

УДК 338.43

О. Ю. Панасюк,  
аспірант, Вінницький національний технічний університет, м.Вінниця

# МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

O. Panasiuk,  
PhD student, Vinnytsia National Technical University, Vinnytsya

## INTERNATIONAL EXPERIENCE IN RURAL DEVELOPMENT UNDER DECENTRALIZATION OF POWER

**Стаття присвячена дослідженню проблем розвитку сільських територій України в контексті євроінтеграційної перспективи. Особливу увагу приділено вивченню концепцій розвитку сільських територій в економічній політиці ЄС, спрямованої на розвиток сільських територій, а також пріоритетам інституційного та організаційно-економічного розвитку сільських територій України, спрямованим на максимальне використання досвіду країн ЄС.**

**The article is devoted to the problems of rural development in Ukraine in the context of European integration perspective of our state. Particular attention is paid to the concepts of rural development in accordance with economical policy of the EU, aimed at rural development and institutional priorities, organizational and economic development of rural areas in Ukraine, aimed at maximal use of EU countries experience.**

*Ключові слова: євроінтеграційні перспективи, економічна політика ЄС, сільський розвиток, територіальна модель, європейська політика.*

*Key words: EU integration perspectives, economic policy of the EU, rural development, territorial model, European policy.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Сільське населення країн членів Європи становить близько 55% всього населення, що складає понад 75% всієї території Європи. Враховуючи дані аспекти в країнах Європи постало питання, щодо впровадження комплексних програм економічного розвитку сільських територій. Адже головними пріоритетами політики ЄС стали питання для вирішення проблем сільської міграції, боротьби з бідністю, розширення зайнятості населення, забезпечення рівності, можливостей і задоволення потреб населення, покращення якості життя, можливості для розвитку особистості, поліпшення сільського благополуччя. Так, між міськими і сільськими територіями було досягнуто більш справедливий баланс бюджетних витрат, капіталовкладень в інфраструктуру, збільшення фінансування програм економічного розвитку сільських територій. Цей досвід є важливим та актуальним для України в даний час, особливо вивчення практичних аспектів реалізації політики розвитку сільських територій.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми розвитку сільських територій висвітлювалися в у працях І. Гнибіденка, С. Горлова, В. Збарського, Г. Кваснікової, В. Мацібори та інших. Важливого теоретичного та практичного значення набуває дослідження європейського досвіду та його адаптації до національних умов.

### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Головною метою статті є дослідження провідного європейського досвіду економічного розвитку сільських територій та формування чітких пріоритетів розвитку сільських територій України в контексті євроінтеграційної перспективи.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Термін "сільський розвиток" у найбільш розвинутих країнах ЄС отримав поширення відносно недавно. Протягом тривалого часу він використовувався в процесі реалізації політики допомоги найменш розвинутих країнам, в яких роль і питома вага сільського господарства були домінуючими як у формуванні національного доходу, так і у використанні основних ресурсів (земля, праця, капітал, природні ресурси). У Західній Європі і в рамках європейської політики концепція сільського розвитку знаходить своє застосування, починаючи з 1970-х років як структурна політика сільського господарства, і з того часу вона постійно еволюціонує [3].

На національному та регіональному рівнях ЄС паралельно існує декілька концепцій, з поміж яких можна чітко виокремити три концепції розвитку сільських територій:

— концепція, яка ідентифікує сільський розвиток з загальною модернізацією сільського господарства і агропродовольчого комплексу. Ця концепція бере за основу розвиток сектора (галузева модель);

— концепція, яка пов'язує сільський розвиток виключно зі зменшенням відмінностей між найбільш відсталими сільськими районами та рештою секторів економіки (концепція зближення, перерозподільча модель);

— концепція, яка ідентифікує сільський розвиток з розвитком сільських районів в цілому шляхом використання всіх ресурсів, які знаходяться на їх території (людських, фізичних, природних, ландшафтних та ін.), та інтеграції між усіма компонентами та галузями на місцевому рівні. Ця концепція використовує можливості території в найбільш ширшому її розумінні (територіальна модель). В галузевій моделі сільський розвиток опирається на розвиток сільського господарства.

При цьому сільські території розглядаються як сукупність ресурсів для сільського господарства і як резервуар для розвитку виробничих процесів у сільському господарстві. В межах цієї моделі превалюючою функцією сільських територій є виробництво товарної сільськогосподарської продукції.

Поняття сільського розвитку зводиться до простору для сільськогосподарського виробництва. В рамках цього модерністського підходу не враховуються особливості місцевого розвитку, сільського розвитку, і ще меншою мірою відмінності між окремими сільськими територіями, яким відводиться другорядна чи взагалі незначна роль в інтерпретації структурних змін сільського господарства. Згідно з перерозподільчою моделлю сільські райони розглядаються переважно як райони слаборозвинуті, структурно відстаючи від розвитку міських районів внаслідок несприятливих природних і соціально-економічних факторів, через що їм потребують особливої уваги зі сторони державної політики. В цій моделі акцентується увага на потребах розвитку найбільш відсталих районів, які вирішуються через розробку цільової політики стосовно цих районів.

Основною метою моделі є задіяння ефекту перерозподілу як шляхом прямих компенсацій впливу несприятливих факторів, так і шляхом структурної підтримки. В цій моделі акцентується на необхідності диверсифікації виробництва в цих районах. Це передбачає розвиток, насамперед, традиційних галузей (агротуризм, сільський туризм, переробка сільськогосподарської продукції в самих господарствах тощо). В рамках концепції сільських районів як районів слабких, які потребують постійних дотацій в силу їх несприятливих природних та соціально-економічних передумов розвитку, окремої ідентифікації набули гірські і несприятливі райони, визначення яких були введені класичною структурною політикою.

Територіальна модель сільського розвитку була формалізована на рівні ЄС в кінці 1980-х років, а активно почала застосовуватись в 1990-і роки. Прибічники територіальної моделі наголошують на ендегенній природі сільських територій, тобто їх розвиток базується, головним чином, на використанні внутрішніх (природних, людських, культурних тощо) ресурсах конкретних територій. Пізніше цей підхід еволюціонував у неоендегенний, який передбачає поєднання ендегенних та екзогенних факторів (глобалізація, зовнішня торгівля, зовнішні інвестиції в території, державна підтримка і допомога ЄС).

Територіальна модель розвитку передбачає два паралельних варіанти розвитку: зосередженість на розвитку аграрного і агропромислового секторів як рушіїв розвитку сільських територій та акцентування необхідності економічної диверсифікації місцевої економіки і, відповідно, не-сільськогосподарських галузей як факторів розвитку місцевої економіки.

У цей період формат підходу до визначення поняття "сільська територія" суттєво змінюється: це вже не лише поняття простору, де сільське та лісове господарства займають переважну частку, але також і розуміння того, що це

місце, яке володіє значним людським, природним, культурним і соціальним капіталом. У цій моделі визнається вагомість місцевих інститутів (приватних та державних) як при розробці напрямів розвитку, так і в управлінні та реалізації програм розвитку.

У рамках територіальної моделі розвитку важливість місцевих інститутів доповнюється необхідністю ефективної координації між різними рівнями управління цією політикою, починаючи від політики ЄС, яка проявляється через фінансову підтримку та встановлення системи правил та орієнтирів, і далі, переходячи до національного, регіонального та місцевого рівнів. Таке поєднання сприятиме успіху політики сільського розвитку. Проблематика багаторівневого управління стала одним з ключових моментів функціонування політики сільського розвитку [3].

На сьогодні на порядку денному в ЄС стоять питання зміни клімату, ефективного використання ресурсів і територіального балансу. Охоплюючи 20% бюджету спільної аграрної політики (САП), заходи сільського розвитку зорієнтовані на підтримку сталого розвитку сільського господарства і сільських територій на всій території ЄС [5].

ЄС перебуває на етапі пошуку найбільш ефективних та далекоглядних шляхів виходу з кризи, орієнтуючись на побудову більш конкурентоспроможної економіки з високим рівнем зайнятості. Пріоритетами розвитку ЄС згідно "Стратегії 2020" є зростання розумне (збільшення інвестицій в освіту, дослідження та інновації), сталие (побудова низьковуглецевої економіки) та всеохоплююче (основний акцент на створенні робочих місць і скороченні бідності) [6].

З метою забезпечення реалізації стратегії "Європа 2020" була створена сильна та ефективна система економічного управління для координації політичних кроків на загальноєвропейському та національному рівнях. Ця стратегія зосереджена на досягненні п'яти амбітних цілей в галузі зайнятості, інновацій, освіти, скорочення масштабів бідності і клімату/енергії. Ними стали [7]:

1. Зайнятість: охоплення зайнятістю 75% населення у віці 20—64 років.

2. Науково-дослідні роботи: на них виділятиметься 3% від ВВП ЄС.

3. Зміна клімату/енергія: зниження викидів парникових газів на 20% (або навіть 30%, якщо є необхідні умови); досягнення частки енергії з відновлюваних джерел в структурі енергетичного балансу 20%; підвищення рівня енергоефективності на 20%.

4. Освіта: максимальне охоплення шкільною освітою, скорочення відсіву протягом навчального року нижче 10%; забезпечення освіти третього рівня принаймні 40% осіб у віці 30—34 років.

5. Бідність/соціальна ізоляція: зменшення кількості осіб, які перебувають у зоні ризику чи на межі бідності і соціальної ізоляції, щонайменше на 20 млн осіб.

Напрями розвитку політики сільського розвитку в контексті Стратегії "Європа 2020" представлена на рис. 1. На сьогоднішній день понад 77% території ЄС класифікується як сільські (47% землі сільськогосподарського призначення, а 30% — ліси). Повним робочим днем охоплено 13,7 млн фермерів, які займаються інтенсивним, традиційним, органічним та іншими видами землеробства. Ця різноманітність посилилась з появою нових країн-членів з Центральної та Східної Європи. Поширеними є сімейні ферми, які успадковуються від одного покоління до іншого. Середній розмір ферми близько 12 га (для порівняння, в США 2 млн фермерів і середній розмір — 180 га) [8].

САП ЄС спрямована на підтримку сільського господарства, яке забезпечує продовольчу безпеку (в контексті зміни клімату) та сприяє збалансованому розвитку всієї Європи в сільській місцевості, в тому числі тих, де умови виробництва є важкими. Ведення сільського господарства орієнтова-



**Рис. 1. Сільський розвиток в контексті Стратегії "Європа 2020"**

Джерело: [9].

не на багатофункціональність: задоволення потреб громадян у продовольстві (наявність, ціна, різноманітність, якість та безпека), охорону навколишнього середовища та забезпечення фермерів гідними умовами життя. У той же час, політика сільського розвитку повинна забезпечити охорону та збереження сільських громад та ландшафтів як цінної спадщини Європи. САП постійно перебуває в стадії реформування, щоб краще враховувати всю різноманітність ведення сільського господарства в Європі.

На цей час країни ЄС встановлюють свої власні пріоритети для розвитку сільських територій, проте зобов'язані витратити принаймні 10% свого бюджету на забезпечення конкурентоспроможності їх сільського і лісового господарств, принаймні, 25% на покращення стану навколишнього середовища та сільської місцевості та не менше 10% на диверсифікацію сільської економіки. Кошти можуть бути використані як для сільськогосподарської, так і для несільськогосподарської діяльності таких, як: покращення якості доріг, допомога малому бізнесу, підтримка харчової промисловості, розвиток сфери послуг по догляду за дітьми, щоб матері, які проживають у сільській місцевості, могли швидше повернутися до роботи.

Кожна країна розробляє свої національні стратегії розвитку сільських районів, проте конкретні програми можуть бути розроблені і реалізовані на регіональному рівні. Регіональна політика ЄС спрямована на надання допомоги найбільш біднішим регіонам в ЄС, в той час як програми розвитку сільських районів поширюються на всі сільські території у всіх країнах ЄС. На сьогодні політика розвитку сільських районів спрямована не лише на допомогу фермерам, але й іншим людям, які задіяні у сільській економіці таким, як власники лісів, сільськогосподарські робітники, малий бізнес, місцеві громадські організації і т.д.

Кожна програма розвитку сільських районів повинна включати заходи по захисту та покращенню природних ресурсів та ландшафтів в сільській місцевості ЄС. Кошти на сільський розвиток надаються в обмін і в якості компенсації за заходи, спрямовані на збереження сільської місцевості ЄС, що допомагає боротися із змінами клімату: збереженням якості води, сталим управлінням земельними ресурсами, посадкою дерев для запобігання ерозії і повеней.

На основі оцінки поточних засад політики та аналізу майбутніх викликів та потреб розроблено три сценарії сільського розвитку [1]:

1. Сценарій коректування, який реалізується в рамках поточної політики при вирішенні найбільш важливих недоліків, таких як розподіл прямих платежів.

2. Інтеграційний сценарій, який тягне за собою серйозні зміни в політиці у вигляді підвищеної адресності та "озеленення" прямих виплат і посиленої стратегічної орієнтації на політику сільського розвитку в кращій координації з рештою політик ЄС, а також розширення правової бази для більш широкого застосування виробничої кооперації.

3. Сценарій переорієнтування, який зорієнтовує політику виключно на навколишнє середовище з прогресивною поступово відмовою від прямих платежів за умови, що виробничі потужності зможуть бути забезпечені без підтримки та соціально-економічні потреби сільських територій зможуть вирішуватись в рамках інших політик.

На фоні економічної кризи і тиску на державні фінанси, у відповідь на які ЄС відповіли розробками "Стратегії 2020" та фінансовими показниками на період 2014—2020 роки, всі три сценарії надають різної ваги кожній з трьох цілей політики майбутньої САП, яка зорієнтована на забезпечення більш конкурентоспроможного та сталого сільського господарства на сільських територіях. З метою кращого узгодження зі стратегією, зокрема, з точки зору ефективності використання ресурсів, природний стане підвищення продуктивності сільського господарства шляхом проведення досліджень, передачі знань і сприяння співробітництву та інновацій (зокрема, завдяки діяльності Партнерства Європейських Інновацій (EIP) "Продуктивність у сільському господарстві та його сталий розвиток" [2]

EIP створене Європейською комісією 29 лютого 2012 року. Передумовами введення цієї ініціативи стали проблеми формування продовольчої безпеки (згідно існуючих прогнозів попит на продовольчу продукцію до 2050 року зростає на 70%), сповільнення зростання продуктивності праці у аграрному секторі та незадовільний агроекологічний стан галузі. Падіння інвестицій у дослідницькій сфері аграрного сектору, зростання навантаження на середовище та природні ресурси (близько 45% європейських ґрунтів стикаються з проблемами якості, 40% сільськогосподарських земель є вразливими до забруднення нітратами, популяція птахів зменшилась на 20—25% за останні 20 років). Тому ключовим викликом для сільського господарства Європи у майбутньому буде не лише зростання обсягу виробництва, але і його розвиток на засадах сталого розвитку.

На думку Європейської Комісії, ці виклики не можуть бути розв'язані без потужного поштовху до активного впровадження наукових досліджень та інновацій, в результаті чого між вченими, фермерами й іншими гравцями налагоджується тісна співпраця, що дозволяє прискорити швидкість передачі технологій від науки у сільськогосподарське виробництво, а також забезпечити більш систематизований зворотний зв'язок практичних потреб від сільського господарства до науки. Діяльність ЄС скеровуватиметься в напрямі налагодження взаємодії між сільським господарством, біоекономікою, наукою та іншими інституціями на національному та регіональному рівнях.

Головним органом розвитку сільських територій є Європейська мережа сільського розвитку, яка була створена Європейською комісією (Генеральним директором з питань сільського господарства і сільського розвитку) в 2008 році, щоб допомогти державам-членам ефективно виконувати свої програми розвитку сільських територій. ENRD служить платформою для обміну досвідом та ідеями стосовно реалізації політики розвитку сільських територій та шляхів її вдосконалення. Його основними учасниками є: Національні сільські мережі (NRNs), владні структури країн-членів, місцеві ініціативні групи програми ЛІДЕР і організації сільського розвитку ЄС. Структура ENRD представлена на рисунку 2 [9].

Функціонування такої інституції також слугуватиме каталізатором зростання ефективності інновацій, які підтримуються як політикою сільського розвитку, так і на національному рівні, що стосується досліджень та інновацій. Основними завданнями стануть сприяння продуктивності та ефективності у аграрному секторі та забезпечення сталого розвитку сільського господарства.

**ВИСНОВКИ**

Таким чином, спільна аграрна політика ЄС у процесі її впровадження пройшла кілька етапів реформування і набула форми, що найбільше відповідає сучасним економічним умовам. Період адаптації національного сільського господарства України до вимог САП ЄС буде досить тривалим і, очевидно, супроводжуватиметься певними втратами, а подекуди і занепадом сільських територій. Ось чому є необхідними обґрунтована програма адаптації вітчизняного аграрного сектору до вимог ЄС і посилення ролі держави у забезпеченні її реалізації та підтримці розвитку сільських територій.

**Література:**

1. Proposal for a Regulations of the European parliament and of the council [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_en.pdf)
2. European Innovation Partnership "Agriculture Productivity and Sustainability" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm)
3. Сельское развитие в Европе [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.eastagri.org/publications/pub\\_docs/Mantino.pdf](http://www.eastagri.org/publications/pub_docs/Mantino.pdf)
4. The impacts of the LFA measure and seeks to make recommendations for the future development of LFA policy within the frame of the forthcoming Rural Development Regulation (1698/2005), post 2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ec.europa.eu>
5. The future of rural development policy [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/04\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/04_en.pdf)
6. Priorities [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_en.htm)
7. Europe 2020 targets [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm)
8. The common agricultural policy (CAP) and agriculture in Europe [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/agriculture/faq/index\\_en.htm#3](http://ec.europa.eu/agriculture/faq/index_en.htm#3)



**Рис. 2. Структура європейської мережі сільського розвитку**

9. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України: монографія / НАН України. Ін-т регіональних досліджень; наук. ред. В.В. Борщевський. — Львів, 2012. — 216 с. (Серія "Проблеми регіонального розвитку").

**References:**

1. European Commission (2013), "Proposal for a Regulations of the European parliament and of the council", available at: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_en.pdf) (Accessed 27 October 2015).
2. European Commission (2013), "European Innovation Partnership "Agriculture Productivity and Sustainability", available at: [http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm) (Accessed 27 October 2015).
3. European Commission (2015), "Rural areas development in EU", available at: [http://www.eastagri.org/publications/pub\\_docs/Mantino.pdf](http://www.eastagri.org/publications/pub_docs/Mantino.pdf) (Accessed 27 October 2015).
4. European Commission (2010), "The impacts of the LFA measure and seeks to make recommendations for the future development of LFA policy within the frame of the forthcoming Rural Development Regulation", available at: <http://ec.europa.eu> (Accessed 27 October 2015).
5. European Commission (2014), "The future of rural development policy", available at: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/04\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/04_en.pdf) (Accessed 27 October 2015).
6. European Commission (2015), "Priorities", available at: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_en.htm) (Accessed 27 October 2015).
7. European Commission (2015), "Europe 2020 targets", available at: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm) (Accessed 27 October 2015).
8. European Commission (2014), "The common agricultural policy (CAP) and agriculture in Europe", available at: [http://ec.europa.eu/agriculture/faq/index\\_en.htm#3](http://ec.europa.eu/agriculture/faq/index_en.htm#3) (Accessed 27 October 2015).
9. Borshchevskyy, V.V (2012), Rozvytok sil's'kykh terytorij v systemi ievrointehratsijnykh pryorytetiv Ukrainy [Rural areas development in the system of EU integration priorities of Ukraine], Ukrainian NAS. Institute of Regional Studies, Lviv.

*Стаття надійшла до редакції 18.11.2015 р.*