

УДК 332.025

Поленкова М.В.*кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри теоретичної та прикладної економіки
Чернігівського національного технологічного університету*

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

Стаття присвячена проблемам державного регулювання депресивних сільських територій. Розглянуто інституційні передумови формування стратегії подолання депресивності сільських територій. Доведено необхідність правового врегулювання депресивності не районів, а саме сільських територій.

Ключові слова: депресивна сільська територія, інституційні передумови, державна регіональна політики, громадська участь, програми сільського розвитку.

Поленкова М.В. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ

Статья посвящена проблемам государственного регулирования депрессивных сельских территорий. Рассмотрены институциональные предпосылки формирования стратегии преодоления депрессивности сельских территорий. Доказана необходимость правового урегулирования депрессивности не районов, а именно сельских территорий.

Ключевые слова: депрессивная сельская территория, институциональные предпосылки, государственная региональная политики, общественное участие, программы сельского развития.

Polenkova M.V. INSTITUTIONAL SUPPORT FOR RURAL DEVELOPMENT

Article deals with problems of state regulation of depressed rural areas. The institutional prerequisites are considered for the formation strategies for overcoming depression in rural areas. The necessity of legal regulation of depression not regions, namely rural areas.

Keywords: depressed rural area, institutional prerequisites of regional policy, public participation, rural development programs.

Постановка проблеми. Існуючий нині стан розрізнених дій законодавчих та владних органів, фінансових установ, суб'єктів господарювання, організаційно, функціонально не пов'язаних між собою, не може позитивно впливати на розвиток сільських територій України, особливо якщо мова йде про сільський розвиток.

Серед головних проблем державного регулювання депресивних сільських територій є: відсутність системного підходу та послідовності здійснюваної політики; недосконалість та неузгодженість нормативно-правової бази; недостатня визначеність і неконкретність стратегічних пріоритетів сільського розвитку; неузгодженість цілей і пріоритетів політики подолання депресивності сільських територій; відсутність чіткого та прозорого механізму надання централізованої підтримки сільським регіонам; розпорошеність фінансових ресурсів; низька спроможність місцевих бюджетів та недостатня інституційна спроможність місцевих органів влади.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Дослідженням питань інституційного забезпечення займаються такі науковці, як В. Волошко, В.Мельниченко, Д. Норт, В. Борщевський, В. Чайка, О. Шпикуляк та інші. Слід зазначити, що європейська практика розвитку сільських територій вже давно дістала своє інституційне оформлення. На території ЄС ефективно функціонують численні державні, громадські, професійні та інші об'єднання інституцій і громадян, які займаються питаннями сільського розвитку [1; 2].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на численні наукові напрацювання нашої країни, залишаються недостатньо розкритими концептуальні засади розвитку інститутів сільського розвитку.

Постановка завдання. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування інституційного забезпечення сільського розвитку у подоланні депресивності сільських територій.

Вклад основного матеріалу дослідження. Тому наразі важливим питанням державної регіональної

політики з регулювання депресивних сільських територій залишається створення єдиної узгодженої системи законодавчих норм стосовно забезпечення сільського розвитку на основі зміцнення економічної самодостатності територій, запровадження сучасних механізмів та інструментів. З цієї метою пропонується інституційне забезпечення сільського розвитку у подоланні депресивності сільських територій (рис. 1).

Дієвим інституційно-правовим базисом має стати Закон України «Про засади регіональної політики», який повинен нормативно зафіксувати поняття «сільська територія» і «депресивна сільська територія», визначити місце державного регулювання сільських територій як важливого елемента досягнення загальнонаціональних цілей, сформулювати систему та функції державного регулювання сільського розвитку. Цей закон повинен визначити цілі, принципи, завдання та спрямованість державної регіональної політики на підтримку збалансованого розвитку сільських територій, особливо депресивних і глибокодепресивних, передбачити засади партнерства держави і сільських регіонів, інструментарій та види державної підтримки регіонального розвитку, механізм її надання, чітко розподілити повноваження суб'єктів регіональної політики. Основоположним постулатом даного закону, на наш погляд, повинно бути урахування рівня та особливостей розвитку сільських територій за основними компонентами сільського розвитку при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Законом також повинно бути передбачено фінансове забезпечення державної регіональної політики, унормовано планування та прогнозування сільського розвитку, що має базуватися перш за все на довгостроковій стратегії розвитку держави в цілому. Більш детально ієрархія пріоритетів регіонального розвитку повинна знайти своє відображення у спеціальному пакеті законів (рис. 1), де мають бути визначені його правові, економічні та організаційні засади, встановлено загальний порядок розроблення, схвалення і виконання документів про пріоритети регіонального розвитку.

На наш погляд, магістральним напрямом концептуальної переорієнтації механізму здійснення аграрної реформи в контексті подолання депресивності сільських територій України є зміщення акцентів державної регіональної політики з бюджетно-регуляторної площини в місцево-самоврядну. У зв'язку з цим потребують внесення змін Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», зокрема в частині розширення відповідальності місцевих органів влади за регіональний і місцевий розвиток та надання їм відповідних повноважень і можливостей для їх виконання.

У зв'язку з цим потребують внесення змін Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», зокрема в частині розширення відповідальності місцевих органів влади за регіональний і місцевий розвиток та надання їм відповідних повноважень і можливостей для їх виконання. При цьому основні принципи державного регулювання аграрного сектору повинні базуватися на мінімальному прямому втручанні державних органів у ринковий механізм та опосередкованому

впливі на розвиток соціально-економічних і екологічних процесів за допомогою встановлених державою економічних важелів.

Місцеве самоврядування може усунути інституційні та юридичні перешкоди і заохочує інноваційні форми вирішення місцевих проблем. Заходи з розвитку депресивних сільських територій за участю громадян дозволяють планувати діяльність у відповідності до специфічних потреб місцевого населення. Лише на цій основі може відбутися злам тих негативних тенденцій, що мають сьогодні місце у сільському господарстві нашої держави та розпочатися становлення процесів, пов'язаних з формуванням інституційних засад відродження українського села [3; 4; 5].

Але існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства [6]. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, які пропонуються органами місцевого самоврядування, виконавчими органами, створеними ними установами та організаціями на відповідних територіях. Перед місцевим самоврядуванням [4] сільських територій постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування: тенденції до погіршення якості та доступності публічних послуг, складна демографічна ситуація у більшості сільських територіальних громадах, ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування для інвестицій в інфраструктуру, відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення політичної та соціальної напруги. Зазначені виклики посилюють проблеми інституційного характеру, що також потребує реформування місцевого самоврядування та територіальної влади. Тому, виходячи з цілей і пріоритетів регіонального розвитку, необхідно створити законодавчу основу для реалізації права сільських територіальних громад на добровільне об'єднання для поліпшення інфраструктури сільських територій з метою надання послуг та забезпечення транспортної доступності; законодавчо врегулювати систему адміністративно-територіального устрою; створити законодавчу основу для реалізації права комунальної власності територіальних громад; розробити дієвий механізм участі громадськості у виробленні органами місцевого

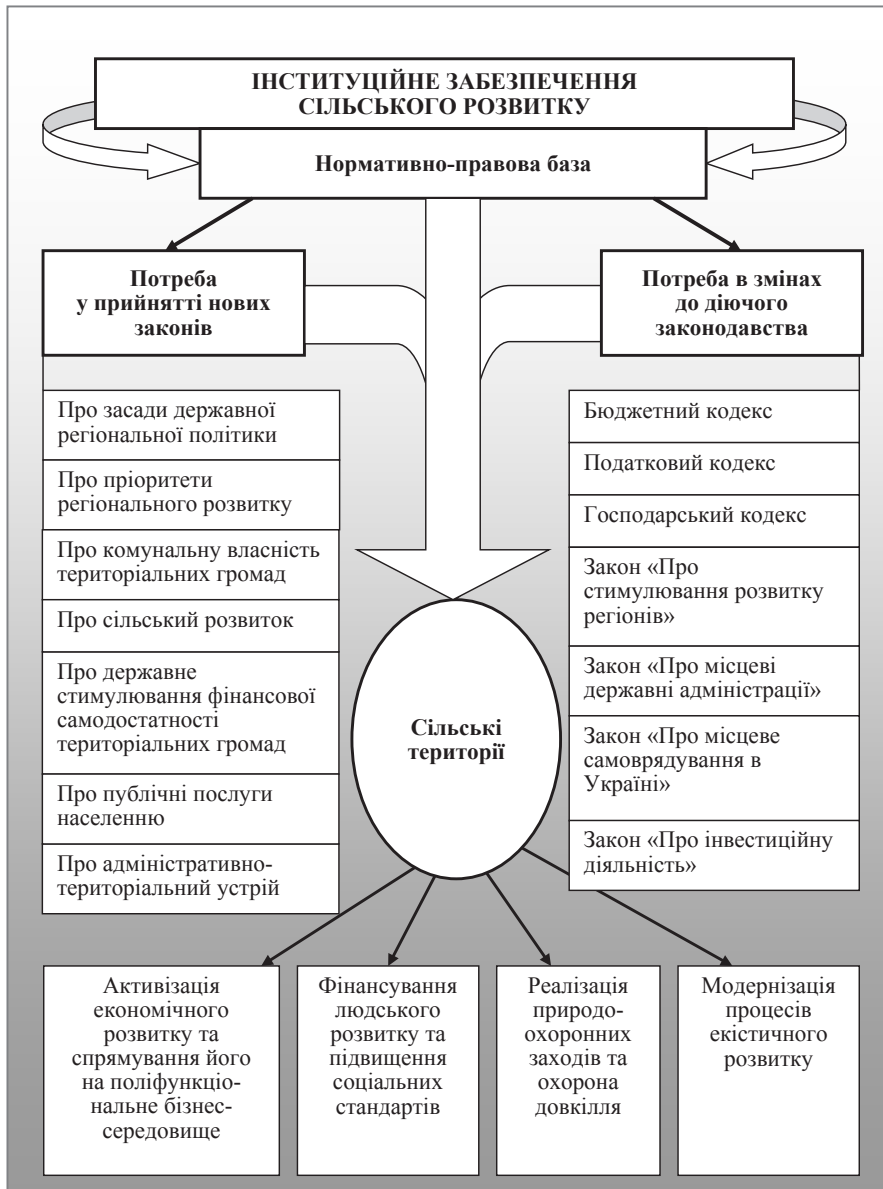


Рис. 1. Інституційне забезпечення сільського розвитку

ми місцевого самоврядування, виконавчими органами, створеними ними установами та організаціями на відповідних територіях. Перед місцевим самоврядуванням [4] сільських територій постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування: тенденції до погіршення якості та доступності публічних послуг, складна демографічна ситуація у більшості сільських територіальних громадах, ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування для інвестицій в інфраструктуру, відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення політичної та соціальної напруги. Зазначені виклики посилюють проблеми інституційного характеру, що також потребує реформування місцевого самоврядування та територіальної влади. Тому, виходячи з цілей і пріоритетів регіонального розвитку, необхідно створити законодавчу основу для реалізації права сільських територіальних громад на добровільне об'єднання для поліпшення інфраструктури сільських територій з метою надання послуг та забезпечення транспортної доступності; законодавчо врегулювати систему адміністративно-територіального устрою; створити законодавчу основу для реалізації права комунальної власності територіальних громад; розробити дієвий механізм участі громадськості у виробленні органами місцевого

самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема в питаннях прийняття стратегії розвитку громади, генеральних планів розвитку селищ, сіл.

Громадська участь стала важливим і невід'ємним принципом управління розвитком сільських територій. Цей принцип передбачає, що успішність проєктів сільського розвитку перебуває у прямій залежності від зацікавленості участі місцевого населення у формулюванні цілей, розробці заходів та реалізації даного проєкту.

Громадська участь служить низці цілей:

сприяє виробленню програм сільського розвитку, що враховують потреби місцевого населення і його досвід;

- сприяє ідентифікації місцевого населення з програмами сільського розвитку через участь у їх розробці та реалізації;

- дає можливість різним соціальним групам висловлювати свої інтереси.

Особливої уваги потребує Закон «Про сільський розвиток», прийняття якого дозволить перемістити фокус державної регіональної політики у площину сільського розвитку, що передбачає розробку та впровадження локальних стратегій розвитку на основі раціонального використання місцевих ресурсів, формування конкурентного багатогалузевого і багатуокладного сільського господарства, диверсифікованої сільської економіки за рахунок нарощування людського і соціального капіталу, розвитку партнерства держави, бізнесу і громади. Це дозволить створити нову систему управління сільським розвитком, стабілізувати демографічну ситуацію і зупинити міграцію працездатної молоді на сільських територіях, збільшити доходи сільського населення і доступність базових послуг, покращити якість і умови життя та праці сільського населення, підвищити ініціативність та відповідальність сільських територіальних громад.

Вивчаючи досвід зарубіжних країн з питання подолання територіальної депресивності, оскільки власного досвіду країна не має, можна дійти висновку, що запропонована регіональна політика у цих країнах спирається не на нормативно-наукові підходи, а на суб'єктивні погляди і концепції, що формують напрям регіональної стратегії. Передусім цьому «постановка діагнозу» депресивності окремих локальних територій.

Важливим аспектом стимулювання розвитку депресивних регіонів є наукове обґрунтування шляхів удосконалення існуючої методики моніторингу та оцінки рівня соціально-економічного територіального розвитку, які повинні включати розширення кола основних показників розвитку та підбір методів побудови моделі визначення фактичного стану території з урахуванням динамічної природи розвитку, ймовірних явищ, катастроф, нечітких множин параметрів поведінки тих або інших факторів територіальної депресії.

Таким чином, для розробки дієвих інституційних механізмів сільського розвитку необхідно проводити діагностування і ранжування сільських територій, тобто визначити їх статус, враховуючи відповідні показники функціонування, розміри яких значно нижчі середніх по країні, та розробити і запровадити спеціальні програми подолання депресивного стану сільських територій. Відповідно до отриманих результатів розрахунків можна зробити висновки, що програми сільського розвитку для кожної групи сільських територій та програми розвитку депресивних сільських територій будуть суттєво відрізнятися.

У регіонах з переважно аграрною спеціалізацією сільської території, сприятливими природними, кліматичними та соціальними умовами розвитку необхідно застосовувати більш розширений діапазон заходів, які спрямовані на стимулювання розвитку сільського господарства, диверсифікацію аграрної діяльності та підвищення рівня і якості життя сільського населення. Програми сільського розвитку у цій групі регіонів потрібно сфокусувати на таких напрямках:

- диверсифікація сільської економіки, розширення сфер діяльності, підвищення доходів селян за рахунок ефективної організації сільськогосподарських підприємств різних форм власності, фермерських підприємств і господарств населення;

- сприяння розвитку маркетингової інфраструктури аграрного ринку і вільному доступу середніх і малих товаровиробників до ринку збуту сільськогосподарської продукції;

- забезпечення створення системи гарантування прав власності на землю та інфраструктури ринку землі;

- удосконалення системи платежів за землю;

- збалансований розвиток сільського господарства та регіонально значущих галузей;

- формування і розвиток місцевого самоуправління територіальних громад [3];

- залучення населення до розробки програм місцевого розвитку;

- запровадження пільгової системи фінансування і кредитування сільського населення;

- розвиток зеленого туризму, який сприяє вивченню національних традицій і спадщини.

Для сільських територій з ефективною аграрною економікою, з приміським розвиненим сільським господарством, сприятливими соціальними умовами розвитку сільської місцевості, яка характеризується високою щільністю сільського населення, розвинутою соціальною та інженерною інфраструктурою, високопродуктивним сільськогосподарським виробництвом політика розвитку сільських територій повинна проводитися за такими напрямками:

- підтримка високорентабельного сільськогосподарського виробництва, яке орієнтується на виробництво високоякісної сировини і продовольства для забезпечення міських жителів продуктами вітчизняного виробництва;

- розвиток бізнес-середовища, формування виробничих і обслуговуючих кооперативів за сприяння територіальних громад, що дозволить створити нові робочі місця у сільській місцевості;

- розробка і впровадження програм екологічного сільськогосподарського виробництва та органічного землеробства;

- створення умов для реурбанізації, підтримка сільських інфраструктурних проєктів;

- вдосконалення правового поля земельних відносин, контроль за раціональним використанням сільськогосподарських угідь;

- підтримка промислової та інфраструктурної субурбанізації, яка сприяє диверсифікації сільськогосподарського виробництва та розвитку і стабілізації ринку праці сільських територій;

- збереження та відновлення природних ландшафтів сільської місцевості, розвиток екологічно орієнтованого сільськогосподарського виробництва, підвищення сталості екосистем, збереження і відновлення родючості земель, питної води та рекреаційних ресурсів [7; 8].

Регіони з соціальними проблемами та занепадом сільськогосподарського виробництва, на яких відбу-

вається зниження якості людського капіталу і наростає міграція, потребують відповідної спеціальної соціально-демографічної та економічної політики:

- запровадження державної підтримки багатодітних сімей;
- надання додаткових ресурсів для малозабезпечених верств населення;
- раціональна міграційна політика, створення відповідних умов для переселення у сільську місцевість;
- створення регіональних фондів для підтримки сільського розвитку і подолання депресивності сільських територій;
- підтримка та розвиток традиційних видів сільськогосподарських виробництв, які характерні для даних депресивних територій;
- запровадження програм пільгового фінансування виробничих і обслуговуючих кооперативів;
- укріплення і розвиток лісового господарства, створення пільгових умов для розміщення в сільській місцевості деревообробних підприємств;
- субсидування соціальних інфраструктурних систем.

Для збереження освоєних сільських територій та запобігання втрати сільськогосподарських ландшафтів доцільно розробляти і застосовувати спеціальні програми з розвитку депресивних територій. Підготовка регіональних програм сільського розвитку, з урахуванням специфіки та проблем кожної сільськогосподарської території, повинна стати підґрунтям для формування повноцінної інституційної бази сільського розвитку на рівні держави.

Перспективним напрямом інноваційного розвитку економіки депресивних сільських територій є створення виробничих кооперативів на рівні територіальних громад та виробництво екологічно чистої сільськогосподарської продукції, що потребує розробки відповідних державних і регіональних програм.

Висновки з проведеного дослідження. Проведене дослідження дозволило визначити інституційне середовище сільського розвитку в більш конкретизованому вигляді, яке варто розглядати як інфра-

структуру, що покликана сприяти модернізації і реструктуризації виробничої діяльності сільськогосподарських підприємств, застосуванню інноваційних розробок у господарській діяльності, формуванню позитивного іміджу сільськогосподарських товаровиробників, дбайливому використанню принад сільської місцевості, створенню привабливих і якісних умов праці та життя для населення.

Необхідність правового врегулювання депресивності не районів, а саме сільських територій обумовлюється тим, що зміщення управлінських акцентів на користь органів місцевого самоврядування потребує посиленої уваги до моніторингу реального стану та перспектив нарощування потенціалу кожної таксономічної одиниці субнаціонального рівня.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : [монографія] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; наук. ред. В.В. Борщевський. – Львів, 2012. – 216 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
2. Чайка В. Політика устійного розвитку сільських територій ЕС / В. Чайка, Н. Леонова // *Международ. с/х журнал.* – 2008. – № 1. – С. 11-17.
3. Щербатюк В.В. Підвищення ролі місцевих громад у розвитку сільських територій / В.В. Щербатюк // *Вісник аграрної науки.* – 2006. – № 11. – С. 77-79.
4. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. – Київ : ПРООН / МПВСР, 2007. – 269 с.
5. Мельниченко В.І. Інституційний розвиток на рівні регіону : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни / В.І. Мельниченко. – К. : НАДУ, 2009. – 88 с.
6. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ : наук. розробка / авт. кол.: І.В. Козюра, А.О. Краснейчук, Ю.Г. Іванченко та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
7. Ковальова О.В. Особливості управління екологічною безпекою сільських територій / О.В. Ковальова // *Економіка АПК.* – 2007. – № 2. – С. 136-139.
8. Ковальова О.В. Теоретичні аспекти екологічної безпеки сільськогосподарських територій // О.В. Ковальова // *Агроінком.* – 2006. – № 5-6. – С. 151-154.