

Державне управління

УДК 351.83

Серьогіна-Берестовська Оксана Вікторівна

здобувач кафедри політології та філософії

*Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові*

Серегина-Берестовская Оксана Викторовна

соискатель кафедры политологии и философии

*Харьковского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления*

при Президенте Украины

Serohina-Berestovska Oksana

*Applicant for a degree of Department of Political Science and Philosophy of
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of
National academy for Public Administration under the President of Ukraine*

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД СОЦІАЛЬНОГО ОБЛАШТУВАННЯ

СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СОЦИАЛЬНОГО ОБУСТРОЙСТВА

СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

FOREIGN EXPERIENCE OF SOCIAL DEVELOPMENT IN RURAL

AREAS

Анотація. У статті розглянуто закордонний досвід соціального облаштування сільських територій. З'ясовано, що в країнах Євросоюзу державна політика в галузі сільського господарства має рівноцінність двох цілей – розвитку сільської економіки та забезпечення сталого розвитку сільських територій, вирішальних завдання збільшення доходів сільського населення, їх цивілізованого і якісного життєзабезпечення.

Визначено, що для реалізації паритетних цілей на практиці використовуються інструменти фінансової, організаційно-економічного та нормативно статистичного методів їх здійснення. Також доведено, що у багатьох країнах соціальним «амортизатором», що зменшує напруженість на ринку праці сільських територій, стає сільський туризм, який виступає альтернативою аграрному бізнесу і здатний при повному рівні його організації значно підвищити рівень життя сільських жителів.

Ключові слова: держава, управління, інфраструктура, соціальна інфраструктура, сільські території, об'єкти соціальної інфраструктури.

Аннотація. *В статье рассмотрены зарубежный опыт социального обустройства сельских территорий. Установлено, что в странах Евросоюза государственная политика в области сельского хозяйства имеет равноценность двух целей - развития сельской экономики и обеспечения устойчивого развития сельских территорий, решающих задачу увеличения доходов сельского населения, их цивилизованного и качественного жизнеобеспечения. Определено, что для реализации паритетных целей на практике используются инструменты финансовой, организационно-экономического и нормативно статистического методов их осуществления. Также доказано, что во многих странах социальным «амортизатором», что уменьшает напряженность на рынке труда сельских территорий, становится сельский туризм, который выступает альтернативой аграрному бизнесу и способен при полном уровне его организации значительно повысить уровень жизни сельских жителей.*

Ключевые слова: государство, управление, инфраструктура, социальная инфраструктура, сельские территории, объекты социальной инфраструктуры.

Summary. *The article deals with the foreign experience of social development of rural areas. It has been found out that in the EU countries the*

state policy in the field of agriculture has the equal purpose of two goals - development of the rural economy and ensuring the sustainable development of rural areas, the crucial tasks of increasing the incomes of the rural population, their civilized and quality livelihoods. It has been determined that in order to realize parity goals in practice, instruments of financial, organizational and economic and normative statistical methods of their implementation are used. It has also been proved that in many countries, social "shock absorber", which reduces the tension in the labor market of rural areas, becomes rural tourism, which serves as an alternative to agrarian business and is able at the full level of its organization to significantly improve the living standards of rural residents.

Key words: *state, management, infrastructure, social infrastructure, rural areas, social infrastructure objects.*

Постановка проблеми. Зростання числа міст і наближення сільських територій за рівнем розвитку інфраструктури до міських в розвинених країнах зумовило тенденцію скорочення чисельності сільського населення. Темп росту населення в урбанізованих районах перевищує аналогічний показник для сільських територій. За даними ООН чисельність населення Землі збільшується за рахунок в основному малорозвинених і країн, що розвиваються. Зберігається тенденція щодо скорочення чисельності сільського населення або стагнації в розвинених країнах. Слід взяти до уваги також глобальні процеси міграції, за рахунок якої, наприклад, зростає чисельність населення таких країн як США, Австралія, Канада та ін. Все це накладає свій відбиток на розвиток сільських територій, де споконвічно формується певний уклад господарювання і спадкоємність поколінь.

Трансформаційні зміни в економіці України, зумовили деградацію сільської соціальної інфраструктури. Це змушує задуматися і звернути

увагу на більш успішний досвід зарубіжних країн не тільки в ракурсі переходу або розвитку ринкових відносин, а й конкретно в області розвитку сільського господарства і соціального облаштування сільських територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку сільської соціальної інфраструктури досліджуються в роботах як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на соціально-економічні відносини зробили такі вчені Л. Весельська [1], Н. Глазко [2], С. Кириченко [3], Л. Ковальська, [4] О. Салівончик [4], В. Кучеренко [5], С. Макуха [5], С. Шульц [6], В. Новіков [7], Н. Дєєва [7], В. Третьак [9] та ін. Ідеї та положення, викладені у працях даних авторів, послужили основою для подальшого розвитку соціальної інфраструктури. Однак, незважаючи на численні дослідження вони мають загальнонауковий сенс і характеризуються більш описовим характером.

Формулювання цілей статті. Ціллю даної статті є дослідження особливостей зарубіжного досвіду соціального облаштування сільських територій та виявлення певних засобів, які доцільно використовувати при розвитку сільської соціальної інфраструктури в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз наявної літератури, фонд якої дуже незначний, дає нам деяку можливість вивчити зарубіжну систему розвитку соціальної інфраструктури в аспекті розвитку сільських територій, та екстраполювати найбільш вдалі приклади на українську практику.

Розглядаючи досвід – країн Євросоюзу, слід відзначити, що в Євросоюзі 91% земельної площі припадає на сільські території. Там проживає більше половини всього населення, виробляється близько 42% ВВП і розміщено 53% робочих місць [2]. Справжні показники свідчать про значення розвитку сільських територій, тому тут особливе місце займає

Єдина сільськогосподарська політика, безпосередньо фінансує розвиток сільських територій і аграрне виробництво.

В умовах здійснення Єдиної сільськогосподарської політики розвиток сільських територій орієнтований на потреби суспільства і спрямований на захист сільського життєвого простору, поліпшення якості продуктів харчування, захист навколишнього середовища. Велика увага приділяється проблемам продовольчої безпеки, забезпечення сучасного рівня життя фермерів, розвитку та модернізації аграрної економіки, створенню умов для занять аграрною діяльністю. Крім того, певна увага приділяється підтримці найбільш вразливих регіонів і територіальному співробітництву-створенню партнерства на різних рівнях управління.

У 2007-2017 рр. реалізація політики розвитку сільських територій передбачала наступні цілі: сприяти економічному зростанню, зайнятості, підтримувати розвиток підприємництва і створювати інфраструктуру в найбільш слабких країнах і регіонах; підвищувати регіональну конкурентоспроможність та сприяти інноваційним видам діяльності, поліпшувати доступ до ринку праці; розвивати територіальне співробітництво, сприяти регіональному розвитку прикордонних регіонів, реалізовувати спільні проекти в галузі інтегрованого територіального розвитку та міжрегіонального співробітництва шляхом обміну досвідом між країнами і регіонами [1, с. 109].

Партнерський підхід в управлінні сільськими територіями застосовується, зокрема, в Німеччині. Він використовується на різних адміністративно-територіальних рівнях – місцевому, районному, регіональному та федеральному. При партнерському підході відбувається з'єднання адміністративного принципу управління (зверху-вниз) і субсидіарного (знизу-верх), що дає можливість реалізації принципу «зустрічних потоків».

У Франції основні механізми розвитку сільських територій засновані

на сучасних методах територіального і міжгалузевого планування. Як і в інших країнах ЄС, розвитком сільських територій займається ряд міністерств, відомств, територіальних адміністрацій та установ. Існування широкого кола адміністративних структур пов'язане з різнобічністю проблем сільських територій, що вимагають координації міжгалузевої політики. Для реалізації такої політики діє міжвідомча комісія з розвитку та підвищення конкурентоспроможності територій, яка координує свою діяльність з різними міністерствами, адміністраціями різних рівнів управління, асоціаціями, громадськими та територіальними організаціями [3, с. 49].

Деякі організаційно-економічні основи розвитку сільських територій країн ЄС заслуговують на увагу, і вважаємо, застосування в умовах нашої країни. Так, наприклад, представляє інтерес досвід організації міжвідомчої співпраці. В Україні вертикальна і, особливо, горизонтальна координація (між міністерствами і департаментами, сільським населенням і територіальними адміністраціями різного рівня управління і самоврядування) ще далекі від досконалості. Тому, використання досвіду Франції щодо створення міжвідомчої комісії – координаційного інструменту вирішення багатогранних проблем сільських територій, є цілком доцільним [5, с. 69]. Спостерігається залежність рівня розвитку сільської інфраструктури від загального добробуту країни, чисельності та структури сільського і міського населення.

Примітний досвід Європейського Союзу з формування цілісної системи програмних заходів з підтримки сільської інфраструктури. Для програмного періоду 2000-2006 рр. система була досить складною, з кількома фінансовими інструментами, використовуваними для різних країн і періодів або навіть для різних заходів.

Значне спрощення було проведено в 2007-2013 рр. Єдиний Європейський сільськогосподарський фонд для розвитку сільських районів

був створений для фінансування розвитку сільських територій в рамках ЄС-27. Для країн-кандидатів підтримка визначалася «Методикою підготовки до вступу в ЄС» і розроблено окремий програмний компонент, присвячений розвитку сільських районів [4, с. 38].

У більшості розвинених країн рівень розвитку сільських територій відстає від міського. Виразом даного факту є істотно нижчий валовий внутрішній продукт на душу населення в сільських територіях.

За рівнем розвитку інфраструктури освітніх установ у сільській місцевості спостерігається серйозна диференціація залежно від принципів організації освіти в країні.

Таким чином, навіть у досить розвинених країнах спостерігається високий відсоток населення працездатного віку, які не мають середньої освіти.

Однак, слід зазначити існування в розвинених країнах принципу «*livelong learning*» (навчання протягом життя), що позитивно позначається на рівні кваліфікації фахівців, але зумовлює вузьку спеціалізацію і неможливість подальшої зміни напрямки роботи без істотних зусиль і витрат.

Можна розглянути і такий досвід ЄС, як створення мережі агентств сільського розвитку. Дані агентства на регіональному або муніципальному, міжмуніципальному рівнях здійснюють інформаційну, консультаційну, комунікаційну та маркетингову види діяльності. Агентства сприяють місцевим адміністраціям і підприємцям, надаючи їм наступні послуги:

- інформаційна та консультаційна підтримка різних напрямків сільського бізнесу;
- визначення суб'єктів та об'єктів підвищення товарності за такими категоріями, як зернові, овочеві, молочні, м'ясні і т. п. з метою досягнення рівноваги між потребою і виробництвом;
- інформаційна та науково-методична підтримка місцевих органів

влади в здійсненні стратегічного планування розвитку муніципальних утворень і реалізації намічених завдань;

- технічна підтримка місцевого самоврядування при оцінці демографічної ситуації в кожному селищі, селі, оцінці потенціалу сімей, а також оцінки потенціалів розвитку аграрного та інших видів бізнесів;
- надання сприяння поширенню інновацій у всіх сферах аграрного бізнесу та сільської економіки [6, с. 28].

В рамках політики розвитку сільських територій у Франції велике значення приділяється вдосконаленню механізму захисту місця походження продукту (законодавчої бази, уточнення термінології, вирішення спірних питань). Одним з подібних нових механізмів є створення терруар (фр. terroir від terre – земля) на сільських територіях, що володіють значними виробничими традиціями, природним потенціалом (як основи модернізації сільської економіки). Терруарний продукт – це продукт, вироблений з сировини, вирощеної в певній місцевості і в контрольованих умовах. Заходи щодо захисту конкретної сільської території дають можливість зберігати традиції регіону, зберігати конкурентоспроможність продукції.

У Швеції соціально-економічний розвиток сільських територій пов'язаний з кооперативним рухом, що став основною формою співпраці.

У Великобританії і в багатьох інших країнах Європи соціальне облаштування сільських територій і споживання громадських послуг населенням закріплене стандартами. Якщо стандарти не забезпечуються, то кожен сільський житель має можливість звернутися до суду зі скаргою на уряд. Підтримання стандартів є метою діяльності уряду.

Невдалий досвід соціального облаштування сільських територій сьогодні демонструє Болгарія. У країні близько 200 «сіл-привидів» і близько 500 сіл, населення яких становить 10-15 осіб. На думку

болгарських вчених причина соціальної катастрофи сільських територій полягає у вкрай низькому ступеню (аж до відсутності за деякими напрямками) державного регулювання. Вчені Болгарської академії побоюються, що до 2060-2062 років країна може залишитися без сільського населення, якщо збережуться темпи вимирання сіл [8, с. 51].

Ми дотримуємося думки, що не тільки позитивний, але і негативний досвід слід враховувати, щоб зробити висновки. У вітчизняній практиці також спостерігається несприятлива тенденція вимирання сіл – сільські території втратили з 2002 р. 2,2 тис. сільських населених пунктів, з 1989 р. – 9,2 тис. сіл і селищ [7, с. 32]. Тому ця проблема є актуальною і для України.

У розвинених країнах особливість ринку праці в сільських територіях полягає у збільшенні чисельності зайнятих несільськогосподарською діяльністю. Так, в Японії 60% фермерів тільки частково зайнято сільськогосподарським виробництвом, в країнах ЄС для половини фермерів сільськогосподарське виробництво є лише одним з видів діяльності.

Зазначимо, що в країнах ЄС в якості соціального амортизатора і інструменту диверсифікації ринку праці активно впроваджується агротуризм, як інноваційний елемент, що дозволяє залучати трудові ресурси до альтернативного виробництва послуг і створювати робочі місця в сільських територіях. Національні організації сільського туризму країн ЄС об'єднані в європейську Федерацію фермерського та сільського туризму. Підходи і перспективи даного виду діяльності в різних країнах трохи відрізняються. У Польщі держава підтримує бажаючих займатися організацією агротуризму. Обов'язкові податкові платежі при цьому істотно нижче, ніж у інших підприємців, а сама діяльність чітко стандартизована.

У Франції ще в 60-х рр. ХХ ст. урядом розроблений план розвитку

сільського туризму, який в даний час представлений мережею автотуристичних кемпінгів. В Італії сільський туризм тісно переплітається з курортним бізнесом і представлений мережею престижних котеджів, пансіонатів не нижче 3-х-зіркового рівня і рекреаційною інфраструктурою. В Угорщині сільський туризм реалізується в рамках сімейної господарської діяльності, регульованої законодавством. Якщо витримується певний ліміт за доходами і враховані обов'язкові умови, то сільський туризм податком не обкладається. Якщо сімейні господарства виявляють бажання займатися даним видом діяльності в депресивних районах, то на конкурсній основі держава надає матеріальну підтримку.

Таким чином, у Західних країнах сформувалися два види сільського туризму – «чистий» і «змішаний». Змішаний – спирається на фермерські та селянські господарства, що дає фермерській родині прибуток приблизно 25%, який реінвестується в облаштування побуту. Чистий сільський туризм – це діяльність з обслуговування туристів [9, с. 64].

Програми розвитку сільських територій ЄС характеризуються комплексним підходом і спрямовані на підвищення активності в усіх сферах діяльності сільських територій. Соціальне облаштування сільських територій відбувається переважно через механізми самофінансування та самозайнятості.

Важливим фактором розвитку сільської соціальної інфраструктури є забезпечення якісним і доступним житлом сільського населення.

Показовим є досвід Білорусі, де агромістечка і сільський туризм, стали векторами, що задають позитивні тренди сталому розвитку і соціальному облаштуванню сільських територій.

Економічна ефективність сільського туризму полягає в тому, що він не вимагає значних зовнішніх інвестицій. Враховуючи сучасні тенденції зростання іноземних інвестицій, досвід розвитку сільського туризму, вважаємо, має важливе значення і для України. Крім того, сільський

туризм, ставши джерелом додаткового фінансування для підтримки сільського населення, здатний вирішити ряд економічних проблем в селі. Це – надходження валюти, нові робочі місця, необхідний розвиток інфраструктури, в тому числі соціальної, підвищення культурно-освітнього рівня сільського населення.

Сільський туризм неминуче передбачає добре налагоджену інфраструктуру, що тягне за собою необхідність внутрішніх інвестицій в її розвиток. Закономірним наслідком поширення сільського туризму є розвиток транспортного сполучення, поява об'єктів місць для проведення дозвілля, формування прогулянкових маршрутів, розвиток побутових послуг, інформаційного сервісу, організація громадського харчування (кафе, бари, невеликі ресторани) і т. д. Таким чином, сільський туризм розширює можливості зайнятості сільського населення та отримання додаткових доходів, сприяє розвитку підприємництва. У сукупності все це обумовлює розвиток в напрямку сталого розвитку сільських територій.

Заслуговує на увагу й інший досвід соціального облаштування сільських територій Білорусі, що виразилися у формуванні кластерної моделі розвитку з участю господарів агроосель, селянсько-фермерських господарств, установ охорони здоров'я, культури, торгівлі, спорту та інших структур. Діяльність в цьому напрямку дозволяє просувати продукцію і послуги регіонального ринку на загальнонаціональний і міжнародний рівень.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Розглянувши найбільш значущі елементи світового досвіду соціального облаштування сільських територій, можна зробити наступні висновки:

- політика в галузі сільського господарства має рівноцінність двох цілей – розвитку сільської економіки та забезпечення сталого розвитку сільських територій, вирішальних завдання збільшення

доходів сільського населення, їх цивілізованого і якісного життєзабезпечення;

- для реалізації паритетних цілей на практиці використовуються інструменти фінансової, організаційно-економічного та нормативно статистичного методів їх здійснення.

У багатьох країнах соціальним «амортизатором», що зменшує напруженість на ринку праці сільських територій, стає сільський туризм, який виступає альтернативою аграрному бізнесу і здатний при повному рівні його організації значно підвищити рівень життя сільських жителів. Сільський туризм за своєю формою – це економічна діяльність, по суті – екологічна та рекреаційна діяльність, за напрямом – соціальна складова розвитку. Отже, є підстава стверджувати, що сільський туризм є одним із чинників соціально-економічного розвитку сільських територій.

Література

1. Весельська Л. А. Міжнародний досвід державного регулювання соціальної безпеки в країнах з різними моделями соціального розвитку: застосування в Україні / Л. А. Весельська // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 17. – С. 108-113.
2. Глазко Н. Д. Зарубіжний досвід забезпечення соціальної сфери / Н. Д. Глазко // Ефективна економіка : наукове фахове видання: [Електронний ресурс]. – 2014. – №5. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua>.
3. Кириченко С. О. Використання світового досвіду задля розвитку соціальної інфраструктури в регіонах України / С. О. Кириченко // Економічний вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут". – 2016. – № 13. – С. 48-55.
4. Ковальська Л.Л. Соціальна інфраструктура регіону: механізми формування та розвитку : монографія / Л.Л. Ковальська, О.М.

- Салівончик; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Луцький національний технічний університет. Луцьк : Ж.В. Гадяк, 2012. – 226 с.
5. Кучеренко В.Р. Національна економіка: відтворення соціальної інфраструктури села : монографія / В.Р. Кучеренко, С.М. Макуха. – Одеса: Друкарський дім, Друк Південь, 2012. – 108 с.
 6. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» ; за ред. С. Л. Шульц. – Львів, 2018. – 140 с.
 7. Соціальна інфраструктура на шляхах реформування місцевого самоврядування: кол. моногр. / В.М. Новіков, Н.М. Деєва, А. Г. Гвелесіані [та ін.]; за наук. ред. д.е.н., проф.В.М. Новікова; д.е.н.(хабілітованого), проф. Здіслава Сіройча. – Київ-Варшава, 2018. – 431 с.
 8. Трансформація соціальної інфраструктури в контексті забезпечення гуманітарного розвитку : кол. моногр. / В. М. Новіков, Н. М. Деєва, І. С. Каленюк та ін. ; за наук. ред. В. М. Новікова, З. С. Сіройча. – Вінниця : ПП Балюк І. Б., 2015. – 384 с.
 9. Третяк В. П. Управління розвитком соціальної інфраструктури України в умовах глобалізації : монограф. / В. П. Третяк. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна 2014. – 317 с.

References

1. Veselska, L.A. (2011), Mizhnarodnyi dosvid derzhavnoho rehuliuвання sotsialnoi bezpeky v krainakh z riznymy modeliamy sotsialnoho rozvytku: zastosuvannya v Ukraini [international experience of state regulation of social security in countries with different models of social development: application in Ukraine], Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments:

- practice and experience, 17, 108-113, [in Ukrainian].
2. Hlazko, N.D. (2014), Zarubizhnyi dosvid zabezpechennia sotsialnoi sfery [Foreign experience in providing the social sphere], *Efektyvna ekonomika naukove fakhove vydannia – Effective economy scientific professional edition*, 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>. [in Ukrainian].
 3. Kyrychenko, S. O. (2016), Vykorystannia svitovoho dosvidu zadlia rozvytku sotsialnoi infrastruktury v rehionakh Ukrainy [Using the World Experience for the Development of Social Infrastructure in the Regions of Ukraine], / *Ekonomichnyi visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu Ukrainy "Kyivskiy politekhnichnyi instytut" – Economic Bulletin of the National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute"*, 13, 48-55, [in Ukrainian].
 4. Koval's`ka, L.L. (2012), Social`na infrastruktura regionu: mexanizmy` formuvannya ta rozvy`tku [Social infrastructure of the region: mechanisms of formation and development], *Lucz`k: Zh.V. Gadyak* [in Ukrainian].
 5. Kucherenko, V.R., Makukha, S.M. (2012), Natsionalna ekonomika: vidtvorennia sotsialnoi infrastruktury sela [National Economy: Reproduction of Social Infrastructure in the Village], *Odesa: Drukarskyi dim, Druk Pivden*, [in Ukrainian].
 6. Shults, S.L. (2018), Rozvytok sotsialnoi sfery terytorialnykh hromad v umovakh administratyvno-finansovoi detsentralizatsii [Development of the social sphere of territorial communities in the conditions of administrative and financial decentralization], *Lviv: DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M.I. Dolishnoho NAN Ukrainy»*, [in Ukrainian].
 7. Novikov, V.M., Dieieva, N.M., Hvelesiani, A.H. (2018), Sotsialna infrastruktura na shliakhakh reformuvannya mistsevoho samovriaduvannia [Social infrastructure in the ways of reforming local self-government] *Kyiv-Varshava*, [in Ukrainian].
 8. Novikov, B.M., Dyeyeva, N.M., Kalenyuk, I.S. (2015), Transformaciya

social`noyi infrastruktury` v konteksti zabezpechennya gumanitarnogo rozvy`tk, [Transformation of social infrastructure in the context of humanitarian development], Vinny`cya: PP Balyuk I. B. [in Ukrainian].

9. Tretyak, V.P. (2014), Upravlinnya rozvy`tkom social`noyi infrastruktury` Ukrayiny` v umovax globalizaciyi [Management of social infrastructure development in the context of globalization], Kharkiv: XNU imeni V. N. Karazina [in Ukrainian].