

Ю. Е. Губені

### **Розвиток сільських територій: вибрані тези до конструювання політики**

*Сформовано тези конструювання політики розвитку сільських територій з використанням принципів «take policy» та «analysis policy». Обґрунтовано необхідність розробки вітчизняної політики розвитку сільських територій з врахуванням європейського досвіду та теоретико-методологічної бази. Розглянуто зміст, складові та принципи політики розвитку сільських територій у Європейському Союзі, в Польщі зокрема. Обґрунтовано необхідність визначення понять «сільські території» на різних рівнях адміністративного поділу.*

*Ключові слова: розвиток сільських територій, конструювання політики, Європейський Союз, PROW.*

Розвиток сільських територій (РСТ) є актуальною та все більш популярною темою наукових досліджень. Хоча навіть польські дослідники відзначають, що «...до 1997 року термін *розвиток сільських територій* був відомий лише в окремих наукових публікаціях [1, с. 21]. На жаль кількість публікацій із проблематики РСТ не трансформувалися у якусь чітку систему поглядів, методик, визначень чи моделей, які б дозволили стверджувати про формування основ методології політики РСТ. Можливо деяким винятком в лавині словесної еквілібристики з питань РСТ є монографія О. Павлова [2] та колективна монографія видана за ред. В. Борщевського [3].

Словами М. Вебера можна стверджувати, що «лише формулювання ясних, чітких понять для різних можливих точок зору – це той єдиний шлях, здатний вивести за межі порожніх фраз» [4, с. 261]. Однак це завдання є вкрай складним, оскільки, за словами Й. Шумпетера: «синтез узагалі, тобто координація методики та висновків на різних напрямках досліджень, річ складна...» [5, с. 69].

У цій публікації зроблено спробу окреслити перелік деяких найважливіших завдань для формування бази методології політики РСТ. Однак при цьому ми робимо застереження щодо: а) необхідності теоретичної бази політики РСТ; б) критичного сприйняття вітчизняної емпіричної бази; в) необхідності європейського спрямування політики РСТ [4].

Ще донедавна тематика РСТ розглядалась майже виключно через призму регіонального соціально-економічного розвитку. Зараз ці дослідження все більше мають на меті обґрунтувати теоретичні, методологічні та

© Ю. Е. Губені, 2013.

прикладні питання розвитку сільських територій. Це обумовлено двома головними чинниками: а) об'єктивною необхідністю надати політиці розвитку сільських територій чіткості та результативності; б) докорінною зміною сутності, статусу та інституційного наповнення сільських територій.

Політика РСТ є специфічною комбінованою діяльністю уряду, регіональних владних структур, місцевого самоврядування, громадських організацій та громад. Конструювання такої політики у більш загальному підпадає під означення «розробка політики», відоме у західних економіках під означенням *«make policy»*. Дослідження ж ефективності і результативності підпадає під більш універсальне визначення «аналіз політики» (англ. – *«analysis policy»*). При цьому ми погоджуємось з Д. Веймером, що «аналіз політики застосовує теорію та емпіричні методи суспільних наук для передбачення наслідків можливих варіантів політики» [7, с. 22]. Аналіз політики «включає в себе систематичне вивчення природи, причин і наслідків альтернативних заходів державної політики, з особливим акцентом на визначенні тих дій, які дозволять досягти задекларовані цілі» [8, с. 22].

Комбінація «розробки політики» та «аналізу політики» передбачає врахування не лише організаційної, економічної та правової складових, які можуть мати більш-менш раціональні мотиви, але й суттєвої «*політичної*» складової. Політика, як відомо, є принципами та сукупністю правил і алгоритмів для прийняття рішень і досягнення раціональні результати. Тому політику можна розглядати є сукупність заяв про наміри, і реалізований у вигляді процедур або нормативно-правових актів (НПА). Очевидно, що раціонально і процедурно сформована політика сприяє усуненню суб'єктивності та спонтанності прийняття рішень.

Ключовими питаннями, які необхідно вирішити для формування принципів, складовий та інструментів політики РСТ є необхідність визначення дефініції термінів: а) територія; б) сільська територія; в) суб'єкти та об'єкти розвитку сільських територій; г) принципи та способи регулювання РСТ. Значним чином ці питання лежать в площині визначення «моделі сільського розвитку», а більш загально, у теоретичній дискусії про участь та роль держави у суспільному житті (рис. 1).

Важливою і обов'язковою умовою РСТ є активізація місцевого самоврядування, надання йому реальних повноважень, не лише фінансових, але й майнових ресурсів та чіткого нормативного забезпечення. При цьому нормативна база місцевого самоврядування на селі повинна враховувати його невід'ємні особливості.

В більшості європейських країн політика РСТ отримала чітку побудову, методологічне та інституційне забезпечення. В країнах ЄС завершується

РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ	
ЛІБЕРАЛЬНИЙ ПІДХІД	КЕЙНСІАНСЬКИЙ ПІДХІД
<ul style="list-style-type: none"> <li>– менше держави в економіці;</li> <li>– підтримувати не бізнес, а сільських жителів;</li> <li>– право громадян на рівні можливості;</li> <li>– багатофункційність сільських територій;</li> <li>– опора на місцеве самоврядування та ініціативи;</li> <li>– село і його функції змінюються.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– село вимагає фінансової підтримки;</li> <li>– село залежне від аграрної сфери;</li> <li>– позиція аграрної сфери слабка;</li> <li>– доходи на селі повинні мати економічну мотивацію;</li> <li>– держава сприяє розвитку села;</li> <li>– село виконує важливі суспільні функції.</li> </ul>

Рис. 1. Відмінності концепцій розвитку сільських територій  
(Побудовано на основі [6])

період апробації та впровадження нових принципів та інструментів політики РСТ. При цьому політика РСТ тісно корелюється із Спільною аграрною політикою ЄС (САП ЄС) за основними пріоритетами та інституційним забезпеченням. Адже завжди політика РСТ розвивалась у тісному взаємному зв'язку із САП ЄС. Перші елементи політики РСТ в ЄС з'явилися із дефініцією депресивних (менш сприятливих для діяльності) територій LFA (англ. – *Less Favoured Areas*) [10]. В Програмі дій – 2000 (англ. – *Agenda 2000*) фактично заходи РСТ стала другою важливою віссю САП ЄС (рис. 2).

П-та Європейська конференція з питань РСТ (Зальцбург, 2003 р.) сформувала основні принципи здійснення політики розвитку сільських територій на період 2007-2013 рр. Чи не найважливіше рішення полягає в інтегрованому розвитку і координації САП ЄС і політики РСТ. Для їх фінансування та інституційно-організаційного забезпечення створюються два базових фонди: Європейський фонд сільськогосподарських гарантій (ЄФСГГ) і Європейський фонд розвитку сільських територій (ЄФРСТ).

Важливою, та мало дослідженою, проблемою розвитку сільських територій у Європі є забезпечення її інтегрованості та єдності, яку окреслюють терміном *територіальної конвергенції*. В межах цієї політики відбувається вирівнювання соціально – економічного розвитку територій, але їх консолідація за двома типами: *типу  $\alpha$*  проявляється в вирівнюванні реальних доходів *per capita* у різних регіонах, а *типу  $\beta$*  – у вищих темпах економічного зростання бідніших регіонів. [11]<sup>1</sup>.

Діючий підхід до планування і підтримки РСТ передбачає тісну координацію загальної для ЄС концепції з національними Стратегічними планами. Такі плани є офіційними нормативно-правовими документами, дотримання вимог яких є обов'язковим та підлягає як національному

<sup>1</sup> Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and Lisbon and Gothenburg objectives. Study. Published version. – REGI – ST, 2004, p. 9-11.

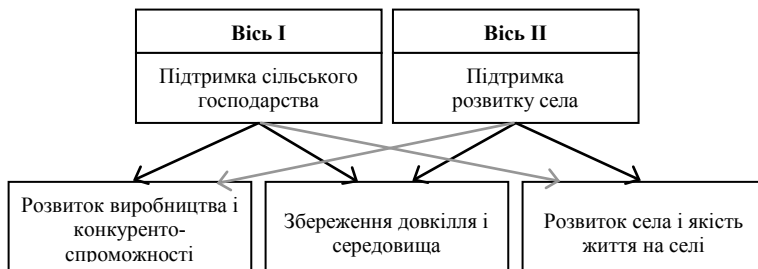


Рис. 2. Політика РСТ в рамках Спільної аграрної політики ЄС згідно з Agenda-2000 (Побудовано на основі [10])

так і загальносоюзному моніторингу. У Стратегічному плані РСТ на національному рівні наведено:

- оцінки економічної та суспільної ситуації та стану природного середовища;
- стратегії, вибраної країною для спільної дії з ЄС, відповідно до визначених ним стратегічних цілей;
- територіальні, тематичні та секторні пріоритети, вибрані країною в межах кожної осі, а також кількісні параметри для моніторингу та оцінки;
- опис головних програм РСТ з допомогою яких буде здійснюватись стратегія у країні;
- перелік коштів і ресурсів призначених для координації з іншими програмами, інструментами РСТ, САП ЄС, співпраці з іншими інституціями ЄС.

В розвиток Стратегічного плану РСТ кожна країна ЄС приймає власну Програму розвитку сільських територій. Розглянемо це на прикладі Польщі.

Програма розвитку села та сільських територій Польщі (пол. – *PROW, Program rozwoju obszarow wiejskich*) [10, с. 23] охоплює 2007-2013 рр. У ній чітко і без звичної для вітчизняної практики фразеології, окреслено цілі, пріоритети, принципи, заходи та бюджет стимулювання РСТ. Бюджет PROW становить 17,4 млрд. євро, в якому частка ЄС становить 13,4 млрд. євро, а частка бюджету Польщі – 4,0 млрд. євро.

Базовими завданнями політики розвитку сільських територій визначено покращення умов проживання на селі, якості життя на селі та розвиток нових функцій сільських територій.

Очевидно, що при опрацюванні вітчизняної політики розвитку сільських територій необхідно використати не лише основні принципи

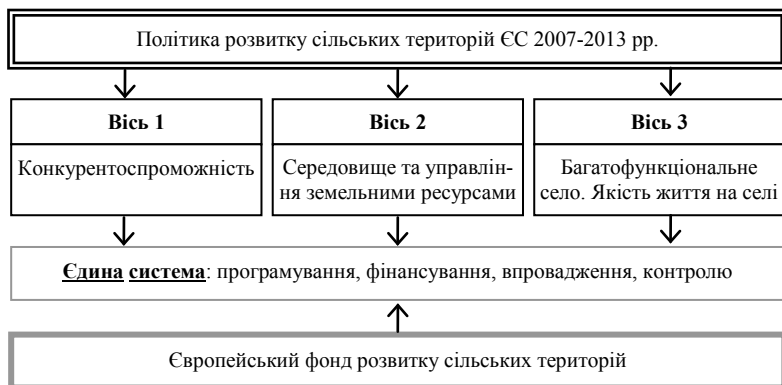


Рис. 3. Осі пріоритетів політики ОСТ ЄС на 2007-2013 рр. (Bailieux P. *Strategie Rural Europeene: bilan d'etape*, Witz, 2005)

та методологічні підходи, прийняті в ЄС, але й засади формування цієї політики, окремі пріоритетні положення та навіть інструменти. Чітка класифікація і кодифікація заходів аграрної політики і політики РСТ дозволить уніфікувати цю важливу частину економічної політики, надати їй ознаки системності і програмності. Складним, але надзвичайно важливим завданням, є інституційне забезпечення політики РСТ. Вітчизняна політика розвитку сільських територій повинна базуватись на наукових засадах та чіткій теоретичній основі, вона не може бути «полем для імпровізацій».

Можливим відправним пунктом РСТ в Україні повинно стати розробка стандартів рівня розвитку та класифікації сільських поселень (хутір, село, селище, містечко) та формування, відповідно до них, нормативів фінансування.

З іншого боку, використання досвіду, теоретичних і емпіричних напрацювань країн ЄС, особливо – колишніх пост соціалістичних країн Центральної та Східної Європи, дозволить наблизити вітчизняну політику РСТ до європейських норм і вимог. А це відповідає стратегічним завданням економічної політики нашої країни. Порівняльний аналіз дозволяє зробити висновок про необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи на найнижчих місцевих шаблях та ґрунтовне посилення ролі та економічного потенціалу місцевого самоврядування на селі.

#### Список використаних джерел

1. Wilczyński R. *Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.* – Poznań: FFW, 2000, s. 26
2. Павлов. О.І. Сільські території України: історична трансформація парадигми управління: монографія. – Одеса: Астропринт, 2006 – 327 с.

3. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України / НАН України. Ін-т регіон. дослідж. ; за ред. В. Борщевського. – Львів, 2012. – 216 с.
4. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер ; пер. з нім. О. Погорілий. – К. : Основи, 1998. – 534 с.
5. Шумпетер Й. А. Капіталізм, соціалізм і демократія / Й. А. Шумпетер ; пер. з англ. В. Ружицького, П. Тарашука. – К. : Основи, 1995. – 528 с.
6. Губені Ю. Е. Розвиток сільських територій: деякі аспекти європейської теорії і практики / Ю. Е. Губені // Економіка України. – 2007. – № 4. – С. 62-70.
7. Веймер Д. Л., Аналіз політики: Концепції і практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник ; ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 1998. – 654 с.
8. Jan Adams, Political Ideology Today. – Manchester: Manchester University Press, 2001, №20, p. 34.
9. Agenda-2000: for a Strougen and widen Union. – Luxembourg: EC Publication, 1997, №5.
10. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 / W-wa: Minisresto rolnictwa i rozwoju wsi, 2007. – 56s.
11. Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and Lisbon and Gothenburg objectives. Study. Published version. – REGI – ST, 2004, p. 9-11

**Губені Ю.Э. Развитие сельских территорий: избранные тезисы конструирования политики.**

*Сформированы тезисы конструирования политики развития сельских территорий с использованием принципов «make policy» и «analysis policy». Обоснована необходимость разработки отечественной политики развития сельских территорий с учетом европейского опыта и теоретико-методологической базы. Рассмотрено содержание, составляющие и принципы политики развития сельских территорий в Европейском Союзе, в Польше в частности. Обоснована необходимость определения понятий «сельские территории» на разных уровнях административного деления. Ключевые слова: развития сельских территорий, конструирования политики, Европейский Союз, PROW.*

**Hubeni Y.E. Rural development: selected abstracts to design policies.**

*Abstracts designing rural development policy using the principles of «make policy» and «analysis policy» is formed. Development of national rural development policy, taking into account the European experience and the theoretical and methodological framework grounded. The content, elements and principles of rural development policy in the European Union, in Poland particularly considered. Need definition of «rural area» at various levels of administrative division justified.*

*Key words: rural development, design policy, European Union, PROW.*