

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОБЩИНЫ – ОСНОВА РАЗВИТИЯ УКРАИНСКОГО СЕЛА

В.П. Рябоконт^{*}

Рассмотрены вопросы становления и развития сельских территориальных общин в условиях реформирования общества и децентрализации структур власти в Украине. Обоснованы направления развития сельских территориальных общин. Показана роль новых технологических и методических поисков и разработок в данном процессе.

Ключевые слова: территориальная община, децентрализация, аграрная политика, сельские территории, органы власти.

JEL-классификация: P31, P32, Q18.

Материал поступил 12.03.2018 г.

Стратегия развития общественной политики не всегда соответствовала необходимости четкого обоснования направлений развития сельских территориальных общин. Начиная с 2014 г. утверждается и постепенно реализуется законодательная база реформирования управления социально-экономическим развитием государства в направлении децентрализации власти, которая предусматривает: 1) передачу большинства полномочий от органов исполнительной власти территориальным общинам и закрепление за ними достаточных финансовых ресурсов; 2) четкое разграничение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также между различными уровнями органов местной власти; 3) усиление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед избирателями и государством.

В связи с этим возникает острая необходимость в совершенствовании методов управления как экономикой страны в целом, так и субъектами предпринимательской деятельности и социальной инфраструктуры сельских территорий в частности, причем во многих случаях должен произойти,

на наш взгляд, переход от жесткой командно-административной системы управления к олигополистической, которая выражается в координации деятельности всех социально-экономических структур в рамках как отдельного региона, так и государства в целом (Рарок, Рарок, 2015).

Высокая актуальность проблемы развития сельских территорий обусловлена, с одной стороны, возросшим кризисом сельской жизни, тенденцией к обнищанию сельского населения, ростом уровня безработицы на селе, неэффективностью мер государства в попытке решить проблемы села, а с другой – ростом спроса на объективные преимущества деревенской жизни среди городских жителей.

Ведение действенной общественной политики, направленной на решение проблем развития сельских территорий, является одной из высокоприоритетных общегосударственных задач, поскольку это дает возможность достичь современных мировых социально-экономических стандартов жизни общества.

Многие украинские исследователи уделили значительное внимание вопросу развития сельских территорий, однако пробле-

^{*} **Рябоконт Василий Петрович** (nazichka4021@gmail.com), доктор экономических наук, профессор, академик НАН Украины, главный научный сотрудник Национального научного центра «Институт аграрной экономики» Национальной академии аграрных наук Украины (г. Киев, Украина).

мы развития села с помощью сельских общин с точки зрения общественной политики малоисследованы, что в условиях становления украинской модели местного самоуправления, модернизации и перспективного развития института местного самоуправления в Украине вызывает особую актуальность этой проблемы.

Организация местного самоуправления путем создания территориальных общин закреплена Конституцией Украины, в которой представлено определение территориальной общины как первичного субъекта местного самоуправления. Этот фактор обуславливает необходимость более углубленного научного изучения как вопросов реализации функций и полномочий территориальной общины в современных условиях государства, так и перспектив дальнейшего развития территориальной общины как субъекта.

В то же время необходимость совершенствования институционального обеспечения сельского развития с помощью общин продиктована потребностями обновления украинского общества на принципах общечеловеческих ценностей, что требует принципиально новых подходов к общественной политике государства с точки зрения ее общеевропейской ориентации. С учетом сказанного теоретические и практические разработки украинской модели сельской общины являются актуальной задачей сегодняшнего дня.

Общественная (государственная) политика определяется как направление действия (или бездействия), которое выбрано властью с целью решения одной или нескольких взаимосвязанных проблем, основывается на общественных ценностях и существенно влияет на жизнь общества. При этом выработка общественной политики происходит в нескольких направлениях. В частности, на содержание и качество такой политики существенное влияние оказывают демократические ценности, к которым исследователи причисляют прежде всего роль государства в решении общественных проблем и его представительную способность, а также привлечение граждан к процессу выработки общественной политики.

По мнению ученых, деятельность государства в условиях современного общества

должна проводиться с учетом уровня общественных, групповых и индивидуальных интересов, которые имеют непосредственное отношение к организации жизнедеятельности общества, а общественная жизнедеятельность, в свою очередь, является основным показателем эффективности деятельности государства (Тертичка, 2007).

Как отмечают исследователи, в современных условиях развития общества понятие «государственная политика» и «государственное управление» существенно видоизменяются под влиянием таких факторов, как новые структуры общественных взаимодействий (сетей), глобализация (глобальное управление), информационные технологии (электронное правительство). При этом публичная сфера приобретает статус платформы «взаимодействий и выработки общественных интересов, формулировки общественных целей и задач» (Телешун, Сытник, Рейтерович, 2012).

Учитывая сказанное, следует подчеркнуть важность разработанной Министерством аграрной политики и продовольствия Украины и одобренной в 2015 г. Национальным Советом по реформам Единой комплексной стратегии развития сельского хозяйства и сельских территорий в Украине на 2015–2020 гг. (Далее – Стратегия). Именно этот документ является показателем того, насколько государство как главный субъект процесса выработки общественной политики представляет общественные интересы¹. Предполагается, что Стратегия будет способствовать решению реальных потребностей отрасли посредством консультаций с заинтересованными сторонами, в том числе представителями гражданского общества, бизнеса и донорами. Общая цель Стратегии определена как повышение конкурентоспособности сельского хозяйства и содействие развитию сельских территорий на постоянной основе в соответствии со стандартами ЕС и другими международными стандартами².

Стратегия структурирована таким образом, что имеет одну общую цель, 8 главных и 24 конкретные цели. Непосредственное отношение к нашему исследованию

¹ URL: <http://minagro.gov.ua/node/16025>

² Там же.

имеет выделенная в Стратегии подцель «местное самоуправление сельских территорий», представленная как «пропаганда и внедрение лучшей практики местного самоуправления для развития местных инициатив и децентрализации процесса принятия решений, а также программного управления, где оно целесообразно, с целью обеспечения прозрачного управления с учетом местных потребностей и инициатив гражданского общества³.

Следует заметить, что понятия «сельские территории» и «сельское развитие» до сих пор законодательно не закреплены. Законом Украины «О сельскохозяйственной совецательной деятельности» представлено только определение «сельской местности» как территории, находящейся за пределами городов и являющейся преимущественно зоной сельскохозяйственного производства и сельской застройки⁴. По-разному определяется термин «сельские территории» украинскими учеными. По нашему мнению, удачным является его определение как сложной многофункциональной природной, социально-экономической и производственно-хозяйственной системы с присущими ей количественными, структурными, природными и другими характеристиками (Рябокоть, 2016).

Разделяем позицию исследователей, которые констатируют, что понятие сельской общины не тождественно понятию территориальной общины, определенному Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» и другими нормативно-правовыми актами, а тем более понятию сельского совета как элемента административно-территориального устройства⁵. Сельские общины – это самоорганизующиеся сельские жители, которые разделяют общее жизненное пространство, объединены стремлением, готовностью и реальными действиями к улучшению своего экономического, социального и экологического положения, создали для этого общественную организацию и определили лидера из числа ее членов (Бородина, Прокопа, 2014).

³ URL: <http://minagro.gov.ua/node/16025>

⁴ URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1807-15/print1390324595780240>

⁵ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80/print1394882263968161>

Остановимся на анализе понятия «сельская община», в основе которого лежит взаимодействие на местном уровне. С точки зрения такого взаимодействия развитие общества расценивается нами как динамический процесс, к которому имеют непосредственное отношение различные социальные группы. Кроме того, в сельской местности есть множество действенных неформальных групп, с помощью которых люди достигают своих интересов и целей. Взять за основу эти неформальные группы и установить между ними связь – основная задача развития общества. Однако это может произойти только путем целенаправленного взаимодействия членов будущей общины. В то же время такое взаимодействие предполагает основание общины как всеобъемлющей институциональной среды, удовлетворяющей общим интересам и потребностям жителей сельской местности.

Украинские ученые Е. Бородина и И. Прокопа (2014) предлагают рассматривать сельское развитие на базе общин как модель, в которой целенаправленное изменение всех важнейших факторов развития села планируется, проводится и контролируется самими общинами при содействии государства.

Действительно, развитие села с помощью общин предусматривает деятельность, дающую возможность сельским жителям оказывать влияние на общественную мотивацию поддержки села и углублять понимание локальных потребностей общества, а также помочь селу преодолеть социальную изоляцию и, соответственно, получить свободный доступ к информации и услугам⁶.

Такое понимание роли сельских общин является мощным стимулом для пересмотра функций органов государственного управления, направленных на поддержку развития села через повышение доверия сельских общин к государственным инициативам, сосредоточение управленческих усилий на координации этих процессов, а также налаживание таких отношений между государством и сельской общиной, которые не ограничились бы предоставлением дополнительных услуг сельским жителям.

⁶ Леманн Н. 1994. Миф о развитии сообщества. *Нью Йорк таймс*. № 9.

Активное развитие села нуждается в сильных и жизнеспособных сельских общинах, которые с целью улучшения благосостояния селян плодотворно использовали бы местные активы и сочетали их с внешними возможностями партнеров, в том числе и с государством.

Мощной движущей силой развития села является инициирование общиной определенных решений, непосредственно влияющих на ее жизнеспособность и экономическую деятельность. Стоит отметить, что участие членов общины в процессе развития должно быть не формальным, а реальным, более того – действенным, чего можно достичь путем самоорганизации членов общины.

Местное самоуправление украинского села, которое опиралось бы на крепкие сельские общины, должно основываться на восходящем принципе (*bottom-up approach*). При активном развитии села путем создания сельских общин предоставляется возможность самоорганизовываться именно сельским жителям, объединенным общим жизненным пространством (ведь проживают они обычно в пределах одной деревни), совместными стремлениями, а главное реальными действиями, направленными на улучшение экономического, социального и экологического положения родного села. В таком случае крестьяне создают так называемую группу локального взаимодействия и выбирают из своей среды лидера, который ее возглавляет.

Целью развития села с помощью сельских общин является его жизнеспособность, зависящая, во-первых, от способности сельских общин поддерживать местную инфраструктуру на должном уровне, наличия доступа к широкому спектру услуг, а также активизации предпринимательской деятельности, интенсификации экономических возможностей и формирования регуляторной политики, способствующей получению конечных результатов, и, во-вторых, от самих крестьян, которые должны осознать свои активы, действенно развивать сети, местное сотрудничество, мотивацию у односельчан и культивировать энтузиазм к развитию родного села.

Следует отметить, что в мировой теории сельского развития эти два взаимосвя-

занных аспекта составляют отдельные понятия, которые можно сформулировать как «развитие общества» и «развитие в обществе». Рассмотрим подробнее эти понятия. Так, термин «развитие в обществе» характеризует изменения, связанные с развитием местного бизнеса, предпринимательства или иных экономических структур. С этой точки зрения сельская община должна рассматриваться как экономическая среда, что способствует активной деятельности сельских жителей. В то же время с точки зрения результативности «развитие в обществе» всегда имеет конкретные показатели, свидетельствующие об определенных достижениях и итогах.

Жизнеспособность сельской общины как структурной единицы развития села зависит как от материальных, так и от нематериальных факторов развития. Речь идет о том, что, во-первых, нужна адекватная инфраструктура для поддержания экономической деятельности и жизни самой общины.

Во-вторых, к определяющим факторам, которые существенно влияют на формирование здоровой экономики сельской общины, относятся: новые предпринимательские начинания, доступ общин к многоканальному финансированию, повышение эффективности нынешнего сельскохозяйственного производства, а также создание обществом новых промышленных предприятий.

В-третьих, продуманная общественная политика государства может и должна помочь сельским районам стать экономически конкурентоспособными со справедливой социальной позицией и непоколебимыми принципами экологической ответственности.

В-четвертых, предоставление услуг в сельских общинах дает возможность полноценно функционировать местной экономике и социальной системе, при этом поддерживая высокий уровень занятости и качество жизни сельских жителей.

Однако необходимо обратить внимание, что развитие в сельских общинах зависит от не менее значимых его пяти компонентов, в частности: собственности общины, местного лидерства, коллективных действий, осознания возможностей и мотивации. Как показывает опыт, настоящее развитие сельской общины, что сопровождается занятостью кре-

стьян и хорошо развитой инфраструктурой, часто оказывается на уровне изменений в отношении людей, в том числе в их другом видении насущных проблем села, в существенном улучшении социальных сетей, в мобилизации имеющихся знаний и использовании активов общины новыми способами и методами.

Эти так называемые менее значимые стороны жизни сельских общин являются одновременно их и средствами, и целями развития. Ведь к процессу развития сельской общины принадлежит серия решений и действий, которые не только улучшают экономическое положение общества, но и утверждают ее (общины) функциональную силу. Именно благодаря своим коллективным действиям, участию и контактам сельская община приобретает новую жизнь: становится более активной и деятельной, организационно более сплоченной, способной инициировать новые изменения, с более действенными сетями и высокопрофессиональными знаниями, развитым лидерством и высоким уровнем энтузиазма.

Опираясь на ряд научных исследований, можно выделить три основных содержательных блока общественной политики по развитию села с помощью сельских общин: политико-правовые, социально-экономические и социокультурные (Батанов, 2010). Эти признаки и будут определять содержание сельского развития путем создания общин. Каждый из этих блоков обусловлен различными факторами, анализ которых и позволяет подобрать необходимые подходы к развитию села с помощью сельских общин.

Политико-правовые признаки сельского развития на базе общин свидетельствуют о способности в пределах определенной политической системы и действующего правового поля выполнять самоуправляемую функцию, т. е. формировать и реализовывать управленческие воздействия на определенные сельские явления и процессы для решения вопросов местного значения в целом. Ключевыми признаками в пределах этого блока, по нашему мнению, являются политическая правосубъектность сельской территориальной общины и ее социально-политическая активность. Первый из перечисленных признаков форми-

руется под влиянием внешних факторов, а второй – внутренних. Для развития села с помощью общин в рамках этого компонента требуется: во-первых, оптимизация полномочий местного самоуправления в национальной системе публичного управления в целом; во-вторых, сельская территориальная община уже в системе местного самоуправления должна приобрести не формальную, а реальную субъектность; в-третьих, сама сельская территориальная община должна быть активной в реализации своих самоуправляющих полномочий, строго соблюдая при этом действующие правовые основания. Залогом развития общины в этом направлении должны быть, с одной стороны, реальные шаги общественной политики государства по улучшению информационного, правового и организационного обеспечения деятельности территориальной общины, а с другой (и это, возможно, является более весомым фактором) – внутреннее стремление сельской общины получать такую поддержку и непосредственно участвовать в процессах самоуправления.

Социально-экономические признаки развития села через общины свидетельствуют о способности в пределах определенной социально-экономической системы осуществлять собственную жизнедеятельность, воздействуя при этом на явления и процессы, которые обуславливают и обеспечивают производство, распределение, обмен и потребление экономического продукта. Основными признаками следует назвать: экономическую правосубъектность сельской территориальной общины; сельскую территорию (территории), на которую (которые) может распространяться управляющее воздействие сельской (сельских) территориальной общины (общин) (в частности, в рамках реализации Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин»⁷); социальный состав и экономическую активность сельской общины (сельского населения); имеющиеся и доступные для распоряжения сельской территориальной общиной природные, финансовые, материально-технические и другие ресурсы. Актуальными также являются вопросы соблюдения принципа справедливости в отно-

⁷ URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19/print1390324595780240>

шении распределения и потребления общих благ. Этому также должны способствовать совершенствование информационного, правового и организационного обеспечения непосредственного процесса развития села с помощью сельских общин. Управленческая деятельность сельской территориальной общины при этом должна распространяться на все этапы жизненного цикла муниципального экономического продукта: от создания коллективных благ до контроля за их использованием.

Социокультурные признаки развития села посредством сельских общин раскрывают определенные возможности в рамках этой системы благодаря ценностям, традициям, нормам, правилам и обычаям, сложившимся на протяжении веков, обеспечивают воздействия, направленные на достижение целостности сельской территориальной общины как социального образования; согласованного социального взаимодействия между гражданами – членами сельской территориальной общины; привития этих ценностей, традиций, норм, правил, обычаев будущим поколениям. Развитие села с помощью сельских общин с этой точки зрения должно направляться прежде всего на утверждение такой культуры, где под влиянием приемлемых для членов сельской общины ценностей, традиций, норм, правил, обычаев каждый чувствовал бы свою принадлежность к этой общине, был бы способен к активному взаимодействию с другими членами сельской территориальной общины с целью определения, отстаивания и реализации общих интересов благодаря использованию механизмов местного самоуправления. Для реализации этого направления развития первоочередной является необходимость эффективного информационного обеспечения процесса развития сельских общин. При этом следует отметить, что собственно социокультурные признаки и составляющие развития села с помощью сельских общин в значительной степени влияют на формирование и реализацию политико-правовых и социально-экономических направлений деятельности будучи действенным внутренним фактором указанного развития.

Итак, гармоничное развитие села с помощью сельских общин может происхо-

дить в тех условиях, когда община будет приобретать оптимальные характеристики субъектности в пределах политико-правовых, социально-экономических и социокультурных составляющих. При этом в качестве объектов воздействия внутренних и внешних факторов такого развития должны рассматриваться отдельные признаки, управляемое изменение которых потребует соответствующего информационного, правового и организационного обеспечения общественной политики в Украине.

Таким образом, развитие села с помощью сельских общин целесообразно рассматривать с точки зрения трех основных блоков: политико-правового, социально-экономического и социокультурного, с учетом которых становится возможным рассмотрение составляющих указанного развития, в частности политико-правового, что обеспечивает легитимную основу субъектности сельской территориальной общины; социально-экономического, что создает материальную основу жизнедеятельности сельской территориальной общины; социокультурного, что формирует идейно-ценностную основу функционирования сельской территориальной общины как социальной общности. Каждая из составляющих обусловлена различными факторами, анализ которых и дает возможность выделить необходимые подходы в создании и реализации общественной политики по развитию села с помощью сельских территориальных общин в конкретных политических, социальных, экономических и культурных условиях. Сквозным признаком, присущим при этом всем составляющим, является необходимость достижения оптимального коммуникативного уровня сельской территориальной общины, что влияет на степень развития таких ее характеристик, как социально-политическая и экономическая активность, активность локальных коммуникаций и социального взаимодействия членов сельской территориальной общины.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

Батанов А.В. 2010. *Муниципальная власть в Украине: проблемы теории и практики*. Москва: Юридическое мнение. 656 с. [Batanov A.V. 2010.

Municipal power in Ukraine: problems of theory and practice. Moscow: Yuridicheskoe mnenie. 656 p. (In Russ.)]

Бородин Е.Н., Прокопа И.В. 2014. Аграрное развитие и саморазвитие общин: модернизация через взаимную адаптацию (теоретико-методологический аспект). *Экономика Украины*. № 4. С. 55–73. [Borodina E.N., Prokopa I.V. 2014. Agrarian development and self-development of communities: modernization through mutual adaptation (theoretical and methodological aspect). *Ekonomika Ukrainy*. No 4. PP. 55–73. (In Ukr.)]

Рарок Л.А. 2013. Анализ развития социально-экономической инфраструктуры сельских территорий. *Вестник Харьковского национального аграрного университета им. В.В. Докучаева*. № 6. С. 183–195. [Rarok L.A. 2013. Analysis of the development of socio-economic infrastructure in rural areas. *Vestnik Khar'kovskogo natsional'nogo agrarnogo universiteta im. V.V. Dokuchaeva*. No 6. PP. 183–195. (In Ukr.)]

Рарок Л.А., Рарок А.В. 2015. Сетевая модель – прогрессивная форма управления социально-экономическим развитием сельских территорий в условиях децентрализации власти. *Сборник научных трудов Подольского государственного аграрно-технического университета*. № 1. С. 228–240. [Rarok L.A., Rarok A.V. 2015. The network model is a progressive form of managing the socio-

economic development of rural areas in conditions of decentralization of power. *Sbornik nauchnykh trudov Podol'skogo gosudarstvennogo agrarno-tekhnicheskogo universiteta*. No 1. PP. 228–240. (In Russ.)]

Рябокоть В.П. 2016. Тенденции социально-экономического развития сельских территорий. *Экономика. Финансы. Менеджмент: актуальные вопросы науки и практики*. № 2. С. 7–20. [Ryabokon' V.P. Tendencies of social and economic development of rural areas. *Ekonomika. Finansy. Menedzhment: aktual'nye voprosy nauki i praktiki*. No 2. PP. 7–20. (In Ukr.)]

Телешун С., Сытник С., Рейтерович И. 2012. Публичная или государственная политико-отечественная дилемма выбора. *Вестник Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*. № 4. С. 185–196. [Teleshun S., Sytnik S., Reyterovich I. Public or state political-domestic dilemma of choice. *Vestnik Natsional'noy akademii gosudarstvennogo upravleniya pri Prezidente Ukrainy*. No 4. PP. 185–196. (In Ukr.)]

Тертичка В. 2007. Наука об общественной политике: опыт становления в Украине. *Ученые записки Таврического национального университета им. Вернадского*. № 1. С. 17–26. [Tertichka V. 2007. Science about public policy: the experience of becoming in Ukraine. *Uchenye zapiski Tavricheskogo natsional'nogo universiteta im. Vernadskogo*. No 1. PP. 17–26. (In Russ.)]

In citation: *Belorusskiy ekonomicheskii zhurnal*. 2018. No 3. PP. 136–142.

Belarusian Economic Journal. 2018. No 3. PP. 136–142.

TERRITORIAL COMMUNITIES AS BASIS FOR UKRAINIAN VILLAGE DEVELOPMENT

Vasiliy Ryabokon¹

Authors affiliation: ¹National Scientific Center «Institute of Agrarian Economics» of Ukraine's National Academy of Agrarian Sciences (Kiev, Ukraine).

Corresponding author: Vasiliy Ryabokon (nazichka4021@gmail.com).

ABSTRACT. Considered are issues of formation and development of rural territorial communities in the context of reforming the society and decentralization of the power structures in Ukraine. Substantiated are the directions of rural territorial communities' development. Shown is the role of new technological and methodological searching and development in this process.

KEYWORDS: territorial community, decentralization, agrarian policy, rural territories, government agencies.

JEL-code: P31, P32, Q18.

Received 12.03.2018

