

УДК 911.373:338.43(477)

**ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ
ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ***Павлов О.І.*

Доведено невідповідність структури державних установ, а також «правил гри» за якими вони функціонують, умовам розвитку і суспільному призначенню сільських територій як складного за своєю структурною будовою, різнорівневого та багатофункціонального об'єкта управління. Обґрунтовано необхідність реорганізації відповідної управлінської структури та розробки консолідованою державної політики комплексного розвитку цих соціально-просторових утворень.

Ключові слова: аграрна політика, галузевий підхід, державні установи, інституційне забезпечення, комплексний розвиток, регіональна політика, сільські території, територіальний підхід.

Сільські території як простір виробничо-господарської, соціальної, духовно-культурної, політичної діяльності, природний і аграрний ландшафт, поселенська мережа та середовище життєдіяльності відіграють ключову роль у системі суспільних відносин, що зумовлює необхідність постійного контролю з боку держави за комплексним розвитком цієї територіальної підсистеми суспільства. Проте домінування протягом тривалого часу галузевого підходу до управління розвитком сільських соціально-просторових утворень призвело до падіння темпів сільськогосподарського виробництва, посилення демографічної кризи, занепаду соціальної сфери, зниження рівня та якості життя сільського населення. Суцільна криза сільських територій актуалізує питання створення інституційного середовища, адекватного завданню відтворення та комплексного розвитку сільських територій.

В економічній літературі, присвяченій зазначеній проблематиці, основна увага дослідників акцентується на адаптації інститутів державного управління до сучасних умов та факторів розвитку сільських територій. Так, О.М. Бородіна і І. В. Прокопа, виокремлюючи сільську складову регіональної та соціальної політики, наголошують на результативності розв'язання проблем розвитку сільських територій «класичним» способом, тобто в межах компетенції кількох галузевих міністерств [1, с. 59–63]. Колектив авторів фундаментальної праці «Розвиток сільських територій України» пропонує чітко розділити політику підтримки сільського господарства як виду підприємницької діяльності та регіональну політику щодо розвитку сільських територій [2, с. 743]. О. М. Могильний вважає, що проблеми сільських територій доцільно вирішувати при достатній державній підтримці засобами регіональної політики, оскільки завдячуючи аграрній політиці грані між містом і селом вдалося стерти ціною руйнації села [3, с. 41]. Таким чином, мова йде про вирішення проблеми в цілому або її окремих аспектів методами галузевої політики, в межах існуючих державних інститутів. Зміна режиму їх функціонування обмежується засобами управлінського впливу суб'єктів та його спрямованістю тільки на одну з складових об'єкта. Разом з тим, сучасний стан сільських територій потребує радикальних перетворень існуючого інституційного середовища, що у свою чергу обумовлює необхідність їх концептуального обґрунтування.

Метою статті є доведення структурно-функціональної невідповідності існуючих державно-управлінських інститутів умовам розвитку і суспільному призначенню сільських територій та обґрунтування необхідності їх реорганізації.

У якості робочої гіпотези дослідження обрано припущення, що існуюча система законодавчого та організаційного забезпечення розвитку сільських територій не сприяє подоланню їх суцільної кризи.

До структурного підрозділу Міністерства аграрної політики України, на який покладено функцію управління розвитком сільських соціально-просторових утворень, належить створений у лютому 2009 р. Департамент розвитку сільських територій. Аналіз Положення про Департамент свідчить про те, що його розробники намагалися, по-перше, врахувати досвід здійснення Спільної

аграрної політики ЄС (поєднання завдань розвитку аграрної галузі і соціальної сфери села), по-друге, підпорядкувати мету діяльності цієї установи виконанню Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р.

Тепер проаналізуємо зміст Основних засад державної аграрної політики на період до 2015 р. та Положення про Міністерство аграрної політики України. Метою цього аналізу є з'ясування того, яким чином у Законі України та Постанові Кабінету Міністрів України, якими введені у дію зазначені Основні засади та Положення, поєднанні завдання розвитку аграрного сектора економіки та сільських територій.

В першому з них наголошується на зумовленості значущості соціального розвитку села потребою відродження селянина як носія української ідентичності та забезпечення сталого розвитку сільських територій. Розроблення і запровадження державних та регіональних програм комплексного розвитку сільських територій як одного з пріоритетів аграрної політики пов'язується з її шістьма напрямками соціальної спрямованості. Але серед них відсутні заходи екологічного змісту, що свідчить про декларативність положення статті 1-ї Закону, у якій йдеться про сталий розвиток сільських територій як складову аграрної політики. А у прикінцевому пункті статті 3-ї наголошується на консолідуючій ролі аграрної політики у здійсненні загальнодержавної та регіональної політики в аграрному секторі [4]. Інакше кажучи, аграрний сектор прирівнюється у цьому документі до сільської територіальної підсистеми суспільства. Отже з цього випливає висновок, що проблеми розвитку сільських територій мають вирішуватися засобами галузевої аграрної політики, між тим як сільські території є соціально-просторовими утвореннями, що потребує використання засобів територіальної політики.

У Положенні про Міністерство аграрної політики України визначення його як головного у системі центральних органів виконавчої влади з питань державного управління комплексним розвитком сільських територій підкріплюються покладанням на нього завдань розробки та здійснення державних цільових та інших програм [5, с. 32–34]. Про нездатність цього органу виконувати зазначені завдання свідчить галузевий характер його структури.

Як відомо, усі плани та програми реалізуються на місцях. З цієї точки зору, доцільно проаналізувати зміст Типового положення про Головне управління агропромислового розвитку обласної, управління агропромислового розвитку Севастопольської міської державних адміністрацій та Типового положення про управління агропромислового розвитку районної державної адміністрації на предмет їх відповідності положенням, що містяться у раніше розглянутих документах. Друге Типове положення є менш деталізованим й більш стислим за обсягом, ніж перше, оскільки на районному рівні ініціатива має належати сільським територіальним громадам та їх представницьким органам, що потребує створення на селі належного життєвого середовища. Тому одним з основних завдань Головного управління та управління агропромислового розвитку визначено саме участь у розробці та реалізації соціальної політики на селі та сталого розвитку сільських територій [6, с. 45, 48]. Але зі змісту документів не зрозуміло, які ресурси мають бути задіяні для виконання зазначеного завдання.

Таким чином, з викладеного можна зробити висновок, що Міністерство аграрної політики України та його структурні і територіальні підрозділи не готові виконувати покладену на них функцію управління комплексним розвитком сільських територій через те, що воно є галузевим органом й більшість його працівників фахово й психологічно підготовлені до реалізації аграрної політики, а не консолідованої політики розвитку сільських територій.

Іншим державним інститутом, на який покладено функції розробки та здійснення зазначеної політики, є Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Проте, згідно відповідному Положенню, воно визнано провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики й політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування, а також удосконалення адміністративно-територіального устрою України [7, с. 11]. Якщо у нормативно-правових актах, якими визначено основні завдання Міністерства аграрної політики України, хоча б декларуються його повноваження щодо управління розвитком сільських територій, то в даному документі це словосполучення взагалі не зустрічається. І тільки

у Положенні про Раду з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування записано, що інтереси села представляють сільські та селищні голови, які входять до складу Ради (за згодою, відповідно до квот) [8, с. 13].

Що стосується регіональної політики, то вона була запроваджена Указом Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р., у якій її головна мета була визначена як створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів та дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [9, с. 263]. Ця ж мета сформулювала дещо по-іншому у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., а саме як визначення ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб та інтересів [10, с. 37]. В наведених нормативно-правових актах при формулюванні мети державної регіональної політики навіть відсутня згадка про існування внутрішньорегіональних диспропорцій, не кажучи вже про проблеми розвитку сільських територій.

Однак в даному випадку нас більше турбує питання про те, якими засобами на рівні регіональної політики мають розв'язуватися проблеми села. Перш за все зазначимо, що регіон є територією спільних інтересів міських та сільських соціально-просторових утворень, а тому може розглядатися як модель розвитку останніх. А кожний сільський адміністративний район, що входить до регіону, представляє собою районний рівень сільських територій. На цьому спільне між регіональною політикою та державною політикою розвитку сільських територій закінчується. Останнє поняття за своїм змістом ширше, ніж поняття «регіональна політика» оскільки її об'єктом на загальнодержавному рівні виступає сільська територіальна підсистема суспільства. Проте, справа не тільки у цьому. За своєю спрямованістю регіональна політика не зорієнтована на подолання внутрішньорегіональних диспропорцій, інакше кажучи – соціально-економічних розбіжностей між міською та сільською місцевістю, що, на нашу думку, мало б бути прерогативою цієї політики. Методикою оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів не передбачено співставлення відповідних показників розвитку у розрізі їх сільської та міської складових та районів [11, с. 32, 34, 36]. Згідно зі статистикою, значна частина регіонів України за часткою зайнятого населення у сільському господарстві, відношенням обсягів виробництва сільськогосподарської продукції до виробництва промислової продукції та часткою промислової продукції регіону у загальному обсязі промислового виробництва України належать до аграрно-індустріальних та аграрних. Саме вони за рейтингом інвестиційної привабливості та станом людських ресурсів є регіонами-аутсайдерами, а за методикою статистичного аналізу вважаються проблемними територіями [12, с. 34]. Але ці реалії не враховані у Концепції державної регіональної політики.

В жодному з розділів Державної стратегії регіонального розвитку не йдеться про існування диспропорцій між сільськими і міськими територіями, не кажучи вже про шляхи їх подолання. Розробники стратегії обмежилися лише констатацією розбіжностей, які існують між сільськими та міськими поселеннями за рівнем їх облаштування, забезпеченням соціально-комунальними послугами. Виокремлено також регіони з високою питомою вагою сільського господарства у виробництві валової доданої вартості.

Таким чином, об'єктом політико-управлінського впливу регіональної політики виступає регіон як певна соціально-економічна та просторова цілісність, до складу якого входять сільські території районного та регіонального рівнів. Однак сільська та міська підсистеми регіону відрізняються одна від одної природною, поселенською, виробничо-господарською та соціальною специфікою й розвиваються кожна за своєю внутрішньою логікою.

Сільські території – це соціально-просторові утворення, що складаються з населення, поселень, виробничо-господарського комплексу, інфраструктури, навколишнього природного середовища, земель сільськогосподарського та іншого призначення, які виконують виробничо-господарську, природоохоронну, рекреаційно-оздоровчу, соціальну та інші функції і перебувають під управлінсь-

ким впливом органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, а також суб'єктів господарювання різних організаційно-правових форм.

З наведеного визначення сільських територій випливає, по-перше, що вони є складним за своєю структурною будовою об'єктом, функціональність якого визначається його ресурсним потенціалом; по-друге, зміст розвитку заданий компонентами об'єкта, стадіальність – його станом; по-третє, спрямованість розвитку підпорядкована суспільному призначенню сільської територіальної підсистеми суспільства; по-четверте, попри те, що призначення сільських територій виходить за їх межі й значною мірою має загальнодержавний масштаб, перспективи їх розвитку багато в чому залежать від здатності сільських територіальних громад мобілізувати місцеві ресурси для поліпшення ситуації, що склалася на селі.

Розвиток сільських територій, з огляду на їх полікомпонентну структуру, має комплексний характер. Кожний з елементів цих соціально-просторових утворень входить до їх певної складової: соціальної (поселення, населення, соціальна сфера і відповідна інфраструктура), економічної (виробничо-господарський комплекс і відповідна інфраструктура, землі) та екологічної (природне середовище). Населення як компонент соціуму входить до соціальної складової, а як один із елементів виробничого процесу – до економічної складової. Не менш універсальним компонентом є землі (економічна та екологічна складові).

Взаємозалежність та взаємопов'язаність перелічених складових сільських територій є підставою для визначення їх розвитку як соціо-еколого-економічного (рис.1).

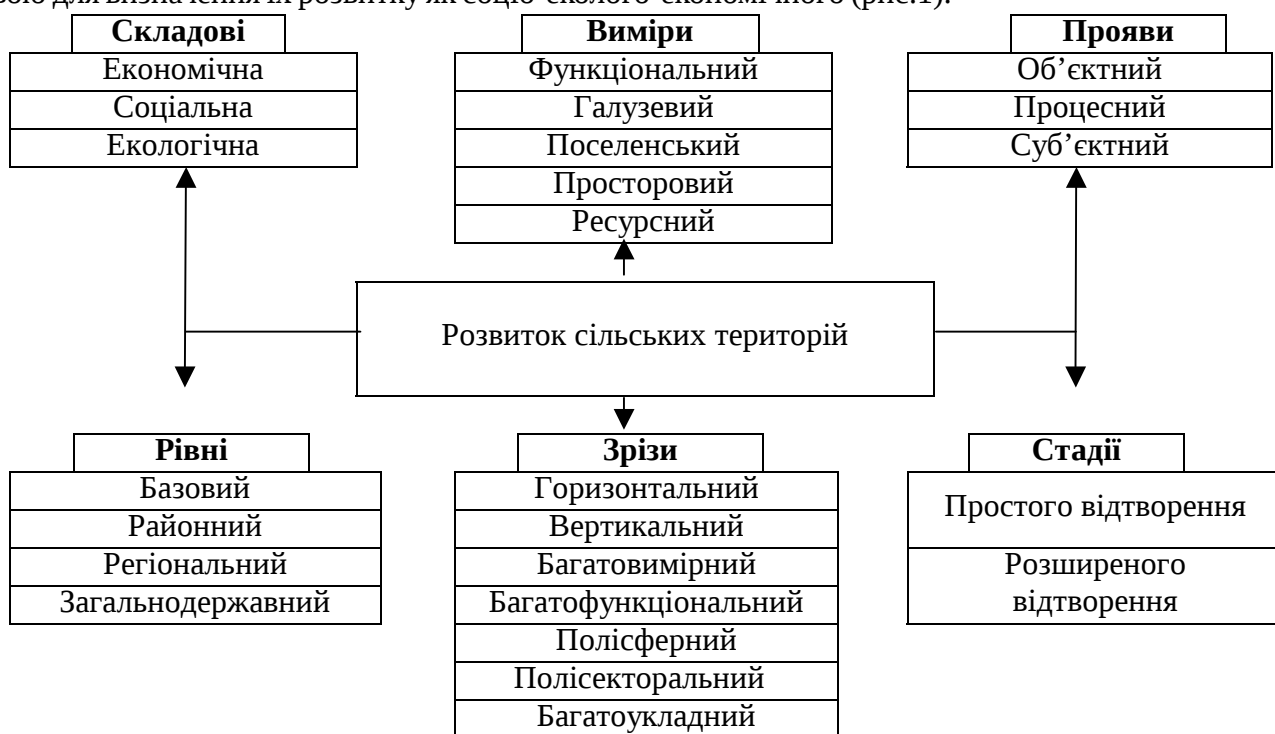


Рис. 1. Комплексність розвитку сільських територій*

*Розробка автора

Всебічне уявлення про розвиток сільських територій дає його розгляд у тому чи іншому зрізі. Найбільш об'єднуючим серед них є горизонтальний зріз. Він проявляється у контексті складових сільських територій та їх компонентів, функцій, галузей, ресурсів, укладів, секторів тощо. Вертикальний зріз представлений першою стадією розвитку сільських територій (відродження або простого відтворення) та другою стадією – сталого розвитку (розширеного відтворення). Багатофункціональність представлено наступними базовими функціями сільських територій – виробничо-господарською, оздоровчо-рекреаційною, природоохоронною та соціальною. Полісферний характер розвитку сільських територій впливає з їх системної характеристики й представлений економічною, соціальною, екологічною, а також політичною (розглядається в контексті суб'єктного прояву) та духовною (світоглядний аспект) сферами.

Полісекторальний зріз розвитку сільських територій презентують аграрний сектор, сектори переробної промисловості, торгівлі тощо. Багатоукладність розвитку сільських територій представлена суб'єктами господарювання ринкового типу різних організаційно-правових форм, державними та колективними підприємствами.

Багаторівневність сільських територій представлена їх базовим, районним, регіональним та загальнодержавним рівнями, які співвідносяться між собою за принципом «матрьошки».

Враховуючи вагому роль сільських територій у становленні України як суверенної держави, пропонуємо створити нову управлінську структуру – Міністерство сільського розвитку України (рис. 2).

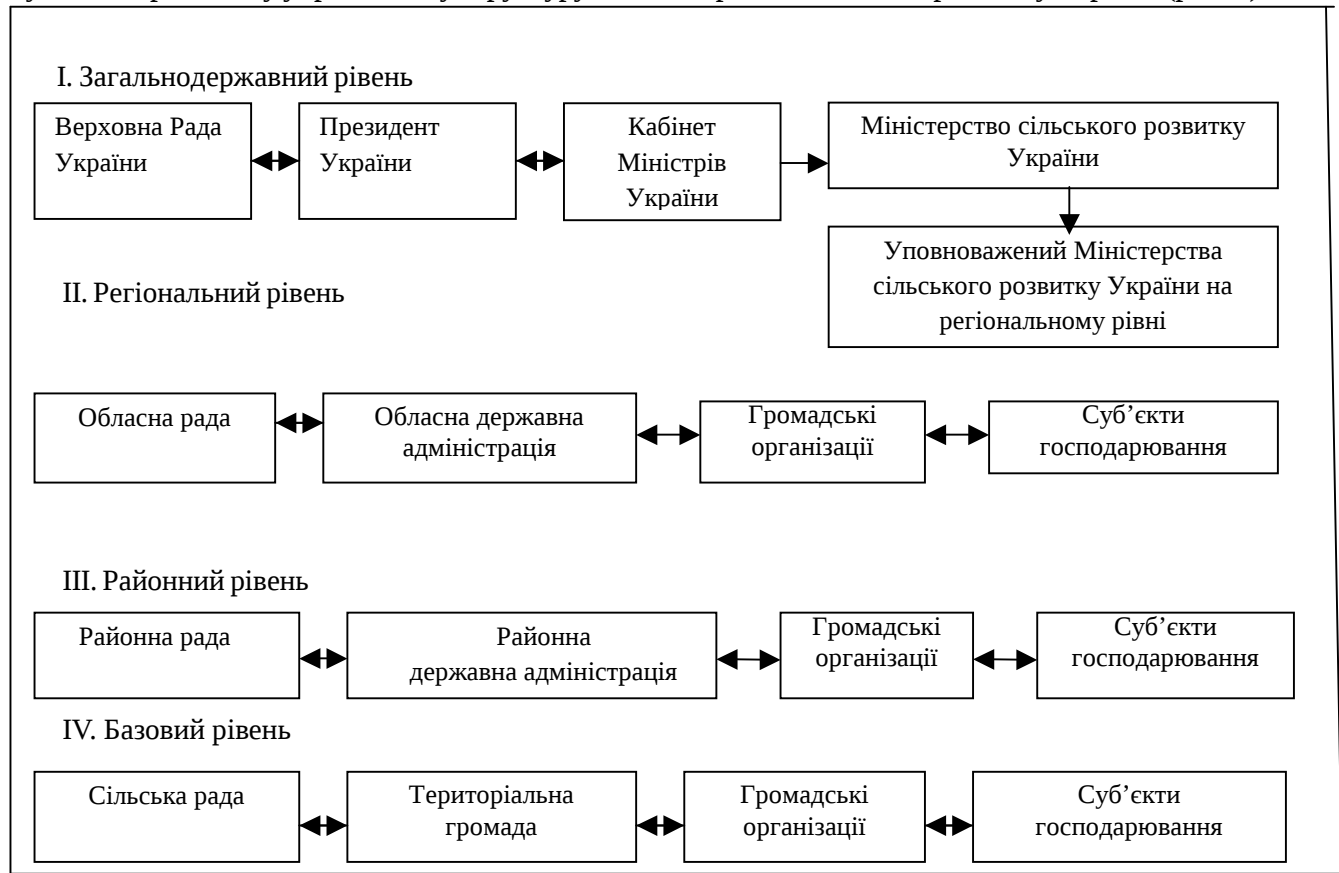


Рис. 2. Органи управління розвитком сільських територій*

Новий орган управління на загальнодержавному рівні доцільно утворити шляхом реорганізації Міністерства аграрної політики України за рахунок збільшення у його складі структурних підрозділів, що займаються розробкою та реалізацією не галузевої, а територіальної політики, спрямування їх діяльності на комплексний та збалансований розвиток економічної, соціальної і екологічної складових сільських територій.

Структура та штат міністерства на регіональному рівні визначаються специфікою кожного окремого регіону. Недоцільність утворення його структурного підрозділу на районному рівні пояснюється майже повним збігом об'єкта управління з районом як адміністративно-територіальною одиницею. Тому управлінські функції на цьому рівні є сенс покласти на профільні підрозділи районних державних адміністрацій та районні ради. Базовий рівень сільських територій виключає втручання в їх управлінську діяльність будь-яких інститутів публічної влади. Останні здійснюють тільки нагляд за дотриманням чинного законодавства.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи зазначимо, що ні галузеве Міністерство аграрної політики України, ні територіальне Міністерство регіонального розвитку та будівництва України не володіють необхідними ресурсами та інституціонально не забезпечені щодо здійснення консолідованої політики комплексного розвитку сільських територій. Для цього необхідні сучасні організаційні та концептуальні засади, нові політичні інститути, інший набір інструментів політичного впливу, узгоджених з функціями

сільських територій та їх суспільним призначенням. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба у створенні нової управлінської структури та розробці консолідованої державної політики комплексного розвитку сільських територій, здатної узгодити загальнодержавні, місцеві, територіальні, галузеві, та групові інтереси. Звісно, створення відповідного інституційного середовища щодо комплексного розвитку сільських територій у значній мірі залежить від подальшого наукового обґрунтування доцільності цих перетворень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бородіна О. Сільський розвиток в Україні: проблеми становлення / О. Бородіна, І. Прокопа // Економіка України. – 2009. – № 5 (570). – С. 59–67.
2. Розвиток сільських територій України. – К.: IBЦ Держкомстату України, 2006. – 751 с.
3. Могильний О. Реалії та парадокси аграрної політики / О. Могильний // Економіка України. – 2008. – № 12 (565). – С. 40–51.
4. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.: Закон України від 18 жовт. 2005 р. № 2982-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?st=2826&god=2005>.
5. Про затвердження Положення, про Міністерство аграрної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 лист. 2006 р. № 1541 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 42. – С. 32–38.
6. Про затвердження типових положень, про Головне управління агропромислового розвитку обласної, управління агропромислового розвитку Севастопольської міської, районних державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 лип. 2007 р. № 967 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 55. – С. 44–49.
7. Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2007 р. № 750 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 39. – С. 11–17.
8. Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 2009 р. № 309 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 25. – С. 11–13.
9. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Територіальна організація влади в Україні: статус та повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; [за заг. ред. А.П.Зайця]. – К.: Видавн. дім «Ін Юре», 2002. – С. 263–271.
10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 30. – С. 36–78.
11. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньо - регіональної диференції соціально-економічного розвитку регіонів: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2009 р. № 476 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 37. – С. 32–36.
12. Зайцева Л. Регіональні тенденції економічного розвитку: стан та перспективи / Л. Зайцева, Т. Савостенко // Упр. сучас. містом. – 2002. – № 1–3 (5). – С. 34–43.