

УДК 911.373:338.43(477)

О.І. Павлов

д.е.н., професор

Одеський регіональний інститут державного управління

ПРОЕКТУВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ БАЗОВОГО РІВНЯ

Обґрунтовано необхідність системного підходу до проектування розвитку сільських територій базового рівня відповідно до їх складної структурної будови, багатомірно та поліфункціональності.

Постановка проблеми

Деградація сільських територій, неконкурентоспроможність аграрної галузі, зубожіння селян значною мірою зумовлені непослідовністю, незавершеністю, а деякою мірою і необґрунтованістю аграрної реформи, яка здійснюється без належного концептуального та інституціонального забезпечення. З цієї причини політико-управлінські рішення приймаються методом проб та помилок, за принципом політичної доцільності, без наукового передбачення їх наслідків для поступального розвитку суспільства. Все це актуалізує проблему проектування розвитку сільських територій.

Аналіз останніх досліджень

Окремі аспекти досліджуваної проблеми висвітлено в працях вітчизняних економістів. Так, О.М. Бородіною розкрито концептуальні підходи до сільського розвитку на основі соціальних інновацій у сільських громадах [2], І.В. Гончаренком – функціонування сільських територій регіонального рівня [3], Г.О. Дробенком, Р.Л. Брусаком і Ю.І. Свірським – стратегічне планування розвитку територіальних громад [4], Д.Ф. Крисановим і Л.Н. Удовою – кластеризацію економічної діяльності як інструменту сталого розвитку сільських територій [6], М.Ф. Кропивком – організацію розвитку сільських територій на самоврядних засадах [7]. Проте проектування розвитку сільських територій поки що не стало об'єктом спеціального наукового дослідження.

На підставі аналізу Галузевої програми соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад (модельного проекту «Нова сільська громада») обґрунтовано необхідність системного підходу до проектування розвитку сільських територій базового рівня.

Об'єкт та методика дослідження

Об'єктом дослідження є проектування розвитку сільських територій як суспільного процесу.

Методологія дослідження ґрунтується на системному підході, за яким сільські території поділяються на економічну, соціальну та екологічну складові. Теоретичну основу дослідження становлять теорія територіальної організації

суспільства та концепція сільського розвитку, в контексті яких розвиток сільських територій розуміється як суспільний процес.

Результати досліджень

В основу проектування покладено системний підхід, згідно з яким організаційним ядром сільських територій базового рівня виступає територіальна громада, а їх рушійною силою – диверсифікована економіка. Визначення сутності та завдань проектування розвитку сільських територій базового рівня передбачає з'ясування категоріально-понятійного апарату. Перш за все, це стосується терміну проект (від англ. project – прототип), який означає певну ідею або образ у вигляді відповідних обґрунтувань та розрахунків, що розкривають уявний задум і можливість його практичної реалізації.

Стосовно поняття «розвиток» зауважимо, що філософський енциклопедичний словник визначає його як закономірну зміну матерії та свідомості, як поступальний рух, перехід від одного стану до іншого [15, с. 382]. У великому енциклопедичному словнику розвиток визначається як спрямована, закономірна зміна об'єкта (системи), в результаті якої виникає його новий якісний стан, змінюється структура [1, с. 991]. У спеціальній науковій літературі розвиток визначається як незворотна, спрямована, закономірна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів [13, с. 174; 14, с. 33]. При цьому розвиток тлумачиться як перехід можливості в дійсність, як виникнення нового, тобто акцент робиться на його еволюційному, поступовому характері.

Сільські території визначаються як складні за своєю структурною будовою соціально-просторові утворення, як система, кожний з елементів якої входить до їх певної складової: соціальної (поселення, населення, соціальна сфера і відповідна інфраструктура), економічної (виробничо-господарський комплекс і відповідна інфраструктура, землі) та екологічної (природне середовище). Населення як компонент соціуму входить до соціальної складової, а як один з елементів виробничого процесу – до економічної складової. Не менш універсальним компонентом є землі (економічна та екологічна складові) [8, с. 132]. Ієрархічна структура сільських територій представлена такими їх рівнями: базовим, районним, регіональним та загальнодержавним, які співвідносяться між собою за принципами «матрьошки». Сільські території базового рівня уособлені територіальною громадою як певним соціумом та перебувають під юрисдикцією відповідної сільської ради. Тобто для кожної території базового рівня характерні своє місцезнаходження та місцезрозвиток.

Таким чином, сільські території є сегментом простору в його фізичному, біотичному й антропному вимірах. Іншими словами, це фізична територія, в межах якої існують і розвиваються представники рослинного, тваринного світу і людина як біосоціальна істота.

Для сільських територій характерні такі специфічні просторові параметри та характеристики, як площа, протяжність, компактність, конфігурація, географічне

розташування, людність, щільність, кліматичні умови, особливості ландшафту, що відіграють певну роль у їх функціонуванні. Сільські території можна ідентифікувати як природне, виробниче, антропне середовище, або середовище життєдіяльності в широкому розумінні. Сільські території диференціюються на певні типи за такими критеріями: етнічною ознакою; ступенем ресурсозабезпеченості; політико-правовим статусом; видом та режимом використання; ступенем розвитку; складністю; значенням функцій; різновидом господарських функцій. Крім того, сільські території поділяються на такі різновиди: типово аграрні; перехідні, «змішані» території (сільські урбанізовані зони й ареал, що більш відомі як передмістя); території зі спеціальним режимом функціонування (оздоровчо-рекреаційні, гірські та прикордонні).

Системне представлення сільських територій має передувати проектуванню як процесу створення образу реально існуючого об'єкта. Таке зауваження набуває особливого значення у зв'язку із затвердженням Міністерством аграрної політики України Галузевої програми соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад (модельного проекту «Нова сільська громада») [10]. Метою Галузевої програми є розроблення взірцевих моделей соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад на засадах запровадження конкурентоспроможного та екологічнобезпечного сільськогосподарського виробництва, підвищення рівня життя сільського населення, створення комфортних умов проживання на селі й на цій основі забезпечення сталого розвитку сільських територій. Основними завданнями Галузевої програми є: диверсифікація виробництва і підвищення рівня зайнятості сільського населення та зменшення трудової міграції; стимулювання створення нових робочих місць та розвитку підприємницької діяльності; розвиток партнерства держави, бізнесу та територіальних громад; узгодження економічних інтересів держави та суб'єктів господарювання, оптимізація територіально-виробничої та соціальної інфраструктури сільської поселенської мережі; формування дієвої системи управління розвитком сільських територій з урахуванням стандартів ЄС щодо мінімізації техногенного впливу виробництва на навколишнє середовище та людину [10].

Фінансування Галузевої програми розвитку сільських територіальних громад здійснюватиметься в межах бюджетних видатків на виконання завдань та проведення заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р., Державної цільової економічної програми підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 р., інших державних програм. Також залучатимуться кошти місцевих бюджетів, приватних інвестицій, міжнародної технічної та фінансової допомоги. Модельний проект «Нова сільська громада» спрямований на розроблення та реалізацію демонстраційних програм соціально-економічного розвитку п'яти сільських територіальних громад у п'яти регіонах України, що характеризуються притаманними їм особливостями соціального устрою та ведення господарства:

на Поліссі (Житомирська обл.), в Карпатському регіоні (Івано-Франківська обл.), на Наддніпрянщині (Черкаська обл.), Донбасі (Донецька обл.) та в Криму.

Від виконання проекту очікується підвищення рівня зайнятості та збільшення доходів населення сільських громад; розвиток підприємницьких структур у сільському господарстві та в невиробничій сфері; збільшення виробництва конкурентоспроможної на внутрішніх і зовнішніх ринках продукції сільського господарства; поліпшення екологічної ситуації у сільській місцевості; підвищення забезпечення сільських населених пунктів об'єктами соціальної інфраструктури та поліпшення соціального обслуговування сільського населення; активізація приросту інвестицій за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування, яка має відбуватися через формування ефективної інвестиційної політики розвитку сільських територіальних громад.

Міністерством аграрної політики України затверджено критерії оцінки стану соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад для участі у Галузевій програмі: адміністративно-територіальний устрій; соціально-демографічна характеристика; площа сільськогосподарських угідь; розвиток економіки; забезпеченість об'єктами соціальної інфраструктури; благоустрій сіл; наявність суб'єктів соціального обслуговування територіальних громад; екологічна безпека та забрудненість; наявність органів самоорганізації населення та об'єднань громадян; фінансове забезпечення розвитку місцевих бюджетів сільської територіальної громади; участь господарюючих суб'єктів у розвитку сільської територіальної громади [11].

На підставі порівняльного аналізу цих критеріїв можна зробити висновок про те, що вироблені в експериментальному порядку проекти постають ідеальними моделями розвитку сільських територіальних громад на засадах галузевого підходу, на основі яких передбачається будувати розвиток певних типів сільських територій базового рівня. З огляду на градацію критеріїв, ставка зроблена на розвиток громад з позитивною динамікою розвитку, за термінологією радянських часів – перспективних сіл. При цьому базовими є критерії, пов'язані з природно-ресурсною, аграрно-галузевою та соціально-демографічною характеристиками, частка яких складає майже 55 % від їх сукупної бальної оцінки [11]. Відкритим залишається питання про шлях розвитку сільських територій, що перебувають у стані деградації, до яких за статистикою віднесена практично кожна третя з них.

Не викликає оптимізму виключно галузевий підхід до вирішення проблем розвитку сільських територіальних громад. Проте цьому є своє пояснення, якщо врахувати, що модельний проект «Нова сільська громада» було презентовано одночасно з Комплексною Державною програмою реформ та розвитку сільського господарства України [12]. Базовим документом для їх підготовки слугувала Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». У цьому ж контексті слід розглядати рішення Кабінету Міністрів України про скасування розпорядження щодо Концепції Державної цільової програми сталого розвитку

сільських територій на період до 2020 р. [9]. Такий хід можна розцінювати як повернення до Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р., затвердженої у вересні 2007 р. Змінилася тактика її виконання, суть якої полягає у ставці на нові підходи, матеріалізовані у згаданих проектах Концепції та Галузевої програми, здійснення яких передбачається без залучення додаткових коштів державного бюджету. Водночас підвищується соціальна відповідальність бізнесу за стан вітчизняного сільського господарства. З іншого боку, великий бізнес виявляє свою зацікавленість до природно-ресурсного потенціалу сільських територій, передусім земель сільськогосподарського призначення. Як наслідок, розвиток сільського господарства в Центральній Україні, а також туристичної інфраструктури у Західній Україні та Криму віднесено до двох з трьох напрямів модернізації України [5]. Таким є політичне підґрунтя прийняття документів, що аналізуються.

Дещо інший концептуальний підхід до сільського розвитку пропонує О.М. Бородіна, на переконання якої головна проблема сільського розвитку полягає у нещадній експлуатації природних ресурсів сільських територій для задоволення інтересів великих аграрних компаній, представників фінансово-промислового капіталу. Для виправлення ситуації пропонується впровадження соціальних інновацій – «приватних громадських ініціатив щодо поліпшення сільського життя, які виникають і розвиваються на локальному рівні в сільських громадах та забезпечують мультиплікативний вплив на економічний розвиток громади і території» [2, с. 75]. Іншою вихідною методологічною основою дослідження сільського розвитку О.М. Бородіної є концепція багатофункціональності сільського господарства, яка відображає його функції у трьох взаємопов'язаних сферах: економічній, соціальній та екологічній [2, с. 69].

На наш погляд, обмеження сільського розвитку сільськогосподарською галуззю дещо звужує пізнавальний потенціал концептуального підходу О.М. Бородіної. До того ж не повною мірою розкриті механізми формування самодостатніх сільських громад. Залишається, як і раніше, не вирішеною проблема гармонізації інтересів територіальних громад, базовий інтерес яких полягає у створенні сприятливого життєвого середовища, та підприємницьких структур, зацікавлених передусім в отриманні прибутку. У зв'язку з цим виникає декілька ключових питань, у тому числі щодо координатора суспільних інтересів. Очевидно, що ним має бути держава. З одного боку, базовий рівень сільських територій передбачає активну роль у суспільних перетвореннях територіальної громади, а з іншого – саме сільська спільнота демонструє своє небажання щось міняти у своєму житті, а переважна більшість молоді взагалі назавжди залишає село. І тут однією мотивацією не обійтися, потрібен цілий комплекс взаємопов'язаних заходів, у реалізації яких мають брати участь усі зацікавлені сторони – громадськість, держава, товаровиробники. Серед цих заходів провідна роль належить проектуванню розвитку сільських територій базового рівня, яке поки що перебуває у тіні прогнозування, планування та програмування. Гіпотетичне перетворення сільських територій у процесі

проектування потребує врахування їх структури та функцій, що віддзеркалюють їх комплексний розвиток (рис. 1).

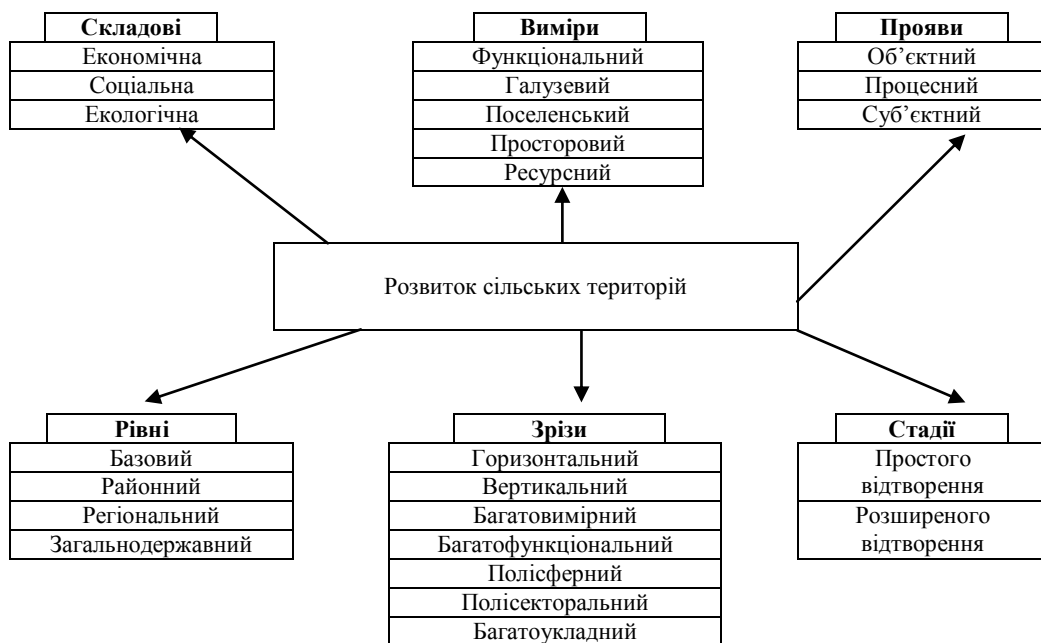


Рис. 1. Комплексність розвитку сільських територій

Джерело: власні дослідження.

Всебічне уявлення про розвиток сільських територій дає його розгляд у тому чи іншому зрізі. Найбільш об'єднальним серед них є горизонтальний зріз. Він проявляється у контексті складових сільських територій та їх компонентів, функцій, галузей, ресурсів, укладів, секторів тощо. Вертикальний зріз представлений першою стадією розвитку сільських територій (відродження або простого відтворення) та другою стадією – сталого розвитку (розширеного відтворення). Багатофункціональність представлено такими базовими функціями сільських територій – виробничо-господарською, оздоровчо-рекреаційною, природоохоронною та соціальною. Полісферний характер розвитку сільських територій впливає з їх системної характеристики й представлений економічною, соціальною, екологічною, а також політичною (розглядається в контексті суб'єктного прояву) та духовною (світоглядний аспект) сферами.

Полісекторальний зріз розвитку сільських територій презентують аграрний сектор, сектори переробної промисловості, торгівлі тощо. Багатоукладність розвитку сільських територій представлена суб'єктами господарювання ринкового типу різних організаційно-правових форм, державними та

колективними підприємствами. Багаторівневість сільських територій була охарактеризована раніше.

Метою проектування розвитку сільських територій є приведення їх стану у відповідність до суспільного призначення цих соціально-просторових утворень, а саме: гарантування продовольчої безпеки країни; формування сприятливого життєвого середовища, збереження селянства як носія української ідентичності та державності; здійснення соціального контролю над територією; вирівнювання умов життєдіяльності міського і сільського населення; досягнення та підтримання балансу між економічним, соціальним та екологічним розвитком.

Досягнення мети проектування сприятиме виконанню таких завдань: врахування й реалізація загальнодержавних, регіональних, районних інтересів та інтересів сільських територіальних громад (просторовий вимір); збереження поселенської мережі та її оптимізація (поселенський вимір); відтворення ресурсного потенціалу (ресурсний вимір); створення сприятливого життєвого та природного середовища, забезпечення сталого розвитку (галузевий вимір); визначення пріоритетних функцій відповідно до специфіки територій (функціональний вимір).

Посидання територіального й галузевого підходів за рахунок проектування розвитку економічної, соціальної та екологічної складових сільських територій забезпечує дотримання принципів сталості процесів розвитку, гармонійності розвитку людини та соціальної справедливості. Згідно з принципом сталості, передбачається формування такого типу суспільного й економічного розвитку, що базується на ідеї узгодження темпів економічного та соціального розвитку з можливостями природних систем забезпечувати ці темпи мінеральними й біологічними ресурсами, з одного боку, та межами здатності біосфери до асиміляції забруднень та інших негативних впливів господарської діяльності – з іншого. Принцип гармонійності розвитку людини передбачає задоволення фізичних, духовних та інших потреб сучасної людини впродовж усього життя й розширення можливостей вибору. Принцип соціальної справедливості означає забезпечення можливості рівного доступу громадян до всіх видів ресурсів для підтримки економічних передумов відтворення та розвитку людини, рівного доступу до соціальних благ.

До основних проблем, що перешкоджають побудові сутнісних характеристик об'єкта проектування і в кінцевому результаті досягненню його якісно нового стану, слід віднести такі: гальмування процесу розробки та затвердження генеральних планів забудови сільських населених пунктів; нерозмежованість державної та комунальної власності на землю; відсутність нормативної грошової оцінки земель сільських населених пунктів, що не дозволяє об'єктивно визначити розміри земельного податку та орендної плати за земельні ділянки; відсутність соціальних паспортів у переважної більшості

сільських населених пунктів. Ефективність проектування розвитку сільських територій значною мірою залежить від методики його здійснення, зокрема: визначення цільової орієнтації проекту з виділенням його провідних ланок; чіткої адресності проектних завдань; надання переваги соціально-економічним критеріям при побудові системи показників; ресурсного забезпечення проекту, передусім фінансування; поєднання наукових, економічних, соціальних і організаційно-управлінських заходів.

Висновки

Управлінською практикою доведено неможливість вирішення проблем розвитку сільських територій методами галузевої політики. Цей висновок цілком стосується й спроби розвитку сільської територіальної громади виключно за рахунок галузевої програми. Сенс розробки модельного проекту на базі лише п'яти сільських громад виправданий за умови їх розгляду як певних базових сценаріїв. При цьому пріоритет у проектуванні їх розвитку, включаючи й вибір видів виробничо-господарської діяльності, має належати сільським громадам. Обов'язок держави полягає у створенні відповідних для цього умов.

Перспективи подальших досліджень

Подальші розвідки щодо проектування розвитку сільських територій базового рівня слід спрямувати, по-перше, на з'ясування взаємозв'язку між прогнозуванням, плануванням, програмуванням та проектуванням, по-друге, на розробку пілотних проектів розвитку різних типів та різновидів сільських територій з урахуванням регіональної та зональної специфіки.

Література

1. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп.; [гл. ред. А.М. Прохоров]. – М.: БРЭ, 1997. – 1456 с.
2. *Бородіна О.* Соціальні інновації в системі сільського розвитку: концептуальні підходи / *О. Бородіна* // Економіка України. – 2010. – № 9(594). – С. 68–77.
3. *Гончаренко І.В.* Ретроспектива формування сільських територій регіонів України / *І.В. Гончаренко* // Регіональна економіка. – 2008. – № 3(49). – С. 204–209.
4. *Дробенко Г.О.* Стратегічне планування розвитку територіальних громад: методичний посібник / *Г.О. Дробенко, Р.Л. Брусак, Ю.І. Свірський.* – Вид. 2-ге. – Львів: Сполох, 2001. – 117 с.
5. Колесников назвал три направления модернизации Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.atlant.ws/?set=news&mc=readfull&do=335877>.

6. *Крисанов Д.* Кластеризація економічної діяльності та обслуговування як інструмент сталого розвитку сільських територій / *Д. Крисанов, Л. Удова* // *Економіка України*. – 2009. – № 10(573). – С. 69–75.
7. *Кропивко М.Ф.* Організація державного і самоврядного управління розвитком сільських територій / *М.Ф. Кропивко* // *Економіка АПК*. – 2005. – № 11(133). – С. 60–62.
8. *Павлов О.І.* Сільські території України: функціонально-управлінська модель: монографія / *О.І. Павлов*. – Одеса: Астропринт. – 2009. – 344 с.
9. Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 121: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 верес. 2010 р. №1761-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua/index.php?page=hotline&file=337729-02092010-0.txt&code=1761-2010-%D1%80>.
10. Про затвердження Галузевої програми соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад (модельного проекту «Нова сільська громада»): Наказ Міністерства аграрної політики України від 1 черв. 2010 р. № 2890 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN56844.html
11. Про затвердження критеріїв оцінки стану соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад, складу комісії та Положення про неї: Наказ Міністерства аграрної політики України від 22 черв. 2010 р. № 342 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN57677.html
12. Проект Концепції Комплексної державної програми реформ та розвитку сільського господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minagro.kiev.ua/page/?10461>.
13. *Смирнов Э.А.* Основы теории организации: учебное пособие для вузов / *Э.А. Смирнов*. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 375 с.
14. Україна: основні тенденції взаємодії суспільства і природи у ХХ ст. (географічний аспект) / За ред. Л.Г. Руденка. – К.: Академперіодика, 2005. – 320 с.
15. *Философский энциклопедический словарь* / Гл. ред.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М.: Сов. энцикл., 1983. – 840 с.