

УДК 338.1:338.23

Гуторов О.І.

*доктор економічних наук, професор
Харківського національного аграрного університету
імені В.В. Докучаєва***РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ****RURAL DEVELOPMENT IN A DECENTRALIZED****АНОТАЦІЯ**

У статті розглянуто особливості розвитку сільських територій в умовах децентралізації. Проаналізовано й узагальнено поняття «сталий розвиток сільських територій». Визначено переваги децентралізації для розвитку сільських територій та потенціал органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: сільські території, децентралізація, органи місцевого самоврядування, громади, місцевий бюджет.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены особенности развития сельских территорий в условиях децентрализации. Проанализированы и обобщены понятия «устойчивое развитие сельских территорий». Определены преимущества децентрализации для развития сельских территорий и потенциал органов местного самоуправления.

Ключевые слова: сельские территории, децентрализация, органы местного самоуправления, общины, местный бюджет.

ANNOTATION

The article deals with the peculiarities of rural development under decentralization. Analyzed and generalized the concept of «sustainable development of rural areas». The advantages of decentralization for rural development and capacity of local governments.

Keywords: rural development, decentralization, local governments, communities, local budget.

Постановка проблеми. Сучасні трансформаційні процеси в економіці потребують постійного розвитку й вдосконалення економічного інструментарію, що у своїй сукупності формує засоби, прийоми, без яких часто неможливо ефективно здійснювати ні теоретично-пізнавальну, ні господарсько-практичну діяльність. Теоретичні, методологічні та практичні питання функціонування сільського господарства в умовах значної зміни земельних відносин, організаційно-правових і організаційно-територіальних форм землекористування та власності на землю розкриті й обґрунтовані в наукових працях Д.І. Бабміндрі, В.А. Борисової, В.М. Будяка, А.С. Даниленко, С.А. Кравченка, О.В. Ульяновченка, М.А. Хвесика, В.Й. Шияна. Особливий наголос в їхніх працях робиться на необхідності формування ринку земель, формування та використання земельно-ресурсного потенціалу, що залишає поза увагою цілий ряд соціальних, екологічних та економічних проблем перерозподілу земельної власності й створення високопродуктивних територіальних систем сільськогосподарського призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку сільських територій

розглядається в працях вітчизняних учених таких як О. Бородіна, В. Голян, Н. Зіновчук, М. Кропивко, Ю. Лупенко, М. Малік, В. Міщенко, М. Хвесик, О. Шубравська та інших.

Незважаючи на потужний доробок вітчизняної економічної науки щодо розширення спектра механізмів інноваційно-інвестиційного забезпечення відтворення окремих сегментів аграрного сектора, потребує поглибленого дослідження розкриття змісту та основних суперечностей інституціональних передумов сталого розвитку сільських територій в умовах децентралізації.

Постановка завдання. Метою дослідження є розробка теоретичних основ та практичних рекомендацій щодо забезпечення сталого розвитку сільських територій в умовах поглиблення інституціональних трансформацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вивченню питань розвитку сільських територій приділяється багато уваги в сучасних наукових дослідженнях. категорія «сільська територія» складається із двох частин: прикметника «сільська» та іменника «територія».

Прикметник «сільська» походить від староруського поняття селище – це місце, де люди поселилися. У тлумачному словнику української мови можемо знайти, що село – це населений пункт, жителі якого займаються обробітком землі, а територія – це земельний простір обмежений кордонами [1]. Термін «територія» активно вживається в державних нормативно-правових актах. Наприклад у Законі України «Про планування й забудову територій», було визначено, що територія – це частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами [2].

Щодо визначення поняття «сільська територія» у нормативних актах, та в Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», сільська місцевість – це території, що знаходяться за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови [3].

Академік НААН В.Ю. Юрчишин зосереджує увагу на тому, що сільська територія являє собою складну й багатофункціональну природну,

соціально-економічну й виробничо-господарську структуру [4]. Ми вважаємо, що поняття «сталій розвиток сільських територій» має право на широке застосування як таке, що передбачає, з одного боку, тип рівноваги (баланс) між його соціально-економічними та природними складовими, з другого – довготривалість і безперервність процесу розвитку суспільства, де боротьба за екологічність виробництва не повинна перешкоджати економічному та соціальному розвитку. У практиці повинен домінувати інтенсивно-екологічний тип відтворення, за якого фактори інтенсифікації застосовуватимуться в екологічно допустимих межах.

Сталість можна розуміти як здатність утримувати рівновагу або підтримувати певні (стійкі) темпи розвитку (руху). Слід відзначити, що землекористування характеризується динамічністю процесів розвитку як у правовому, соціальному, економічному, так і в просторовому.

Ми погоджуємося з думкою науковців які вважають, що під сталим розвитком сільських територій слід розуміти стабільний розвиток сільського співтовариства, що забезпечує ріст ефективності сільської економіки, підвищення якості й рівня життя сільського населення, підтримку природно-екологічної системи життєзабезпечення [5].

В умовах децентралізації розширюються можливості розвитку сільських територій.

Децентралізація – процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління [6].

За тлумаченням Великого тлумачного словника сучасної української мови [7], який значною мірою базується на матеріалах одинадцяти-томного тлумачного «Словника української мови» (1970-1980) – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації.

Таким чином, децентралізація для сільських територій передбачає процес розширення й зміцнення їх прав та повноважень при одночасному звуженні прав і повноважень відповідних центральних органів управління з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації місцевих інтересів.

Серед очікуваних наслідків, що зумовлюють тенденцію передачі більшого обсягу повноважень та відповідальності сільським громадам, можна виділити такі: ефективніший місцевий розвиток і впровадження демократії та захист прав громадян.

Слід відзначити той факт, що найвизначнішим наслідком зміцнення місцевого самоврядування є те, що підвищується ефективність державного управління в цілому. Коли громадяни довіряють територіальним представникам влади й більш активно залучаються до покращення стану справ у своїх громадах, їхнє ставлення до держави також змінюється на краще. Таким

чином, хоча обсяг повноважень центрального уряду внаслідок децентралізації може збуватися, легітимність держави в цілому зміцнюється. Тому децентралізацію можна розглядати як спосіб, від застосування якого виграють усі рівні влади й сільські громади одночасно.

Переваги децентралізації для розвитку сільських територій полягають у тому, що рішення про суспільні витрати приймаються на місцевому рівні, що відповідає місцевим потребам населення, і тому такі витрати в більшій мірі відображатимуть потреби в місцевих послугах, аніж прийняті на центральному рівні рішення. Ще одним результатом цього є те, що громадяни демонструють більше бажання платити за послуги, які відповідають їхнім пріоритетам, особливо якщо вони були залучені до процесу прийняття рішень щодо надання послуг.

У багатьох країнах одним із основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку. Це в повній мірі стосується й України. Розвиток сільських територій, звичайно, можливий і без децентралізації, але перевага органів місцевого самоврядування в більш ефективному управлінні, про що йшлося раніше, сприяє покращенню місцевих проектів розвитку. Місцеве самоврядування може усунути інституційні та юридичні перешкоди й заохочує інноваційні форми вирішення місцевих проблем. Заходи з розвитку за участю громадян дозволяють планувати діяльність у відповідності до специфічних потреб місцевого населення.

Світовий досвід свідчить, що більшість громадян готові робити свій внесок у місцеві проекти розвитку, коли вони можуть брати участь у прийнятті рішень і відчувають, що проект покращує конкретні умови проживання. Дозволяючи місцевим громадам визначати, як потрібно планувати ту чи іншу програму розвитку, органи місцевого самоврядування цим самим зміцнюють їхні почуття власності та відповідальності за проект. Це також створює персональну зацікавленість конкретного громадянина в успішному завершенні програми. Тому громадяни витратять більше часу та ресурсів на досягнення цілей проекту, що, у свою чергу, допоможе досягти кращих результатів, аніж у випадку, коли рішення про заходи програми приймаються далеким центральним урядом. Органи місцевого самоврядування можуть зробити розвиток більш сталим шляхом безпосереднього залучення громадян до реалізації проектів. Зацікавлені сторони, що є «власниками» проекту, візьмуть на себе відповідальність за утримання проекту. Можливість брати участь у плануванні проектів розвитку на ранніх стадіях, у свою чергу, заохочує місцеве населення належним чином контролювати й захищати результати проектів.

Останні події в Україні свідчать, що люди в місцевих громадах готові об'єднуватися й брати на себе ініціативи розвитку. Це є відображенням нового стилю поведінки громадян, відмін-

ного від минулого. Такі нові реалії виникли в результаті численних національних та міжнародних зусиль з розвитку громад, які в значній мірі вплинули на процес сільського розвитку. Подібні тенденції розвитку відбуваються завдяки методу, який називається соціальна мобілізація.

У ході процесу люди організуються навколо мети (потреба розвитку), яка є життєво необхідною, пов'язано з покращанням умов життя та створює нові можливості для майбутнього покоління. Метою може бути питна вода, мікроіригація, виробництво та збереження енергії, зниження рівня бідності, мікро-фінансування, здоров'я та санітарія, переробка відходів, якісна освіта та інше. Соціальна мобілізація – це зміна свідомості людей у такий спосіб, що вони стають готовими до нових форм соціалізації та поведінки. Це динамічний процес залучення потенціалу та бажання людей допомогти самим собі спільними діями. Соціальна мобілізація залучає всі сегменти суспільства (чоловіків, жінок, молодь, бідних, багатих, приватний сектор, місцеві органи влади, організації громадянського суспільства, освітні заклади) у формі партнерства заради досягнення спільної мети й призводить до уповноваження громади в процесі місцевого розвитку [8].

Метод соціальна мобілізація базується на припущенні, що люди мають бажання та здатність робити багато речей самостійно для власного благополуччя, а також для своїх сімей та громади. Проте, як правило, вони рідко збираються, щоб розкрити свою колективну силу, оскільки їм не вистачає соціальних та технічних порад зі сторони. Таким радником може бути особа (активіст громади) або установа, що спеціалізується на соціальній мобілізації, які можуть навчити людей таким вмінням [8]:

- Організуватись – організація допомагає їм об'єднати ресурси/зусилля, зменшити витрати та зайнятись самоокупними справами.
- Визначити дійсних лідерів з членів громади для забезпечення лідерства. Саме ці, а не сторонні, кадри можуть спрямувати зусилля та розкрити потенціал людей.
- Визначити та пріоритизувати можливості та потреби, якими люди бажають зайнятись.
- Визначити технічну спроможність вибраних можливостей чи потреб розвитку.
- Забезпечувати та сприяти надходженню необхідних ресурсів до громади для реалізації можливостей/потреб.
- Контролювати, лобювати та встановлювати зв'язки з донорськими організаціями (центральним, місцевим урядом, приватним сектором, НГО та зовнішніми донорами).

В Україні здійснюються певні кроки до децентралізації влади. Розроблено Проект закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо бюджетної децентралізації) [9].

Основні напрями реформування:

- забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенції, сформований за принципом субсидіарності (зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути більш ефективно реалізовані територіальними громадами);
- надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення доходної бази місцевих бюджетів;
- визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання;
- стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад.

Фінансова децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами [10]. Обов'язковою умовою існування дієвого інституту самоврядування є формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування [12]. Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності в кожного органу влади власного бюджету й права його складання, затвердження й виконання без втручання ззовні [11].

Євроінтеграційні наміри України вимагають проведення великої кількості різноманітних реформ, включаючи й фінансову децентралізацію, тобто фінансове забезпечення.

За результатами досліджень, нині діючий бюджетний механізм в Україні, при якому місцеві ради вищого рівня встановлюють нормативи відрахувань від регулюючих податків і зборів та суми дотацій, призводить до погіршення функціонування місцевих бюджетів нижчого рівня. Це, у свою чергу, не дає змоги профінансувати всі необхідні видатки, що спричиняє погіршення стану соціально-економічного розвитку [12]. В Україні спостерігається певна неоднорідність регіонального економічного розвитку, що негативно впливає на загальні темпи економічного розвитку країни [13].

Перші кроки на шляху до покращання суспільних послуг пов'язані з розподілом повно-

важень та сфер відповідальності між різними рівнями управління. Це стає можливим тільки тоді, коли чітко визначені функції та повноваження передаються від одного рівня влади до іншого, особливо від центрального уряду до органів місцевого самоврядування.

Ми погоджуємося з думкою науковців [14-22] які вважають, що для успішних реформаторських дій децентралізація функцій повинна відбуватися поряд з передачею достатніх фінансових ресурсів та майна для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування якісних та доступних послуг. Коли фінансові ресурси надаються органам місцевого самоврядування, тоді вони можуть генерувати свої власні доходи, встановлюючи та збираючи податки та збори за надані послуги, керуючись при цьому принципами компенсації вартості послуг. Необхідні фонди також створюються шляхом ефективного управління комунальною власністю та вільною частиною бюджету, що повністю залежить від рішення, прийнятого органом місцевого самоврядування.

Висновки. В умовах процесу децентралізації влади в Україні з'являються нові можливості розвитку сільських територій. Перспективи місцевого розвитку й благоустрою окремих територіальних громад виступають основним мотивом децентралізації в багатьох країнах. В умовах децентралізації влади, органи місцевого самоврядування мають потенціал функціонувати ефективніше, ніж центральні органи. Самодостатність та автономія бюджетних витрат на розподіл місцевих послуг дає можливість сільським громадам надавати якісні та доступні суспільні послуги у відповідності до потреб та пріоритетів своїх громадян. Територіальні громади можуть регулювати процес надання послуг, базуючись на коротко- та довготерміновому плануванні. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів повинно здійснюватись так, щоб з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадян, а з іншого, щоб органи влади володіли організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, достатніми для забезпечення необхідного обсягу та якості послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Сучасний тлумачний словник української мови: 65000 слів / За заг. ред. д. філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. – Х.: ВД «Школа», 2006. – 1008 с. – С. 697.
2. Закон України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. № 1699-III // Відомості Верховної ради України (ВВР). – 2000. – № 31. – Ст. 250.
3. Закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» від 17 червня 2004 р. № 1807-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 38. – Ст. 470.
4. Юрчишин В.В. Сільські території як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектора економіки / В.В. Юрчишин // Економіка АПК. – 2005. – № 3. – С. 3-10.
5. Третьякова Л.А. Организационно-экономические основы устойчивого развития сельских территорий: монография [Текст] / Л.А. Третьякова. – Орел: изд-во Орел ГАУ, 2008. – 350 с.
6. Definition of decentralization [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.thefreedictionary.com/decentralization>.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk-uk/Децентралізація>.
8. 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.
9. Проект закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [електронний ресурс] Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901.
10. Хамініч С.Ю., Климова В.М. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України // Вісник Дніпропетровського університету Науковий журнал. – Випуск 5/2. – 2011. – № 10/1. – Том 19.
11. Бюджетний кодекс України. – Х.: Одіссей, 2005. – 104 с.
12. Макаренко О.Є. Шляхи розвитку фінансової незалежності місцевого самоврядування // Державне будівництво. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 1.
13. Гавриленко А.С. Бюджетна децентралізація: стан та проблеми в умовах України // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Збірник наукових праць. – 2012 – Вип. 4(13).
14. Бородіна О. Аграрна політика України. Витоки, сучасний стан і нові можливості в контексті інституціоналізму та викликів глобалізації / О. Бородіна // Економіка України. – 2008. – № 10. – С. 94-111.
15. Зіновчук Н.В. Екологічна політика в АПК: економічний аспект / Н.В. Зіновчук. – Львів: Львівський державний аграрний університет, ННБК «АТБ», 2007. – 394 с.
16. Лупенко Ю.О. Добробут сільського населення в пореформений період / Ю.О. Луценко // Економіка АПК. – 2007. – № 3. – С. 133-137.
17. Малік М.Й. Сталий розвиток сільських територій на засадах раціонального природокористування та еколого-безпечної агропромислового виробництва / М.Й. Малік, М.А. Хвесик // Економіка АПК. – 2010. – № 5. – С. 3-12.
18. Міщенко В. Фінансування природоохоронної сфери (чи є критерій достатності?) / В. Міщенко // Економіка України. – 2008. – № 8(561). – С. 46-55.
19. Розвиток аграрних холдингових формувань та заходи з посилення соціальної спрямованості їхньої діяльності / [Лупенко Ю.О., Кропивко М.Ф., Малік М.Й. та ін.]; за ред. М.Ф. Кропивка. – К.: ННЦІАЕ, 2013. – 50 с.
20. Хвесик М.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К.: Кондор, 2007. – 480 с.
21. Шубравська О.В. Агропродовольчий сектор в умовах кризи: основні тенденції та виклики розвитку / О.В. Шубравська // Економіка і прогнозування. – 2009. – № 3. – С. 99-110.