

4. Василенко А. Інвестиційна стратегія страхових компаній: Навчальний посібник / А. Василенко – К.: КНТЕУ, 2006. – 168 с.
5. Лагутін В. Кредитування: теорія і практика / В. Лагутін. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К.: «Знання», КОО, 2002. – 215 с.
6. Ермошенко А. Фінансовий конгломерат як модель взаємодії страхових компаній і банківських установ // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2009. – Вип. 25. – С. 197–207.
7. Дацюк Р. Товарищи по несчастью // Экономические известия. – 2010. – №58. – С. 8.
8. Закон України №86/96 «Про страхування» від 07.03.96 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
9. Очимовская Т. СК отнимают хлеб у банков // Комментарии. – 2009. – №164. – С. 12.
10. Інформація про стан і розвиток страхового ринку України / ДКРРФПУ. – 2009. – Режим доступу: <http://www.dfp.gov.ua/734.html>
11. Миськів Г. Вплив фінансової кризи на динаміку страхового ринку України / Г. Миськів, Р. Крамченко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.5. – С. 235–239.
12. Розпорядження ДКРРФПУ №741 від 08.10.2009 р. «Положення про обов'язкові критерії та нормативи достатності, диверсифікованості та якості активів, якими представлені страхові резерви з видів страхування, інших, ніж страхування життя» // Офіційний вісник України. – 2009. – №91. – С. 198.
13. Яворська Т. В. Системно-структурний аналіз страхової інвестиційної діяльності в Україні // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії: Економічні науки. – 2009. – №1. – С. 115–119.
14. Звіт Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2008 рік [Електронний ресурс] / ДКЦПРФП. – 2009. – Режим доступу: www.ssmc.gov.ua

Ю.С. КУБІЦЬКИЙ,
аспірант, Національний університет біоресурсів і природокористування України

Сучасна модель та парадигма управління сільськими територіями

У статті охарактеризовано поняття регулювання й керування розвитком села. Запропоновано системну модель управління сільськими територіями. Розглянуто категорію «парадигма управління сільськими територіями».

В статті охарактеризовано поняття регулювання й управління розвитком села. Предложена системная модель управления сельскими территориями. Рассмотрена категория «парадигма управления сельскими территориями».

The concept of adjusting and management development of village is described in the article. A system case rural territories frame is offered. A category is considered «paradigm of management rural territories».

Постановка проблеми. Аналіз наукових джерел з проблеми дослідження системи управління соціально-економічним розвитком сільських територій засвідчує, що за умов докорінної зміни діючих механізмів функціонування соціально-економічної сфери сільських територій та розбудови ринкових відносин діюча система управління соціальним розвитком села потребує значних змін, що передбачають формування нової управлінської системи. Центральною ланкою її мають стати територіальні органи влади з притаманними їм функціями, повноваженнями та джерелами фінансування, що передбачає розмежування відповідальності між різними ієрархічними рівнями управління.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Проблема соціально-економічного розвитку села на рівні розробки теоретичних засад дедалі більше постає у центрі нау-

кової уваги багатьох дослідників – В.Ф. Беседіна, І.К. Бондар, З.С. Варналія, М.Г. Вергуна, А.С. Гальчинського, С.І. Дорогунцова, П.В. Маслака, А.Ф. Мельник, І.І. Лукінова, В.К. Орлатого, І.В. Прокопи, П.Т. Саблука, А.Г. Савченка, В.К. Терещенка, А.А. Чухна, В.В. Юрчишина та ін. Вони переосмислюють класичні категорії соціально-економічного розвитку українського села та вводять у науковий обіг ряд новацій, зміст і особливості яких стали предметом аналізу в їх працях.

Різним практичним проблемам соціально-економічного розвитку села та сільських територій присвячені праці В.Г. Андрійчука, О.А. Бугуцького, О.Г. Булавки, М.Х. Вдовиченка, І.Ф. Гнибіденка, С.О. Гудзинського, В.С. Дієсперова, В.К. Збарського, М.В. Зубця, Г.І. Купалової, П.А. Лайка, Е.М. Лібанової, М.Й. Маліка, А.С. Малиновського, О.І. Павлова, Д.В. Полозенка, В.П. Рябоконя, В.К. Савчука, М.П. Сахачького, В.М. Трегобчука, В.К. Терещенка, Л.О. Шепотько, К.І. Якуби та ін.

Соціально-економічні проблеми регіонального розвитку висвітлено в дослідженнях П.П. Борщевського, З.С. Варналія, З.В. Герасимчук, Б.М. Данилишина, С.І. Дорогунцова, О.В. Заставецької, І.Т. Зварич, В.С. Коломийчук, О.П. Крайник, Л.Ц. Масловської, Г.В. Осовської, В.П. Прадуна, Л.Г. Чернюка, М.А. Хвесика, Є.В. Хлобистова та ін.

Метою нашої статті є висвітлення системної моделі управління сільськими територіями та розгляду парадигми управління сільськими територіями.

Виклад основного матеріалу. Управління сільськими територіями є процес соціально-державний, який передбачає планування, яке є передумовою, вихідним елементом

регулювання. Воно дає можливість суб'єктам регулювання визначити оптимальний варіант розвитку регульованих ними об'єктів, знайти необхідні ресурси для досягнення встановленої мети. Отже регулювання, управління та планування є взаємодоповнюючими елементами управління соціально-економічними процесами. Регулювання є комплексною функцією управління, тому що для здійснення процесу регулювання необхідне використання фактично всіх функціональних важелів управління: аналізу, координації, мотивації, контролю [4–6; 9].

При цьому, коли йдеться про управління певною галуззю, яка не є власністю держави, деякі дослідники застосовують категорію «державне регулювання», що на відміну від «державного управління» не включає функцію планування. Відтак державне управління суб'єктами господарювання не повинне простягатися далі рамок державної власності. Також вони стверджують, що різниця між цими поняттями може нівелюватися, якщо державне управління буде здійснюватися переважно економічними методами [10, с. 9].

Загалом, можна говорити про два підходи до розгляду процесу державного управління:

- як діяльність організованого, спрямованого типу, здійснювану через систему державних органів, установ, підприємств, організацій, окремими групами людей з метою вирішення суспільних проблем;

- як практичні дії, що організують та регулюють вплив держави за допомогою владних структур на суспільне та приватне життя людей з метою його упорядкування, збереження чи перетворення.

Диференціація категорій «державне регулювання» і «державне управління» дозволяє говорити про такі методи регулювання земельних відносин, як економічні, правові та адміністративні [11, с. 218; 12, с. 15], коли регулювання розглядається як функція управління.

Як зазначає О.І. Павлов, на відміну від управління інститут самоврядування має іншу природу з огляду на характер об'єктно-суб'єктних відносин, які йому притаманні. Власне самоврядування, за визначенням, містить феномен управління як дію зовнішнього суб'єкта відносно об'єкта. Об'єкт і суб'єкт тут є єдиним цілим. Самоврядування виступає тим інститутом, у межах якого синергетичний ефект самоорганізації досягає свого найбільшого ефекту. В цьому сенсі самоорганізацію можна розглядати як ключовий принцип самоврядування, вона є атрибутивною рисою кожної окремої вільної людини. При цьому самоврядування – це інститут публічної недержавної влади, компонент громадянського суспільства, коли сам народ здійснює його безпосередньо та через органи місцевого самоврядування, а межі та сфера незалежності інституту самоврядування від держави визначені чинним законодавством. І оскільки з розвитком в Україні громадянського суспільства, в тому числі підприємницьких структур на селі, удосконаленням державних інститутів, значення самоврядування буде зростати, то динаміка ро-

звитку самоврядування в межах сільських територіальних утворень багато в чому буде визначатися рівнем добробуту населення, його політичною активністю, волею та спроможністю самостійно вирішувати власну долю [9, с. 152].

Суттєво, що регулювання й керування розвитком села здійснюється не лише державою, а й іншими суб'єктами. В залежності від суб'єктів регулювання й керування Г.Л. Монастирський та інші дослідники класифікують його на такі види [4–7; 9]:

1. Державне регулювання, яке здійснюється через відповідні органи державної влади та передбачає керування об'єктом через низку чинників – соціально-економічних, морально-мотиваційних, інвестиційно-монетарних, адміністративно-примусових та ін.

2. Самоврядне регулювання – це сукупність методів і форм цілеспрямованого впливу органів сільського самоврядування на соціально-економічний розвиток своїх населених пунктів з метою досягнення поставлених цілей. Цілі, як правило, визначаються в рамках державних та регіональних програм соціально-економічного розвитку відповідних територій. Тому самоврядне регулювання (поряд з державним) можна назвати владним регулюванням, адже і в держави, і в місцевих органів самоврядування мета одна – забезпечення сталого розвитку України. Методи регулювання державної та місцевої влади також ідентичні і відрізняються лише масштабом прийняття рішень.

3. Ринково-інституційне регулювання розвитку сільських поселень проводять інститути ринкової інфраструктури (банки, біржі, консалтингові компанії, лізингові фірми). Через нерозвинутість інститутів ринку їх регулююча дія поки що незначна, але має потужний потенціал росту. Інституційний підхід, як основа сільських перетворень, включає регулювання через такі інститути-чинники, як «держава» і «риннок». Держава як головний провідник реформ повинна організувати всі заплановані заходи реформування, забезпечити адаптацію ринкових структур до потреб села та пристосування селян до умов ринку. Суттєво, що інститути-механізми, спрямовані на забезпечення процесу сільського реформування (закони, програми, інструкції, положення та ін.), також у більшості випадків є прерогативою держави, хоча деяка частина з них розробляється та впроваджується на рівні регіонів, районів, окремих поселень та підприємств. Важається, що ніякі заходи реформування не зможуть досягнути мети, якщо вони не враховуватимуть особливостей українських інститутів-умов, тобто звичаїв і традицій селянства, стереотипів його економічної поведінки. При цьому застосування теорії інституціоналізму дозволяє визначити суть сільської реформи як головного інституту-механізму, що корегує або перериває природний хід еволюційного розвитку і є складною системою, що включає підсистеми нових сільських відносин та структур, що формуються. Це дозволяє розглядати інституціональний підхід як основу методології сільського реформування в Україні.

4. Громадське регулювання – це процес регулювання соціально-економічних процесів громадськими організаціями, політичними партіями, іншими органами самоорганізації населення. Оскільки сільська громада є де-факто громадським об'єднанням, то в умовах сільського самоврядування громадське і самоврядне регулювання фактично збігаються.

Аналіз зазначених управлінських аспектів дозволяє говорити про важливість переходу від поліелементного та поліфункціонального характеру цього об'єкта управління. І якщо аналізувати зазначені детермінанти управлінського впливу, то самоврядування можна визначити як самодію (самоврядування виступає відносно об'єкта його автономним саморегулятором, синергетичним феноменом, а стан об'єкта, при якому його об'єктна та суб'єктна сторони виступають як єдине ціле, можна охарактеризувати як самоврядність), регулювання – як напівдію (як правило, атрибутами важеля регулювання виступають правові та економічні методи впливу), а управління – як повноцінну управлінську дію відносно об'єкта (цей важіль містить найбільш повний та завершений арсенал засобів, методів, які використовуються в процесі управлінської діяльності) [9, с. 154].

Таким чином, можна говорити про державну політику сільського розвитку. При цьому об'єктом політики сільського розвитку на загальнодержавному рівні виступає сільська соціально-територіальна підсистема суспільства в цілому. Метою політики сільського розвитку на загальнодержавному рівні є всебічне сприяння виконанню сільськими територіями життєво важливих для усього суспільства функцій за рахунок створення правових, економічних, фінансових, організаційних передумов, а також вирівнювання умов життєвого рівня міського та сільського населення. Ефективність здійснення державної політики щодо сільських територій на цьому рівні залежить від механізму розподілу владних повноважень між центральними органами виконавчої влади та територіальними органами державної влади. На загальнодержавному рівні сільських територій слід застосувати відповідний рівень політичного впливу, діяльності суб'єктів управління, представлених вищими органами державної влади, прерогативою яких є розроблення державної політики, втілення її в нормативно-правові акти, стратегії та програми розвитку [9, с. 128–132, 159].

Метою політики сільського розвитку на регіональному рівні є реалізація стратегічних цілей у напрямі подолання внутрішньорегіональних диспропорцій у територіальному та галузевому вимірах в інтересах досягнення збалансованого та сталого розвитку держави. Тут важливою проблемою постає те, що повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування чітко не розмежовані. При цьому у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» лише прописано норму невтручання державних органів влади у діяльність органів місцевого самоврядування територіальних громад [1, с. 17, 70, 97]. Як вважає О.І. Павлов, підвищенню правосуб'єктності районних рад сприяло б по-

долання суперечностей між великою капіталомісткістю об'єктів комунальної власності та обмеженістю місцевих бюджетів. Перш за все цього можливо досягти за рахунок визначення пріоритетних інвестиційних проектів розвитку підприємств та установ соціальної сфери села з подальшою їх приватизацією. Збільшити надходження до бюджету можна також за рахунок передачі земель, що знаходяться за межами сільських населених пунктів й перебувають під юрисдикцією районних державних адміністрацій, територіальним громадам сіл. Інший шлях добування коштів – купівля землі у її власників сільськими радами з наступним її здаванням в оренду [8, с. 267]. Регіональний рівень зазначеного об'єкта потребує адекватного політичного впливу, дій суб'єктів, представлених центральними органами виконавчої влади, обласними державними адміністраціями, обласними радами, підприємницькими структурами, громадськими організаціями, не всі з яких опікуються виконанням функцій, що мають відношення до об'єкта [9, с. 159].

Районний рівень сільських територій представлений суб'єктами управління, віднесених до районних органів виконавчої влади, відповідних органів місцевого самоврядування, представників місцевого бізнесу, громадськості, які зайняті винятково забезпеченням функціонування сільських територій.

На низовому рівні політики сільського розвитку ключову роль відіграє сільська територіальна громада (вона виступає суб'єктною основою місцевого самоврядування). Відтак, на низовий рівень зазначеного об'єкта поширюється сфера компетенції сільських територіальних громад та їх органів, органів самоорганізації населення, зареєстрованих за місцем їх знаходження. Цей рівень є найбільш складним в управлінні. В ідеалі на низовому рівні проблема суб'єктивізації об'єкта не повинна стояти як така, оскільки тут об'єкт та суб'єкт управління є неподільними. Але при цьому слід ураховувати рівень розвитку самоврядування на селі. За відсутності фінансових ресурсів територіальна громада неспроможна впоратися з безліччю проблем, які існують у різних сферах життєдіяльності сільського соціуму. З огляду на це принцип суб'єктивізації на зазначеному рівні об'єкта виглядає дещо спотвореним, а об'єктно-суб'єктні відносини – асиметричними з причини постійного втручання в діяльність територіальних громад органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів.

У цій площині першочерговим завданням громади є відтворення людського, природного, виробничого потенціалів певної території. Його реалізація залежить від бажання, здібностей і здатності конкретної спільноти людей, незалежно від її чисельності, використати для досягнення зазначеної мети наявний ресурсний потенціал. Іншим чинником самоврядування є економічна та фінансова спроможність громади, її основними джерелами виступають: земельні ресурси, об'єкти комунальної власності, місцеві податки і збори. За відсутності земельного ринку формою отримання прибутку від землі є її здача в оренду [9, с. 159].

Зазначені труднощі реалізації політики сільського розвитку на низовому рівні можна, як вважає О.І. Павлов, здолати, якщо запровадити принципово новий підхід, що не розрахований на суттєву державну підтримку розвитку українського села. По-перше, державна підтримка є стимулюючим заходом й розрахована на обмежений період часу, тобто відбувається не на постійній основі. З огляду на стан нашого села сільськогосподарської галузі слід вести мову про необхідність її відродження. А тут однією підтримкою не обійтися. По-друге, можливості державного бюджету України вкрай обмежені. Звісно, за таких умов вихід із ситуації полягає у використанні ресурсного потенціалу кожної окремої сільської території, яка за ринкових умов виступає своєрідним товаром. Ступінь її фінансової ємності залежить від результатів економічної діяльності суб'єктів господарювання, що знаходить свій прояв у наповненні місцевих бюджетів. При цьому важливо не стільки визначити наявний ресурсний потенціал території, рухоме і нерухоме майно, скільки створити умови для підвищення її функціональності [9, с. 134].

Зазначене вище дозволяє окреслити модель взаємодії суб'єктів політики сільського розвитку [9, с. 134].

При цьому можна говорити про певні виміри управління сільськими територіями (територіальний, суб'єктний, ресурсний, галузевий та функціональний), які у їх інтеграції дозволяють оптимізувати систему управління сільськими територіями, що знайшло відображення у відповідній моделі [9, с. 162] (рис. 2).

Зазначена системна модель управління сільськими територіями реалізує різновекторність управлінських підходів, що похідні від поліфункціонального характеру об'єкта, яким постають сільські територіальні утворення.

Зазначимо, що у контекст процесів управління входить регулювання розвитку сільських територій та окремих аспектів цього розвитку. Тут цікавою є модель регулювання виробництва сільськогосподарської продукції, яка велику кількість функціональних елементів.

При цьому процес регулювання відповідних територіальних процесів передбачає також і діагностика ефективності діяльності регіону (рис. 4).

Суттєво, що розвиток відповідних управлінських відносин відбувається відповідно до еволюції парадигми управління сільськими територіями.

Категорія «парадигма управління сільськими територіями» є складним понятійним конструктом, який віддзеркалює зміни, що відбуваються: а) на рівні об'єкта (сільських територій); б) на рівні суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бізнесових структур, громадських організацій); в) на рівні управлінських відносин (об'єктно-суб'єктних, об'єктно-об'єктних, суб'єктно-суб'єктних). Ці зміни мають системний характер і суттєво впливають на управлінську модель, яка є інтегральною за визначенням, що зумовлено передусім гетерогенною природою об'єкта. Це передбачає застосування до нього відповідного типу управління, який складається з ресурсного, галузевого, функціонального, власне

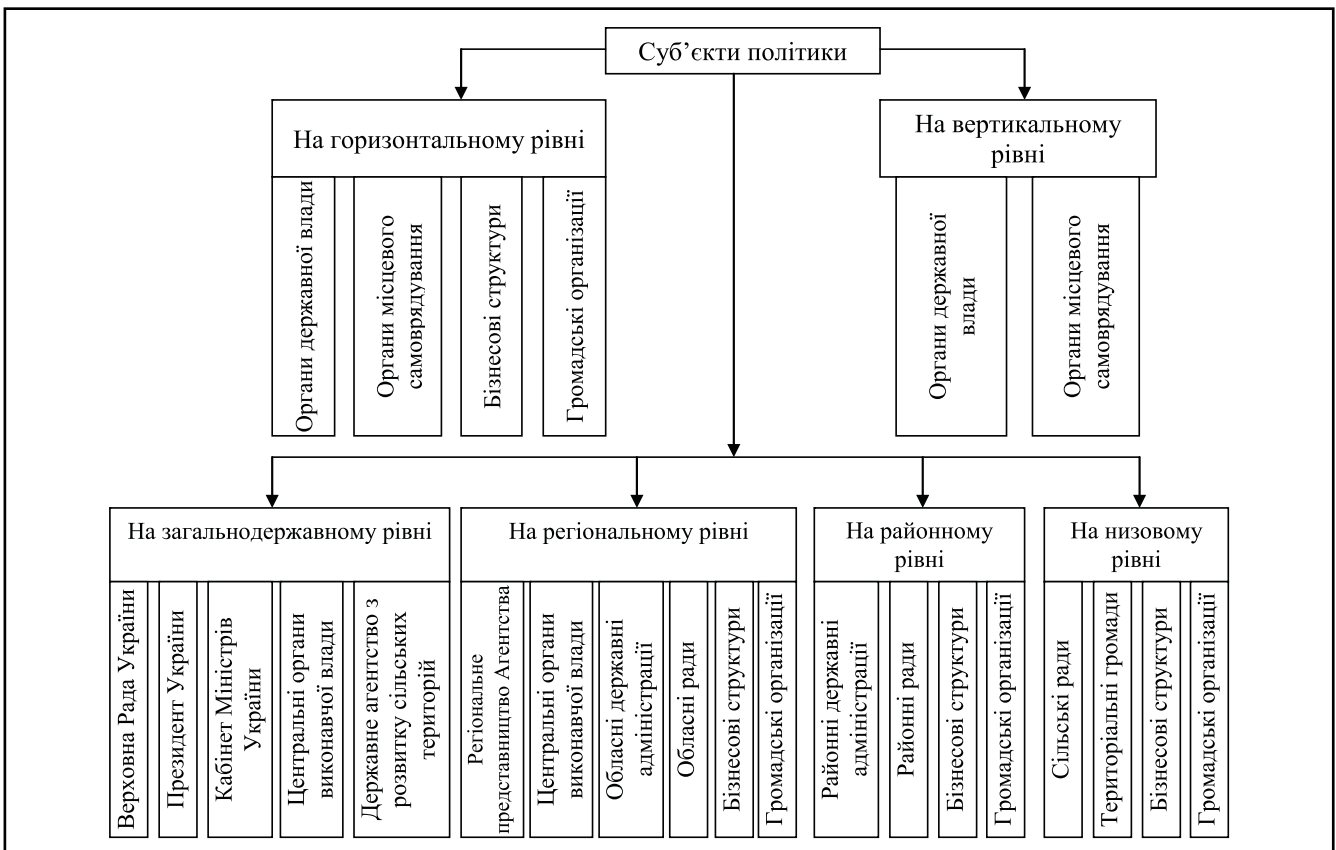


Рисунок 1. Модель взаємодії суб'єктів політики сільського розвитку

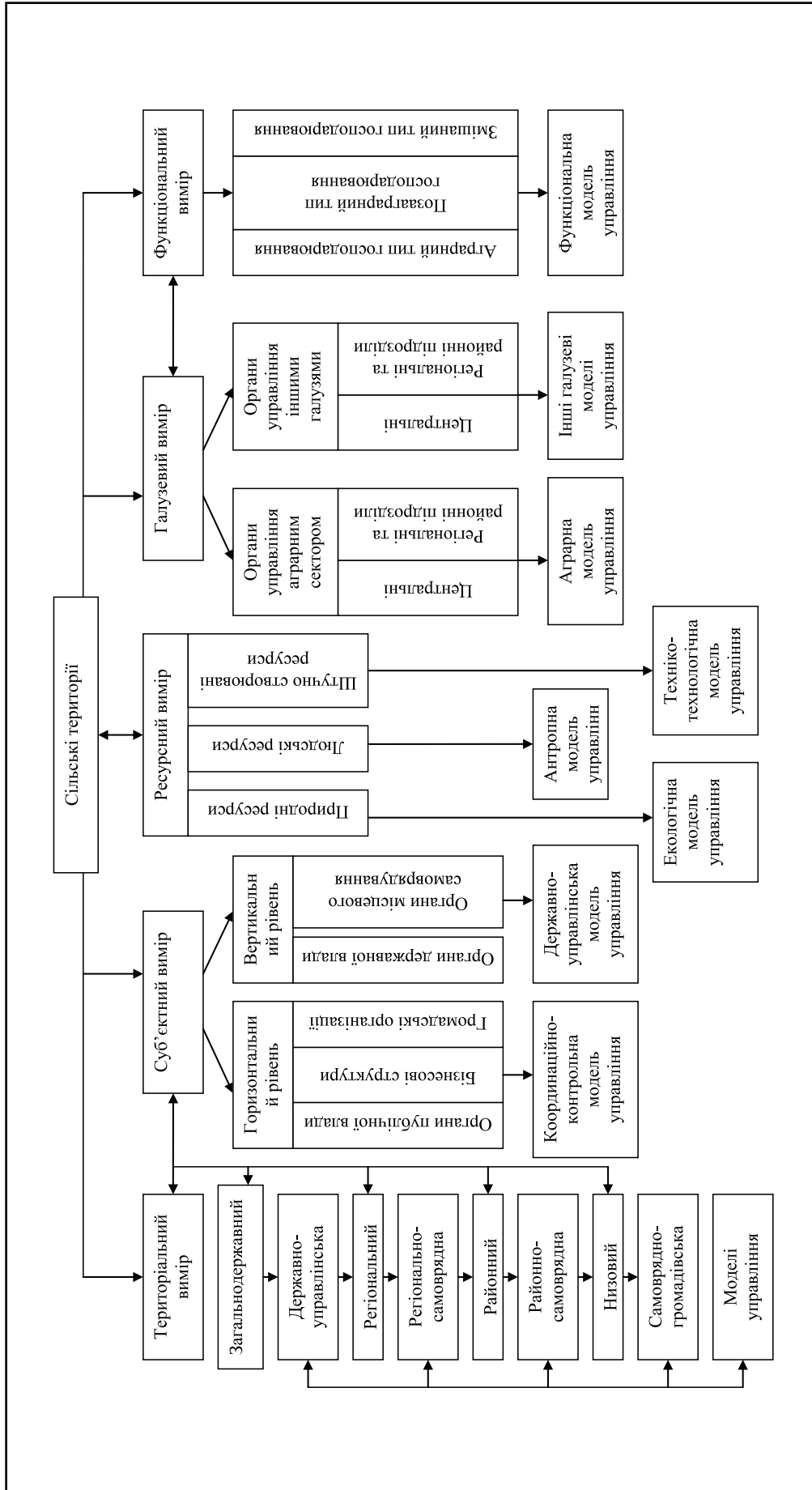


Рисунок 2. Системна модель управління сільськими територіями

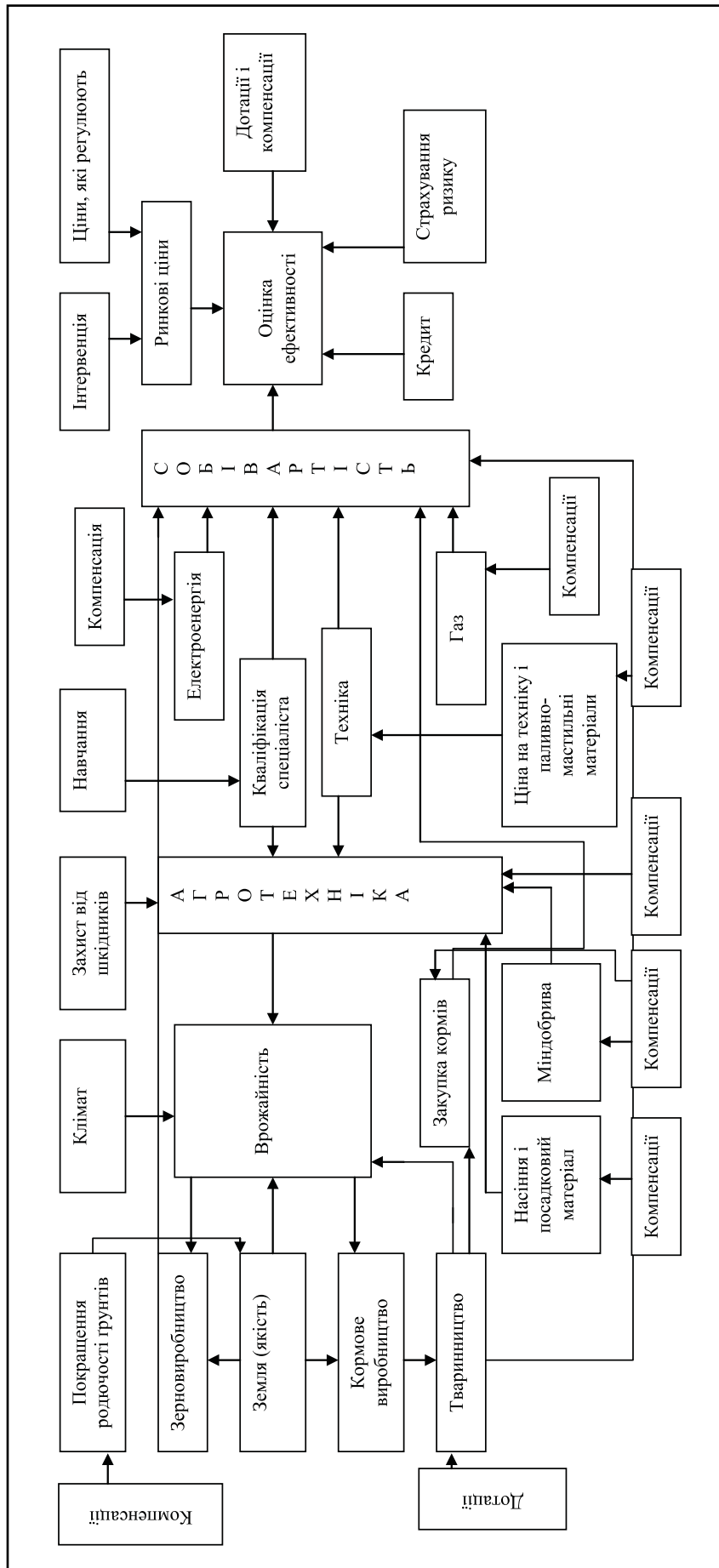


Рисунок 3. Модель регулювання виробництва сільськогосподарської продукції [2-3]

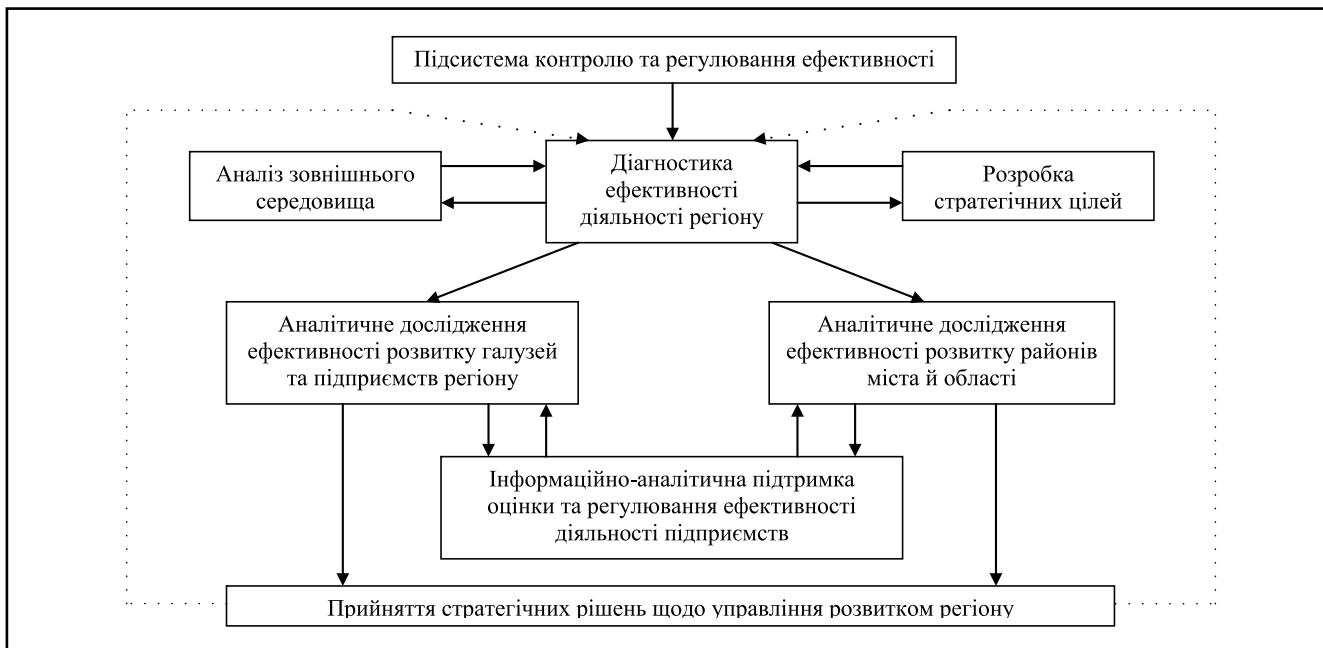


Рисунок 4. Діагностика ефективності державного управління соціально-економічним розвитком території на регіональному рівні

територіального менеджменту, враховує різні рівні й типи сільських територіальних утворень та здійснюється різними суб'єктами управління як за своїми повноваженнями, так і за характером підпорядкованості.

Висновки

До найбільш характерних ознак сучасної управлінської парадигми можна віднести такі:

- децентралізація управління, деконцентрація владних повноважень, розвиток самоврядних засад;
- перехід від галузевого до територіального підходу в управлінні об'єктом, який базується не на безпосередньому, прямому управлінні галуззю, а на управлінні суспільно-політичним процесом;
- підвищення ролі правових та економічних механізмів регулювання суспільних відносин;
- поступова заміна принципу субординації в управлінні на відносини, які базуються на партнерських, договірних засадах, використанні стимулюючих та заохочувальних важелів;
- поширення в управлінських відносинах горизонтальних зв'язків [9, с. 149].

Література

1. Закон України про місцеві державні адміністрації // Офіц. вісн. України. – 1999. – №18. – С. 3–22.
2. Копелець О.О. Державне регулювання розвитку різних форм господарювання в сільському господарстві / О.О. Копелець // Економіка та держава. – 2005. – №10. – С. 59–62.
3. Копелець О.О. Застосування елементів механізму регулювання розвитку сільського господарства в рамках систем державного і господарського управління / О.О. Копелець // Збірник наукових

праць Національної академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 188–199.

4. Лісовий А.В. Державне регулювання розвитку сільських територій: теорія, методологія, практика / Дис... доктора економічних наук: Андрій Васильович Лісовий. – Спеціальність 08.00.03 – економіка та управління національним господарством. – Київ, 2008. – 514 с.

5. Лісовий А.В. Проблеми створення ефективної системи управління соціальною інфраструктурою села / А.В. Лісовий // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України. – 2005. – №4. – С. 5–12.

6. Лісовий А.В. Державне регулювання розвитку сільських територій: монографія / А.В. Лісовий. – К.: Дія, 2007. – 400 с.

7. Мельник А. Управлінські аспекти економічного й соціального розвитку сільських поселень як елементів територіальних систем / А. Мельник, Г. Монастирський // Регіон, економіка. – 2002. – №2. – С. 152–162.

8. Павлов В.І. Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації: (теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації) / В.І. Павлов. – Луцьк: Надстир'я, 2000. – 580 с.

9. Павлов О.І. Сільський розвиток в Україні: теорія, практика, політика, управління: монографія / О.І. Павлов. – Одеса: Астропринт, 2008. – 208 с.

10. Рогожин Г.Н. Сельское расселение Украинской ССР / Г.Н. Рогожин. – К.: Укр. НИИИТ, 1973. – 71 с.

11. Чиркин В.Е. Государствоведение: учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Юрист, 1999. – 400 с.

12. Чичкин А.В. Некоторые вопросы правового регулирования социального развития села / А.В. Чичкин // Аграрное и земельное право. – 2006. – №2. – С. 94–105.