

# УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

## STRATEGIC ADMINISTRATIVE LANDMARKS TO ENSURE THE STABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES

CZU: 332.1 (477-22)

**Николай СМОКВИН,**  
*соискатель кафедры государственного управления и права  
Одесского регионального института  
государственного управления Национальной академии  
государственного управления при Президенте Украины*

### SUMMARY

*This publication is devoted to the analysis of the organizational and legal approaches to managing the sustainable development of the Ukrainian village. Ukrainian village is the actual center of historical memory, traditions and national consciousness of the people. To realize the potential of the Ukrainian village, it is necessary to introduce modern organizational and legal mechanisms to provide resource and scientific advisory support.*

**Keywords:** sustainable development of the village, socio-economic model, territorial and sectoral development, organizational and legal areas.

### АННОТАЦИЯ

*Данная публикация посвящена анализу организационно-правовых подходов к управлению устойчивым развитием села. Село выступает актуальным центром исторической памяти, традиций и национального сознания народа. Для реализации потенциальных возможностей села необходимо внедрять современные организационно - правовые механизмы, обеспечить ресурсную и научно-консультационную поддержку.*

**Ключевые слова:** устойчивое развитие села, социально-экономическая модель, территориально-отраслевое развитие, организационно-правовые направления.

Последние научные исследования учёных, специалистов государственных органов, к компетенции которых относятся вопросы реализации государственной политики в области развития территорий, в том числе сельских, всю совокупность стратегических подходов к сельскому развитию можно свести к двум - отраслевому и территориальному.

В этом смысле понятие «сельское развитие» передаёт эволюционное движение объекта, переход от одного его состояния к другому. Динамика этого развития прослеживается в процессе выполнения объектом конкретных функций, которые определяются природой объекта. Поскольку объект сельского развития ассоциируется одновременно с соот-

ветствующим пространством и видом хозяйственной деятельности, в исследовательском дискурсе и управленческой практике имеют место различные способы его идентификации.

При отраслевом подходе сельское развитие рассматривается в контексте его противопоставления «сельское хозяйство - промышленность». Ж сткая привязка сельского развития к определённой отрасли нашла своё искажённое отражение в сугубо отраслевой аграрной политике, что сужает и ограничивает рамки его функциональности, только сельским хозяйством. Такие же недостатки присущи и планированию сельского развития.

С расширением хозяйственных функций села оно по-прежнему рассматривается как место размещения агропроизводства. И в этом смысле термины «аграрный» и «сельский» в научной литературе длительное время трактовались как идентичные, а аграрный сектор экономики отождествлялся с сельским хозяйством. В современной науке термин «деревня», кроме значения пос лка и экономического пространства, в рамках которого осуществляется хозяйственная деятельность, несёт и другую смысловую нагрузку: пространственного сегмента, природной среды, культурного ландшафта, сельской местности, локального социума, административно-территориальной единицы, места жизнедеятельности.

С позиции территориального маркетинга село является территорией проживания устойчивых социальных общностей (сельского социума), характеризующееся единством условий жизнедеятельности людей, наличием ресурсной базы для ведения хозяйства преимущественно аграрной специализации и формирует в рамках локализованного пространства общую культуру. Подобный подход обеспечивает возможность обнаружения и управления

пространственно-социальными взаимодействиями в рамках модели интегрированного маркетингового регулирования «территория - социум - хозяйство» [342] [1].

Под сущностью стратегии устойчивого территориального развития села понимается процесс роста числа сельских поселений и численности сельского населения, то есть интенсификации процесса сельского освоения территории, распространения и сохранения сельского образа жизни [6, с. 36] [2].

Нынешняя структура сельского хозяйства малосегментарна, тотальное преобладание зернового производства над животноводством ведёт к снижению плодородия земель и сокращает количество рабочих мест, снижает поступление в местные бюджеты. Поскольку возможности аграрной сферы по сохранению существующих рабочих мест и созданию новых сфер применения труда ограничены, а сельская местность теряет привлекательность для жизни, то вектор аграрной политики переносится на *многофункциональность аграрной сферы и устойчивое развитие сельских территорий*.

Децентрализация является одним из условий социально ориентированного и экологически безопасного развития экономики Украины. Децентрализация государственного управления и устойчивое развитие имеют и обратную связь: развитие человеческого потенциала расширяет возможности отхода от концентрации полномочий в центре и активного государственного вмешательства в деятельность субъектов предпринимательства.

В программном документе Президента Украины, утверждённого Указом от 15 января 2015 О стратегии устойчивого развития «Украина - 2020» [Электронный ресурс], режим доступа: [www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015](http://www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015) [3], часть внимания отведена комплексу реформ направле-

ных на последовательное и устойчивое развитие села. С целью практической реализации положений Стратегии - 2020 по развитию сельских территорий Кабинетом министров Украины утверждены следующие нормативно-правовые акты. Это Постановления Кабинета министров Украины от 06.08.2014 г. № 385 «Государственная стратегия регионального развития на период до 2020 года» и от 07.10.2017 г. № 821 «Некоторые вопросы реализации в 2015 - 2017 годах Государственной стратегии регионального развития на период до 2020 года», которым утверждён план мероприятий по реализации положений государственной стратегии. [Государственная стратегия регионального развития на период до 2020 года: Постановление Кабинета министров Украины от 6 августа 2014 № 385 // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385) - 2014 - п.], [4] [Некоторые вопросы реализации в 2015 - 2017 годах Государственной стратегии регионального развития на период до 2020 года: Постановления Кабинета министров Украины от 07.10.2017 г. № 821 // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/821](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/821) - 2017 - п.] [5].

В своей основе в указанных документах положен отраслевой принцип развития сельских территорий, он соответствует действующим принципам дифференциации территорий по видам и режимам их преимущественного использования, которые характеризуются агропромышленным производством и сельской застройкой [299] [6].

В экономической литературе понятие «аграрное» ассоциируется с такими явлениями, как развитие аграрного сектора и аграрного роста. Так, А. Бородина и И. Прокопа [34, с. 56] [7] рассматривают аграрный рост как наращивание сельскохозяйственного производства, кото-

рое имеет и нежелательные последствия. Только рост аграрного производства, по их мнению, сопровождается упадком села, что требует соответствующей корректировки в государственной аграрной политики. В отличие от аграрного роста, аграрное развитие не является исключительно экономическим явлением.

Аграрное развитие - это такое наращивание аграрного производства, при котором выгоду от него более или менее равномерно распределяют между всеми участниками процесса, повышение производительности осуществляется методами безопасными для окружающей среды, а сокращение занятости в сельском хозяйстве сопровождается созданием новых рабочих мест не в аграрной сфере. Оно направлено на решение проблемы перехода от агропромышленного роста к аграрному развитию за счёт повышения, с одной стороны, результативности аграрного сектора, который охватывает все субъекты хозяйствования, среду, обеспечивающую его природными, инфраструктурными, социальными ресурсами, но и социоэкономической модернизацией с ориентацией на развитие общин, с другой.

Социоэкономика ставит в центр своего внимания вопрос не только о важности получения человеком пользы и удовольствия от потребления товаров или услуг, а, прежде всего, обращает внимание на моральную сторону дела через оценку средств, используемых при достижении этой целевой установки.

В научной литературе социоэкономическая модернизация с ориентацией на развитие общин такова, что, кроме аграрного сектора, предпринимательства и базовых предприятий в качестве объекта сельского развития, рассматривается община, как объединение граждан. Такое развитие основано на общих усилиях, направленных на идентификацию локальных ресурсов, их максимальную

активизацию и создание дополнительных ценностей (материальных и нематериальных) в процессе капитализации с целью повышения уровня и качества жизни членов общин. Количественная мера возможностей общества (запасы, ценности, источники средств, денежные средства) определяется природными, трудовыми и материальными ресурсами. При сельском развитии на базе общины используются природный, человеческий, физический, финансовый, социальный потенциал, соответствующие активы и капитал [35, с. 160, 159] [8]. В теории такая объективность устойчивого сельского развития выглядит достаточно убедительно. На практике этот путь представляется трудно осуществимым, поскольку ни одним из указанных источников развитая община не обладает, кроме земельных участков сельских жителей, которые перешли в их собственность после дел жки сельскохозяйственных земель, принадлежавших ранее коллективным сельскохозяйственным предприятиям.

Представляется более взвешенной и обоснованной позиция определения системообразующих, стратегических направлений сельского развития - экономического, социального и экологического. Экономическое направление предусматривает создание новых условий и возможностей развития на селе экономической деятельности, её диверсификация, разнообразие и повышение уровня занятости. Социальное направление связано с развитием самоуправления и усилением роли сельских общин в гармонизации и удовлетворении интересов всего сельского социума, с социальной защитой сельского населения, обеспечением ему доступа ко всем социальным благам, обеспечением социального равенства. Экологическое направление основывается на глубинном переосмыслении взаимодействия человека и природы, коренного изменения отношения к окружающей среде, на раци-

ональном использовании и сохранении природных ресурсов, формировании экологического сознания [282, с. 122] [9].

Учитывая то, что сельское хозяйство является отраслью, село - сельский центр во всех его проявлениях, крестьянство - соответствующий социум, а все они вместе размещены и развиваются в определённой пространственной среде, вполне оправдано применение к ним не отраслевого, а территориального исследовательского подхода.

Это означает необходимость переоценки роли экономики в системе общественных отношений, анализа взаимосвязи между экономической деятельностью и социумом в его различных проявлениях и, прежде всего, на уровне личности.

Первый шаг на пути системного возрождения сельских территорий, по замыслу учёных В. В. Юрчишина и А. Н. Онищенко, предусматривает определение сущности и целевого назначения сельского развития, системы политических, правовых, социальных, экономических, организационных, управленческих и других механизмов, обеспечивающих эффективную реализацию целей и задач сельского развития, места и роли государства, регионов, органов местного самоуправления, сельских общин, субъектов хозяйствования в развитии сельских территорий [5, с. 12] [10].

Если раньше сердцевиной государственной аграрной политики считались аграрная и земельная реформы, то в современных условиях приоритетное значение приобретает её социальная составляющая.

Характер аграрных преобразований должен осуществляться на последовательно социальной основе, чего не наблюдается в современных реформах.

С помощью средств массовой информации, рекламы, школьного воспитания, социальной пропаганды сельским жителям «навязываются» ценности со-

циального успеха и рыночных, предпринимательских практик, высокие потребительские стандарты, которые сосредоточены в городах. По отношению к селу культивируется исключительно потребительское отношение как к своего рода источнику жизненных ценностей, связанных с его близостью к природе, к пространству, в рамках которого производят продукты питания и сельскохозяйственное сырье.

Такие мировоззренческие установки, процветающие на фоне роста диспропорций в социально-экономическом развитии села и города, ухудшении жизненного уровня сельского населения, деградации социальной инфраструктуры села, сформировали в общественном сознании большей части сельских жителей отрицательное отношение к сельскому образу жизни. В результате в большинстве сельских поселений прослеживается последовательная асоциальность сельского крестьянского бытия [Юрчишин В. В. Современные аграрные преобразования в Украине. Ретроспективные очерки: в трёх частях / В. Юрчишин. - М.: ГУ «Ин-т экономики и прогнозирования НАН Украины», 2013, 424 с.] [12]. Это нашло своё проявление в непоправимых потерях демографического потенциала села, деградации его человеческого потенциала, опустошении сельских населённых пунктов, духовном растлении крестьянства [Онищенко А. Сельское хозяйство, село и крестьянство Украины в зеркале постсоветской аграрной политики / В. Онищенко, В. Юрчишин // Экономика Украины, 2006, № 1 (530), с. 4-13.] [13].

Поэтому главная проблема в том, чтобы найти ответ на вопрос: почему крестьяне предпочитают жизни в деревне, на земле в индивидуальном жилье усадебного типа, максимально отвечающим первичным человеческим потребностям,

высокого качества жизни и демографического развития [274, с. 8] [11], городу, что удовлетворяет высокие потребности, включая средства и способы их удовлетворения?

Преодоление этой асоциальности, по мнению В. В. Юрчишина, требует разработки и внедрения в общественное сознание крестьяноцентричного, по своей сути, мировоззрения и идеологии. Принцип крестьяноцентризма как таковой предполагает системное подчинение всей совокупности возрождения, интересам села и крестьянства [Юрчишин В. В. Концептуальные проблемы будущего села и крестьянства / В. Юрчишин // Стенограмма годового собрания Всеукраинского конгресса учёных экономистов-аграрников 9-10 ноября 2005 года. - М.: ННЦ «ИАЭ», 2005, с. 32-39] [14].

С позиций крестьяноцентричной идеологии село и крестьянство - это не только земледельцы и кормильцы, но и колыбель нации, её исторические истоки. Поворот к нуждам села важен ещё и потому, что оно остаётся единственным центром, где хранится богатство духовности, родного языка, народных традиций и особенностей, которые наиболее полно характеризуют самобытность народа.

Только формирование нового мировосприятия и формирование крестьяноцентричной идеологии способны изменить отношение государства и общества к сельскому хозяйству, селу и крестьянству, улучшить психологический климат в деревне, преодолеть неуверенность сельского населения в своём будущем, вернуть ему доверия к государственным институтам [Павлов А. И. Сельские территории Украины: функционально-управленческая модель: монография / А. И. Павлов. - Одесса: Астропринт, 2009, 344 с.] [15].

**Выводы.** В процессе перехода к соци-



  кономической модели развития аграрного сектора будут заложены основы для преодоления противоречия между ростом производства, экспорта сельскохозяйственной продукции и упадком села через расширение доступа сельского населения к  кономическим выгодам, которые создаются в процессе использования агропродовольственного потенциала страны и диверсификации сельской  кономики. Этот переход принесёт такие ожидаемые результаты:

- на основе увеличения инвестиций в человеческий и социальный капитал села, возрастёт потенциал общин в реализации  кономических и политических интересов, наладится конструктивный социальный диалог между государством, бизнесом и населением в повышении взаимной ответственности за будущее аграрного сектора и села;

- повысятся возможности сельского населения в определении и реализации приоритетов развития в  кономической,  кологической и социальной сферах, что будет способствовать формированию в с лах самодостаточной  кономики, улучшения окружающей среды, расширению доступа населения к потребительским благам и услугам;

- возникнут условия для преодоления диспропорций в отраслевой, продуктовой и организационной структурах аграрного сектора более полного привлечения к этому процессу домохозяйств и общин;

- увеличатся доходы сельских домохозяйств на основе их полного привлечения к производственной деятельности корпоративного сектора через создание организационных механизмов их взаимодействия и включения в технологическую цепочку формирования добавленной стоимости;

-  ффективнее станет государственная поддержка аграрного производства и

развития сельской местности благодаря консолидации бюджетных средств и увеличению прозрачности их использования через распределение на конкурсной основе;

- возрастёт общий  ъем финансирования аграрного и сельского развития на многоканальной основе путём консолидации инвестиционных ресурсов, благотворительных взносов и других источников [Юрчишин В. В. Базовые основы переориентации развития отечественной агросферы на основе социо кономики / В. Юрчишин // Устойчивое развитие и безопасность агропродовольственной сферы Украины в условиях глобализационных вызовов: монография / Павлов А. И., Хвесик М. А., Юрчишин В. В. и др.; под ред. А. И. Павлова. - Одесса: Астропринт, 2012, с. 464-478] [16];

- предлагаемую модель устойчивого развития АПК можно охарактеризовать как переход к принципам организации пространственного развития, сориентированного на активизацию инновационной составляющей, развитие кооперативных и кластерных связей, рациональное сочетание общегосударственных и региональных интересов;

- как мелко- и среднетоварное фермерско-кооперативное производство, так и большой кластерно-корпоративный агробизнес имеют право на одновременное существование. Однако они должны выполнять разные функции. Задача первого - развивать трудоёмкое агропроизводство, служить  кономической опорой сельских общин, трудоустраивать сельское население, поддерживать агроландшафты и т. д. Задача второго - инвестировать в ориентированное на экспорт крупнотоварное производство, в растениеводстве и животноводстве. Соответственно разными могут быть режимы налогообложения, экспорта, предоставления государственной помощи.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Радченко В. П. Востребованность потенциала маркетинга в механизмах развития человеческих ресурсов села [Электронный ресурс] / В. П. Радченко. — Режим доступа: <http://www.gosthelp.m-economy.ru/art.php?nArtId=2478>.
2. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-термино-логический словарь / Э. Б. Алаев. — М.: Мысль, 1983, 350 с.
3. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015](http://www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015)
4. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014) - п
5. Деякі питання реалізації у 2015 – 2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постановами Кабінету міністрів України від 07.10.2017 р. № 821 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2017](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2017) - п
6. Про Генеральну схему планування території України [Електронний ресурс]: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059–14 (в ред. від 18 листопада 2012 р.). — Режим доступу: <http://zakon4.gov.ua/laws/show/3059-14>
7. Бородіна О. М. Аграрний розвиток і саморозвиток громад: модернізація через взаємну адаптацію (теоретико-методологічний аспект) / О. М. Бородіна, І. В. Прокопа // Економіка України, 2014, № 4 (629), с. 55–72.
8. Бородіна О. М. Теоретичні основи сільського розвитку на базі громад: капіталізація активів / О. М. Бородіна, С. В. Киричук, О. В. Риковська // Економіка АПК, 2011, № 5 (199), с. 153–160.
9. Політика сільського розвитку на базі громад в Україні: наук. доповідь / за ред. І. В. Прокопи, О. Л. Попова. — К.: Ін-т екон. та прогнозів. НАН України, 2015, 70 с.
10. Агропродовольчий розвиток України в контексті забезпечення продовольчої безпеки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://orgua/wpcontent/uploads/2015/05>
11. Пациорковский В. В. Сельско-городская Россия / В. В. Пациорковский. — М.: ИСЭПН РАН, 2010, 390 с.
12. Юрчишин В. В. Сучасні аграрні перетворення в Україні. Ретроспективні нариси: у трьох частинах / В. В. Юрчишин. — К.: ДУ «Ін-т економіки та прогнозування НАН України», 2013, 424 с.
13. Онищенко О. Сільське господарство, село і селянство України у дзеркалі пострадянської аграрної політики / В. Онищенко, В. Юрчишин // Економіка України, 2006, № 1(530), с. 4–13.
14. Юрчишин В. В. Концептуальні проблеми майбутнього села і селянства / В. В. Юрчишин // Стенограма Сьомих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників 9–10 листопада 2005 року. — К.: ННЦ «ІАЕ», 2005, с. 32–39.
15. Павлов О. І. Сільські території України: функціонально-управлінська модель: монографія / О. І. Павлов. — Одеса: Астропринт, 2009, 344 с.
16. Юрчишин В. В. Базові основи переорієнтації розвитку вітчизняної агросфери на засадах соціоекономіки / В. В. Юрчишин // Сталій розвиток та безпека агропродовольчої сфери України в умовах глобалізаційних викликів: монографія / Павлов О. І., Хвесик М. А., Юрчишин В. В. та ін.; за ред. О. І. Павлова. Одеса: Астропринт, 2012, с. 464–478.

**Prezentat:** 3 aprilie 2019.

**E-mail:** nsmokvin777@gmail.com