

УДК 353:338.46:364

Назаркевич М.Р.

*здобувач кафедри статистики та аналізу
Львівського національного аграрного університету*

УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК ЧИННИКА ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЖИТТЯ СІЛЬСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ

IMPROVEMENT OF RURAL AREAS AS A FACTOR OF INCREASE OF LIVING STANDARDS OF RURAL POPULATION

АНОТАЦІЯ

У статті розкрито теоретичні засади розвитку сільських територій та його вплив на показники рівня життя сільського населення. Визначено основні напрями сталого розвитку сільських територій як системи. Обґрунтовано принципи та підходи до формування урядових програм розвитку сільських територій.

Ключові слова: сільські території, розвиток, рівень життя сільського населення, система, адміністративна реформа.

АННОТАЦИЯ

В статье раскрыты теоретические основы развития сельских территорий и его влияния на показатели уровня жизни сельского населения. Определены основные направления устойчивого развития сельских территорий как системы. Обоснованы принципы и подходы к формированию правительственных программ развития сельских территорий.

Ключевые слова: сельские территории, развитие, уровень жизни сельского населения, система, административная реформа.

ANNOTATION

In the article, the theoretical foundations of rural development and its impact on standards of living of the rural population are revealed. The main lines of sustainable rural development as a system are determined. The principles and approaches to the formation of the government programs of rural development are reasoned.

Keywords: rural areas, development, standard of living of rural population, system, administrative reform.

Постановка проблеми. Вирішення проблеми зайнятості сільського населення та підвищення рівня його життя тісно пов'язане з розвитком сільських територій. Якщо в сільській місцевості значно гірше (порівняно з міськими поселеннями) розвинута соціальна інфраструктура, недостатньо ефективною є виробнича сфера, розраховувати на високі показники рівня життя марно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблеми розвитку сільських територій присвятили свої праці вітчизняні вчені, зокрема І.Ф. Баланюк, В.В. Борщевський, Ю.Е. Губені, А.В. Лісовий, О.І. Павлов, В.В. Юрчишин та ін. У їх роботах відображено основні аспекти проблеми, серед яких напрями удосконалення державного регулювання та покращення фінансування відповідних урядових програм.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Не всі аспекти окресленої проблеми достатньо висвітлено в науковій літературі. Значно більшої уваги потребує її розгляд у контексті підвищення рівня життя сільського населення.

Постановка завдання. Завдання статі полягає у визначенні суті й напрямів забезпечення сталого розвитку сільських територій в контексті підвищення рівня життя сільського населення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У науковій літературі є багато визначень суті сільських територій. А.В. Лісовий визначив їх «як обжиту місцевість поза територією міст з її умовами та ресурсами, сільським населенням і різноманітними основними засобами на цих територіях. З функціонального погляду сільські території – це взаємопов'язана єдність трьох сфер: соціальної, виробничої та економічної. При цьому саме соціальна сфера є пріоритетним критерієм розвитку сільських територій, а задоволення різноманітних потреб селянина є метою розвитку» [1, с. 39].

Децю інший підхід відображено в Концепції розвитку сільських територій, розробленій Міністерством аграрної політики і розміщеної на його офіційному сайті. Сільські території визначаються «як історично сформована в законодавчо визначених межах системна сукупність, що поєднує адміністративно-територіальну (сільські поселення, села, сільські ради) та територіально-функціональну, етнічну приналежність, характеризується певним укладом і відрізняється за визначеними ознаками (родинні, побутові, матеріальні, моральні (духовні), ідеологічні устої життя, характерні особливості психіки) такого укладу від міських, а також приміських (орієнтованих на місто, поєднаних укладом з містом) територій» [2].

На нашу думку, такий підхід надто ускладнює розуміння сільських територій, розмиває їх територіальні та функціональні межі. Зокрема, цьому сприяє специфічності сільського життєвого укладу як характерна ознака сільських територій.

Відомо, що чимало міських жителів, особливо тих, які мешкають на окраїнах великих та малих міст, нерідко формують саме сільський, а не міський життєвий уклад. Також нам видається недоречним виділення етнічної приналежності та ідеологічних устоїв життя як характерних рис сільських територій. Можливо, при формуванні філософських та загальноносоціологічних підходів ці риси сільських територій важливі, але при виділенні їх терито-

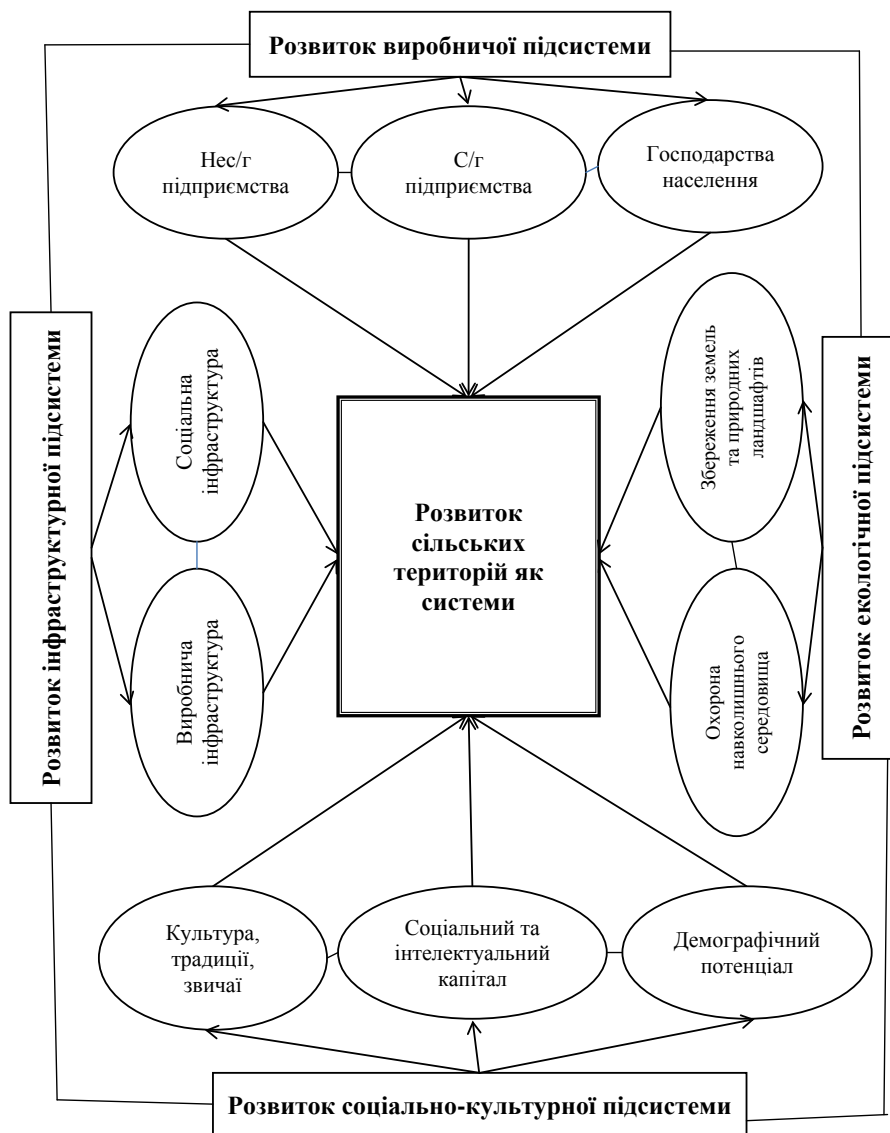


Рис. 1. Елементи розвитку сільських територій як системи

Джерело: розроблено автором

ріальних та функціональних все це несуттєво.

Ми також не цілком погоджуємося зі складом трьох сфер сільських територій, виділених А.В. Лісовим відповідно до функціонального підходу. Невідповідно до функціонального частинною сільських територій є дороги, об'єкти електро-, газо- та водопостачання, інші інженерні комунікації та споруди. Без таких інфраструктурних об'єктів сільські території функціонувати не можуть. У зв'язку з цим, на нашу думку, у складі сільських територій, як системи, необхідним є виділення інфраструктурної підсистеми (рис. 1). При цьому до неї слід врахувати об'єкти соціальної інфраструктури, незважаючи на існування соціальної підсистеми.

Недостатній розвиток сільських територій є одним з основних чинників гірших показників рівня життя сільського населення порівняно з міськими жителями. Група вчених Інституту

регіональних досліджень НАНУ виділила такі основні перешкоди розвитку сільських територій: історичні, природні, економічні, соціальні, інфраструктурні, управлінські та ментальні [3, с. 76].

Слід зазначити, що недостатній розвиток сільських територій в незалежній Україні перейшов у спадок від колишнього Радянського Союзу. Хоча в СРСР впродовж кількох десятиліть декларувалася необхідність вирівнювання рівня життя в міських та сільських поселеннях і заради досягнення цієї мети виділялися величезні суми бюджетних коштів, вона не була досягнута. Тобто ця проблема в сучасних українських реаліях має насамперед історичний характер.

Але за чверть століття української незалежності ця проблема не тільки не вирішувалася, а, навпаки, загострювалася. В основі її загострення лежать передусім економічні чинники. Оскільки за всі ці роки валовий внутрішній продукт країни так і не зміг досягти передкризового рівня 1991 р., то й кошти для підтримання паритету соціально-економічних відносин між містом і селом витримувати було неможливо. Надзвичайно негативну роль відіграла також

надмірна централізація бюджетних і небюджетних коштів, нерівноправність економічних відносин між центром та регіонами країни.

Основні зусилля органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні спрямовуватися на забезпечення сталого розвитку сільських територій, який у контексті підвищення рівня життя населення слід розглядати як розвиток системи з виробничою, інфраструктурною, екологічною та соціально-культурною підсистемами. У межах виробничої підсистеми особливої уваги потребує подальший розвиток сільськогосподарських та несільськогосподарських підприємств і господарств населення. Розвиток інфраструктурної підсистеми зводиться насамперед до розширення мережі та підвищення ефективності функціонування об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури. Основними напрямками розвитку сільських терито-



Рис. 2. Основні напрями забезпечення сталого розвитку сільських територій

Джерело: розробка автора

рій в рамках екологічної підсистеми є охорона навколишнього середовища та збереження земель (насамперед сільськогосподарського призначення) та природних ландшафтів.

У сучасних умовах на передній план виходить вирішення проблем розвитку соціально-культурної підсистеми, а саме її складових, таких як культура, традиції, звичаї, соціальний та інтелектуальний капітал, демографічний потенціал. Якщо успішно вирішуватиметься проблема покращення зайнятості сільських жителів і розвитку сільських територій, то сільські населені пункти (не лише приміські, а й віддалені) можуть стати не менш привабливими для проживання, ніж міські поселення. Хоча соціально-культурна підсистема як складова системи розвитку сільських територій не має прямого відношення до підвищення рівня життя сільського населення, її розвиток створює той фон, на якому можуть покращуватися його показники.

На сільських територіях історично сформувався сільський соціум, культура, традиції, звичаї в якому значно відрізняються від міського. Значна частина населення вважає соціальними невдахами тих молодих людей, які залишаються після закінчення школи у своїх рідних чи інших селах. Однак серед них немало високоосвічених осіб, які володіють значним соціальним та інтелектуальним капіталом. Прискорений розвиток виробничої, інфраструктурної та екологічної підсистем забезпечив би створення передумов для значного покращення в цій підсистемі, яка слабо піддається змінам. На основі цих змін можна було б очікувати покращення демографічного потенціалу сільських територій, зокрема покращення співвідношення між кількістю працездатних та непрацездатних, осіб чоловічої та жіночої статі.

Системний підхід до розвитку сільських територій дозволяє розглядати його як цілісну множину елементів в сукупності відношень і зв'язків між ними. Це забезпечує цілісність підходів до вирішення проблеми підвищення рівня життя сільського населення. Сформувати ж цілісну систему заходів, спрямованих на забезпечення сталого розвитку сільських територій, дозволяє структурний підхід. Ця система відображена на рисунку 2.

Серед напрямів підвищення рівня життя сільського населення як одного з найважливіших елементів забезпечення сталого розвитку сільських територій слід виокремити підвищення заробітної плати на сільськогосподарських підприємствах. Нині вона є майже найнижчою серед усіх видів економічної діяльності. Завдання полягає в тому, щоб рівень оплати праці в галузі досягнув середнього у всій економіці. Саме на досягнення такої мети спрямовані різноманітні програми з підтримки сільськогосподарського виробництва у країнах ЄС, адже це забезпечує формування сприятливої структури зайнятості в галузі.

Одним з основних напрямів контролю повинно стати відстеження питомої ваги витрат на оплату праці у структурі виробничих затрат сільськогос-

подарських підприємств. Якщо основна причина низької середньої заробітної плати криється в її виплатах «у конвертах», то виведення її з «тіні» дозволило б не тільки збільшити надходження коштів до державного бюджету, але й покращити умови пенсійного забезпечення працівників у майбутньому.

Слід зазначити, що досягнення цієї мети повинно досягатись якщо не зі збереженням наявних економічних умов функціонування сільськогосподарських підприємств, то принаймні з недопущенням їх значного погіршення. Однак недавні зміни в податковому, бюджетному, фінансово-кредитному механізмі суперечать цій об'єктивній вимозі. Зокрема, у процесі податкової реформи первісно планувалося перевести сільськогосподарські підприємства, в яких обсяг річної грошової виручки складає понад 20 млн грн, на загальну систему оподаткування. Одним з різновидів цього варіанту змін було впровадження податку на прибуток для фермерів, які обробляють понад 3 тис. га сільськогосподарських угідь.

Однак реальні зміни, внесені в Податковий кодекс у 2015 р., були іншими. Хоча механізм оподаткування сільських товаровиробників залишився таким, як і раніше, реальне податкове навантаження на них зросло як мінімум у 20 разів. Ліквідувавши фіксований сільськогосподарський податок, владні структури класифікували сільськогосподарські підприємства як четверту групу «спроценців» і зробили їх платниками єдиного податку.

Трикратне підвищення ставок єдиного податку з одночасним підвищенням грошової оцінки земель у 4,5-7 разів призвело до зростання податкового навантаження у два десятки разів, тобто з 5-6 до 115 грн/га. Несподіваність урядових рішень, багатократне підвищення рівня платежів не лише у сфері оподаткування не дозволяють сільськогосподарським підприємствам успішно обирати стратегії власного розвитку, а отже, і підвищувати оплату праці найманих працівників.

З числа заходів, спрямованих на охорону навколишнього середовища як наряду забезпечення сталого розвитку сільських територій особливе значення має формування цивілізованого ринку сільськогосподарських земель. Довготривалий мораторій на купівлю-продаж таких земель призводить до того, що значна їх частина залишається запусченою у зв'язку з виведенням з сільськогосподарського обороту, що призводить не тільки до погіршення сільських природних ландшафтів, але й до прямих економічних втрат тих виробників, які ефективно використовують земельні угіддя, у зв'язку з поширенням різноманітних хвороб, шкідників, бур'янів тощо.

Тісно пов'язаною із зазначеною є також проблема оптимізації землекористування. Очевидно, що ефективний розвиток галузі сільського господарства неможливий в умовах, коли більшість господарств населення має розмір від кількох арів до двох гектарів, а основними виробниками сільськогосподарської продук-

ції є крупні сільськогосподарські підприємства агрохолдингового типу. Державне втручання у сферу оптимізації землекористування повинно зводитися до адміністративного обмеження розмірів крупних сільськогосподарських структур та створення економічних умов для укрупнення дрібного товарного виробництва, зокрема через стимулювання розвитку сільськогосподарської кооперації.

Розвиток виробничої сфери як одного з напрямів забезпечення сталого розвитку сільських територій повинен спрямовуватися на формування мережі несільськогосподарських підприємств, зокрема агротуристичних. Агротуризм набирає темпів у розвинених європейських країнах. Очевидно, що в міру розвитку євроінтеграційних процесів у нашій країні цей тренд не обійде стороною й досліджуваний регіон, для якого характерні мальовничі краєвиди і близьке розташування до європейських країн. Задля підвищення рівня туристичної привабливості регіону необхідним є не лише залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, але й значні позитивні зміни в сільському способі життя, розвитку виробничої та соціальної інфраструктури.

Одним з важливих джерел доходів сільських домогосподарств досліджуваного регіону є кошти, які перераховують трудові мігранти за кордоном. Досі більша частина цих коштів використовується на споживання. Однак кошти майже не використовуються у вигляді інвестицій для розвитку сільських територій.

Виробничу сферу на сільських територіях розвиватимуть малі та середні підприємства. Первісний капітал для їх створення може бути сформований на основі індивідуального чи спільного вкладання коштів трудових мігрантів, які добре знають специфіку регіону, з якого вони свого часу виїхали на заробітки. Однак для цього потрібне насамперед значне покращення інвестиційного клімату на основі забезпечення прозорості ведення підприємницької діяльності, боротьби з корупцією, забезпечення стабільності господарського законодавства.

Крім того, для забезпечення відповідного рівня довіри потенційних інвесторів-трудомих мігрантів до владних структур держава повинна розробити відповідні урядові програми із залучення їхніх коштів. На нашу думку, доказом реальної зацікавленості уряду в залученні коштів трудових мігрантів у розвиток малих та середніх підприємств у сільській місцевості повинно стати виділення гарантованих ним безпроцентних кредитів, а в окремих випадках – і виділення коштів з державного бюджету на безповоротній основі в певному співвідношенні з обсягом коштів, виділених самими мігрантами. Такі програми активно використовує уряд країн, в яких питома вага трудових мігрантів за кордоном у структурі населення є високою.

У процесі розробки урядових заходів щодо розвитку виробничої та соціальної інфраструктури як однієї з найважливіших сфер сільських територій

особлива увага повинна звертатися на розширення мережі та підвищення якості доріг різних категорій, зокрема внутрісільських, а також на підвищення якості послуг, які надають об'єкти соціальної інфраструктури села. Розвиток транспортної мережі вимагає величезних обсягів капіталовкладень, але це вид з найвищою віддачею, що доведено дослідженнями багатьох вчених.

Слід зазначити, що національні й регіональні програми забезпечення сталого розвитку сільських територій повинні тісно пов'язуватися з європейськими традиціями, нормами, принципами його регулювання. У процесі вступу до Світової організації торгівлі наша країна зобов'язувалася виконувати ключові вимоги цієї організації, зокрема щодо безпеки продуктів харчування та державної підтримки розвитку АПК. При підписанні економічної частини Угоди з Європейським Союзом також були певні зобов'язання з боку України щодо адаптації вітчизняних регулятивних актів до вимог законодавства ЄС. Так само у процесі формування вітчизняної національної та регіональної політики у сфері розвитку сільських територій слід пам'ятати, що через певний час її слід буде адаптувати до європейських вимог. Для цього розроблені заходи не повинні надто відрізнятися від прийнятих в Європейському Союзі. В іншому разі майбутній перехід до норм цієї організації може виявитися надто болісним.

У країнах ЄС розвиток сільських територій досліджується як органічна складова регіонального розвитку та просторової організації суспільства. Офіційно виділено вісім цілей такого розвитку: підтримка структурної перебудови та розвитку відсталих регіонів з рівнем валового внутрішнього продукту на одну особу менше ніж 75%; підтримка перебудови і розвитку депресивних та прикордонних регіонів, зокрема й регіонів з надлишковою робочою силою та міста з високим безробіттям і падаючим рівнем промислового розвитку; боротьба з довгостроковим безробіттям; допомога в адаптації молоді до трудової діяльності; реформування загальної аграрної політики, зокрема модернізація і розвиток обслуговуючих сільське господарство підприємств і розвиток сільських територій; підтримка структурної перебудови в розвитку економічно відсталих регіонів; економічна підтримка територій, які мають структурні проблеми, враховуючи сільські; адаптація та модернізація системи освіти та зайнятості [4, с. 8]. Названа цілі реалізуються через конкретні програми Європейського Союзу і спрямовуються насамперед на вирівнювання економічного розвитку регіонів.

Крім цих програм, в ЄС діють чотири програми Союзних ініціатив, основне завдання яких, на відміну від означених вище, полягає в розробці й адаптації нових форм і методів регіональної політики всередині ЄС. Серед цих чотирьох ініціатив слід виділити LIDER+, спрямовану на підтримку ініціатив сільських жителів щодо формування нових стратегій економічного розвитку сільських територій.

Політика вітчизняного уряду не може бути аналогічною політиці ЄС, оскільки докорінно відмінними від європейських є не лише умови соціально-економічного розвитку сільських територій та фінансові можливості їх регулювання, але й самі підходи до розуміння суті процесів і явищ, а також до шляхів їх удосконалення. Водночас, на нашу думку, у процесі розробки, прийняття й реалізації заходів із забезпечення сталого розвитку сільських територій у нашій країні слід керуватися тими підходами, принципами, методами, які використовуються в ЄС. Навіть якщо певні конкретні вітчизняні заходи принципово відрізнятимуться від європейських, використання єдиних підходів, принципів і методів формування програм розвитку сільських територій забезпечить їх рівнонаправленість. Серед них необхідно насамперед виділити:

1. Комплексність. Будь-яка програма чи конкретний проект повинні розглядатися з погляду можливості підвищення рівня життя сільського населення та покращення умов його проживання.

2. Відкритість. Проекти з розвитку сільських територій не можуть розроблятися, затверджуватися й реалізовуватися кулуарно, без участі жителів тих сільських населених пунктів, про інтереси яких у них йдеться.

3. Широка участь населення. Усі розроблені проекти у сфері розвитку сільських територій повинні орієнтуватися на використання знань, досвіду і уявлень місцевих жителів з тим, щоб збалансувати їхні інтереси, забезпечити покращення у сфері їхньої зайнятості та доходів, врахувати відмінності в соціально-економічній поведінці різних груп.

4. Використання місцевих ресурсів. Урядові програми і конкретні проекти у сфері розвитку сільських територій у країнах ЄС спрямовуються на мобілізацію місцевих фінансових, матеріально-технічних та трудових ресурсів, адже лише в такому разі забезпечується їх ефективне залучення та використання.

5. Інституалізація проектних рішень. Цей принцип зводиться до того, що контроль за виконанням проекту, якщо він стосується конкретних сільських територій, покладається не на органи центральної влади, як це переважно практикується в нашій країні, а на місцеві адміністрації чи органи місцевого самоврядування.

Неодмінною передумовою успішного розвитку сільських територій у нашій країні є адміністративна реформа. Зважаючи на досвід країн Центральної та Східної Європи, які здійснювали адміністративну реформу у процесі створення передумов для вступу до Європейського Союзу, вважаємо, що на сучасному етапі розвитку нашої країни можливими для конкретної реалізації є такі варіанти здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування:

1. Трансформація низової ланки адміністративно-територіального устрою країни з тим, щоб

на основі чинної Конституції були сформовані реальні суб'єкти місцевого самоврядування, які здатні забезпечити політичну, соціальну, економічну й фінансову самодостатність певних територій і можливість отримання їх мешканцями повноцінних державних громадських послуг як однієї з суттєвих передумов формування їх життєвого рівня.

2. Альтернативою цьому варіанту є формування дворівневого принципу функціонування місцевих громад (місцеві громади+регіони), що на рівні країни формує трирівневу модель адміністративно-територіального устрою. На нашу думку, саме така модель є оптимальною для нашої країни, зважаючи на її розміри та національні традиції управління.

Висновки. Підвищенню рівня життя сільського населення повинен сприяти сталий розвиток сільських територій з його соціальною, виробничою, економічною та інфраструктурною складовими. При цьому найважливішим напрямом забезпечення сталого розвитку сільських територій є саме підвищення рівня життя сільського населення. Напрямок охорони навколишнього середовища як складової забезпечення сталого розвитку сільських територій повинен враховувати виведення з сільськогосподарського обороту деградованих і техногенно забруднених земель, розвиток органічного сільськогосподарського виробництва, облаштування сільських ландшафтів, удосконалення планів використання земельних, лісових та водних ресурсів, оптимізацію землекористування, формування цивілізованого ринку сільськогосподарських земель. Розвиток виробничої сфери на селі повинен охоплювати розвиток агротуризму та інших несільськогосподарських виробництв, підвищення економічної ефективності та конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва, організацію системи оптово-роздрібних ринків сільськогосподарської продукції, впровадження сучасної системи стандартів безпеки продуктів харчування, удосконалення державної підтримки сільськогосподарського виробництва. Розвиток інфраструктурної складової забезпечення сталого розвитку сільських територій повинен передбачати розширення мережі та підвищення якості доріг, благоустрій сільських населених пунктів, розвиток соціальної інфраструктури села.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Лісовий А.В. Державне регулювання розвитку сільських територій : моногр. / А.В. Лісовий. – К. : Дія, 2007. – 400 с.
2. Концепція розвитку сільських територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/14008>.
3. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : моногр. / наук. ред. В.В. Борщевський НАН України ; Ін-т регіональних досліджень. – Л., 2012. – 216 с.
4. Шаптала К.О. Використання європейського досвіду розвитку сільських територій / К.О. Шаптала // Культура народів Причорномор'я. – 2012. – № 229. – С. 7–9.