

УДК 338.43.02

Міжнародний досвід організації розвитку сільських територій та можливості його застосування в Україні

Недбалюк О.П.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки та міжнародних відносин
Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

Стаття присвячена актуальним питанням визначення значення та сутності міжнародного досвіду організації сільських територій. Означені інституційні передумови та параметри застосування цього досвіду в сучасних умовах України. Особливий акцент під час аналізу міжнародного досвіду зроблено на методології розробки та виконання програм розвитку сільських територій в США та країнах ЄС. Визначені обмеження щодо використання міжнародного досвіду в цій сфері та шляхи їх подолання в Україні.

Ключові слова: сільська територія, програма, розвиток, громадянське суспільство, поширення інновацій, стратегія, «екстеншен», дорадча служба.

Недбалюк А.П. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В УКРАИНЕ

Статья посвящена актуальным вопросам определения значения и сущности международного опыта организации сельских территорий. Определены институциональные предпосылки и параметры применения этого опыта в современных условиях Украины. Особый акцент при анализе международного опыта сделан на методологии разработки и выполнения программ развития сельских территорий в США и странах ЕС. Определены ограничения касательно использования международного опыта в данной сфере и пути их преодоления в Украине.

Ключевые слова: сельская территория, программа, развитие, гражданское общество, распространение инноваций, стратегия, «экстеншен», консалтинговая служба.

Nedbalyuk O.P. INTERNATIONAL EXPERIENCE OF RURAL DEVELOPMENT AND OPPORTUNITIES FOR APPLICATION OF IT IN UKRAINE

The article is devoted to topical issues determining of meaning and essence of international experience of rural areas management. The mentioned institutional conditions and parameters apply this experience in modern conditions of Ukraine. In process of analysis of international experience particular emphasis is made on the methodology of developing and implementing programs of rural development in the US and countries of EU. Restrictions on the use of international experience in this field are defined and identified ways to overcome them in Ukraine.

Keywords: rural areas, program, development, civil society, spreading innovation, strategy, "extension", advisory service.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Процес формування сучасної стратегії та механізмів сільського територіального розвитку в Україні має певне діалектичне протиріччя. З одного боку, формування територіальних механізмів управління сільськими територіями створює умови для досягнення цілей територіального розвитку, з іншого боку, будь-яка децентралізація обмежує можливості організації формування таких механізмів шляхом централізованого втручання в розвиток сільської території. Необхідним в Україні сьогодні є створення такого механізму, який дав би змогу з урахуванням міжнародного досвіду знайти баланс цих протилежних тенденцій з метою досягнення високих темпів сільського розвитку. В цьому

контексті велике значення мають окремі елементи та інструменти механізму організації розвитку сільської території, успішне функціонування яких апробоване в розвинених країнах світу. Основна частина бюджетних коштів в Україні, як і раніше, розподіляється на користь сільськогосподарського виробництва, а не на розвиток сільських територій та громад. Тобто, як і раніше, в Україні ігнорується досвід розвинених країн, в яких головна увага приділяється саме розвитку території. Тому з точки зору міжнародного досвіду важливо визначити, які елементи вітчизняного механізму розвитку сільської території є раціональними і заслуговують на використання в перспективі, а які слід замінити на більш досконалі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню міжнародного досвіду організації розвитку сільських територій та можливостей його застосування в Україні приділена увага в роботах В. Борщевського, І. Гнибіденка, С. Горлова, В. Збарського, Х. Притули, Г. Кваснікової, В. Крупіна, В. Мацибори та інших вчених.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, незважаючи на наявність концептуального бачення необхідності селективного застосування в Україні міжнародного досвіду розвитку сільських територій, окремі питання, пов'язані з виявленням характерних особливостей міжнародного досвіду розвитку сільських територій та їх адаптації до національних умов, потребують подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження позитивних аспектів міжнародного досвіду формування та практичного застосування механізмів організації розвитку сільських територій та визначення передумов для адаптації цього досвіду до наявних в Україні умов.

Виклад основного матеріалу дослідження. Актуальність використання досвіду інших країн у сфері наукового обґрунтування механізмів розвитку місцевих територіальних громад визначається процесом подальшої деградації сільських територій України а також рядом нормативно-правових актів, а саме Єдиною комплексною стратегією розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки [1], Концепцією Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року [2] та іншими нормативно-правовими актами.

Механізм організації розвитку сільської території є складовою частиною більш широкого поняття «управління територіальним розвитком». Його створення в Україні потребує окремої нормативно-правової бази, розробки спеціальних комплексних програм територіального розвитку на сучасній методологічній основі. Лише після цього постановка питання про створення дієвого механізму розвитку сільських територій є коректною.

Такі загальні плани територіального розвитку, в межах яких відбувається розвиток сільських територій, існують в усіх розвинених країнах. У Франції це «Регіональний план соціально-економічного розвитку та облаштування територій», в Німеччині – «Федеральна програма організації простору», в Японії – «План всебічного розвитку території країни».

Є особливості кожної з наведених програм за строками, змістом тощо. Водночас слід зазначити, що об'єднує їх три ознаки: 1) усі вони ініційовані державою, хоча і передбачають залучення інститутів громадянського суспільства до їх розроблення та реалізації; 2) такі програми є нормативними документами саме територіального регулювання, спрямованими на комплексний розвиток територій країни, і передбачають диференційований підхід до територій з різним рівнем розвитку; 3) реалізація цих програм передбачає використання як адміністративних, так і економічних інструментів. За такого підходу, незважаючи на участь в програмах недержавних інституцій, домінуюча роль в організації територіального розвитку залишається за державою, відповідно, саме вона несе усю повноту відповідальності за реалізацію програм та їх фінансове забезпечення.

У функціональному відношенні програми територіального розвитку вирішують два основні завдання:

1) є інструментом централізованого та узгодженого регулювання територіальної структури країни та її регіонів;

2) є регламентуючим документом, оскільки містить в собі механізм обмеження можливих негативних дій суб'єктів територіальної політики.

Наявний досвід розробки програм територіального розвитку в розвинених країнах передбачає наявність в них таких структурних елементів:

– соціальні компоненти програми (наприклад, якість середовища проживання, зниження рівня безробіття);

– загальні директиви щодо розміщення виробництва на території; з 60-х років ХХ ст. такі програми в цій сфері ставлять завдання попередження надлишкової концентрації виробництва на тій чи іншій території, «розвантаження» від промисловості урбанізованих територій та агломерацій;

– політика в сфері розміщення на території поселенської мережі;

– загальнонаціональні інфраструктурні проекти, а саме дороги, транспорт, зв'язок, інформація;

– регіональна структуризація загальнонаціональних територіальних програм, виділення тих територій, які потребують пріоритетної державної підтримки, субсидування в тій чи іншій сфері розвитку.

Сучасна адміністративно-територіальна структура України склалась в результаті істо-

ричного розвитку та реформування, що відбувається в період незалежності. Україна перебуває на шляху переходу від тоталітарного до демократичного суспільно-територіального устрою. Сьогодні складно стверджувати, що така тенденція загального розвитку в країні є стійкою та незворотною. В історії України не було притаманних західним країнам демократичних традицій та політичної культури. В суспільстві домінували такі ознаки, як, зокрема, надцентралізація, мілітаризм, домінування в суспільній свідомості колективних цінностей, відсутність масових демократичних рухів, здатних сформувати альтернативу партійній номенклатурі.

Більшість механізмів регулювання суспільного розвитку, що були притаманні радянському періоду, сьогодні відкинуті внаслідок зміни парадигми розвитку, умов життя населення. Це потребувало і досі потребує змін в системі влади, перерозподілу повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами влади. Активно відбуваються процеси структурування та переструктурування суспільства, складаються поки що не досить чітко означені групи інтересів, «класові» та «кланові» політичні партії. В цьому процесі інтереси багатьох прошарків суспільства, зокрема жителів сільських територій, залишаються без представництва в політичному процесі, тобто сучасне українське суспільство зарано називати зрілим громадянським суспільством. Так, судова система ще слабка і не має повної незалежності від інших гілок влади, не сформувались інститути громадянського суспільства.

Очікується, що процес формування громадянського суспільства забезпечить співпраця державних інституцій, судової системи, політичних партій, профспілок, громадських організацій та рухів. Однак слід визнати, що загалом процес формування громадянського суспільства залежить від рівня політичної культури та менталітету суспільства. Допоки більшість суспільства буде покладатись щодо цього процесу переважно на органи центральної державної влади, змін очікувати складно. Необхідним є певний період адаптації суспільної свідомості до нових умов, набуття населенням та його обраними представниками політичної культури та активізації громадсько-політичних партій та рухів, що представляють більшість населення.

Останніми роками Україна перебувала в кризі, в перерозподілі повноважень між центром та регіонами. В цих умовах посилюються

політичні дискусії та поглиблюються наукові дослідження щодо змін адміністративно-територіального устрою країни, запроваджуються механізми фінансової децентралізації, нові принципи територіальної політики, зокрема зміни у сфері розвитку сільських територій. Тому вивчення та використання кращих елементів зарубіжного досвіду організації розвитку сільських територій є сьогодні, як ніколи, актуальним.

Першим, на наш погляд, заслуговує розгляду та належної оцінки досвід організації розвитку сільської місцевості в США, де домінують принципи невтручання (більш коректно – непрямого втручання) держави в регулювання розвитку сільських територій (як і в інших сферах політики розвитку). В цій країні домінує ідеологія, за якої нормальним вважається ситуація, коли сільські жителі самі і переважно власними ресурсами розвивають свою територію за контролю і переважно консультативно-інформаційної допомоги держави. Саме така модель розвитку в Україні може бути найбільш дієвою, адже відомо, що великі фінансові вкладення держави в сільську місцевість без адекватної організаційної діяльності із залученням ініціативи сільських мешканців свого часу не дали очікуваного результату. Головним механізмом стимулювання розвитку та поширення інновацій в сільських територіях США є саме спеціалізована консалтингова структура «Extension» (далі – «Екстеншен» або «Дорадча служба»). Позитивні результати такого підходу в США є більш ніж очевидними, тому запозичення цього досвіду передусім через створення в Україні загальнонаціональної та дієвої мережі дорадчих служб в сільських територіях є, на наш погляд, одним з пріоритетних завдань, що стоять перед суспільством у сфері розвитку сільських територій.

Від самих початків існування в США цієї системи під дорадчою службою, або «Екстеншен», розуміли систему, діяльність якої спрямована на поширення знань від наукових установ, перш за все від університетів, до широким мас сільського населення. Таке поширення знань, безумовно, вимагало розширення діяльності університетів в організаційному плані, створення в районах представництв університету у вигляді агентств, виїздів працівників університету на місця тощо. Внаслідок цієї діяльності усі жителі країни (США) знають про існування «Екстеншен», прекрасно розуміють і поважають те, чим займається дорадча служба [3, с. 9].

Система «Екстеншен» посідає дуже важливе, ключове місце в державній політиці програмування (плановому характері) розвитку сільської території в США. Програми розвитку сільської території США відображають різні аспекти розвитку села і, відповідно, виконуються через комплекс як державних, так і недержавних установ. Організації та безпосередні виконавці програм чітко знають, хто, що, як, коли і чому робить певну роботу з метою виконання програми. Знання, освіта, наука та інформація відіграють в цьому процесі основну роль. Саме так ставляться питання державної політики стосовно розвитку сільської території в США, саме тому в цій країні провідну роль у складанні та виконанні програм розвитку сільської місцевості відіграє система «Екстеншен – сервіс», уся діяльність якої ґрунтується на останніх досягненнях науки.

Першопочатком утворення як самого «Кооперативу Екстеншен», так і наукової бази стосовно методології його діяльності в США став законодавчий акт «Сміта – Левера», прийнятий в 1914 році [4]. Знання стосовно принципів і методології функціонування служби «Екстеншен» викладаються в університетах у вигляді сукупності окремих предметів. На основі цього готуються спеціалісти відповідної кваліфікації для роботи в системі «Екстеншен».

В Україні, на наш погляд, немає сенсу експериментувати з цими аспектами співвідношення функцій університетів і дорадчих служб, а слід просто узяти ті кращі елементи організаційних механізмів роботи, які визнані найкращими в світі. Американські вчені вважають, що «процес поширення інформації від університетів до сільського населення сьогодні в США визначено, серед інших, як один з найважливіших, що вплинув на розвиток демократії і становлення громадянського суспільства» [5].

Сьогодні місію системи обслуговування «Екстеншен» визначають так: підготовка практичних демонстрацій на науковій основі та їх проведення для жителів села з метою вдосконалення наявної у виробництві та житті селян практики або технології [6].

Основними сферами діяльності «Екстеншен» є комплекс таких питань розвитку сільської території: сільське господарство, домашня економіка, молодіжні програми (так звані клуби «4-H») і розвиток громад. В практичному розумінні кожен з напрямів є окремою програмою а також інституційним окре-

мим відділом певного офісу «Екстеншен», який управляє цією програмою. Відповідним чином розподілені й обов'язки між окремими працівниками служби.

В концептуальному плані методології роботи «Екстеншен» в США зараз виділяють триєдину модель, основними компонентами якої є:

- 1) впровадження нових технологій виробництва та стилю життя в сільській території;
- 2) вирішення проблем;
- 3) освіта, поширення знань.

Американський досвід організації розвитку сільської території через дорадчу службу корисний для нас, він навіть адаптований до умов України в результаті виконання проекту міжнародної допомоги на основі договору між Луїзіанським державним університетом (США) та Вінницьким державним аграрним університетом (в 2009 році університет отримав статус національного). Проект виконувався в 1999–2002 роках. Діяльність проекту поширювалась на сільську територію Вінницької області. Успіх цього проекту в розвитку фермерства та сільської території області став основою того, що на його основі був відкритий новий проект (2003–2006 роки), який фактично став продовженням і розширенням попереднього. Крім Вінницької, він був поширений на Черкаську та Хмельницьку області. Для подальшого розвитку надбань цих проектів необхідно є лише політична воля системи влади в Україні.

В ЄС відбувається процес створення нової системи підтримки розвитку сільських територій. Відправними позиціями її формування поряд з Лісабонською і Гетеборзькою стратегіями та реформованою САП (Спільна аграрна політика) ЄС стали висновки спеціальної конференції з питань розвитку сільських територій. Чи не найважливіше рішення полягає в інтегрованому розвитку і координації САП ЄС і політики розвитку сільських територій. Для їх фінансування та інституційно-організаційного забезпечення створюються два базові фонди, а саме Європейський фонд сільськогосподарських гарантій (ЄФСГГ) і Європейський фонд розвитку сільських територій (ЄФРСТ). На майбутній період визначено три пріоритетні осі дій, єдині для всіх країн ЄС: 1) конкурентоспроможність; 2) середовище та управління земельними ресурсами; 3) багатofункціональне село та якість життя сільських жителів. Новим підходом є те, що всі фінансові ресурси на розвиток села поступатимуть з єдиного фонду. Відповідно, нова політика

ЄС щодо розвитку сільських територій концентрується навколо таких проблем:

- трансформація сільських територій у місце, яке більш привабливе для інвестицій, проживання та праці;
- поширення інформації та підтримка дій щодо збільшення нових і привабливих робочих місць;
- зрівноважене використання природних ресурсів на засадах стійкого розвитку;
- покращення системи управління та використання публічних ресурсів, обмін досвідом;
- забезпечення взаємодії інститутів управління розвитком сільських територій;
- забезпечення стратегічного розвитку та досягнення очікуваних результатів [7].

Узагальнивши досвід європейських країн, можна навести перелік інституцій, які в країнах ЄС залучаються до процесу розвитку територій (окрім органів державної влади та місцевого самоврядування різного рівня): асоціації муніципалітетів; національні агентства розвитку; торгово-комерційні та промислові палати; технополіси; бізнесові та інноваційні центри; регіональні фінансові компанії; приватні консультанти та експерти; профспілки; організації, які займаються працевлаштуванням населення; організації, які спеціалізуються у поширенні нових технологій; бізнес-інкубатори; венчурні фонди; гарантійні фонди; благодійні фонди; місцеві агентства розвитку; комунальні фундації; заклади вищої освіти та регіональні наукові центри; технологічні дослідницькі лабораторії (Research & Development); агентства регіонального розвитку [8].

Особливої уваги заслуговує аналіз діяльності агентств регіонального розвитку (АРР), своєрідного інституційного феномена 80-90-х років ХХ ст., філософія якого була запозичена Європою з досвіду Сполучених Штатів Америки. Своєрідність агентств регіонального розвитку полягає в тому, що вони виконують функцію «посередника» між місцевими та регіональними «громадами» підприємців та стратегічними намірами влади

цих рівнів щодо соціально-економічного розвитку територій.

Суттєву роль у перетворенні сільських територій в Польщі в перші роки її членства в ЄС відігравав «План розвитку сільських територій» (ПРСТ), метою якого є підтримка диференційованого розвитку сільських територій (суспільні, економічні та екологічні аспекти). На його реалізацію виділено близько 3,6 млрд. євро. Під час вступу до ЄС запроваджено такі заходи з розвитку сільських територій Польщі: підтримка нетоварних сільських господарств, адаптація сільських господарств до стандартів ЄС (премії залежно від кількості реалізованих стандартів, але такі, що не перевищують 25 тис. євро на одне господарство) та підтримка груп сільськогосподарських виробників протягом 5 років (субвенції встановлюються у відсотках та складають в першому та другому році 5%, а у наступних роках – 4,3% та 2% від виручки за реалізовані продукти сільгоспвиробників, тобто до 1 млн. євро).

О. Бородіна та І. Прокопа зазначають, що «поряд з адаптацією зарубіжних підходів до наших умов слід сповна використати вітчизняний досвід у розв'язанні соціально-економічних проблем села окремими територіальними громадами, сільськогосподарськими підприємствами, цілими адміністративними районами і позитивні приклади реалізації в Україні ряду проектів міжнародної технічної допомоги» [9, с. 76].

Висновки з цього дослідження. Підсумовуючи, можна визначити, що стратегія розбудови сучасного механізму організації сільської території України має базуватись на власних інституційних, організаційних, фінансових та інтелектуальних можливостях з урахуванням міжнародного досвіду ефективного використання цих можливостей. Такий шлях створення цього механізму здається найефективнішим і найбільш реалістичним, оскільки в розвинених країнах світу сучасні механізми організації розвитку сільських територій були створені саме таким шляхом, тобто власними ресурсами та з використанням позитивного досвіду інших країн в цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/16025>.
2. Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 року № 121-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/121-2010-%D1%80>.

3. Недбалюк О. Програми розвитку сільської місцевості як теорія, методологія і практика діяльності дорадчих служб в США / О. Недбалюк. – Вінниця : Видавництво Вінницької громадської організації «Поділля-2000, 2005. – 160 с.
4. Smith-Lever Act as Amended in 1985. Public Law 99-198. 99th Congress. S 1435. – 1985.
5. Bliss R.K., ed. 1952. The spirit and philosophy of Extension work. Washington, D.C. : United States Department of Agriculture and Epsilon Sigma Phi.
6. Program evaluation in Extension / [E.J. Boone, J. Pettit, R.D. Safrit] // Journal of Extension Systems. – 1994. – № 10 (1). – P. 87–121
7. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : [монографія] / наук. ред. В. Борщевський. – Львів : НАН України. Ін-т регіональних досліджень, 2012. – 216 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
8. Europa.eu [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev/refprop_en.pdf.
9. Бородіна О. Сільський розвиток в Україні / О. Бородіна, І. Прокопа // Економіка України. – 2009. – № 4. – С. 74–85.