

Модуль IV. СУЧАСНІ ВИКЛИКИ СУСПІЛЬСТВА ТА АГРАРНА ПОЛІТИКА

ТЕМА 11. УРБАНІЗАЦІЯ, МІГРАЦІЯ І ОБМЕЖЕННІСТЬ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

Питання до вивчення

11.1. Суть та особливості урбаністичних процесів

11.2. Фактори впливу урбанізації формування аграрної політики

11.3. Трансформація землекористування в умовах урбанізації

11.4. Особливості урбанізації в Україні

11.5. Концепції підтримки сільських територій в аграрній політиці

11.1. Суть та особливості урбаністичних процесів

До сучасних тенденцій подальшого розвитку людства можна зарахувати урбанізацію та глобалізацію. Ці процеси відбуваються на тлі децентралізації (передання владних повноважень із центрального на місцевий рівень), регіоналізації (посилення ролі регіонів) і диверсифікації економіки (що зумовлює розширення асортименту продукції, переорієнтацію ринків збуту, освоєння нових видів виробництва тощо). За таких умов ускладнюються підходи до управління економічним розвитком, зокрема аграрним, виникає потреба осмислити нові перспективи й можливості з метою формування оптимальної аграрної політики, яка б передбачала ефективні моделі організації взаємодії різних її учасників.

Світовий Банк, МВФ, низка спеціалізованих установ ООН, ЄС, ОЕСР та інші міжнародні організації наголошують, що глобалізація, регіоналізація та урбанізація – взаємопов'язані та взаємозумовлені процеси, залученим до яких останнім часом виявилось практично все населення планети.

Урбанізація (від лат. *urbanus* – міський) – це багатоаспектний суспільно-просторовий процес підвищення ролі міст в житті суспільства, концентрації населення у міських поселеннях, поширення міського способу життя.

Міста сьогодні характеризуються різноманітністю, багатовимірністю та зростанням впливу на основні соціальні й економічні цивілізаційні процеси. Така тенденція виявляється як у територіальній експансії міст і поширенні міського способу життя за адміністративні межі міст, так і часто в «нематеріальному вимірі», наприклад у культурному та інформаційному домінуванні міст.

Помітний разючий дисонанс між тією мізерною площею нашої планети, що припадає на міста, і їхнім визначальним впливом на розвиток цивілізації. Нині вже очевидно, що міста перетворилися на основну форму розселення на планеті. Так, за даними Фонду народонаселення ООН (UNFPA), починаючи з 2008 року більшість населення нашої планети мешкає в містах. Це сталося вперше в історії людства й на наших очах.

Урбанізація являє собою процес зміни форми існування суспільства, що призводить до перерозподілу використання усіх видів ресурсів, а також до реорганізації процесів виробництва та реалізації аграрної продукції. Отож, ми повинні розуміти, що таке урбанізація, які причини її формування в минулому і які можливі шляхи розвитку з метою визначення стратегій розвитку сільського господарства та забезпечення населення продуктами харчування.

Урбанізація у сучасному світі представлена наступними формами:

Агломерація – скупчення населених пунктів, об'єднаних в одне ціле інтенсивними господарськими, трудовими і соціально-культурними зв'язками. Формується навколо великих міст, а також у густонаселених промислових районах.

Конурбація включає кілька об'єднаних або таких, що тісно розвиваються агломерацій (як правило, 3-5), й з максимально розвиненими найбільшими містами (ядро конурбації).

В Японії виділено 13 конурбацій, в тому числі Токійська, що складається з 7 агломерацій (27,6 млн осіб), Нагойська – з 5 агломерацій (7,3 млн осіб, Осака тощо. У США також вживають тотожний термін «стандартний консолідований ареал», що був запроваджений у 1963 році.

Мегалополіс – ієрархічна за складністю і масштабами система поселень, що охоплює велике число конурбацій та агломерацій. Мегалополіси з'явилися в середині ХХ ст. У термінології ООН мегалополісом називають утворення з населенням не менше 5 млн жителів. При цьому 2/3 території мегалополіса можуть бути не забудовані.

Так, мегалополіс Токайдо складається з Токійської, Нагойського і Осацької конурбацій протяжністю близько 800 км уздовж узбережжя. У число мегалополісів включені міждержавні утворення, наприклад мегалополіс Великих озер (США-Канада).

За оцінкою Департаменту економічних та соціальних зв'язків ООН чисельність міського населення у світі в 1800 році становила 27 млн осіб (3 % від населення планети). В 1900 році цей показник збільшився до 14 %, на початок 2000 року досягнув 47 % і лише за 10 років додав ще 5 % (сягнувши у 2010 році 52 %). До 2050 року очікується, що частка міського населення досягне позначки 67 %.

Критерії та показники оцінки рівня урбанізованості залежать від загальних процесів суспільного розвитку та можуть бути специфічними для кожної країни. До загальних характеристик відносяться:

1. Зростання міського населення.

2. Розширення земельних площ під різноманітними урбанізованими формами.

3. Підвищення концентрації ділових активностей у містах та агломераціях.

Соціологія визначає урбанізацію за такими ознаками:

- частка міського населення в загальній чисельності населення регіону, всієї країни;

- щільність і ступінь рівномірності розташування по країні мережі міст;

- транспортна та інша доступність великих міст для населення країни;

- різноманітність секторів національної економіки;

- різноманітність видів трудової, дозвільної діяльності населення;
- поширення міських форм життя як на населення міст, так і на жителів села.

Головним соціальним показником рівня урбанізованості є частка міського населення певної території. Обчислюється за формулою:

$$\text{Рівень урбанізації, \%} = \frac{\text{Кількість міського населення}}{\text{Загальна кількість населення}} \times 100$$

Згаданий показник варіює у класифікаціях різних джерел. Один із варіантів класифікації рівня урбанізованості територій за певними ознаками представлений у табл. 11.1.1.

Таблиця 11.1.1.

Класифікація рівня урбанізованості територій

Частка міського населення, %	Ознаки урбанізації	Форми та типи поселень
< 10 % Не урбанізовані території	У всіх населених пунктах переважає сільський спосіб життя. Населення не мігрує до міст. Населені пункти ще не набули чітких ознак міста	Великі селища Селища міського типу
10-25 % Слабо урбанізовані території	Території, на яких починають формуватися міські поселення з ознаками життя, що відрізняється від сільського. Частка міського населення постійно зростає	Міста, кількість населення в яких переважає 20-25 тис. осіб
≈ 50 % Середньо урбанізовані території	Поглиблення ознак різниці між міським та сільським населенням. Міське населення починає зростати пришвидшеними темпами	Міста із населенням понад 100 тис. осіб
≈ 75 % Високо урбанізовані території	Збільшення площі міст із поглинанням оточуючих сільських територій. Формування великих агломерацій. Уповільнення темпів приросту міського населення	Міста-мільонери, що починають формувати агломерації
≈ 90 % Повністю урбанізовані території	Сільський спосіб життя зникає взагалі. Не існує різниці між міським та сільським населенням, оскільки на всій території повністю панує міський спосіб життя	Агломерації, конурбації, мегаполіси

Варто зазначити, що форми та типи поселень, їх розміри відповідно до поняття урбанізованості значно залежать від типу та розташування держави і можуть варіюватися. Беручи до уваги соціальні, економічні та географічні особливості країни процес урбанізації може мати екстенсивний або інтенсивний характер.

Екстенсивна урбанізація передбачає збільшення кількості міського населення за рахунок розширення міської території.

Інтенсивна урбанізація передбачає формування високотехнологічних механізмів розміщення населення в межах існуючих територій міст, що призводить до збільшення щільності населення.

У доповіді ООН «Світові демографічні прогнози 2019: ключові моменти» зазначається, що до 2050 року на Землі проживатиме близько 9,7 млрд людей і

до кінця століття планета повинна буде підтримувати приблизно 11 мільярдів. Однак загальні темпи зростання будуть продовжувати падати, і більше країн повинні пристосуватися до наслідків старіння населення.

Динаміка зростання чисельності населення планети та рівень урбанізації за останнє тисячоліття відображено в табл. 11.1.2.

Таблиця 11.1.2

Зростання чисельності населення планети та рівень урбанізації

Роки	Населення планети, млрд. осіб	Рівень урбанізації,%
1050	0,2	10
1800	1,0	15
1990	5,0	40
2020	7,8	55
2022	8,0	56
2030	8,6	60
2050	9.7	68

Очікується, що 50 % приросту населення протягом наступних трьох десятиліть дадуть дев'ять країн – Індія, Нігерія, Пакистан, ДР Конго, Ефіопія, Танзанія, Індонезія, Єгипет і США.

За прогнозами аналітиків, в 2027 році Індія обжене Китай і посяде перше місце у світі за чисельністю населення. Кількість жителів тропічної Африки до 2050 року подвоїться.

Відповідно до існуючих прогнозів очікується продовження зростання населення у містах та великих агломераціях (табл. 11.1.3).

Таблиця 11.1.3

Найбільші агломерації світу у 2010 та 2025 роках

Агломерація	Країна	2010 рік		2025 рік	
		Чисельність, млн осіб	місце	Чисельність, млн осіб	місце
Токіо	Японія	36,9	1	38,7	1
Делі	Індія	21,9	2	32,9	2
Мехіко сіті	Мексика	20,1	3	24,6	5
Нью - Йорк	США	20,1	4	23,6	6
Сан-Пауло	Бразилія	19,6	5	23,2	7
Шанхай	Китай	19,6	6	28,4	3
Мумбаї	Індія	19,4	7-	26,6	4
Пекін	Китай	15,0	8	22,6	9
Дакка	Бангладеш	14,9	9	22,9	8
Калькутта	Індія	14,3	10	18,7	12
Карачі	Пакистан	13,5	11	20,2	10
Буенос-Айрес	Аргентина	13,4	12	15,5	15
Лос-Анджелес	США	13,2	13	15,7	14
Ріо-де-Жанейро	Бразилія	11,9	14	13,6	18
Маніла	Філіппіни	11,7	15	16,3	13
Мосва	Росія	11,5	16	12,6	19
Осака-Кобе	Японія	11,4	17	12,0	20
Каїр	Єгипет	11,0	18	14,7	17
Стамбул	Турція	11,0	19	14,9	16
Лагос	Нігерія	10,8	20	18,9	11

При цьому варто зазначити, що населення планети старіє, цей процес особливо помітний у країнах Європи та Північної Америки. Це відбувається через збільшення тривалості життя та зниження рівня народжуваності. Також відзначається зростання кількості країн, в яких спостерігається скорочення населення. Це пов'язано, в першу чергу, з падінням рівня народжуваності та міграцією. До 2050 року в 55 країнах чисельність населення скоротиться як мінімум на 1 % або більше.

За таких темпів рівень урбанізації та вплив міст на майбутні цивілізаційні процеси й надалі зростатимуть. Без перебільшення можна стверджувати, що міста стають основними генераторами економічного розвитку.

За прогнозами експертів Pricewaterhouse Coopers, якщо у 2005 році на 100 найбільших міст світу припадало 25 % світового ВВП, то у 2008 році ця частка вже перевищила 30 %. До речі, на кінець 2012 року в містах мешкали понад половину жителів планети, які створювали майже 80% світового ВВП, водночас 100 найбільших міст виробляли орієнтовно 40% планетарного продукту.

Отже, урбанізацію потрібно розглядати не у вузькому розумінні (як просте збільшення міст і зростання чисельності їхнього населення), а як багатогранний соціально-економічний процес, що має значний вплив на суспільні відносини, зокрема:

- 1) збільшення площ урбанізованих ландшафтів;
- 2) зростання функцій міст у системах розселення (адміністративних, інноваційних, комунікативних);
- 3) розвиток взаємопов'язаних форм міського розселення (агломерацій, метрополій та інших урбанізованих територій);
- 4) формування нових моделей соціально-просторового розвитку територій тощо.

До 2025 року перші 23 мегаполіси з населенням понад 10 млн осіб генеруватимуть приблизно 10 % обсягу світової економіки. Сьогодні, за даними McKinsey, економіка Токіо (\$1,62 трлн на рік) співвідноситься з ВВП Південної Кореї (\$1,75 трлн на рік), економіка Сеула (\$903 млрд на рік) – з ВВП Малайзії (\$817 млрд на рік), Лондона (\$831 млрд на рік) – з ВВП Нідерландів (\$840 млрд на рік), Шанхая (\$810 млрд на рік) – з ВВП Філіппін (\$744 млрд на рік).

Процес урбанізації тісно пов'язаний із процесом глобалізації, змістом якого є дедалі більший взаємозв'язок та взаємозалежність національних економік, національних політичних і соціальних систем, національних культур, а також взаємодія людини й довкілля. В основі глобалізації лежить розвиток світових ринків товарів, послуг, праці й капіталу. Значний прогрес у технологіях, зокрема у транспортній галузі, інформаційній сфері та сфері телекомунікацій, зумовлює істотну зміну дії загальноекономічних чинників, а також умов і ресурсів, необхідних для вибору найвигіднішого місця розташування певного господарського об'єкта або групи об'єктів, у моделях, способах і ступені жорсткості просторової прив'язки різних видів економічної діяльності.

Вплив глобалізації полягає в тому, що управління й організація виробництва та надання послуг (фінансових, юридичних, консультаційних), що забезпечують його, інтегруються й уніфікуються повсюдно у світі. Виникає новий рівень складності, зумовлений як зростанням числа самих глобальних зв'язків, так і кількістю залучених дійових осіб.

В умовах глобалізації формується нова міська ієрархія: швидшими темпами зростають ті міста, які швидше адаптуються до нових умов та у відповідь на них запроваджують нові функції. Міста, які є центрами глобальних економічних мереж, отримують переважну частину ренти від поширення інновацій. Своєю чергою, інноваційні імпульси зароджуються в найрозвиненіших містах, які є лідерами в розробленні й освоєнні новітніх технологій і які мають фінансові ресурси й висококваліфіковані кадри.

Формою сучасної глобалізації, за якої глобалізаційні процеси розвитку не мають єдиного вектору, а в обмеженому просторі існує сукупність конкуруючих цивілізаційних моделей в рамках однієї чи кількох сфер людської взаємодії є регіоналізація. **Регіоналізація** – це утворення економічних інтеграційних угруповань, що розташовані на певній території, з метою підвищення ефективності економіки шляхом уніфікації законодавства, ліквідації адміністративних обмежень на переміщення товарів, капіталів та робочої сили, а також повного використання факторів виробництва.

Розширення регіональної співпраці значною мірою стало відповіддю на процеси глобалізації, адже саме глобалізація вносить суттєві зміни до стану внутрішніх регіонів країни, їхньої потенційної готовності до співпраці без інтеграції, формує такі умови розвитку, які потребують взаємодії спільнот у масштабах, що не обмежуються територією держави.

Декларація щодо регіоналізму в Європі, підписана під час проведення Асамблеї Європейських Регіонів 4 грудня 1996 року в Базелі (Швейцарія), визначає регіон як «територіальне утворення, яке сформоване в законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням». У преамбулі Декларації наголошено на тому, «що саме завдяки історичним, мовним, культурним, соціальним, економічним і географічним умовам люди все більше ототожнюють себе зі своїми регіонами, різноманіття яких є невичерпним багатством. Саме регіони мають взяти на себе відповідальність у тих галузях, де в них є переваги над іншими: в економіці (зайнятність), у культурі, у захисті навколишнього середовища, у регіональному та загальнодержавному плануванні, у наукових дослідженнях тощо». У Декларації підкреслено «величезний потенціал політичної, соціальної, економічної та культурної кооперації між європейськими регіонами, а також важливість такої кооперації на національному, транскордонному та міжнародному рівнях для розвитку».

Можна виокремити дві форми регіоналізації:

1) формування внутрішніх регіонів, поєднаних культурними, історичними, економічними, логістичними та іншими зв'язками;

2) формування транскордонних регіонів, які об'єднують прикордонні території двох і більше держав через формування сталих економічних,

соціальних, культурних взаємовідносин, що спричинене зняттям бар'єрів для руху товарів, послуг, капіталу, робочої сили.

Внутрішня регіоналізація зумовлена зростанням ролі місцевого самоврядування в управлінні окремими територіями, а також прагненням віднайти реальні можливості для вирішення широкого кола економічних, соціальних й екологічних проблем, які виходять за межі окремих населених пунктів; прагненням якнайкращої реалізації потенціалів завдяки об'єднанню зусиль і ресурсів.

Однією із форм регіоналізації є єврорегіони, які, виникнувши в країнах Західної Європи, поступово поширилися в центр і на схід континенту. Їх формування не лише сприяє посиленню та поглибленню добросусідських відносин між державами, але й є своєрідним інструментарієм для інтеграції тієї чи іншої країни в європейські спільноти.

Орієнтовно налічується 80 єврорегіонів. Найбільше єврорегіонів створено на кордонах Німеччини (31), Польщі (18), Швеції (16), Угорщини (15), Франції (15), Болгарії (14), Чехії (13), Румунії (13) та Фінляндії (10). Останнім із сучасних єврорегіонів був створений 2012 року єврорегіон «Дністер», до якого увійшли прикордонні території України та Молдови.

Підсумовуючи висвітлення даного питання слід зазначити, що урбанізація є складним комплексним явищем, виміряти яке за допомогою одного показника практично неможливо. Урбанізація розглядається вченими і громадською думкою як, загалом, позитивна тенденція розвитку світу, як об'єктивний процес, пов'язаний із забезпеченням для все більшого числа жителів планети умов для більш зручного та комфортного життя, для більш повного розвитку здібностей, для більш безпечного і здорового життя, із якісною зміною стилю життя осіб у місті та приміських зонах. На жаль, урбанізацію супроводжують не тільки позитивні зміни в житті людей, але і негативні. До них, зокрема, можна віднести: забруднення навколишнього середовища, перенаселеність і пов'язане з нею виникнення «кварталів бідних» у містах-мегаполісах, підвищена злочинність і багато інших небажаних явищ.

Тому при вивченні аграрної політики важливо розуміти ключові тенденції процесу урбанізації. Адже зростання населення та нерівномірна концентрація його по зонах проживання призвели до ряду викликів, що потребують вирішення при розробці сучасних стратегій розвитку держави, зокрема:

1. Маятникові міграції. Процес трудової міграції в межах мегаполісів та агломерацій.
2. Трансформація використання земельних ресурсів у процесі формування агломерацій.
3. Екологічне навантаження на довкілля.
4. Продовольча та енергетична безпека міста.
5. Забезпеченість водними ресурсами.
6. Трансформація ринку праці.
7. Економічна ефективність/доцільність функціонування міських агломерацій тощо.

11.2. Фактори впливу урбанізації на формування аграрної політики

Урбанізаційні процеси спричиняють безпосередній чи опосередкований тиск на усі без винятку системи життєдіяльності суспільства в цілому та людини зокрема. Ефективна система публічного управління та адміністрування повинна бути сконцентрована на дотриманні прав та свобод, забезпеченні потреб та інтересів людини та суспільства.

Процес ідентифікації та забезпечення потреб в системі публічного управління, змінюється внаслідок впливу різних факторів. Особливо гостро актуалізується дана проблематика в умовах урбанізації, що, в свою чергу, формує нові завдання в аграрній політиці.

Наслідки урбанізації у контексті екологічної, економічної, соціальної та гуманітарної сфер подано на рис. 11.2.1.



Рис.11.2.1. Наслідки урбанізації у розрізі екологічної, економічної, соціальної та гуманітарної сфер

Наслідки урбанізації у контексті екологічної, економічної, соціальної та гуманітарної сфер взаємообумовлені. Концентрація промислових комплексів, інновацій, капіталу та ресурсів на певній території обумовлює економічне зростання та є причиною переміщення осіб та збільшення кількості жителів.

Урбанізація як процес збільшення кількості міського населення, концентрації ресурсів та капіталу у містах чинить негативний тиск на інші сфери життєдіяльності суспільства, а саме: підвищення рівня забруднення навколишнього середовища, поширення інфекційних хвороб, в тому числі і в наслідок неспроможності інфраструктури, незадовільного стану комунальної системи міст та накопичення значного обсягу промислових та побутових відходів; руйнування природного середовища міст, скорочення зелених зон, непридатності водойм тощо, що як наслідок впливає на здоров'я та якість життя населення; соціальну нестабільність та нерівність, у тому числі і в наслідок обмеженого доступу до ресурсів, підвищення рівня безробіття та обмеженого доступу до житла, а також неспроможність соціальної системи забезпечити потреби суспільства, що в свою чергу, впливає на підвищення соціальної напруги та злочинності; загострення конфліктів етнічного та релігійного характеру внаслідок співіснування груп людей із суперечливими етнічними, релігійними, міжконфесійними інтересами. Окреслений перелік наслідків урбанізації не є вичерпним, однак, зазначена проблематика уже актуалізується у сучасних умовах та потребує розв'язання.

Глобальні тенденції збільшення чисельності населення, укрупнення міст, виснаження природних ресурсів, збільшення соціальної нерівності, неможливість забезпечення потреб існуючими інструментами тощо, обумовлюють пошук нових моделей управління та зміну філософії мислення зокрема і стосовно розвитку аграрного сектору. Пануюча, на сьогодні, концепція сталого розвитку, та Цілі сталого розвитку – 2030 передбачають дії, спрямовані на те, щоб покінчити з бідністю, захистити планету і забезпечити мир і процвітання для всіх людей у світі та визначають порядок денний у глобальному масштабі.

Сімнадцять цілей сталого розвитку прямо чи опосередковано спрямовані на уникнення/мінімізацію наслідків урбанізаційних процесів з позицій соціальної, економічної та екологічної рівноваги, однак 11 ціль безпосередньо стосується забезпечення сталого розвитку міст та спільнот, визначена у Цілях сталого розвитку 2030 [56] як дії щодо подолання урбанізаційних викликів: «більше половини населення світу проживає в міських районах. До 2050 року ця цифра зросте до 6,5 млрд людей, тобто двох третин усього людства. Сталого розвитку не можна досягти без істотного перетворення того, яким чином ми будуємо міські райони і керуємо ними. Швидке зростання міст у країнах, що розвиваються, одночасно з активізацією міграції з сільських районів до міста, викликало бум у мегаполісах

З метою визначення завдань системи публічного управління та адміністрування в умовах урбанізації, використано теорію ієрархічних потреб Абрахама Маслоу (піраміда потреб А. Маслоу) як основу для структуризації урбанізаційних викликів та їх впливу на системи співіснування людей.

Модель структуризації урбанізаційних викликів з позицій використання ієрархії потреб за А. Маслоу та ідентифікації завдань публічного управління в окреслених умовах подано на рис. 11.2.2.

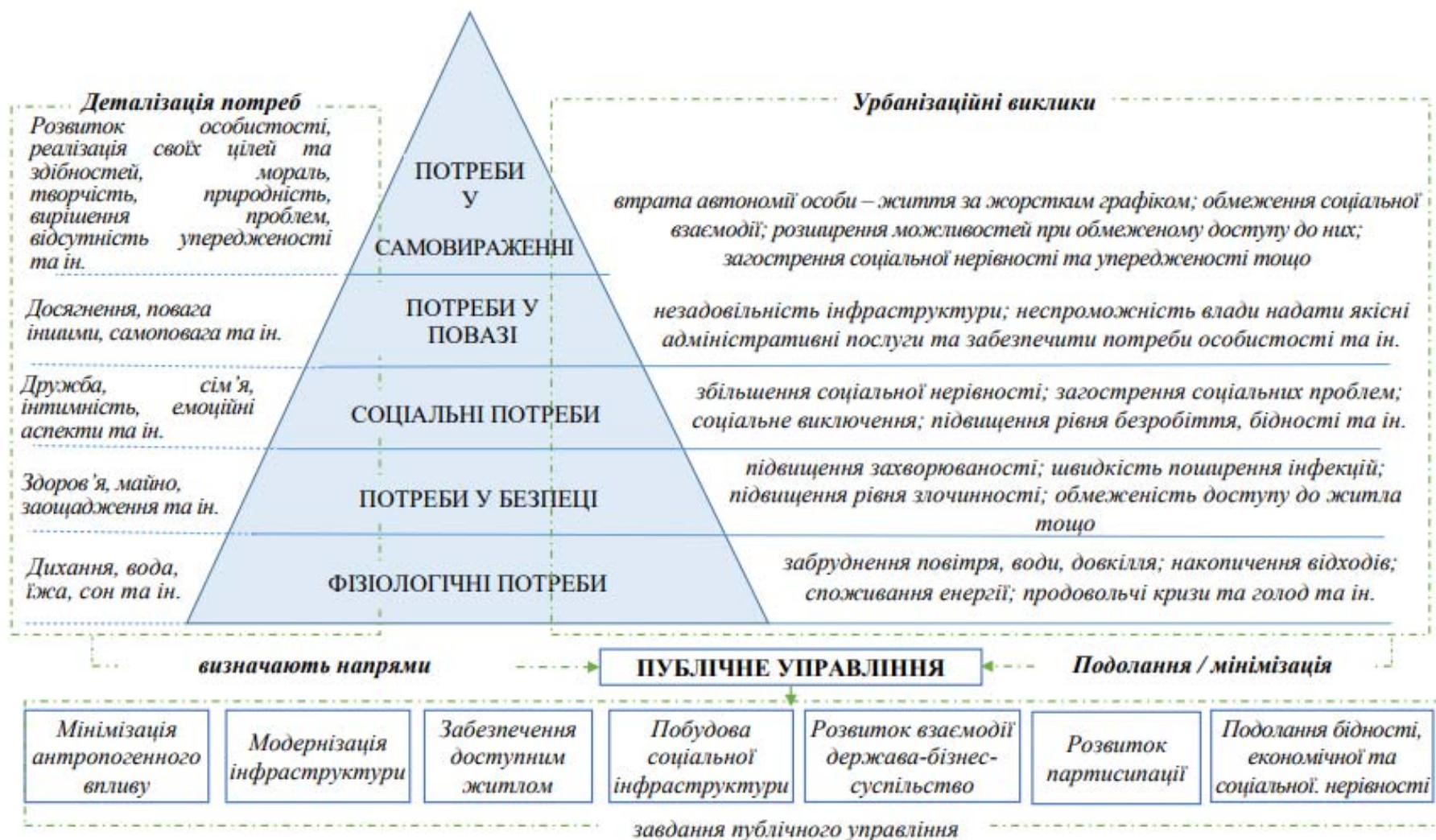


Рис. 11.2.2. Модель структуризації урбанізаційних викликів з позиції теорії ієрархічних потреб за А. Маслоу: ідентифікація завдань публічного управління

Використання ієрархії потреб за А. Маслоу дозволило структурувати урбанізації виклики та окреслити завдання публічного управління, що в свою чергу конкретизуються внаслідок урбанізаційних змін. Задоволення потреб ускладнюється урбанізаційними викликами, а саме у контексті:

- фізіологічних потреб (потреби у диханні, воді, їжі, відпочинку) – це урбанізаційні виклики щодо забруднення повітря, води, довкілля, накопичення промислових та побутових відходів, що займають значні території та обумовлюють поширення інфекцій; необхідність пошуку альтернативних шляхів споживання енергії; продовольчі кризи та голод тощо;

- потреб у безпеці (безпеці здоров'я, майна, заощаджень) – це виклики, що полягають у підвищенні захворюваності, внаслідок підвищення швидкості поширення та більшої вірогідності спалахів інфекційних хвороб, підвищенні рівня злочинності, обмеженості доступу до житла тощо;

- соціальних потреб (потреб у дружбі, сім'ї, емоційних аспектах) – це виклики, що полягають у збільшенні соціальної нерівності, загостренні соціальних проблем таких як алко- та наркозалежності, психічні розлади, соціальне виключення, підвищенні рівня безробіття, бідності тощо;

- потреб у повазі (досягнення, повага іншими, самоповага та ін.) – виклики, що перешкоджають досягненням людини внаслідок незадовільного стану інфраструктури, неспроможності влади надати якісні адміністративні послуги та забезпечити потреби особистості тощо;

- потреб у самовираженні (тобто потреби розвитку особистості, реалізації своїх цілей та здібностей, моралі, творчості, вирішенні проблем, відсутності упередженості та ін.) – це виклики, що перешкоджають самоствердженню особистості та її самореалізації, обумовлені втратою автономії особи, адже урбанізовані міста вимагають життя за жорстким графіком, а також виклики, що полягають у обмеженні соціальної взаємодії; розширенні можливостей при обмеженому доступу до них, загостренні соціальної нерівності, упередженості тощо.

Таким чином, серед завдань публічного управління, в умовах впливу урбанізації на екологічну, економічну, соціальну та гуманітарну сфери життєдіяльності та співіснування громадян, доцільно виокремити наступні:

- мінімізація антропогенного впливу на довкілля шляхом нормування викидів, перехід на сталі моделі виробництва та споживання, використання альтернативних джерел енергії та ін.;

- модернізація та розвиток інфраструктури в забезпечення потреб у громадському транспорті, освітніх послугах, послугах із охорони здоров'я та інших;

- забезпечення доступним житлом, що дозволяє вирішити ряд негативних наслідків, що обумовлені розширенням трущоб, поширенням інфекції, неконтрольованими соціальними процесами, підвищенням рівня злочинності внаслідок необхідності забезпечення потреб у безпеці;

- побудова соціальної інфраструктури, що передбачає безпечний, доступний, екологічний та якісний громадський простір, що сприятливий для

розвитку соціальної комунікації та взаємодії, а також сприятиме соціальній згуртованості та при визначенні та забезпеченні потреб уразливих верств населення;

- розвиток взаємодії держава-бізнес-суспільство з метою об'єднання зусиль та ресурсів у напрямку покращення міського простору, забезпечення потреб та подолання урбанізаційних наслідків;

- розвиток партисипації з метою забезпечення участі громадян у прийнятті важливих публічно-управлінських рішень, залученості до процесу формування та реалізації публічної політики та фокусуванні на реальних потребах жителів громади;

- подолання бідності, економічної та соціальної нерівності задля мінімізації інших каскадних ефектів урбанізаційного впливу, наприклад, зниження рівня злочинності, розширення доступу до житла та інших майнових цінностей, розширення можливостей щодо заощадження, реалізації своїх цілей тощо.

Основними наслідками для регіонів, що перебувають у зоні інтенсивних урбаністичних процесів, є три – маятникові міграції, зміна призначення використання землі та зміна екологічного профілю. Саме вони спричиняють трансформаційні процеси у сільському господарстві і потребують додаткової уваги з боку формування стратегій розвитку аграрної політики для країн (табл. 11.2.1).

Таблиця 11.2.1

Наслідки урбанізації

Наслідки урбанізації	Трансформації аграрного сектору	Аспекти аграрної політики
Зміна структури попиту на продукцію сільського господарства та раціону харчування населення	Технологічна інтенсифікація виробництва; Розвиток міського і приміського сільського господарства	Безпека якості продуктів харчування; Збереження екосистем та біорізноманіття; Утилізація відходів виробництва в умовах міста
Маятникова міграція	Зміна структури трудової пропозиції Зміна структури населення сільських регіонів Диверсифікація доходів та доступу до продуктів харчування	Формування соціального кошика продуктів харчування; Продовольча безпека; Формування механізмів розвитку та підтримки сільських регіонів
Перехід земель с/г призначення під житлові, промислові та інфраструктурні об'єкти	Скорочення площ сільськогосподарського виробництва на території агломерацій та мегаполісів Зміна вартості землі	Регулювання зміни структури землекористування, що стосується земель с/г призначення Підтримка власників земель с/г призначення
Диспаритет споживання	Ціновий диспаритет на с/г продукцію та продукти харчування як всередині агломерації, так між містом і селом	Регулювання питань перерозподілу та доступу до продукції сільського господарства

Екологічне навантаження	Зміна структури та процесу виробництва в наслідок кліматичних змін	Продовольча безпека, формування продовольчого резерву та доступу до ринків міського населення
-------------------------	--------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

11.3. Трансформація землекористування в умовах урбанізації

Земля – головна умова існування людського суспільства і найважливіше джерело існування національного багатства, найперша передумова і природна основа суспільного виробництва, універсальний фактор будь-якої діяльності людини. Землю можна розглядати як: базис проживання; природний ресурс; просторовий базис розміщення об'єктів нерухомості; засіб виробництва; об'єкт соціально-економічних зв'язків; об'єкт нерухомості (рис. 11.3.1).

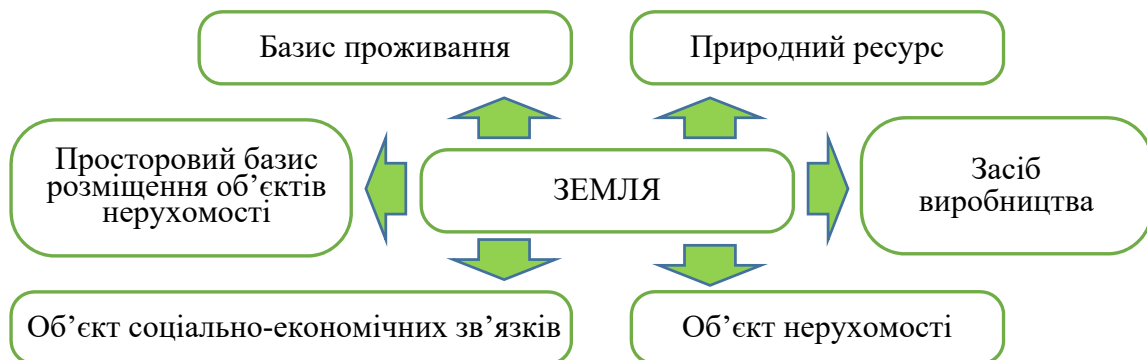


Рис. 11.3.1. Роль земельних ресурсів у розвитку продуктивних сил країни

Земля – місце проживання населення, яке зосереджено в містах, сільських населених пунктах та здійснює громадську і виробничу діяльність на прилеглий території. Головне призначення землі як базису проживання залежить від здійснення соціальних функцій в обмеженому діапазоні. Зазвичай збільшується чисельність населення, збільшується його щільність, удосконалюється розселення при збереженні ролі землі в поліпшенні рівня життя людини.

Земля як природний ресурс разом із лісовими, водними, мінеральними, кліматичними ресурсами є компонентами навколишнього середовища, місцем існування людини, їм належить активна участь у суспільному виробництві, вони є засобом виробництва і джерелом задоволення потреб людини. Саме створення потужного потенціалу багатьох держав, що представлено багатогалузевою промисловістю, розвинутим сільським господарством, розгалуженою транспортною мережею людство зобов'язане землі. Земля відіграє найважливішу загальнобіосферну роль і є основою функціонування атмосфери, гідросфери та інших сфер, розвитку рослинного і тваринного світу, а також людського суспільства.

Земля, територія – це основа, базис, фундамент життя людини, життєвий простір, на якому людство виникло, розвивається, де протікає його діяльність. Особливий напрям використання землі – це експлуатація її надр. Земля – просторовий базис розміщення об'єктів національної економіки, розселення людей.

У сільському і лісовому господарстві *земельні ресурси – головний засіб виробництва*, найважливіша складова ресурсної бази землеробства та лісогосподарства. А характер і якість земель, родючість сільськогосподарських угідь визначають ефективність сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, надають можливість розв'язання продовольчої проблеми.

Оцінюючи *землю як об'єкт соціально-економічних* і передусім земельних відносин, слід враховувати, що вона виступає в трьох основних якостях: земля як об'єкт нерухомого майна; як товар; як об'єкт господарської діяльності.

У силу своїх об'єктивних факторів земля є нерухомістю, незалежно від того розміщено на ній нерухоме майно чи ні. Усі інші об'єкти на землі визнаються нерухомістю, якщо їх не можна відокремити від землі без заподіяння значної шкоди.

Характерною ознакою землі як об'єкта земельних відносин є її територіальна обмеженість, зумовлена тим, що землю не можна фізично зменшити, розширити, створити. Як поверхня земної кори і основа ландшафту земля не може бути перенесена людиною з одного місця на інше, тобто земля є абсолютним нерухомим природним об'єктом, порівняно з розташованими на земельних ділянках будівлями, спорудами та іншими об'єктами.

Урбанізація значною мірою загострює питання як трансформації (перетворення, зміни) землекористування, так і вартості земельного ресурсу. Адже всі види дозволеного землекористування (під житлову та промислову забудову, інфраструктурні об'єкти, під сільськогосподарське використання) починають конкурувати між собою за рахунок зростання щільності ділової активності на обмежених територіях. Таким чином змінюється і підхід до оцінки вартості землі, до природніх факторів родючості та стану додаються суто комерційні аспекти – прибутковість від майбутнього використання.

На рис. 11.3.1 графічно зображено зміну вартості землі при різних варіантах використання залежно від віддаленості земельної ділянки від агломерації (великого міста).

На рис. 11.3.1 вісь Y – рівень прибутковості землі, X – площа землекористування. Пряма R_1S_1 відображає ефективність використання землі під комерційну діяльність, R_2S_2 – під житлову забудову, R_3S_3 – під виробництво сільськогосподарської продукції. Площа R_1NN_1 відображає зону, де формується найвища рента землі за умови комерційного її використання, на відстані від центру до точки N ; $N'NL'L$ – ділянка з найвищою вартістю землі під житлову забудову; $L'LS_3$ – найвища вартість землі під сільськогосподарське використання.

Відповідно до запропонованого розподілу земельних ділянок у межах урбанізованих територій ефективність зберігається лише у сільськогосподарського виробництва із найвищою доданою вартістю.

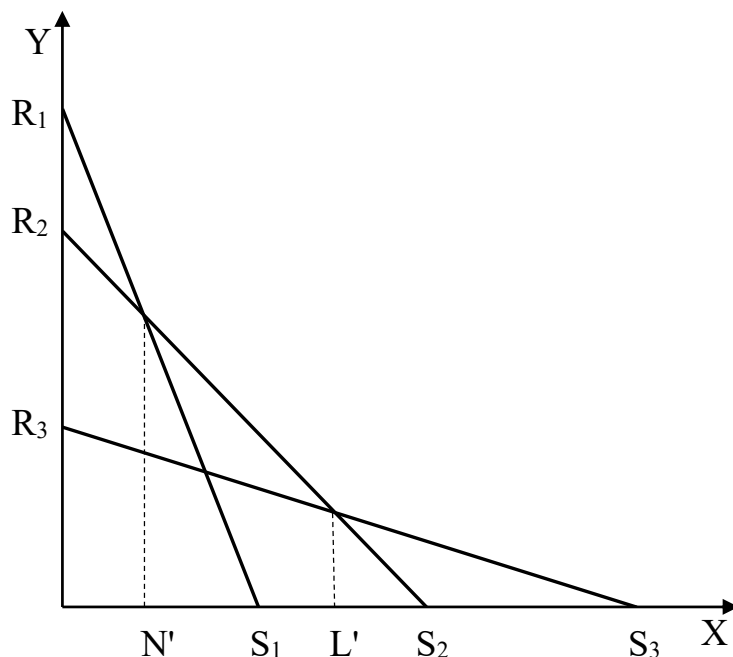


Рис. 11.3.1. Зміна вартості землі між різними варіантами землекористування залежно від її розташування до основної (центральної) частини агломерації

Таким чином урбанізація значно змінює попит на землю та впливає на перерозподіл структури сільськогосподарського виробництва, «посуваючи» її у верх у ланцюгах споживання. Це стимулює інтенсифікацію сільського виробництва у регіонах, наближених до агломерацій, та сприяє зміщенню концентрації сільськогосподарського виробництва у сільські регіони із більш дешевим земельним ресурсом.

З іншого боку, економіка та демографія сільських територій трансформуються під тиском урбаністичних процесів.

Основними напрямками впливу урбанізації на використання земель для сільськогосподарського виробництва є:

1. Використання земель сільськогосподарського призначення під комерційну, приватну та промислову забудову.
2. Розвиток інфраструктури (дороги, водогін, об'єкти енергетики та сільськогосподарського призначення).
3. Збільшення вартості землі.
4. Зміна структури та способів виробництва сільськогосподарської продукції.
5. Збільшення витрат для сільськогосподарських товаровиробників.
6. Зміни територіального планування.
7. Втрати частини земельного фонду із показниками високої родючості.
8. Маятникові міграції, що змінюють якісний склад трудових ресурсів у зв'язку із скороченням малих сільськогосподарських домогосподарств у сільській місцевості.
9. Погіршення екологічних умов у локальних місцевостях.

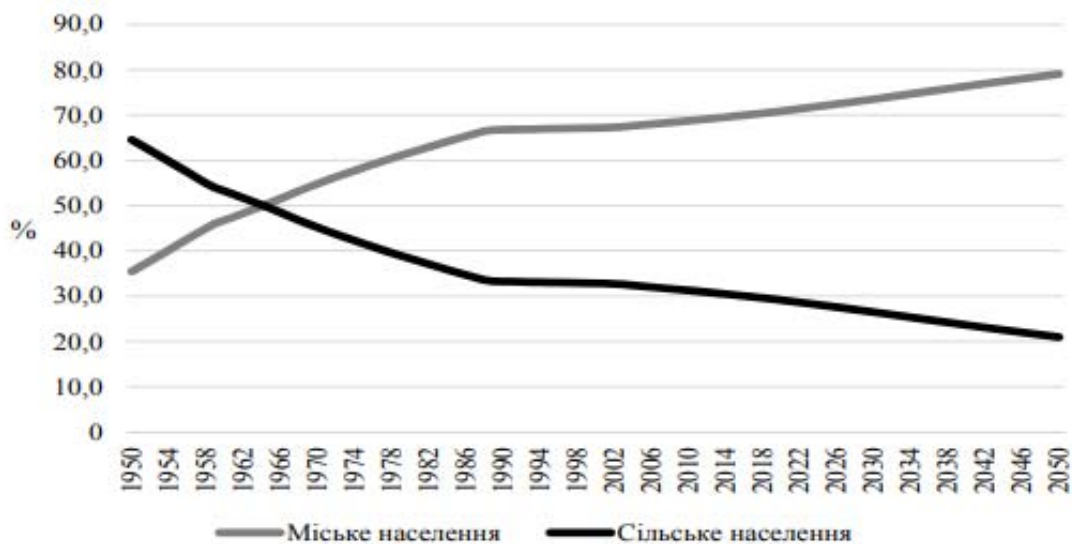


Рис. 11.4.1. Динаміка частки міського та сільського населення України, 1950 – 2050 рр. (2018 – 2050 рр. – прогноз)

У 1965 р. показник урбанізації в Україні перетнув межу 50 %. Це значно раніше, ніж загалом у світі. У світовому вимірі урбанізація подолала 50 % рубікон у 2007 р. Хоча зростання кількості міського населення відбувається повільніше, ніж у країнах Європи. Адже у Європі вже у 1950 р. рівень урбанізації становив 51,5 %. Це відставання України від Європи поступово скорочується.

60 % міського населення України, як і раніше, проживає в населених пунктах, де налічується менше 300 тис. осіб. Передбачається, що в період 2015-2030 років на їх частку припадатиме майже половина приросту міського населення. З часом «шматок» більших міст в «міському пирозі» буде повільно збільшуватися, проте в найближчому майбутньому домінуючу роль в цьому плані будуть грати менш великі міста.

Той факт, що на частку менш великих міст буде, як і раніше, доводитися досить значна частка міського населення, викликає як позитивну реакцію, так і стурбованість. Позитивний момент полягає в тому, що вживати необхідних заходів, в принципі, легше в менш великих містах. Наприклад, вони зазвичай проявляють більшу гнучкість, коли мова йде про розширення їх території, залучення інвесторів та прийнятті відповідних рішень.

Стурбованість ж викликає те, що в менш великих містах зазвичай є більше невирішених проблем і менше людських, фінансових і технічних ресурсів. У менш великих містах, особливо в тих, де проживає менше 100 тис. осіб, помітно гостріше постають проблеми житла, транспорту, забезпечення жителів водопровідною водою і видалення відходів, а також проблеми з наданням інших послуг.

Менш великим містам може принести користь загальносвітова тенденція до політичної та адміністративної децентралізації, в рамках якої національні уряди передають місцевим органам управління частину своїх владних повноважень і функцій зі збору надходжень і позитивним прикладом якої може виступати місто Чернігів. Теоретично це відкриває для кожного місцевого

органу влади можливості в плані використання своїх унікальних переваг з метою залучення інвестицій та активізації економічної діяльності. Глобалізація, яка все частіше «визначає», де матиме місце економічне зростання, може сприяти цьому процесу, оскільки менш нагальною стає необхідність концентрації певних видів економічної діяльності.

Багато малих міст поки що не можуть скористатися вигодами такої децентралізації. Проте через вдосконалення управління, отримання більш адекватної інформації та підвищення ефективності залучення ресурсів місцевих органів управління, використовуючи внутрішню притаманну їм гнучкість, завдяки децентралізації вони можуть нарощувати потенціал, необхідний їм для вирішення проблем, що породжуються зростанням міст.

Однією з ключових тенденцій сучасної урбанізації є укрупнення міст, посилення концентрації населення на урбанізованих територіях, що спричиняє розростання міських агломерацій. П'ятнадцять найбільших міських агломерацій України становлять понад 39 % усього міського населення країни (табл. 11.4.1).

Таблиця 11.4.1

Динаміка частки міського населення, що проживає
в найбільших міських агломераціях України, 1960-2015 рр., %

Міська агломерація	1960р.	1970р.	1980р.	1990р.	2000р.	2010р.	2015р.
Київ	5,8	6,4	7,1	7,5	7,9	8,9	9,5
Харків	4,9	4,8	4,8	4,6	4,5	4,6	4,6
Одеса	3,5	3,5	3,4	3,2	3,1	3,2	3,2
Дніпропетровськ	3,4	3,4	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1
Донецьк	3,6	3,4	3,4	3,2	3,1	3,1	3,0
Запоріжжя	2,3	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,4
Львів	2,1	2,2	2,2	2,3	2,2	2,3	2,4
Кривий Ріг	2,0	2,2	2,1	2,0	2,0	2,1	2,2
Миколаїв	1,2	1,3	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6
Маріуполь	1,5	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4
Луганськ	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3
Вінниця	0,7	0,8	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2
Севастополь	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
Сімферополь	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
Макіївка	1,8	1,5	1,4	1,2	1,2	1,1	1,1
Всього	36,0	37,3	38,2	37,3	37,6	38,6	39,2

З табл. 11.4.1 видно, що особливим динамізмом характеризується розвиток м. Києва: з 1960 р. по 2015 р. його частка у міському населенні України зросла з 5,8 % до 9,5 %. Паралельно із цим спостерігається концентрація виробництва у великих містах на тлі уповільненого розвитку більшості середніх та малих міст з малорозвиненим промисловим сектором, неконкурентним ринком послуг. Відтак, для великих міст зростають загрози екологічного характеру, а для малих та середніх міст притаманною є слабкість економічної складової сталого розвитку.

В Україні відсутня практика чіткого планування розвитку міст та прилеглих до них територій, що створює інституційні перешкоди для здійснення інтегрованого сталого розвитку та економічної безпеки урбанізованих територій. При плануванні розвитку міст, як правило, не враховується ресурсний (у т. ч. земельний) потенціал прилеглих територій; у генеральних планах розвитку міст, зазвичай, немає чіткого розуміння (та стратегічного бачення перспектив) використання земельних ресурсів та ресурсного потенціалу прилеглих до міст територій. Міста цілеспрямовано не використовують ресурсний потенціал прилеглих приміських поселень (у т. ч. сільських територій навколо міст) у межах інтегрованого підходу до сталого розвитку урбанізованих територій. Отже, розвиток міст та урбанізованих територій в Україні, здебільшого, відбувається стихійно.

Водночас, на фоні інтенсивного зростання міст та поширення міського способу життя на всі форми життєдіяльності основним фактором урбаністичних трансформацій в Україні є прискорення активізація процесів внутрішньої та зовнішньої міграції.

Особливим видом внутрішньої міграції за умови швидкого розвитку агломерацій є маятникова міграція.

Маятникова міграція – це процес щоденного переміщення населення із прилеглих сільських територій до активної, ділової частини міста перед початком робочого дня і повернення із міста до села після роботи.

Характеристики міграційних процесів, їх ступінь та вплив на соціально - економічні показники в цілому та розвиток територій зокрема різні для кожної держави.

За обсягами внутрішня міграція значно переважає міжнародну. Згідно з підрахунками ООН, внутрішніми мігрантами, тобто особами, які проживають у власних країнах, проте не в тих регіонах, де народилися, є не менш як 12 % населення планети, тоді як міжнародними – трохи більше 3 %. Вона спричиняється загалом тими ж причинами, що й міжнародна міграція, має подібну мотивацію, тобто, покращання умов життя та праці, тому спрямована переважно із депресивних регіонів у ті, які динамічно розвиваються, з сільської місцевості в міста та індустріальні центри. Внутрішня міграція може призвести до збезлюднення певних територій і надмірної концентрації населення в інших. Водночас, так само, як і міграція за кордон, вона сприяє підвищенню доходів домогосподарств, зменшенню бідності, набуттю нових знань та досвіду, тобто накопиченню людського капіталу. Проте й досі внутрішньодержавні переїзди є найпоширенішою формою зміни місця проживання громадян України. Так, за даними державної статистики внутрішні переміщення, що статистично обліковуються, приблизно в 10 разів переважають за обсягом зареєстровані випадки зовнішньої міграції. Більше половини усіх переїздів здійснюються всередині регіонів і лише близько третини – між регіонами держави. Домінують у внутрішньодержавному перерозподілі населення міграції між містом і селом в тому числі маятникові.

Характерною особливістю поточних міграційних процесів в Україні є тенденція до значного збільшення обсягів міжрегіональних міграцій, а також інтенсивних міждержавних міграційних переміщень населення.

Разом із тим, на сучасному етапі в Україні почали розвиватися й дезурбанізаційні процеси, найпомітнішими з яких є:

- зниження ролі міста як центру концентрації передових виробничих технологій, виробничих науково-дослідних установ, високопродуктивних підприємств;

- декваліфікація кадрового потенціалу, втрата досвіду висококваліфікованої праці;

- руйнування міських особливостей зайнятості населення, деформація міського способу життя;

- скорочення кількості міського населення (депопуляційні процеси), зворотна міграція у сільську місцевість, скорочення міських територій за рахунок адміністративно-територіальних реорганізацій.

Причиною трудової внутрішньої міграції в Україні та зміною структури професійних вподобань населення є відсутність єдиної загальнодержавної довгострокової концепції розвитку сільських територій.

Нині чисельність сільського населення характеризується стійкою тенденцією до скорочення. Так, лише за період 2000-2019 рр. цей показник знизився на 3125,5 тис. осіб (або на 19,4 %) – від 16091,2 до 12965,7 тис. осіб, а частка сільського населення в загальній чисельності зменшилася на 1,7 в.п. (табл. 11.4.2).

Таблиця 11.4.2

Динаміка чисельності населення в Україні, тис. осіб

	Роки							2019 р. в % до 1991 р.
	1991	1995	2000	2005	2010	2015	2019	
Наявне населення	51944,4	51728,4	49429,8	47280,8	45962,9	42929,3	41983,6	80,8
у т. ч. сільське	16859,2	16609,6	16091,2	15271,5	14438,2	13256,2	12965,7	76,9
Частка сільського населення	32,5	32,1	32,6	32,3	31,4	30,9	30,9	-1,6 в. п

Аналізуючи дані табл. 11.4.2 можна зробити висновок, що в 2019 році у сільських поселеннях мешкав практично кожний третій житель України. При цьому, за період 2000-2019 рр. чисельність сільського населення щорічно скорочувалася в середньому на 164,5 тис. чол.

Окрім того, як результат депопуляційних процесів та інтенсивної міграції сільської молоді за відсутності якісних робочих місць і розвиненої соціальної інфраструктури, зростає частка населення старшого працездатного віку на сільському ринку праці. Згідно зі статистичними даними, 41% жителів села є особами пенсійного віку, а майже 18 % сільських жителів досягли віку 65 років. У свою чергу цей факт засвідчує, що за відсутності працездатної молоді на сільському ринку праці сільське працездатне населення за якістю робочої сили (освітньо-кваліфікаційний рівень, професійні навички, стан здоров'я тощо) буде

знаходиться у програшному становищі порівняно з міськими жителями. Як наслідок, це істотно ускладнюватиме впровадження техніко-технологічних змін у сільськогосподарському виробництві й впливатиме на продуктивність праці.

Також нині відбувається зменшення кількості працюючих у сільськогосподарському виробництві. Згідно з даними Державної служби статистики України, у 2019 р. на населення, зайняте в сільському господарстві припадало 18,2 %, тоді як у 2000 р. цей показник дорівнював 21,6 %, тобто зменшення становить 3,4 в. п. (табл. 2).

Таблиця 11.4.3

Зайняте населення в сільському господарстві, тис. осіб

Показник	Роки						2019р. в % до 2020р.
	2000	2005	2010	2015	2018	2019	
Усього	20175	20680	20266	16443,2	16360,9	16578,3	82,2
Сільське, лісове та рибне господарство	4367	4005,5	3115,6	2870,6	2937,6	3010,4	68,9
Частка населення, зайнятого в сільському господарстві	21,6	19,4	15,4	17,5	18,0	18,2	-3,4 в. п.

Люди не бачать можливості й перспективи життя у сільській місцевості. Це змушує сільське населення мігрувати до міст або за кордон у пошуках роботи.

Якщо за офіційними даними кількість трудових мігрантів становить близько 7 % від соціально-активного населення, то за неофіційними оцінками, кількість трудових мігрантів із села сягає 2 млн осіб. Якщо кількість активного сільського населення – 5,6 млн осіб, то 2 млн трудових мігрантів – це багато.

Особливістю внутрішні міграцій в Україні є зміна місця життя з метою поліпшення умов проживання. При цьому у розвинутих країнах внутрішні переселення є важливою складовою збалансування ринку праці та динамічного розвитку економіки. Тобто, середньостатистичний внутрішній український мігрант переміщається до міста, а вже потім намагається визначитись із працевлаштуванням, тоді як нашіталт середньостатистичний внутрішній мігрант у Великобританії змінює своє місце проживання «під» певну робочу пропозицію.

Так, за даними 2005 р., у США на 1000 населення було зафіксовано 26 внутрішніх переміщень, у Швеції – 20, у Великобританії – 195. Коефіцієнт внутрішньої міграції в Україні становив на той час 15,4 на 1000 населення.

До основних соціально демографічних показників, що відображають вплив урбанізації на розвиток сільського господарства та реакцію на ефективність заходів аграрної політики можна віднести:

- частка населення, що проживає на сільських територіях;
- зайняте населення за місцем проживання та віковими групами;
- коефіцієнт внутрішньої міграції: загальний, за віковими та статевими групами.

11.5. Концепції підтримки сільських територій в аграрній політиці

Незважаючи на позитивні зрушення, в сільському господарстві України існує ще багато невирішених проблем. Зокрема, на регіональному рівні все ще зберігається тенденція щодо недооцінки ролі сільських територій у загальній структурі економіки областей України. Основним видом виробництва на сільських територіях залишається аграрне виробництво, але нерозвиненими є несільськогосподарські види діяльності. Це посилює кризові тенденції в розвитку сільських територій, активізує процеси міграції працездатного сільського населення до міст.

Важливе значення у вивченні соціально-економічного розвитку села має розмежування сільської території та сільськогосподарського виробництва. Сільську територію не можна визначати лише як просторову базу для аграрного виробництва, оскільки така територіальна спеціалізація є перешкодою на шляху до повноцінного функціонування, а часом і виживання регіону. Навіть попри її економічну вигоду, надмірна спеціалізація призводить до монополізму спеціалізованих районів. Сільські території є передусім місцем розвитку, який не обмежується агровиробництвом та життєдіяльністю сільського населення. Тому сільський розвиток як об'єктивний процес, що відбувається в межах відповідної соціально-просторової системи суспільства, не вимірюється виключно показниками аграрного сектора економіки.

Нині в управлінні сільськими територіями задіяна модель, побудована на галузевому принципі (аграрна політика), яка звужує функціональне призначення сільських територій. Інтенсифікація сільськогосподарського виробництва, розвиток ринкової інфраструктури, скорочення зайнятості населення у сільськогосподарському виробництві та його спеціалізація призвели до зміни підходів щодо визначення соціально-економічного розвитку села. Усе це вимагає переорієнтації із галузевого підходу до управління сільськими територіями до інтегрованого територіально-галузевого підходу, що, відповідно, надає можливість розглядати сільські території як просторове утворення, яке має певний економічний, галузевий, трудовий, соціальний та ресурсний потенціал.

Основою концепцій розвитку сільських територій у розвинених країнах виступає територіальний підхід, що замінив галузевий, котрий передбачає розмежування сільської території та сільськогосподарського виробництва.

Галузевий підхід потребує надмірного «ручного режиму регулювання» розвитку села. Адже галузева спеціалізація призводить до монополізму районів, які вона охоплює, а сільські території це географічні локації, які дозволяють співіснувати агровиробництву, сільському населенню та екосистемам, на основі яких вони виникли. Сучасний розвиток сільських територій спрямований на досягнення оптимального балансу співіснування зазначених трьох систем. Саме тому сільський розвиток як об'єктивний процес, що відбувається в межах відповідної соціально-просторової системи суспільства, не вимірюється виключно показниками аграрного сектору економіки.

Міжнародна практика передбачає два нормативних підходи щодо формування та впровадження аграрної політики:

- одноформатний – закріплення умов і механізмів державної підтримки в рамках єдиного законодавчого акта, такого як Єдина аграрна політика (САР) у зоні ЄС. Подібного підходу дотримуються країни Європейського Союзу, Канади та Туреччини;

• комбінований – характерний для США, країн Південної Америки та Океанії. Цей підхід передбачає наявність декількох програм стимулювання та регулювання розвитку аграрного сектору, які можуть реалізовуватися незалежно один від одного.

Політика сільського розвитку ЄС і США має багато спільних цілей, але вона дещо різниться в механізмах та пріоритетних напрямках її реалізації. Далі розглянемо тотожні та відмінні риси аграрної політики цих регіонів.

Головна відмінність політики США від ЄС полягає у формуванні та нормативному закріпленні заходів регулювання: одноформатний в ЄС – напрями розвитку села зафіксовані в рамках Єдиної аграрної політики, складовою частиною якої є стійкий розвиток, та комбінований – в США, де також приділяється увага основним напрямкам, але вони не виділені законодавчо як програми сільського розвитку.

Основними напрямками заходів підтримки розвитку сільських територій в США є:

- економічний розвиток сільських територій;
- стимулювання створення та розвитку бізнесу;
- розвиток інфраструктури (житлові програми, водопостачання, електроенергія, широкопasmові мережі, телемедицина та ін.);
- підтримка людського капіталу, включаючи розвиток системи освіти, професійної підготовки, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства і т. д.);
- боротьба з бідністю (запровадження програм допомоги незаможним);

Крім зазначених напрямків, існують й інші, які безпосередньо належать до розвитку села, але реалізуються іншими органами влади.

Основними загальними рисами державної політики в ЄС та США є:

- територіальний підхід при скороченні підтримки безпосередніх товаровиробників;
- надання суб'єктам програм права вибирати з переліку напрямів у рамках єдиної політики або програм різних відомств ті, які найбільшою мірою сприяють розвитку сільських територій конкретного регіону;
- органам місцевого самоврядування надаються не тільки широкі права з реалізації програм розвитку сільських територій, а й адекватна фінансова підтримка за допомогою використання комплексу фінансових інструментів: прямі платежі населенню, програми грантової підтримки, кредити, гарантії за кредитами, податкові пільги, технічна допомога з чітким зазначенням умов їх застосування;
- значна увага до збереження та захисту навколишнього середовища.

Оскільки Україна розглядає як один з пріоритетних напрямків інтеграції – європейський простір, вважаємо за доцільне більш детально проаналізувати досвід Європейського союзу щодо розвитку сільської місцевості.

Розвиток сільських територій був і залишається життєво важливим об'єктом економічної політики Європейського Союзу. Ведення сільського та лісового господарств відіграє вирішальне значення в процесі землекористування та раціональному використанні природних ресурсів у сільській місцевості ЄС, а також слугує платформою для диверсифікації сільської економіки. Відтак, зміцнення політики розвитку сільських територій сьогодні виступає загальноєвропейським пріоритетом. Європейська політика сільського розвитку еволюціонувала як частина розвитку Спільної аграрної політики (САП), з політики, яка стосувалася структурних проблем сільськогосподарського сектору, до політики, зорієнтованої на багатофункціональність ведення сільського господарства і, зокрема, виклики, з якими стикається сільський розвиток. Першочерговими кроками у формуванні політики сільського розвитку стали заходи стимулювання інвестицій у сільське господарство та занепадаючі сектори. Підтримка переробки та маркетингу була покликана інтегрувати всі складові виробничого ланцюга від виробництва до реалізації та сприяти подальшому поліпшенню сільськогосподарських структур і конкурентоспроможності сировинного сектора. З часом увага також почала приділятися розвитку людського капіталу через прискорений вихід на пенсію та професійне навчання.

На національному та регіональному рівнях ЄС паралельно існує декілька концепцій (підходів), з яких можна чітко виокремити *три концепції розвитку сільських територій*, а саме:

1) концепція, яка ідентифікує сільський розвиток з загальною модернізацією сільського господарства і АПК. Ця концепція бере за основу розвиток сектора (галузева 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 рамках цієї моделі основною 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 в меншій мірі відмінності між окремими сільськими територіями, яким відводиться другорядна чи взагалі незначна роль в інтерпретації структурних змін сільського господарства.

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

Згідно перерозподільчої моделі сільські райони розглядаються переважно як райони слаборозвинуті, структурно відстаючі від розвитку міських районів

внаслідок несприятливих природних і соціально-економічних факторів, через що їй 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).

3) 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).

Цим трьом концепціям відповідають три різні, хоча і не формалізовані моделі, які використовуються для пояснення політики розвитку сільських територій (таблиця 11.5.1).

Україна повинна використати досвід європейських країн, оскільки наявний потенціал здатний забезпечити розвиток сільських територій, активізувати формування нових, в тому числі несільськогосподарських, видів економічної діяльності; зростання обсягів виробництва сільськогосподарської продукції та підвищення як її якості, так і процесів виробництва. Основною проблемою, що сповільнює ці процеси на даний час є якість управління – державного, регіонального, місцевого.

Таблиця 11.5.1

Моделі розвитку сільських територій

Характеристика	Моделі розвитку сільських територій		
	галузєва	перерозподільча	територіальна
Цілі політики	Вирівнювання доходів з інши-ми галузями Зростання масштабів виробництва (на рівні підприємства) Інтенсифікація виробництва (капітал на одиницю площі / праці)	Компенсація впливу несприятливих природних і соціально-економічних чинників Скорочення відмінностей між відсталими сільськими районами та міськими районами Диверсифікація доходів с/г підприємства	Використання внутрішніх ресурсів території Диверсифікація доходів с/г підприємств Нові форми скорочення витрат Поширення форм диверсифікованих видів діяльності Формування несільськогосподарських видів діяльності (промислове і ремісничє виробництво, послуги та ін.)

Тип привілейованої політики	Підтримка інвестицій у розвиток підприємства Пряма підтримка доходів виробників	Компенсаційні виплати гірським і депресивним районам Підтримка інвестицій у розвиток с/г підприємства Диверсифікація джерел доходів с/г підприємства	Підтримка диверсифікації доходів Політики місцевого економічного розвитку Підтримка розвитку інфраструктури і послуг для місцевого населення Підтримка інвестицій у с/г підприємство
Роль територій	«Контейнер» ресурсів / вкладення в сільське господарство Сільський = сільськогосподарський простір Дуалізм сільський / міський	Центральна роль слабких сільських територій (гірські райони, депресивні сільські території, несприятливі райони) Увага до критеріїв визначення «слабкі сільські райони»	Уважне ставлення до всього сільського Неоднорідність сільських районів у регіональному та європейському контексті Багатомірне визначення поняття «сільський» Зниження розриву між слабкими сільськими територіями та міськими районами
Роль галузей	Центральне місце сільського господарства та професійного с/г підприємства Інтеграція сільського господарства та агробізнесу в глобальний контекст	Центральне місце сільського господарства Інші галузі як можливість диверсифікованого розвитку с/г підприємств	Центральне місце с/г, двигуна процесів сільського розвитку (перший варіант моделі) Центральне місце інших галузей для диверсифікації місцевої економіки (другий варіант моделі)
Роль соціальних структур	Центральне місце професійних організацій, організацій виробників	Домінування організацій виробників Велика увага щодо операторів несільськогосподарських галузей	Сільське розвиток як процес з безліччю діючих осіб Необхідність форм і механізмів для управління конфліктами Центральне місце концепції партнерств Центральне місце поширення мереж
Роль інституційних структур	Концентрація управління політикою в руках адміністрації галузі (регіональної і національної)	Домінуюча роль галузевої адміністрації в управлінні напрямками політики Поширення форм кооперації та / або інтеграції з адміністрацією інших галузей	Створення форм місцевого та децентралізованого уряду Багаторівневе управління політиками і напрямками розвитку

За умови вибору євроінтеграційного вектору розвитку економіки України підходи до управління, способи їх фактичного здійснення, громадський контроль за процесами розвитку сільських територій зобов'язані бути реформовані відповідно до європейських норм прозорості, відповідальності, ефективності, максимізації суспільного ефекту. Це дасть можливість використовувати наявні можливості у повній мірі, реформувати економіку села та покращити соціальні умови життєдіяльності сільського населення, а не лише декларувати сприяння цим процесам.

Водночас наявність неабияких проблем у багатьох сферах життєдіяльності не дає можливості повноцінного, а навіть достатньо високого використання потенціалу сільських територій України. Внаслідок цього відбувається не лише скорочення обсягів виробництва окремих видів продукції, відсутність розвитку багатьох видів діяльності, але й має місце поступове зниження наявного потенціалу, як ресурсного (виснаження, ерозія, заліснення сільськогосподарських угідь, неконтрольована вирубка лісів, забруднення водних басейнів), трудового (зменшення частки працездатного населення, зниження середньої тривалості життя, активізація міжнародної міграції), так і науково-інноваційного (старіння існуючих розробок та зниження кількості впроваджених на їх основі інновацій, все більше відставання від провідних країн світу за показниками інноваційності та конкурентоспроможності).

Основними перешкодами розвитку сільських територій України, нарощування і реалізації їх потенціалу є:

- історичні, внаслідок яких структура видів економічної діяльності на сільських територіях має переважно сільськогосподарське спрямування, а її здійснення характеризується низькою ефективністю та відсутністю організованості;

- природні, що зумовлюють низьку щільність заселення сільських територій, високу затратність будівництва та низьку економічну ефективність діяльності інфраструктурних об'єктів, перешкоди внаслідок ландшафтних та земельних особливостей сільських територій;

- економічні, що спричиняють незадовільний рівень розвитку ринкової інфраструктури сільського господарства, низький, а часто навіть від'ємний рівень рентабельності виробництва сільськогосподарської продукції, наявність надмірної кількості посередників між виробниками та кінцевими споживачами сільськогосподарської продукції, стрімке зростання цін на корми тощо;

- соціальні, які відображаються у постійному скороченні сільського населення, передусім у працездатному віці, активній міграції сільського населення як у міста, так і за кордон, зростанні кількості захворюваностей та скороченні середньої тривалості життя сільського населення;

- інфраструктурні, що проявляються через низький рівень забезпечення сільських територій об'єктами виробничої (транспортної, енергетичної, комунікаційної) та соціальної (медичної, освітньої, культурної) інфраструктури, відсутність доступної інформації щодо альтернативних несільськогосподарських видів економічної діяльності та методів підвищення

ефективності сільського господарства, нерозвиненість системи дорадництва у агропромисловому комплексі;

- управлінські, що полягають в неефективній системі управління розвитком як країни загалом, так і сільських територій зокрема, високому рівні корумпованості та нецільового використання бюджетних і позабюджетних коштів, здійснення незаконного тиску на суб'єктів підприємництва, надмірній комплексності та запутаності системи контролю, що декларативно покликана забезпечити високий рівень якості продукції та життя населення, а фактично є способом отримання неофіційних доходів держслужбовцями та використання наявних ресурсів на користь власну та приближених осіб;

- ментальні, тобто неготовність більшості сільського населення приймати активну участь у розвитку власних територій та нерозуміння у ньому їх особистої ролі, панування думки щодо безперспективності любых реформ, відсутність у свідомості людей розуміння необхідності якісного виконання любых робіт, підвищення їх ефективності, використання у життєдіяльності принципів відповідальності, сумлінності, чесності.

У той час, як більшість перелічених перешкод реалізації потенціалу розвитку сільських територій, за умови застосування сучасних та ефективних підходів, можливо подолати відносно швидко (від 1 до 10-15 років), стосовно управлінських перешкод необхідно ствердити, що вони на даний час є найвпливовішими бар'єрами, і їх подолання є найактуальнішим та найскладнішим питанням. Так довго, як вони не будуть вирішеними, усі інші заходи з модернізації сільських територій України не будуть ефективними та не призведуть до бажаних результатів.

Необхідними умовами розвитку сільських територій в Україні повинно стати: створення сприятливих умов для формування стабільної економіки сільської родини; перекваліфікація селян, за умови спеціальних програм, через скорочення осіб, що задіяні в сільському господарстві; підвищення рівня суспільної інфраструктури; формування справжньої, міцної територіальної громади; селяни мають бути рушійною силою у розбудові сільської місцевості; важливість підтримки з боку районних і обласних структур; пошук джерел фінансування, а також залучення власних коштів.

Запобігання подальшому поглибленню руйнівних процесів на селі передбачає активізацію опрацювання і поступового втілення в життя комплексу нормативно-правових та організаційно-економічних заходів, тобто посилення регулятивного впливу органів місцевого самоврядування на засадах органічного поєднання функцій місцевих владних структур та регіональних і загальнодержавних органів влади у вирішенні завдань розвитку сільських територій.

Важливого значення може мати забезпечення розробки механізмів підтримки розвитку сільських населених пунктів за рахунок коштів підприємств та організацій, що функціонують у межах сільських територій; формування сприятливих умов для розвитку приватної ініціативи в сільській місцевості, розвитку сфери послуг; забезпечення збуту продукції селянських та

фермерських господарств шляхом розвитку їх кооперування у збутовій сфері; забезпечення умов розвитку сільських громадських інститутів.

Очевидно, що в даний час державна політика сільського розвитку в Україні далека від досконалості, оскільки в ній чітко простежуються мотиви секторального підходу. Безумовно, принципи і механізми реалізації державної політики розвитку сільських територій в ЄС і США не зовсім придатні до України, проте їх адаптація дозволить уникнути помилок, через які вже пройшли ці країни.