

УДК: 332.122:338



*Л.О. МАРМУЛЬ, доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри економічної теорії
та фінансово-економічної безпеки
Одеська національна академія харчових технологій*

Методичні підходи до розвитку сільських територій на засадах децентралізації

Постановка проблеми. Формування продовольчої безпеки країни залежить від багатьох чинників, насамперед, обсягів виробництва сільськогосподарської сировини та продовольства, їх структури й динаміки, систем розподілу, рентабельності продаж тощо. Дослідженню їх впливу, аналізу та оцінці присвячено багато наукових публікацій. Проте практично не розглядається взаємозв'язок продовольчої безпеки і стану розвитку сільських територій як комплексного (поліфункціонального) чинника її забезпечення. Адже саме сільські території є основою формування та життєдіяльності основної продуктивної сили аграрної сфери економіки – населення і трудових ресурсів. Від організації сільської поселенської мережі залежить ефективність інфраструктури, логістики, запровадження інновацій. Загалом, на наше переконання, саме сільські території втілюють вплив усіх регіональних складників, які визначають особливості продовольчої безпеки, тенденції її збереження та зміцнення на перспективу [13, с. 231].

При нестабільному розвитку економіки країни важко говорити про продовольчу безпеку, особливо на перспективу, в умовах погіршення демографічної ситуації й зменшення природного приросту населення на

селі, занепаду сільських населених пунктів, їх деградації або депресивності, згортання соціальної та виробничої інфраструктури, руйнування шляхів сполучення, стаціонарних об'єктів основних засобів сільськогосподарських підприємств, скорочення або ліквідації мережі професійно-технічної освіти для сільської молоді. І навпаки: якщо є середовище, де ростуть і вирощуються сільськогосподарські рослини й тварини, там комфортно проживати людині (за умови дотримання санітарно-гігієнічних нормативів аграрного виробництва). У містах через загазованість, забруднення, шум придатність для життєдіяльності зменшується, що негативно впливає на тривалість життя населення.

Тому варто пов'язувати між собою питання продовольчої безпеки та розвитку сільських територій, адже саме якість і тривалість життя людей мають бути основною метою та стратегічною місією розвитку аграрної сфери економіки й суб'єктів її господарювання у цілому. Слід сказати, що розвиток аграрної сфери економіки України супроводжується низкою нерозв'язаних проблем, які нагромадилися уже в останні десятиріччя, після роздержавлення та масової приватизації майна колишніх радгоспів і колгоспів.

© Л.О. Мармуть, 2016

Однією з важливих із них є відсутність належного контролю за діяльністю агроформувань у плані ресурсокористування, підтримки сільської інфраструктури, дотримання екологічних стандартів сільськогосподарського виробництва [15, с. 53]. При цьому були розроблені й розробляються комплексні державні програми розвитку села та сільських територій, галузей тваринництва й інших галузей сільськогосподарського виробництва, ініціатива “Рідне село”, але всі вони не виконуються, або виконуються вкрай недостатньо, зорієнтовані переважно на збільшення обсягів сільськогосподарського виробництва. Тому спостерігається ситуація хибних пріоритетів і непослідовної державної політики щодо самого села, сільського населення та сільських територій, продовольчої безпеки у цьому зв’язку в цілому. Це потребує нових напрямів її розв’язання як у теоретичному, так і в практичному плані.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вивченням проблем розвитку сільських територій та продовольчої безпеки займаються такі українські вчені, як Т. Булах [1], О. Гойчук, Ю. Губені [2], В. Дієсперов [3], О. Єрмаков, М. Ігнатенко [6], Ю. Кирилов, І. Ксьонжик [7], Ю. Лупенко [8], М. Малік [9], О. Марченко, О. Павлов [12], І. Романюк [13], А. Руснак [14], П. Саблук [15], М. Хвесик [9], В. Юрчишин [17] й інші. У їхніх працях висвітлюються питання розвитку сільських територій, зайнятості населення, підприємництва на селі, продовольчої безпеки та її джерел. Проте обґрунтування причинно-наслідкових зв’язків між процесами їх здійснення, визначення засобів і механізмів їх вирішення в умовах подальшого реформування та реструктуризації агросфери потребують поглиблених досліджень.

Мета статті – обґрунтування нових засад організації й розвитку сільських територій як важливого регіонального чинника формування та зміцнення продовольчої безпеки країни в умовах децентралізації владних повноважень і реформування адміністративно-територіального устрою.

Виклад основних результатів дослідження. Проблема розвитку сільських територій у тому або іншому вигляді існує в більшості країн світу, в тому числі високорозвинутих. Однак на відміну від України, вона

в них, по-перше, розв’язується вже давно, а по-друге, організації та функціонуванню сільських територій нашої країни притаманні особливі, не характерні для інших країн і регіонів риси: економічні, соціальні, агроресурсні, культурно-історичні, адміністративно-владні, морально-етичні тощо. Вони зумовлюють необхідність пошуку, розробки та реалізації відповідних синергетичних стратегічних механізмів і програм розвитку. З огляду на сучасний стан українського села реалізувати такі заходи необхідно терміново [10, с. 125].

Сільські території відіграють важливу роль у процесі функціонування будь-якої держави. В середньому, у світі сільські території становлять 75% від загальної площі, де проживає 51% усього населення планети. На даних територіях виробляється 32% світового валового внутрішнього продукту. Проте стрімке зменшення сільського населення, його зайнятості, кількісне скорочення сільських населених пунктів, різке майнове розшарування сільських жителів, розвиток висококапіталізованих агрохолдингів та агрокорпорацій підтверджують наявність глибокої соціально-економічної кризи їх функціонування в Україні. Скрутне становище сільської економіки, тривале недофінансування соціальної сфери, розв’язання екологічних проблем призводять до загрози фізичного руйнування її матеріально-технічного потенціалу, отже, й продовольчої безпеки країни [2, с. 63].

На сучасному етапі розвитку економіки Україна має розгалужений сільськогосподарський комплекс, який здатний забезпечити виробництво конкурентоспроможної аграрної продукції у національному та глобальному вимірі, є основою продовольчої безпеки населення. Нині країна утримує світове лідерство з експорту зернових, меду, соняшнику й соняшникової олії, інших зернових, технічних і плодоовочевих культур. На високому рівні залишається селекція сільськогосподарських культур, підготовка кадрів вищої кваліфікації для аграрного виробництва, практичний досвід працівників.

Незважаючи на позитивні зрушення в сільському господарстві (наращування обсягів виробництва, удосконалення його структури, оптимізація складу та кількості агроформувань, створення корпоративіза-

них аграрних підприємств і їхня значна капіталізація), існує ще багато нерозв'язаних проблем [12]. Зокрема, на регіональному рівні все ще зберігається тенденція щодо недооцінки ролі сільських територій у загальній структурі економіки адміністративних областей України.

Основним видом виробництва на сільських територіях є аграрне виробництво, вірніше, рослинництво, але нерозвиненими залишаються тваринництво, несільськогосподарські види діяльності. Це зберігає та навіть посилює кризові тенденції в розвитку сільських територій, призводить до бідності, активізує процеси безробіття, а відтак, і міграції працездатного населення або самозайнятості в особистому господарстві.

Важливе значення у вивченні соціально-економічного розвитку села має ідентифікація й розмежування функцій сільської території та сільськогосподарського виробництва. Сільську територію, на нашу думку, не можна визначати лише як просторову базу для агровиробництва, оскільки така зумовленість є перешкодою на шляху до повноцінного функціонування, а часом і виживання регіону загалом в умовах викликів та загроз ринкової економіки. Навіть попри економічну вигоду, надмірна спеціалізація призводить до монополізму спеціалізованих районів, з одного боку і зменшення сфери прикладання праці, доступності матеріальних та духовно-культурних благ для населення, отже, його скорочення – з іншого [1, с. 97].

Сільські території є, передусім, середовищем сталого розвитку, який не обмежується агровиробництвом і життєдіяльністю сільського населення. Тому він як об'єктивний процес, що відбувається в межах відповідної соціально-просторової системи суспільства, не вимірюється виключно показниками аграрного сектору економіки. До них, безумовно, слід додати екологічні, а також соціальні індикатори. Зазначимо, що за період формування ринкової економіки в Україні відбувся процес переорієнтації командно-адміністративного управління на користь місцевого самоврядування, який докорінно змінив методологічні підходи до формування управлінських рішень, що могло б стати позитивним чинником сталого розвитку.

Він передбачає заміну галузевого управління територіальним із подальшою чіткою регламентацією дій керівних структур [6, с. 67]. Але нині в управлінні сільськими територіями задіяна модель, побудована знову ж таки за галузевим принципом (аграрна політика), яка звужує функціональне призначення сільських територій. На нашу думку, все це вимагає переорієнтації із галузевого підходу управління до інтегрованого територіально-галузевого, що надає можливість розглядати сільські території як просторові утворення, які мають великий виробничо-економічний, трудовий, соціальний та еколого-ресурсний потенціал.

Вважаємо, що національна політика розвитку сільських територій повинна будуватися, спираючись на дотримання норм і вимог сталого розвитку, що вже сформовані в більшості розвинутих країн. В Європі політика сталого розвитку сільських територій тісно пов'язана та узгоджується з політикою просторового сталого розвитку загалом, що заснований на врахуванні таких принципів: просування територіального об'єднання через збалансований розвиток регіонів і підвищення конкурентоспроможності; перспективний розвиток, вироблений урбаністичними засобами, й поліпшення відносин між містом та селом; просування однакових умов просторової доступності для населення.

Необхідно вказати, що Європейський Союз приділяє велику увагу розвитку сільських територій, адже у 27 країнах ЄС частка сільських жителів становить 27,1%, причому на переважно сільських територіях проживає 35% загальної чисельності населення, а частка зайнятих у сільському господарстві коливається в межах 3-4% загальної чисельності працюючих [16, с. 159]. В Україні частка сільських жителів дорівнює 30,9%, а частка зайнятих у галузі – 5-17,2% за різними оцінками.

Зазначимо, що розвиток сільських територій у європейських країнах регулюється засобами Спільної аграрної політики (САП) ЄС. Протягом своєї еволюції САП ЄС поступово відходила від територіальних принципів, переорієнтовуючись на підходи, пов'язані зі структурною координацією й компромісними рішеннями. Її пріоритетами на 2007-2013 роки та наступний період стали конку-

рентоспроможність, середовище й управління земельними ресурсами, багатофункціональне село та якість життя. Спільна аграрна політика ЄС поєднує елементи регуляторно-ринкової, цінової, зовнішньоторговельної й структурної політики.

САП ЄС у широкому розумінні – це напрям загальної політики ЄС, спрямований на: поліпшення нормативно-правового регулювання відносин в аграрній сфері; вдосконалення адміністративних відносин між відповідними інститутами та суб'єктами господарювання в сільському господарстві; прийняття соціально-економічних, доцільних й ефективних регуляторних актів, які посприяють підвищенню конкурентоспроможності сільського господарства, продовольчій безпеці ЄС і розвитку сільської місцевості; сприяння подальшій лібералізації сільського господарства згідно з вимогами СОТ [18].

Європейський досвід регулювання розвитку сільського господарства показує високу якість регуляторної політики. Вона проявляється не лише у послабленому оподаткуванні господарюючих суб'єктів, але й у розвиненій і диверсифікованій системі дотування, субсидування та відшкодування витрат на страхування сільськогосподарської діяльності. Розвинуті країни світу активно субсидують аграрний сектор також із міркувань продовольчої безпеки й мінімізації загрози надлишкової міграції сільського населення в міста і за кордон, виникнення соціальної напруженості у суспільстві тощо.

Величина таких субсидій у країнах ЄС може перевищувати 50% від вартості сільськогосподарської продукції. За існуючими оцінками, майже на дві третини обсягів сільськогосподарської продукції, що реалізується на внутрішньому ринку ЄС, поширюються державні заходи підтримки [16, с. 160]. При цьому використовується кілька моделей державної підтримки розвитку сільських територій: перша модель – закріплення умов та механізмів державної підтримки в рамках єдиного законодавчого акта (Європейський Союз, Канада, Туреччина); друга модель – наявність різних програм, які можуть реалізовуватися незалежно одна від одної (США, Мексика, Нова Зеландія).

Отже, державне регулювання має бути важливим напрямом забезпечення сталого

розвитку українського села й засобом забезпечення структурної рівноваги та цілісності аграрної економіки країни. Методи, форми й масштаби державного регулювання визначаються регіональним характером і гостротою економічних, соціальних, екологічних та інших проблем у конкретних умовах місця й часу. Для державного регулювання економіки в ринкових умовах господарювання характерним є запровадження систем типових норм і заходів законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, які здійснюють суб'єкти господарювання, державні установи й суспільні організації з метою стабілізації та адаптації до існуючих умов, яким притаманна мінливість [7, с. 64].

Державне регулювання сучасної вітчизняної аграрної економіки передбачає її переведення на інноваційний шлях розвитку з послідовним скороченням видатків на екстенсивне зростання і забезпеченням вкладень в інтенсифікацію використання й оновлення вже створеного виробничо-ресурсного потенціалу. Країні потрібні консолідовані зусилля для поживлення розвитку сільських територій із метою забезпечення їх стабілізації та економічного піднесення [3, с. 62]. Такі перспективи вимагають використання новітніх засобів, механізмів й інструментарію державного регулювання, зокрема, на умовах децентралізації.

Основними критеріями сталого сільського розвитку визначені підвищення ефективності та конкурентоспроможності сільського господарства, диверсифікація сільської економіки в цілому, продовольча безпека країни, природний приріст сільського населення, підвищення рівня й поліпшення якості життя на селі, дотримання соціального контролю над історично освоєними територіями, поліпшення родючості ґрунту та екологічної ситуації в сільських районах [17, с. 7]. Першочерговими кроками у його формуванні мають бути заходи щодо стимулювання інвестицій у сільське господарство й занепадаючі сектори. Так, на національному та регіональному рівнях у країнах ЄС паралельно використовується кілька концепцій (підходів) розвитку сільських територій, а саме:

1. Концепція, яка ідентифікує сільський розвиток із загальною модернізацією сільського господарства й агробізнесу загалом. Ця концепція

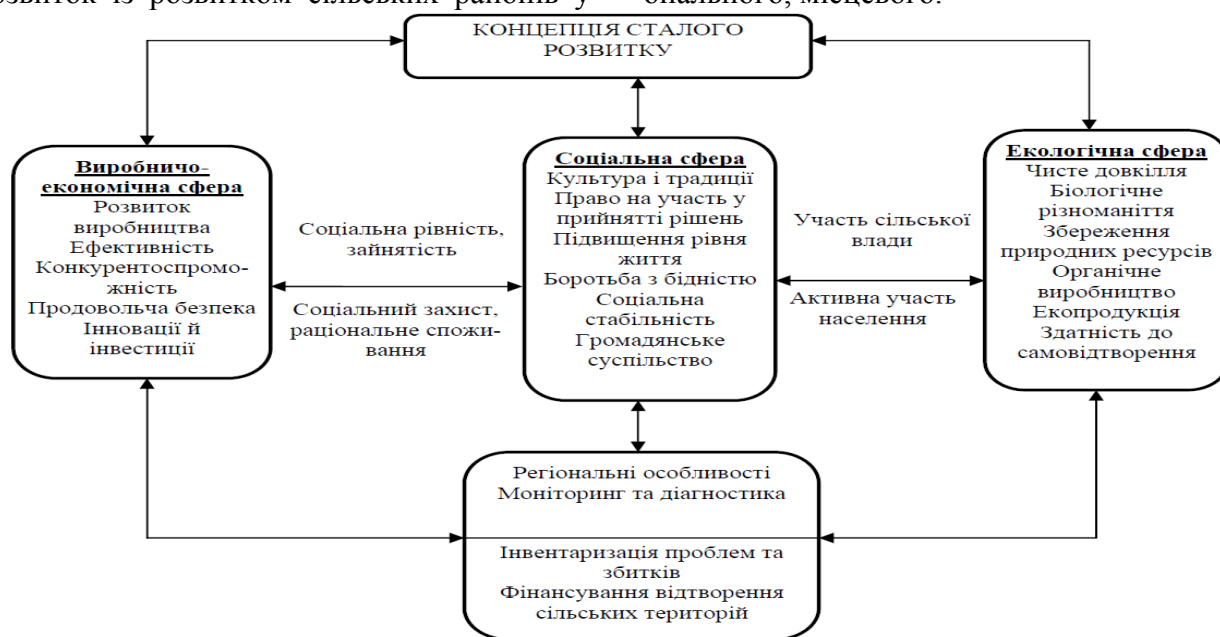
пція бере за основу розвиток аграрного сектора (галузєва модель). У галузєвій моделі сільський розвиток спирається на розвиток сільського господарства. При цьому сільські території розглядаються як сукупність ресурсів для сільського господарства та як простір для розвитку виробничих процесів у ньому. В межах цієї моделі основною функцією сільських територій є виробництво товарної сільськогосподарської продукції. Поняття сільського розвитку обмежується його розумінням як простору для сільськогосподарського виробництва.

2. Концепція, яка пов'язує сільський розвиток виключно зі зменшенням відмінностей між найбільш відсталими сільськими районами й рештою секторів економіки (концепція зближення, перерозподільча модель). Згідно з нею сільські райони розглядаються переважно як слаборозвинені, структурно відстали від розвитку міських унаслідок впливу несприятливих чинників, через що і потребують особливої державної підтримки. В цій моделі акцентується увага на потребах розвитку найбільш відсталих районів, які вирішуються через диверсифікацію діяльності [11, с. 129]. Основною метою моделі є задіяння ефекту перерозподілу як прямими компенсаціями впливу несприятливих чинників, так і непрямою підтримкою.

3. Концепція, яка ідентифікує сільський розвиток із розвитком сільських районів у

цілому шляхом використання всіх ресурсів, які знаходяться на їхній території (людських, матеріально-технічних, природних, ландшафтних та ін.) й інтеграції між усіма компонентами та галузями на місцевому рівні. Ця концепція використовує можливості території в найширшому її розумінні (територіальна модель).

Цей досвід варто адаптувати і використовувати в Україні (рис.). Пріоритетність економічного розвитку сільських територій у країнах Європейського Союзу відображає також той факт, що щорічно з бюджету виділяється більше 30 млрд євро на структурні економічні перетворення для недостатньо розвинених регіонів, більшість з яких – це сільські території, що можна порівняти з витратами на сільське господарство. Величезний вітчизняний агровиробничий потенціал здатний забезпечити сталий розвиток сільських територій, активізувати формування нових, у тому числі несільськогосподарських, видів економічної діяльності; зростання обсягів виробництва сільськогосподарської продукції та поліпшення як її якості, так і процесів виробництва; розв'язання соціальних проблем сільського населення, ресурсозбереження [14, с. 298]. Основною проблемою, що сповільнює ці процеси на даний час, є якість управління – державного, регіонального, місцевого.



Регіональна концепція сталого розвитку сільських територій з урахуванням досвіду країн

За умови дотримання євроінтеграційного вектора розвитку економіки України підходи до управління, спосіб їх фактичного здійснення, громадський контроль за процесами розвитку сільських територій необхідно реформувати відповідно до європейських вимог. Це дасть можливість використовувати наявні конкурентні переваги України повною мірою, реструктуризувати економіку села та поліпшити соціальні умови життєдіяльності сільського населення.

На нашу думку, йдеться про збільшення повноважень сільських рад і сільських громад щодо організації виробничо-економічної діяльності, соціальних та сільських заходів на селі на засадах децентралізації. Ці повноваження повинні бути підкріплені фінансовими й інвестиційними ресурсами їхніх бюджетів, які наразі дуже обмежені. Кошти можуть бути одержані від перерозподілу податкових надходжень великих агрохолдингів та агрокорпорацій на розвиток сільських територій. Вагомим їхнім джерелом може бути запровадження практики соціальної відповідальності агробізнесу за результати господарювання на селі, яка повсюдно здійснюється у розвинутих країнах [4, с. 8]. Це може бути як пряма фінансова підтримка всіх напрямів розвитку сільських територій, так і підтримка через громадські некомерційні (неурядові) організації, ендаумент-фонди.

У сучасних умовах реформування децентралізація часто зводиться до ліквідації й так небагатьох діючих об'єктів та установ соціальної інфраструктури через фінансово-економічні причини – фельдшерсько-акушерських пунктів, дитсадків, шкіл, клубів, бібліотек, особливо у депресивних селах. Це викликає невдоволення і протести сільського населення, образу на владу, породжує соціальну безнадію. Очевидно, необхідно використовувати також інші засоби, зокрема, участь сільських громад у їх утриманні, залучення приватних спонсорських засобів, використання механізмів державно-приватного партнерства на селі.

Важливо подолати відомчу належність та неузгодженість закладів соціальної інфраструктури у малолюдних селах і розміщувати їх не в кількох, а в одному або двох примі-

щеннях, що може значно зменшити вартість утримання. Також доцільно делегувати нові повноваження фахівцям сільської ради або іншим спеціалістам на селі (дорадництво, аналіз споживчих ринків, юридичні консультації та допомога, фінансово-інформаційне й поштове обслуговування). Слід розвивати народні промисли та сільський зелений туризм, що не потребують значних інвестицій. Варто зробити наголос на соціальному й екологічному аспектах розвитку сільських територій у виробничій практиці студентів аграрних ВНЗ і коледжів [5, с. 132].

Водночас нерозв'язаність вказаних проблем не дає можливості раціонально використовувати потенціал сільських територій України. Внаслідок цього відбувається не лише погіршення структури, але й відсутність розвитку багатьох видів його діяльності. Має місце скорочення обсягів сільськогосподарського виробництва, зокрема продуктів тваринництва. Відсутність розвитку багатьох видів діяльності веде до поступового зниження наявного потенціалу. Йдеться як про агроресурсні (виснаження, ерозія, деградація сільськогосподарських угідь, неконтрольована вирубка лісів, забруднення водойм) та виробничі (руйнація матеріально-технічних об'єктів), так і трудові (депопуляція, зменшення частки працездатного населення, зниження тривалості життя) та соціальні (бідність, маргіналізація населення, втрата людського потенціалу) його складники. Значні проблеми супроводжують також інновації (скорочення й старіння розробок, зниження кількості запроваджених інновацій, відставання від провідних країн світу за показниками технологічних укладів) та інвестиційний імідж сільських територій [9, с. 7]. У сукупності це становить загрозу стійкості продовольчої безпеки країни, особливо на перспективу.

Висновки. Незважаючи на існуючу низку державних заходів і програм, функціонуюча система цілей та інструментів сучасної аграрної політики України, узгодження загальнодержавних і регіональних інтересів при формуванні й реалізації заходів розвитку сільських територій є недостатньо дієвими і потребують удосконалення. Сукупність інструментів регулювання розвитку сільських терито-

рій має виходити із стратегічних завдань забезпечення продовольчої безпеки, відтворення сільського населення, ресурсів аграрного виробництва як значної конкурентної переваги країни у міжнародному вимірі.

Із цією метою вагоме значення має регулювання міжбюджетних відносин; створення спеціальних режимів інвестування, умов для централізованих капіталовкладень та

інвестиційних субвенцій, транскордонного й прикордонного співробітництва; розвиток державно-приватного партнерства і соціальної відповідальності агробізнесу. Практичне втілення цих пропозицій має ґрунтуватися на зміцненні владних повноважень та фінансового становища й фінансово-інвестиційних ресурсів сільських рад і сільських громад.

Список використаних джерел

1. Булах Т.М. Соціальний розвиток сільських територій: світовий та вітчизняний досвід / Т.М. Булах // Економіка АПК. – 2012. – №6. – С. 95-98.
2. Губені Ю.Е. Розвиток сільських територій: деякі аспекти європейської теорії і практики / Ю.Е. Губені // Економіка України. – 2007. – № 4. – С. 62-70.
3. Дієсперов В.С. Сільські території як об'єкти організації економічної діяльності / В.С. Дієсперов // Економіка АПК. – 2014. – № 5. – С. 56-64.
4. Державна цільова програма сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року. – Економіка АПК. – 2010. – № 7. – С. 3-13.
5. Збарський В.К. Сталый розвиток сільських територій: проблеми і перспективи / В.К. Збарський // Економіка АПК. – 2010. – № 11. – С. 129-136.
6. Ігнатенко М.М. Соціальна відповідальність бізнесових структур у діяльності харчових підприємств / М.М. Ігнатенко // Економіка АПК. – 2015. – № 3. – С. 65-69.
7. Ксьонжик І.В. Соціально-економічний розвиток сільських територій / І.В. Ксьонжик // Економіка АПК. – 2014. – № 10. – С.60-66.
8. Стратегічні напрями сталого розвитку сільських територій до 2020 року / [Лупенко Ю.О., Малік М.Й., Булавка О.Г. та ін.] за ред. Ю.О. Лупенка та О.Г. Булавки. – К.: ННЦ ІАЕ, 2013. – 74 с.
9. Малік М.Й. Сталый розвиток сільських територій на засадах регіонального природокористування та еколого-безпечного агропромислового виробництва / М.Й. Малік, М.А. Хвесик // Економіка АПК. – 2010. – №5. – С. 3-12.
10. Мармуль Л.О. Соціально-економічні особливості розвитку сільських територій / Л.О. Мармуль, М.М. Ігнатенко // Економіка АПК. – 2011. – № 7. – С. 122-129.
11. Мармуль Л.О. Ринок праці та зайнятість населення сільських територій: теорія і практика регулювання: [моногр.] / Л.О. Мармуль, І.А. Романюк. – Херсон: Айлант, 2015. – 270 с.
12. Павлов О.І. Сільські території: теоретично-методологічні засади дослідження [Електронний ресурс] / О.І. Павлов // Режим доступу: <http://histans.com/Journal/region35.pdf>.
13. Романюк І.А. Рівень соціального розвитку сільських територій та життя сільського населення / І.А. Романюк // Наукові праці Полтавської держ. аграр. академії. – Вип. 1 (4). – Т. 2. – Полтава: ПДАА, 2012. – С. 228-232.
14. Руснак А.В. Стратегічні напрями та регіональні пріоритети сталого розвитку сільських територій України: [моногр.] / А.В. Руснак. – Херсон: Айлант, 2014. – 394 с.
15. Саблук П.Т. Наукові (економічні) центри розвитку сільських територій в управлінні аграрною економікою / П.Т. Саблук, Л.І. Курило // Економіка АПК. – 2014. – № 5. – С. 51-56.
16. Штефан фон Крамон-Таубадель. Еволюція аграрної політики ЄС / Штефан фон Крамон-Таубадель, Карстен Холст // Економіка АПК. – 2014. – № 7. – С. 157-161.
17. Юрчишин В.В. Сільські території як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектора економіки / В.В. Юрчишин // Економіка АПК. – 2005. – №3(125). – С. 3-10.
18. Europäische Kommission (2014b): CAP expenditure and CAP reform path. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/index_en.htm (March 6, 2014).

Стаття надійшла до редакції 30.03.2016 р.

* * *