійснення: соціальне страхування; соціальна допомога; надання соціальних послуг через фінансування з державного бюджету освіти, охорони здоров'я, підготовки і перепідготовки робочої сили.

3. *Інженерне облаштування сільських територій.* Форми здійснення: електрифікація сільських регіонів; телефонізація сільської місцевості; дорожнє будівництво; розвиток системи телекомунікацій.

4. *Пільгове забезпечення житлом.* Форми здійснення: система податкових знижок для стимулювання придбання житла у власність; диференційований підхід до нарахування квартплати з урахуванням прибутків квартиронаймача; державні позики на будівництво і субсидії відсотків; прямі кредити й субсидії на облаштування і ремонт житла, яке придбане або орендується.

5. *Сприяння багатофункціональному розвитку сільських районів, підвищенню рівня та розширенню професійно-галузевої структури зайнятості.* Форми здійснення: підтримка фермерів; активне державне регулювання у створенні приватних і кооперативних підприємств у першій та третій сферах АПК; розвиток сільського курортно-туристичного бізнесу; диверсифікація господарського розвитку у сільській місцевості; розробка й реалізація цільових програм і проектів соціально-економічного розвитку за участю федеральних і місцевих органів влади зі широким залученням приватних інвесторів [1, с. 96-97].

З урахуванням позитивного європейського досвіду вирішення соціально-економічних проблем розвитку сільських територій має відбуватися у двох основних напрямках. *Перший напрям* полягає у переміщенні в сільську місцевість промислових, обслуговуючих і переробних підприємств. Це сприятиме вирішенню проблеми безробіття на селі, підвищенню рівня життя сільських жителів і стимулюватиме переміщення міського населення у село, що дасть змогу послабити демографічний дисбаланс між містом і селом. Крім того, диверсифікація сільської економіки має відбуватися через розширення видів економічної діяльності сільськогосподарсь-

ких підприємств за рахунок налагодження замкненого виробничого циклу, збуту виготовленої продукції через власну торговельну мережу, використання побічної продукції землеробства у тваринництві.

При цьому важливою умовою диверсифікації у країнах ЄС є недопущення вибуття з використання значної кількості меліоративних земель, збереження сільськогосподарської функції сільських територій, диверсифікація сільського господарства через розвиток екологічного та органічного виробництва, тобто збереження екологічної цілісності сільських територій.

Другий напрям диверсифікації сільської економіки передбачає розвиток соціальної інфраструктури, що є необхідною передумовою "утримання" соціального капіталу в сільській місцевості. Адже переміщення економічно активної частини сільського населення в міста скорочує податкову базу місцевих громад і призводить до згортання фінансування соціальної сфери на місцях. Цю проблему в ЄС вирішують у двох напрямках:

1) на місцевому рівні – розширення податкової бази місцевого та локального рівнів через проведення політики сільського розвитку "знизу догори", в результаті якої напрями та обсяги фінансової підтримки окремих соціальних сфер визначають на місцях;

2) на підприємницькому рівні – стимулювання інвестицій аграрних підприємств у капітальне будівництво об'єктів соціального призначення [3, с. 133-139].

Крім того, зміни в політиці сприяння розвитку сільських територій в Європі останніми роками стосуються насамперед перегляду ролі людини в збереженні екологічної цілісності та багатства природи позаміських територій. Екологічна складова сталого розвитку сільських територій набуває особливої актуальності у контексті екологічної безпеки держави та з огляду на необхідність диверсифікації сільськогосподарського виробництва за рахунок розвитку екологічного виробництва. У зв'язку з цим фермерам, які беруть на себе агроекологічні зобов'язання на строк від 5 років, надають допомогу від національних урядів за Програмою сільського розвитку.

Нині в Європейському Союзі 4,2% сільськогосподарських угідь зайняті під виробництво екологічної продукції. Найбільші ділянки під органічне виробництво відведені в Австрії (13,4% від загальних площ), а найменші –

в Ірландії (0,95%), Румунії (0,77%) та Мальті (0,2%). У Польщі розвиток виробництва екологічної сільськогосподарської продукції ще не набув загальноєвропейських темпів, а частка земель, задіяних в її виробництві, становить 1,94% [4]. Щодо України, то у нас придатні для розвитку органічного землеробства 19% угідь. Однак лише одиниці господарств ризикують освоювати екологічне виробництво. Причиною є низький рівень реальних доходів населення та високі витрати на отримання сертифікатів відповідності вітчизняної продукції вимогам якості. Тому для більшості українських споживачів перехід на органічну продукцію за вищими цінами її придбання на національному ринку маломожливий.

Та все ж таки адаптація аграрної політики України до вимог ЄС має враховувати низку специфічних для нашої держави чинників, що визначають необхідність ретельного аналізу адекватності таких заходів можливостям вітчизняної економіки:

1) витрати на заходи САП фінансуються за рахунок платників податків. Внесок громадянина Європи в сільський добробут і продовольчу безпеку держави становить 0,2% щорічного доходу. Аналогічний внесок для громадянина України за нинішнього рівня середньої заробітної плати становитиме понад 3%. Тому вживання таких заходів вимагає попередньої оцінки їх доцільності, з тим, щоб економічний результат від їх впровадження не перевищував витрати на реалізацію;

2) суперечність САП загальносвітовим тенденціям лібералізації аграрної політики та вимогам СОТ. Одне з основних питань поточного раунду переговорів у рамках СОТ – усунення протекціонізму в сільському господарстві з боку розвинених країн. Хоча САП загалом передбачає зменшення прямої державної підтримки і посилення конкурентоспроможності агробізнесу за рахунок заходів дозволених “скриньок”, проте аграрна політика провідних аграрних країн ЄС характе-

ризується значним ступенем субсидування суб'єктів агропромислового виробництва, а скорочення прямого фінансування стосується насамперед нових членів ЄС;

3) забезпечення місцевого характеру розвитку сільських територій в Україні неможливе з огляду на слабку фінансову базу локальних адміністративно-територіальних одиниць;

4) незавершеність ринкових перетворень в Україні, що стосується формування відповідної інституційної та правової бази для розвитку сільського господарства на засадах ринкового саморегулювання, які б визначали подальший розвиток його основних секторів;

5) значна частка сільського господарства у валовому продукті та зайнятості населення. Тому основним завданням розвитку сільських територій України є не тільки самозабезпечення продукцією, а й виробництво конкурентної продукції на світовому ринку тощо.

Висновки. Отож, європейський досвід в управлінні розвитком сільських територій показує, що для України він має передбачати два напрями заходів: 1) внутрішню стабілізацію та 2) адаптацію до зовнішніх впливів.

Внутрішня стабілізація передбачає збалансування економічної, соціальної та екологічної складових розвитку сільських територій через розвиток агропідприємництва та забезпечення багатофункціональності сільської економіки; покращання якості життя сільських жителів і створення сприятливих умов для збереження людського капіталу.

Заходи з адаптації до зовнішнього впливу покликані підготувати аграріїв до конкуренції з боку європейських фермерів. Однак найважливіше, що майбутнє сільських територій значною мірою залежить від спроможності сільськогосподарських товаровиробників України налагодити виробництво конкурентної на світовому ринку екологічно чистої продукції.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Лендел М. А. *Перспективи інтеграції аграрного сектору України до спільної аграрної політики ЄС: проблемні аспекти* / М. А. Лендел, Н. М. Жулканич // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. – 2007. – Вип. 1. – С. 6-12.
2. Лендел М. А. *Зарубіжна практика управління розвитком сільських територій: трансформація досвіду для України* / М. А. Лендел, Л. М. Газуда, Н. М. Готько // *АгроІнком*. – 2012. – № 4-6. – С. 66-74.
3. Притула Х. М. *Класифікація сільських територій у контексті формування пріоритетів їх розвитку: регіональні аспекти* / Х. М. Притула // *Економіка АПК*. – 2013. – № 9. – С. 71-77.

4. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України. – К. : НІСД, 2011. – 19 с.
5. Талавіря М. П. Організаційно-економічний механізм державної підтримки розвитку сільських територій / М. П. Талавіря // Економіка АПК. – 2011. – № 11. – С. 120-124.
6. Rural realities in the European Union [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.ec.europa.eu>.
7. Rural Definitions: Data Documentation and Methods [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.ers.usda.gov/data-products/rural-definitions.aspx>.
8. Definitions, terms and concepts: Rural and Rural development [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.geo.mtu.edu>.
9. Васильєв М. Л. Розвиток сільських територій: науковий підхід до розв'язання проблеми / М. Л. Васильєв, О. Г. Булавка, М. М. Федоров // АгроІнком. – 2012. – № 7-9. – С. 90-94.
10. Булах Т. М. Соціальний розвиток сільських територій: світовий та вітчизняний досвід / Т. М. Булах // Економіка АПК. – 2012. – № 6. – С. 95-98.
11. Горьовий В. П. Сфера побутового обслуговування сільського населення України в умовах ринкової економіки / В. П. Горьовий // Економіка АПК. – 2007. – № 4. – С. 133-139.
12. Крупін В. Є. Сучасні тенденції розвитку сільських територій: досвід Європейського Союзу [Електронний ресурс] / В. Є. Крупін. – Режим доступу : <http://www.confcontact.com>.

