

## УСТОЙЧИВОЕ СЕЛЬСКОЕ РАЗВИТИЕ КАК ПРИОРИТЕТ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

**Олег Скидан**

*Житомирский национальный агроэкологический университет, Украина*

Рассмотрены современные подходы к вопросу устойчивого сельского развития. Проанализированы проблемы сельского развития в Украине. Определены приоритеты аграрной политики сельского развития с учетом позитивного международного опыта. Исследуется роль неправительственных организаций, как активных партнеров в процессе обеспечения устойчивого развития сельских территорий.

*Ключевые слова: аграрная политика, неправительственные организации, социальный капитал, устойчивое сельское развитие, человеческий капитал.*

### **Введение**

В последние годы в мире существенно усиливается внимание к проблемам сельского развития. Большинство правительств стараются уделять особое внимание этому вопросу. При этом социальный аспект рассматривается при анализе проблем, связанных с сельским развитием, в связи с неблагоприятными условиями жизни в сельской местности. Такая ситуация требует формирования адекватной аграрной политики государства, направленной на то, чтобы сельские жители могли преодолеть эти условия и получить равный стартовый капитал с жителями других местностей.

### **Методика**

Исследование проведено с применением системного подхода к изучению социально-экономических процессов. При определении понятий социального и человеческого капитала использованы методы терминологического анализа и операционализации понятий, при разработке составляющих аграрной политики устойчивого сельского развития – приемы синтеза и научной абстракции. В статье использованы труды отечественных и зарубежных ученых, занимающихся исследованием сельского развития, а также статистико-аналитическая информация Государственного комитета статистики Украины и Счетной палаты Украины.

### **Результаты**

В сельской местности Украины проживает 14,7 млн. чел., или 31,7% всего населения. Около 28,5 тыс. сельских населенных пунктов объединены в 10279 сельских советов и 490 административных района. В течение 1990-2008 гг. численность сельского населения сократилась на 13,4%. За

результатами опроса 10,6 тыс. домохозяйств, проведенного в октябре 2007 г. Государственным комитетом статистики Украины, почти каждое второе сельское домохозяйство имело 4 и больше признаков бедности и лишений, в то время как среди городских – каждое пятое. Сельские жители в значительно большей мере, чем городские, чувствуют лишения относительно развития инфраструктуры. Каждое второе сельское домохозяйство страдало от необеспеченности населенного пункта услугами скорой медицинской помощи (среди городских – 8%) и отсутствия в нем заведений, предоставляющих бытовые услуги (в городах – 6%), два из пяти – от отсутствия возможности подключения к стационарной телефонной сети (почти каждое шестое городское), каждое третье – от отсутствия вблизи жилья медицинского учреждения (среди городских – каждое десятое) и регулярного ежедневного транспортного соединения с другим населенным пунктом с более развитой инфраструктурой (в городах – 3%).

Переход к обществу устойчивого развития требует рассмотрения проблемы сельского развития в соответствующем контексте, поэтому целесообразно вести речь об устойчивом сельском развитии, являющем собой институциональный интегрированный процесс устойчивых политических, социальных, экономических, организационных, духовно-культурных, природно-экологических изменений, направленных на обеспечение высокого уровня качества жизни сельского населения. Основными моментами этого определения является системность изменений во всех определенных направлениях на основе их стабильности, необратимости и четкой целевой ориентации на удовлетворение потребностей сельского населения. Институциональная интеграция предусматривает, что развитие должно происходить одновременно за направлениями “сверху вниз” и “снизу вверх”, то есть инициировать, реализовываться и координироваться как властными структурами, так и соответствующими территориальными общинами на основе партнерства и сотрудничества, с комплексным использованием всех видов ресурсов. Причем общинам и органам местного самоуправления предоставляется приоритет как в определении направлений развития, так и в практической реализации поставленных задач, поскольку они лучше всего знают свои проблемы и контролируют основные виды ресурсов, необходимые для развития, имеют возможность оперативно реагировать при изменении параметров развития подчиненной территории.

Формирование предпосылок для устойчивого сельского развития должно быть выделено в отдельное направление аграрной политики Украины. Во многих странах мира уже отошли от узковедомственного подхода в развитии села, что отобразилось на функциях и даже названиях прежних министерств сельского хозяйства. Министерство сельского хозяйства в Великобритании стало называться Министерством экологии, продовольствия и сельских дел, в Германии – Министерством защиты прав потребителей, продовольствия и сельского хозяйства, в Венгрии – Министерством сельского хозяйства и сельских территорий. Аналогичные

изменения нужны также Украине. Функции и бюджет Министерства аграрной политики целесообразно расширить за счет реализации программ устойчивого сельского развития, поддержки сельского предпринимательства, охраны окружающей среды. Кроме того, уместна разработка государственной целевой концепции устойчивого развития сельской местности. В настоящее время мероприятия для развития сельской экономики, включая сферу услуг, предусмотренные различными программами, работа за которыми часто не скоординирована.

На необходимости уделения большего внимания вопросам сельского развития в Украине акцентируют внимание и международные организации. При этом отмечается, что правительство в аграрном секторе обеспокоено стимулированием сельскохозяйственного производства, при этом вопросам сельского развития уделяется недостаточное внимание. Украина имеет большое количество избыточной рабочей силы в сельских районах, социальное обеспечение в которых достаточно низкое. В долгосрочной перспективе наибольший политический риск относительно реализации аграрных реформ – то, что это не принесет материальных экономических выгод для сельского населения (Achieving..., 2004). Поэтому правительству принадлежит важная роль в изменении сельских общин. Для этого стоит уменьшать прямую поддержку сельскохозяйственным производителям, и предусмотреть увеличенную бюджетную поддержку для улучшения сельских услуг и стимулирования несельскохозяйственной занятости.

Акценты аграрной политики должны сместиться от “больше продуктов питания по низкой цене” к более широкому беспокойству о благосостоянии населения и экономике сельских регионов. Последнюю необходимо диверсифицировать за счет расширения участия сельскохозяйственных производителей в качестве предпринимателей в других сферах местной экономики, в частности в сфере услуг. Устойчивое сельское развитие является комплексной проблемой, решение которой возможно при синхронном решении вопросов обеспечения экономически эффективного развития аграрного сектора, расширения несельскохозяйственной занятости в сельской местности, создания приближенных к городским условий получения доходов и общественных благ, надлежащих условий доступа к рынкам материальных, финансовых, информационных и других видов ресурсов, улучшения экологической ситуации.

В современных условиях решение этих вопросов сдерживается по ряду причин, имеющих как объективный, так и субъективный характер. В частности, относительно социальной сферы села фактически единодушно утверждается, что причиной низкого уровня ее развития является остаточный принцип бюджетного финансирования (Кириленко..., 2005). По информации Счетной палаты Украины, имеющиеся финансовые ресурсы местных бюджетов не позволяют органам местного самоуправления самостоятельно содержать коммунальные бюджетные учреждения, жилищно-коммунальное хозяйство, финансировать социальные программы. По итогам 2006 г. закрепленные доходы местных бюджетов обеспечили лишь 52,6% их

расходов. Однако существует и другая проблема, когда имеющиеся финансовые ресурсы используются неэффективно или же вообще утрачиваются. Например, с 2002 г. в Украине реализуется общий Проект Правительства Украины и Международного банка реконструкции и развития "Фонд социальных инвестиций". Стратегической целью проекта является улучшение уровня жизни бедных сельских территорий путем повышения качества социальных услуг и облегчения доступа к ним, развитие потенциала сельских общин в решении проблем на местном уровне, содействие реформированию социальной сферы. Однако, как засвидетельствовали результаты аудиторской проверки Счетной палаты Украины, промедления с внедрением проекта в первые годы его реализации (несвоевременная разработка и утверждение нормативных документов, низкие темпы отбора и утверждения микропроектов), отсутствие заинтересованности органов местного самоуправления в софинансировании и ограниченность их финансовых ресурсов привели к отставанию в выполнении показателей эффективности проекта и сделали невозможным его выполнение в полном объеме в определенные соглашениями сроки. Состоянием на начало в 2007 г. на разных стадиях внедрения находилось 635 микропроектов. Фактически завершено лишь 316 из них по улучшению качества социальных и коммунальных услуг для населения в селах и малых городах или всего лишь 48,6% от предусмотренных проектом. Не закончено ни одного микропроекта по инновационным моделям социальных услуг. Почти половина регионов вовлечена в выполнение мероприятий проекта лишь в 2005 г. или за два года до окончания его действия. За пять лет реализации проекта были использованы лишь 40,4% средств ссуды.

Регулирование сельского развития осуществляется со стороны различных субъектов, что предопределяет необходимость выделения определенных его видов. В первую очередь это рыночное саморегулирование, которое осуществляется под воздействием законов функционирования рыночной экономики; государственная и самоуправляющаяся регуляция, как совокупность механизмов, форм и методов влияния соответственно государства и органов местного самоуправления на процесс сельского развития; общественная регуляция, реализуемая гражданами и их объединениями. Осуществление государственного регулирующего влияния на сельское развитие с помощью разнообразных механизмов является необходимой, но недостаточной предпосылкой обеспечения эффективности такого развития. Ключевым элементом устойчивого социально-экономического развития сельской экономики и ее системообразующей отрасли – сельского хозяйства – является крестьянин, а все другие инструменты и механизмы являются дополняющими к нему (Аграрий..., 2006). Обострение экономических, социальных и экологических проблем требует реализации политики сельского развития на принципе постоянства, который предусматривает согласование и гармонизацию социальной, экономической и экологической составляющих развития с целью удовлетворения соответствующих

потребностей современных и будущих поколений. Решение этого задания невозможно без формирования адекватного человеческого и социального капитала.

Первый рассматривается как совокупность физических, интеллектуальных и творческих способностей человека, второй – как система формальных и неформальных институтов, норм и отношений, формирующих социальные связи и коммуникации, определяя характер социального взаимодействия. Оба вида капитала являются определяющими факторами устойчивого сельского развития, сохранения экологического равновесия. Важная характеристика социального капитала – создание им человеческого капитала в последующих поколениях (Коулман, 2001). В свою очередь высший уровень развития человеческого капитала формирует более производительные межличностные отношения, выступая фактором социально-экономического развития (Михайлова, 2004). Таким образом, составляющими высшего уровня аграрной политики устойчивого сельского развития является стимулирование развития человеческого и социального капитала на селе (рис.).

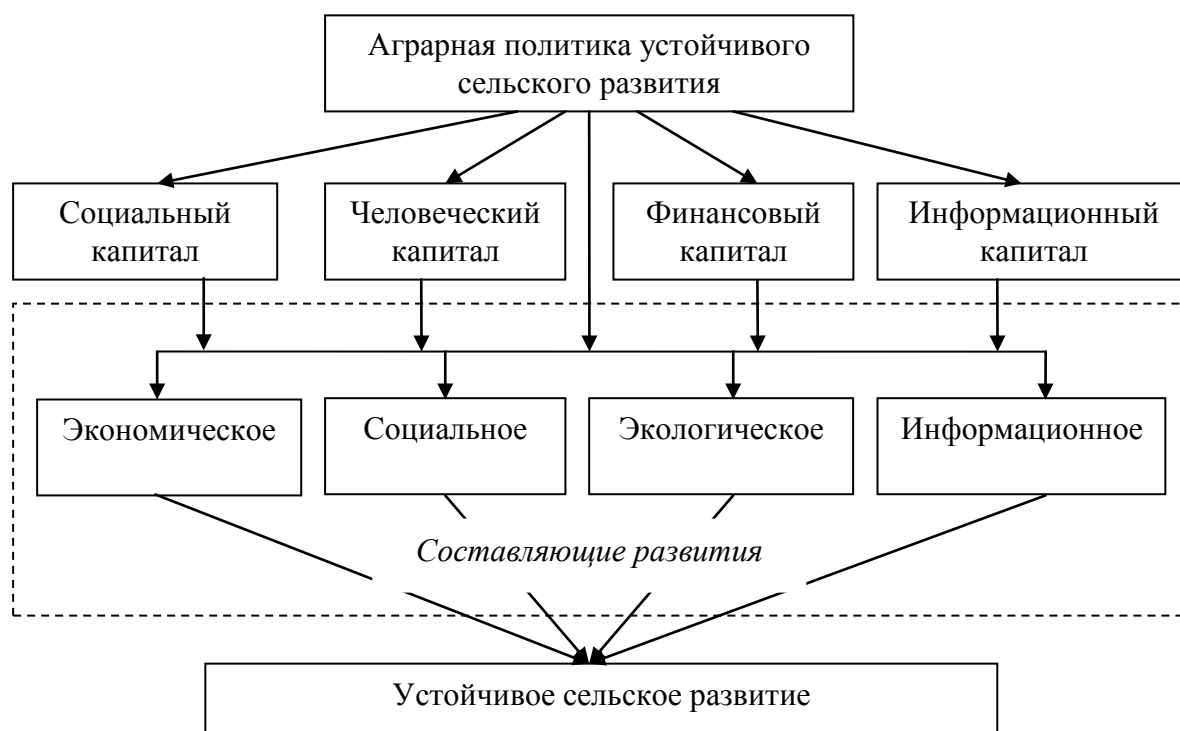


Рис. Составляющие аграрной политики устойчивого сельского развития

*Источник:* собственные исследования

Традиционно решение вопросов, связанных с развитием сельской местности, относят исключительно к компетенции государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления. Однако в настоящее время становится очевидной подтвержденная мировым опытом необходимость привлечения к указанному процессу всех заинтересованных

сторон. Учитывая это, объективной необходимостью является изменение научных подходов к функциям государственного управления в отмеченной сфере. Одной из основных проблем на пути практической реализации принципов устойчивого развития, в том числе в сельской местности, является низкий уровень идеологической, информационно-образовательной, организующей функций государства и не сформированная система необходимых институтов гражданского общества. Проявление многочисленных признаков неустойчивого развития указывает на кризис управления. Поскольку государственные управленческие институты осуществляют слабое целеустремленное влияние на общественные процессы, необходимо активизировать такую важную составляющую социального капитала на селе как самоорганизация соответствующих территориальных обществ на всех уровнях с целью достижения определенных целей. Это обеспечит снижение транзакционных расходов при ведении предпринимательской деятельности за счет повышения уровня доверия между субъектами хозяйствования, развития социальных сетей между индивидами и их группами, которые стимулируют движение информационных потоков и инноваций и др. То есть именно социальный капитал будет способствовать решению экономических и социальных проблем, в первую очередь за счет мобилизации местных ресурсов.

Теория социального капитала утверждает, что любое развитие невозможно без непосредственного участия людей в их общем деле. Причем каждый субъект хозяйствования на соответствующей территории видит в других равноправных партнеров, а не конкурентов, осознает важность и необходимость общих действий ради общего будущего и будущего каждого в отдельности (Фейзба, 2007). Основными субъектами сельского развития являются органы исполнительной власти и местного самоуправления, предприятия и домохозяйства. Последние могут принимать участие в указанном процессе как непосредственно, так и через неправительственные организации, выступающие активными партнерами в процессе обеспечения устойчивого сельского развития.

Государственный сектор является компетентным в реализации политики в определенных сферах, разработке законодательных актов, обеспечении равного доступа всех граждан к определенным услугам, а также в поддержке непрерывности и стабильности предлагаемых услуг. С другой стороны очевидно, что бюрократические институты государственного сектора не будут настолько успешны в ситуациях, требующих выполнения сложных заданий, в распространении опыта других организаций, адаптации, к различным условиям, а также предоставлении услуг отдельным группам населения. Следовательно, приоритет государственного сектора – это разработка стратегии, законодательных рамок, создание благоприятных условий для деятельности других секторов, а также усиления согласованной деятельности в местных общинах.

Неправительственные организации лучше всего выполняют задания, дающие минимальную прибыль и требующие всестороннего подхода к

решению проблем ограниченного круга граждан. Следовательно, они могут лучше решать вопросы, связанные с предоставлением социальной помощи, требующие не только концентрации значительного капитала, но и участия достаточно мотивированных членов местных обществ. Формы деятельности указанных организаций, нацеленные на соответствующие социальные группы, могут быть разнообразными, например питание (горячее питание и доставка пищевых продуктов); материальная помощь (раздача и аренда товаров; “магазины дешевых товаров”); лечение (традиционное и нетрадиционное, психотерапия, реабилитация); медицинское обслуживание (медицинская помощь и уход); услуги (доставка товаров, организация досуга, развитие интересов, индивидуальные консультации, защита интересов); финансовая поддержка (каникулы для детей, лекарства, субсидии на питание, поддержка других организаций, работающих в сфере социальной помощи) и др. Все больше социально ориентированных организаций занимаются активизацией местных обществ, готовят и реализуют программы их развития, предлагают консультативную и учебную помощь местным группам самопомощи, создают ячейки местной активности и руководят ими, находят партнеров, предлагающих собственные интересные и инновационные программы поддержки социального развития (Бойко и др., 2004). Использование инновационных методов решения социальных проблем также является одной из характерных черт неправительственных организаций, которые не зависят от директивы сверху, а потому являются разнообразными, предоставляют разносторонние предложения и активно ищут клиентов. Неправительственные организации проводят мониторинг потребностей и проблем и часто первыми на них реагируют. Поскольку организации работают на местном уровне, они могут быстро адаптироваться к определенным потребностям, действуют непосредственно, выступают партнерами своих клиентов, являются более доступными, чем государственные институты.

Еще одно важное задание, которое могут выполнять такие организации - мониторинг государственных органов. Неправительственные организации также разрабатывают механизмы саморегуляции и самооценки, определяя общие профессиональные и этические стандарты. Но главное, что эти организации находятся под общественным контролем – они независимы, но их существование зависит от отношения и доверия людей. Опыт ряда европейских стран свидетельствует, что поскольку социальные услуги являются общественными, то есть касаются общества в целом, государство, в основе своей, несет ответственность за их предоставление (Newman, 2005). Поэтому для государства очень важно иметь жесткий контроль за теми субъектами, которым делегировано право предоставлять такие услуги. С целью обеспечения соответствия услуг минимальным нормам безопасности и качества целесообразно внедрить систему лицензирования деятельности таких субъектов. Неправительственные организации также могут сделать важный вклад в европейскую интеграцию, предоставляя рекомендации и экспертные оценки, а также информируя политиков о взглядах разных

социальных групп и групп интересов (Крісті, 2005). Они стимулируют социальную активность и интеграцию, предоставляют людям возможность быть активными в группе, находить содержание и ценности в реализации общих целей. Неправительственные организации формируют чувства общности и поддержки их членам, предлагают услуги специалистов и борются за права разных социальных групп. Такие организации выполняют еще одну чрезвычайно важную функцию: формируют ощущение гражданской тождественности (то есть дают возможность выразить общественные проблемы и потребности).

## **Выводы**

Обеспечение устойчивого сельского развития должно базироваться на системном подходе, приоритетной составляющей которого является осуществление мероприятий, направленных на повышение уровня и качества человеческого и социального капитала. К процессу формирования и реализации соответствующих направлений аграрной политики необходимо привлечь на условиях взаимного сотрудничества государственные органы власти, предпринимательский сектор и добровольные гражданские институты, в частности социально ориентированные неправительственные организации, стимулирующие социальную активность и интеграцию на селе.

Успешное развитие таких организаций возможно лишь при условии тесного сотрудничества органов исполнительной власти и местного самоуправления с ними, усиления активности каждого жителя сельской местности в общественно полезной деятельности. С целью стимулирования развития социально ориентированных неправительственных организаций и соответствующего повышения их роли в процессе обеспечения устойчивого сельского развития необходимо усовершенствование системы государственной поддержки таких организаций, в частности путем установления действенных налоговых стимулов, предоставления информационной, консультативной, методической, организационно-технической поддержки, а также финансирования программ социально ориентированных неправительственных организаций через государственный заказ.

## **Литература**

1. Аграрний сектор України на шляху до євроінтеграції (2006) / Бетлій М. та ін.; За ред. О. М. Бородіної. – Ужгород: ІВА.
2. Бойко А., Збігнев, В. (2004). Соціальна робота та роль соціально орієнтованих неурядових організацій. Український і закордонний досвід. – Київ.
3. Кириленко, І. Г. (2005). Трансформація соціально-економічних перетворень у сільському господарстві України: проблеми, перспективи. – Київ: ННЦ «Інститут аграрної економіки».
4. Коулман Дж. (2001). Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. № 3.



5. Крісті, Р. (2005). НУО можуть допомогти європейській інтеграції України: уроки Естонії // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. № 21 (280).

6. Михайлова, Л. І. (2004). Формування та розвиток трудових ресурсів як складової капіталу АПК: Автореф. дисс. д-ра екон. наук. – Суми: СНАУ.

7. Фейзба, М. Я. (2007). Социальный капитал как фактор экономического развития территории. Автореф. дисс. канд. экон. наук. – Москва: Росс. акад. гос. службы при Президенте РФ.

8. Achieving Ukraine's Agricultural Potential. Stimulating Agricultural Growth and Improving Rural Life (2004). Joint Publication by the Organization for Economic Cooperation and Development and the Environmentally and Socially Sustainable Development Unit, Europe and Central Asia Region. – The World Bank, Washington, DC.

9. Newman, Caroline (2005). Порівняльний аналіз надання соціальних послуг НУО у вибраних країнах-членах ЄС / Tacis Project: NGO Development Ukraine. – № 5.

## **SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT AS A PRIORITY OF AGRARIAN POLICY**

**Oleg Skydan**

*The Zhytomyr National University of Agriculture and Ecology, Ukraine*

### **Summary**

The modern approaches to the issue of the rural development have been considered in the paper. The problems of rural development in Ukraine have been analysed. The international experience of rural development as well as the priorities of the agrarian policy in this sphere have been summarized and specified. The role of the nongovernmental organizations as active participants in the course of maintaining the sustainable development of rural territories has been studied.

*Keywords: agrarian policy, human capital, nongovernmental organizations, sustainable rural development, social capital.*

## **NUOLATINĖ KAIMO PLĖTRA – AGRARINĖS POLITIKOS PRIORITETAS**

**Oleg Skydan**

*Žhytomiro nacionalinis agroekologinis universitetas, Ukraina*

### **Santrauka**

Straipsnyje nagrinėjami šiuolaikiniai požiūriai į nuolatinę kaimo plėtrą. Analizuojamos kaimo plėtros problemos Ukrainoje. Nustatyti agrarinės politikos prioritetai, atsižvelgiant į tarptautinę patirtį. Parodytas nevyriausybių organizacijų vaidmuo nuolatinėi kaimo plėtrai.

*Raktiniai žodžiai: agrarinė politika, nevyriausybinių organizacijų, nuolatinę kaimo plėtra, socialinis kapitalas.*