

## ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ СЕЛА: ИНТЕГРИРОВАННЫЙ ПОДХОД

Татьяна Зинчук, Наталья Куцмус

*Житомирский национальный агроэкологический университет*

Определены ключевые элементы современной политики сельского развития в Украине. На основе анализа осуществления политики сельского развития идентифицированы недостатки и выделены её основные приоритеты. В результате проведенных исследований предложен инновационный подход к политике развития села, сущность которого состоит в объединении действий государства и сельской общины, исходя из имеющегося эндогенного потенциала и социо-эколого-экономических условий сельской территории. Изложены основные преимущества использования предложенного подхода, подкреплённые опытом стран ЕС. Разработана система стратегических целей политики развития села и направления их реализации.

*Ключевые слова: интегрированный подход, политика сельского развития, сельские территории.*

### Введение

В процессе трансформации экономики Украины в систему рыночного типа проблемы социально-экономического преобразования села идентифицируются как наиболее сложные, что обуславливает необходимость продолжения аграрных реформ и разработки стратегии сельского развития. Аграрная политика, которая по отношению к селу должна способствовать экономическому росту и повышению уровня благосостояния крестьян, традиционно отождествлялась с производственным направлением отраслевого развития, при этом игнорировались сельские проблемы. Вследствие этого в Украине не сформировалось единых подходов относительно политики развития села с четко определенными приоритетами, механизмами реализации и институциональным обеспечением, а также распределением функций между разными уровнями власти и субъектами сельского развития (Зинчук, 2007; Куцмус, 2006). Отсутствие научно обоснованной системы ключевых подходов и реальных практических действий к формированию и реализации политики государства в этом направлении, ставит под угрозу существование сельского сообщества как такового, ведёт к постепенной, но уверенной утрате мультифункциональной роли сельского хозяйств, игнорированию значения диверсификации сельской экономики. Одновременно обеспечение данных направлений является приоритетом государственной политики стран Европейского Союза (ЕС), в сторону которого нацелен вектор внешнеэкономического развития Украины. Попытка предложения новых подходов, связанных с необходимостью обеспечения устойчивого сельского развития, от которого, в конечном счёте, зависит и общая национальная политика страны представляется в данном исследовании.

Несмотря на стремление отечественных ученых изыскать и предложить пути улучшения ситуации на селе, подавляющее большинство из разработанных в течение 2004–2006 гг. государственных стратегий и программ не были приняты и остались на уровне проекта. При этом следует отметить, что их характерной чертой является сосредоточенность на обеспечении роста объемов сельскохозяйственного производства и продовольственной безопасности.

Современное представление путей решения сельских социально-экономических проблем отображено в Государственной целевой программе развития украинского села на период до 2015 года. Целью программы является обеспечение жизнеспособности сельского хозяйства, его конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках, гарантирование продовольственной безопасности страны, сохранения крестьянства как носителя украинской идентичности, культуры и духовности. Вместе с тем, предложенные в ней пути и способы для достижения этой цели являются традиционными для большинства проектов аналогичного характера и предусматривают развитие социальной сферы села и развитие аграрного сектора экономики. Таким образом действия государства относительно реализации императивов аграрной политики в сфере развития села сохраняют свои “старые” характеристики, и сводятся, в частности к:

- разработка необходимых стратегий и программ осуществляется с соблюдением отраслевого подхода, обеспечивая тем самым приоритетность развития сельского хозяйства, а не села;

- разработке и реализации проектов сельского развития, которые строятся на основе подхода “сверху – вниз”, игнорируя инициативу и участие самих крестьян в этом процессе;

- приравнению сельского развития к развитию социальной сферы, что тормозит процесс формирования необходимых возможностей для полноценного развития социального капитала и обеспечения сельского населения общественными благами, что должно стать основной движущей силой прогрессивных тенденций возрождения села.

Следовательно, традиционный подход, который используется для разработки и реализации политики развития села не отвечает его потребностям и, как правило, не гарантирует ожидаемых результатов. Ввиду обстоятельств и процессов, которые идентифицируют современное социально-экономическое состояние села, необходим качественно новый подход к осуществлению политической деятельности в этой сфере, разработка и обоснование которого выступает **целью** данной статьи. **Объектом** представленного исследования выступает процесс социально-экономического развития села с учётом европейских перспектив Украины.

## Методика исследования

Теоретико-методологической базой исследования является теория сельского развития, в том числе и имеющийся опыт стран ЕС. Методика исследования политики развития села и перспективы её усовершенствования в Украине базировались на использовании определённых научных методов, а именно: системно-структурном, неопозитивистско-эмпирическом, синергетическом и проблемно-прогностическом. Так, системно-структурный метод в исследовании социально-экономического развития села предопределяется тем, что он выступает главным средством познания сущности сельских экономических явлений и процессов в условиях их целостности (Журавлёва, 2006). Применение такого метода позволяет исследовать село как целостную систему (Шепотько, 2000), состоящую из относительно самостоятельных, но взаимосвязанных элементов – сельский социум, сельская социальная сфера, сельская территория – взаимодействие которых предопределяет возникновение общих свойств целостного единства с характерной системой связей между слагаемыми.

Решение проблем сельского развития в общем и совершенствование политики в данном направлении, в частности, требуют диагностирования текущих условий на селе. Поэтому исследование индикаторов современного развития села осуществлялось с акцентом на неопозитивистско-эмпирическом методе, в основу которого положено более тщательное изучение явлений и процессов, их оценка. В данном контексте инструментарий исследования пополнился наряду с традиционными экономическими методами познания, которые позволяют дать оценку демографическим, трудовым, производственным и другим процессам, использованием социологического метода. В основу последнего были положены результаты анкетного опроса сельского населения, результаты которого дополнили официальные статистические данные и также позволили выяснить наиболее значимые с точки зрения респондентов проблемы сельского развития, оценить существующий эндогенный потенциал для их решения.

Синергетический метод (Ходаківський, 2009) служил основой философии исследования опыта развития сельских территорий в ЕС. Ориентация на лучшие европейские уроки предопределена стремлением Украины к интеграции с этой сложной многофункциональной экономической системой, в которой присутствует синтез культур и цивилизаций, а существующий уровень социально-экономического развития достигнут именно путем консолидации ресурсов стран-членов объединения, которые в то же время являются сложными системами с нелинейным многовариантным поведением (Зинчук, 2008). Определяющей чертой синергетического подхода в данном исследовании является подчеркнутая роль коллективных, кооперативных эффектов в процессах самоорганизации (Могильный, 2007). Целесообразность использования проблемно-прогностического метода объясняется тем, что обнаруженные в процессе

исследования проблемы села нуждаются в системе действий, направленных на их решение. Сущность этих действий предопределяет перспективные закономерности изменения состояния системы “село” в будущем.

## Результаты исследования

Интегрированность предложенного подхода предусматривает сочетание усилий государства и сельского населения (сельской общины, ее лидерского актива) в формировании политики развития села на основе эндогенного потенциала территории (рис. 1). Территориальная идея в интегрированном подходе к осуществлению политики сельского развития дает возможность его использования как на небольших, социально сплоченных территориях, которым присущие общие традиции, локальная идентичность, общие потребности и ожиданиями, так и на территориях имплементации целевой политики.

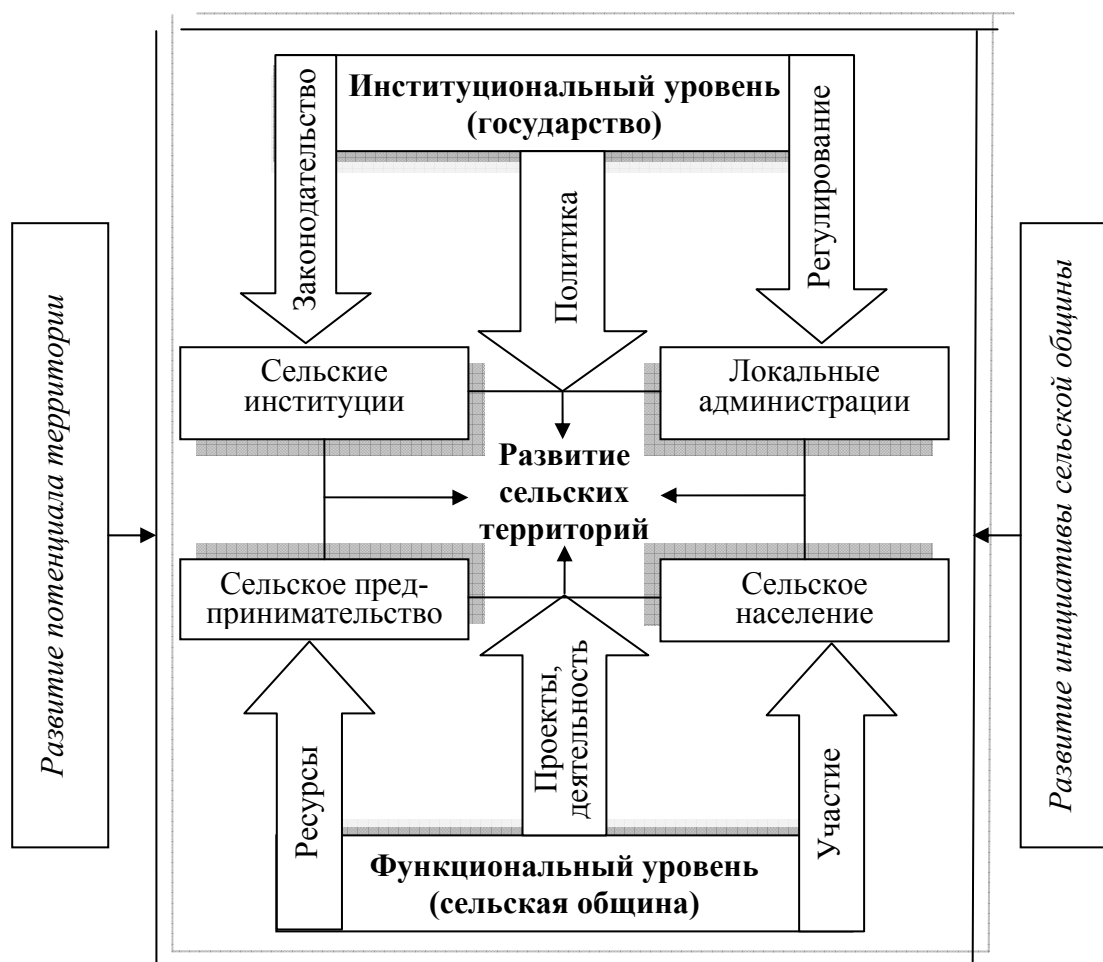


Рис. 1. Интегрированная модель развития сельских территорий

Это позволяет реальнее выявить местные сильные и слабые стороны, эндогенный потенциал (Гибадуллина, 2008), установить препятствия и возможности устойчивого развития. В отличие от отраслевого, такой подход можно охарактеризовать как локально ориентированный социально-экономический, поскольку им охвачены не только ресурсы, но и люди с их

постоянными потребностями. В основу интегрированного подхода положены принципы, которые способствуют наиболее полному использованию потенциала конкретной территории, а именно:

- системное развитие сельских территорий с учетом социальных, экономических, экологических составляющих, их особенностей и процесса взаимодействия;
- использование всех видов ресурсов, учитывая коротко- и долгосрочную перспективу;
- всестороннее сохранение культурных, исторических, духовных ценностей, сельского образа жизни, присущих конкретной территории;
- формирование равнозначных полноценных условий жизни для всех слоёв сельского общества;
- активное участие местного населения в развитии своей территории.

С позиции территориального понимания, интегрированный подход позволяет более точно определить необходимые действия для удовлетворения реальных потребностей и использования локальных конкурентных преимуществ. Для этого избранная территория должна иметь достаточную социальную сплоченность и необходимый для поддержки жизнеспособной стратегии локального развития человеческий, естественный, финансовый и экономический потенциал.

Вместе с тем, преимуществом такого подхода можно считать необязательность соблюдения установленных административных пределов, поскольку понятие территории не должно быть статическим и может изменяться в зависимости от определенных социальных или экономических сдвигов, смены роли сельского хозяйства, управления земельными ресурсами, экологической безопасности, понимания роли сельских территорий в целом. Кроме того, интегрированный подход позволяет учесть специфичность проблем села, круг которых часто определяется близостью к городам. В соответствии с критерием урбанизации сельские территории целесообразно классифицировать таким образом: 1) территории, размещенные рядом с густонаселенными промышленными центрами; 2) территории, отдаленные от густонаселенных центров с благоприятными естественными и структурными предпосылками для ведения агропромышленного производства; 3) депрессивные территории с преобладанием слаборазвитых сел и наличием сельскохозяйственных угодий, которые не используются в течение длительного времени (Мантино, 2008).

Каждый из отмеченных типов сельских территорий нуждается в индивидуальном подходе что касается политики развития села, поскольку проблемы сельских территорий первого типа ориентируются на более стремительное развитие, в то время как территории третьего типа нуждаются, в первую очередь, в поддержке, сдерживании негативных тенденций. Поэтому интегрированный подход к процессу развития сельских территорий считается наиболее перспективным, поскольку его внедрение позволяет сосредоточиться не на общих усреднённых, а на конкретных

проблемах села, присущих отдельной территории и разработать стратегию и механизм их преодоления. При этом необходимо отметить возможность существования большого количества разнообразных стратегий, которые могут быть использованы. Учитывая основные характеристики и тенденции социально-экономического развития села, которые были обнаружены в процессе исследования, проведенного на примере сел Житомирской области, реализация предложенного подхода к политике их развития может основываться на основе стратегии диверсификации сельской экономики. Эта стратегия будет способствовать решению таких проблемных вопросов, как безработица, низкий уровень доходов, недостаточность использования существующего потенциала и т. п.

Выбор в пользу интегрированного подхода к осуществлению политики развития села связывается также с важностью для реализации этого процесса эндогенных факторов, которые, в зависимости от ситуации, могут развиваться в будущем и определять перспективы развития территории. К ним необходимо отнести: *физические ресурсы* и *управление ими* (природные ресурсы, инфраструктура, историческое и архитектурное наследие); *человеческие ресурсы* (демографическая характеристика и социальная структура сельского населения); *деятельность предприятий* (размер, эффективность, позиция на рынке) и *рабочие места* (структура, стабильность, условия труда и т. п.); *ноу-хау* и *навыки, опыт* (технологии, исследования, возможности развития); *территориальная культура* (формы общения, интересы, обычаи, жизненные убеждения и взгляды местных жителей); *управление* (локальные институты и администрации, общественные организации, политические “правила игры”, взаимодействие участников процесса управления территорией) и *демократия* (формы взаимодействия и участия); *вид* и *восприятие территории* (непосредственно обитателями); *внешние отношения* (степень интеграции территории на разных рынках, внешние контакты и взаимодействие).

Совокупность перечисленных элементов составляет капитал территории определяет ее уникальные особенности, а поэтому в процессе ее развития заданием интегрированного подхода является обеспечение эволюции имеющихся ресурсов, сохранения многогранности сельской территории как среды жизни и деятельности человека. Вместе с капиталом территории, неотъемлемой составляющей данного подхода является партнерство между участниками процесса локального развития (правительственные и общественные организации, администрации, учреждения и т. п.) для разработки программ и проектов, стратегий совместно с сельскими общинами, ведение переговоров с региональным или национальным уровнями власти. В этом направлении интегрированный подход отстаивает новый взгляд на взаимоотношения между обществом и властью, поощряя к сотрудничеству и консультированию в процессе разработки проектов развития. Следовательно, интегрированность в процессе развития села неразрывно связывается с восходящей инициативой крестьян в

стратегической деятельности и реализации соответствующих программ и стратегий.

Восходящая инициатива как главная движущая сила интегрированного подхода предусматривает участие местного населения в процессе принятия решений относительно разработки стратегии развития и определения ее главных приоритетов. Необходимо заметить, что такое участие крестьян в политике развития села не может противопоставляться традиционной деятельности государства по направлению сверху–вниз как альтернативная, но дополняя или взаимодействуя с ней, позволяет получить лучшие результаты в территориальном развитии, поскольку более широко учитываются потребности общества. Механизм взаимодействия отмеченных вертикальных инициатив в реализации политики развития села будет иметь следующий вид (рис. 2):

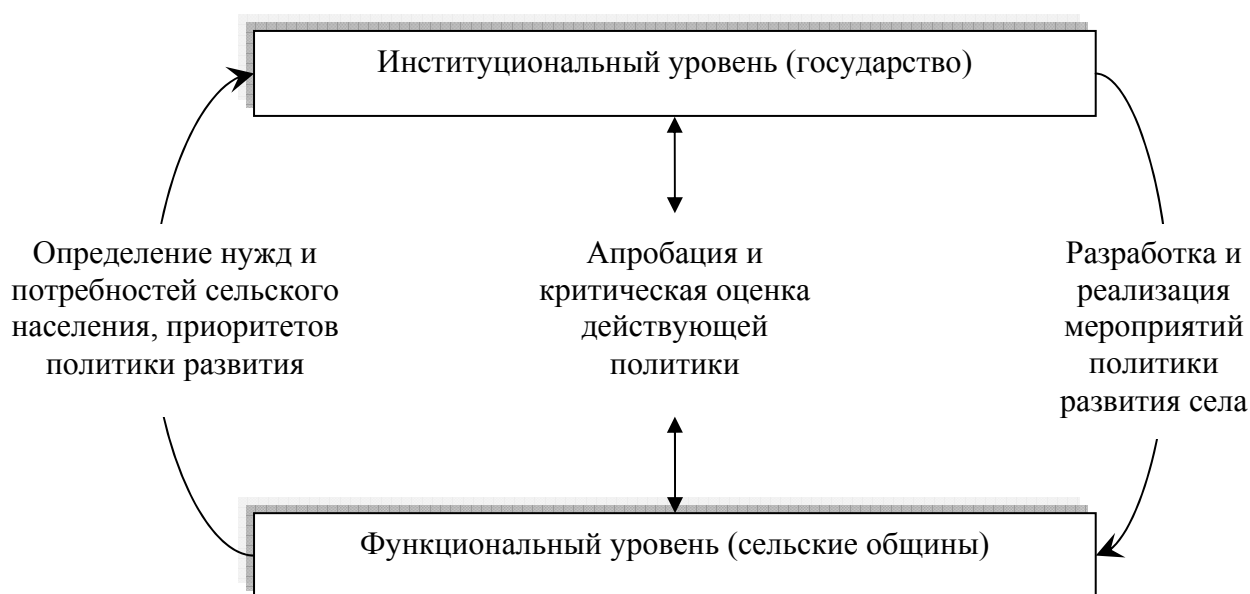


Рис. 2. Механизм взаимодействия вертикальных инициатив в политике развития села

Необходимо учитывать, что использование инициативы крестьян в политике развития села не может быть систематическим для всех ситуаций и территорий. Учитывая конкретные особенности отдельных территорий, она должна выступать скорее как тенденция или желаемый рабочий подход, чем действительность. Но ее существование все же является необходимым, поскольку благодаря консультациям и сотрудничеству в разработке разнообразных аспектов политики обеспечивается участие общества в целом или разных за социальными и экономическими интересами групп населения, разработчиков идей и проектов, представителей государственных и частных, общественных организаций. При этом участие отмеченных категорий лиц является необходимым на разных стадиях – в период анализа ситуации, определения главных стратегических направлений и формулировки стратегии (или программы), в процессе имплементации, реализации и оценки

результатов, – и является возможной как непосредственно для конкретных лиц, так и представителей отдельных групп или организаций.

Реализация интегрированного подхода к политике развития села должна осуществляться благодаря выполнению основных задач:

1) привлечение сельских общин и разных сельских институций и организаций к активному участию в процессе разработки стратегии развития, которое способствует обмену информацией и поиску всесторонне обоснованных путей деятельности, в то же время гарантируя прозрачность процедуры принятия решений;

2) генерирование идей и развитие инициативы через поощрение встреч и диалога между людьми, обмена опытом и знаниями;

3) достижение согласия благодаря общему принятию решений, которое способствует представлению и учету интересов всех слоев населения, зглаживанию конфликтов, налаживанию новых связей;

4) обеспечение признания разнообразных потребностей – социальная и экономическая сплоченность является предпосылкой сбалансированного устойчивого развития села;

5) делегирование полномочий принятия решений правительственного уровня на локальный, что позволяет осуществлять управление новыми идеями и проектами, которые возникают в ходе общего принятия решений;

6) достижение осязаемого улучшения качества жизни сельского населения.

Следовательно, имплементация интегрированного подхода к развитию села нуждается в активных действиях со стороны сельских общин, а потому низкий уровень самоорганизации и неразвитость коллективной деятельности, которые присущи большинству сёл, могут стать существенными препятствиями для этого процесса. Ключевым элементом преодоления этих недостатков является, прежде всего, формирование ощущения “общности” в действиях членов сельской общины, возможности реализации собственной инициативности и выявления индивидуальной позиции. Восходящая инициатива благодаря специфическим инструментам, может использовать эту общность на четырех уровнях формирования стратегии локального развития (рис. 3), а также как активный инструмент преодоления психологических препятствий, которые стоят на пути к его распространению – низкий уровень самосознания крестьян (Бородина, 2003), неуверенность в собственных силах, безынициативность и т. п.

Использование восходящего подхода к политике развития сельских территорий достаточно распространено в странах Европейского союза и поддерживается общественной инициативой LEADER (Зинчук, 2007), которая, невзирая на достаточно незначительную долю в бюджете структурных фондов, обеспечивает достаточно осязаемые результаты. Таким образом, эта инициатива не только финансирует проекты на функциональном уровне, но и осуществляет продвижение подобного подхода среди жителей сельских территорий.



В Украине в результате неразвитости институциональной среды для политики развития села не существует организации, которая бы взяла на себя такие функции. Именно поэтому необходимым является активное развитие сельскохозяйственных совещательных служб, которые на начальном этапе должны информировать сельскую общественность относительно возможности применения восходящего подхода в локальном сельском развитии и обеспечивать поддержку этого процесса.



Рис. 3. Общность членов общины в политике развития села

Подводя итог вышесказанному, необходимо подчеркнуть, что использование интегрированного подхода к развитию сельских территорий будет способствовать не только росту конкурентоспособности сельских территорий и развитию региона в целом, но и получению ряда микро- и макроэкономических эффектов, в частности благодаря обеспечению роста ВВП, повышению регионального уровня занятости и образования, поддержке достижения европейских стандартов транспортных и информационных сетей, интенсификации процесса роста в структуре экономики доли секторов с высокой добавочной стоимостью, развитию технологий информационного общества, поддержке участия в процессах развития и модернизации всех регионов и общественных групп в Украине.

## Выводы

1. Результаты исследования социально-экономического развития украинского села в условиях аграрных реформ свидетельствуют о том, что с одной стороны, развитие села является приоритетным в реализации государственной аграрной политики, но, с другой стороны, социально-экономические преобразования происходят достаточно медленно и не решают существующих проблем.

2. Социально-экономическое развитие села является ключевым элементом государственной аграрной политики, которая в современной интерпретации определяет его как сельское развитие. За счет реализации политики сельского развития государство создает условия не только для роста благосостояния сельского населения, но и обеспечения конкурентоспособности сельских территорий, полной реализации их экономического потенциала. Однако эффективность решения проблем села нуждается в усилении действий государства путем привлечения частного и общественного секторов как самостоятельных субъектов сельского развития. Присутствие участников этих секторов нивелирует исключительность роли государства в политике сельского развития и расширяет ее приоритеты.

3. Интегрированный подход к политике социально-экономического развития села предусматривает сочетание усилий государства и сельской общины для определения перспектив сельского развития в соответствии со специфическими социо-эколого-экономическими условиями конкретной территории. Именно такой формат сотрудничества позволяет усилить акцент на общественных потребностях крестьян и оптимизировать использование эндогенного потенциала территории, всесторонне способствовать сохранению присущих ей культурных, исторических, духовных ценностей и образа жизни, формированию полноценных условий жизни для всех прослоек сельского общества, активному участию местного населения в процессе обеспечения социально-экономического развития села.

## Литература

1. Mantino, F. (2008). Typology of rural areas in Italy and its role in strategic programming // *Europe's rural areas in action: Facing the challenges of tomorrow*. – Limassol (Cyprus).
2. Бородіна, О. (2003). Людський капітал як основне джерело економічного зростання // *Економіка України*. № 7.
3. Гибадуллина, Е. (2008). Принцип системности в разработке стратегии экономического развития региона // *Автореферат на соискание научной степени к.е.н.* – Волгоград.
4. Журавлєва, Г. (2006). Методологія дослідження економічних процесів // <http://www.rea.ru/portal> [17 03 2009].
5. Зінчук, Т. (2007) Нова парадигма сільського розвитку Європейського Союзу: перспективи для України // *Актуальні проблеми економіки*. № 11.
6. Зінчук, Т. (2007). Роль програми “LEADER” у формуванні західноєвропейської моделі сільського розвитку // *Український соціум*. № 5–6.

7. Зінчук, Т. (2008). Європейська інтеграція: проблеми адаптації аграрного сектора економіки: Монографія. – Київ: Інститут економіки та прогнозування НАН України.
8. Куцмус, Н. (2006). Концептуальні підходи до управління розвитком сільських територій в умовах євроінтеграційного курсу України // Вісник Хмельницького національного університету. № 86. – Хмельницький: ХНУ.
9. Могильний, О. (2007). Вплив соціального капіталу на конкурентоспроможність сільського соціуму // Роль соціального капіталу та локальних ініціатив у забезпеченні сільського розвитку: Міжнародний симпозіум – Житомир: “ДНВЗ Державний агроекологічний університет”.
10. Ходаківський, Є. (2009). Методологія наукових досліджень в парадигмі синергетики. – Житомир: ЖДТУ.
11. Шепотько, Л., Прокопа, І., Гудзинський, С. (2000). Сільський сектор України на рубежі тисячоліть. – Київ: Інститут економіки НАН України.

## **RURAL DEVELOPMENT POLICY: INTEGRATED APPROACH**

**Tatyana Zinchuk, Natalia Kutsmus**  
*Zhytomyr National Agroecological University*

### **Summary**

In the article Key descriptions of modern rural development policy in Ukraine are probed, its basic failings are identified. As a result of the conducted research the innovative approach to the rural development policy is developed, essence of which consisted of determination of development prospects, which is based on activity association of the state and rural community for joint determination of priorities proceeding from endogenous potential and socio-ecology-economical terms of rural territory. Basic advantages of the use of offered approach are expounded. The system of strategic aims of rural development policy and the directions of their realization are developed.

*Key words: integrated approach, rural development policy, rural areas.*