

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351:711.3:303.7

*В. М. Балдинюк,
здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та
управління містом НАДУ при Президентіві України*

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Розглядається методика комплексної оцінки розвитку сільських територій, яка дає змогу розкрити систему державного управління розвитком сільських територій і виявити особливості управлінського впливу на функціонування та ефективність їх розвитку.

Ключові слова: сільські території, комплексний розвиток, державне управління, основні методичні підходи: системний, функціональний, програмно-цільовий, синергетичний.

Рассматривается методика комплексной оценки развития сельских территорий, которая позволяет раскрыть систему государственного управления развитием сельских территорий и выявить особенности управленческого влияния на функционирование и эффективность их развития.

Ключевые слова: сельские территории, комплексное развитие, государственное управление, основные методические подходы: системный, функциональный, программно-целевой, синергетический.

Are examined method of complex estimation of development of rural territories, which allows to expose the state control system by development of rural territories and expose the features of administrative influence on functioning and efficiency of their development.

Key words: rural territories, complex development, state administration, basic methodical approaches: system, functional, problem-solving a special purpose, sinergeticheskiy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Комплексний розвиток сільських територій є однією з важливих умов розвитку держави в цілому. Для цього в Україні сформована відповідна правова база. Проте низький рівень нормативно-правових актів запровадження ускладнює соціально-економічні перетворення на селі. Потребують вирішення питання щодо занепаду сільського господарства, соціального забезпечення жителів села, підвищення підприємницької активності селян, залучення високоосвічених кадрів для роботи в сільській місцевості, в тому числі і управлінських. Наявний ресурсний, виробничий та людський потенціал реалізується недостатньо і не відповідає потребам її розвитку.

Органи виконавчої влади в системі державного управління та місцевого самоврядування в сільській місцевості, реалізуючи політику держави, спрямовану на розвиток сільської місцевості, змушені балансувати в рамках системи суперечностей. З одного боку, держава виступає ініціатором та гарантом заходів щодо впровадження та закріплення ринкових форм господарювання на селі, а з другого, за цілими магістральними напрямками гальмує їх розвиток, зокрема розвиток ринку землі. Потребує деталізації політика держави у сфері розвитку сільських територій з визначенням проміжних цілей, завдань, механізмів, етапів та заходів щодо її впровадження. З огляду на посилення світогосподарських зв'язків та їх залучення в систему українського аграрного виробництва й питання які при цьому доводиться вирішувати недостатніми видаються заходи державного управління спрямовані на забезпечення продовольчої безпеки країни, розв'язання соціальних проблем села, підвищення, його підприємницької активності, ініціативності селянина щодо забезпечення розвитку власного села, збереження культурних особливостей села.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення проблеми, що розглядається. Дослідження методичних підходів до оцінки комплексного розвитку сільських територій досить ґрунтовно представлена у працях В. Антонова, Н. Вишневської, Л. Горбач, Л. Зайцевої, В. Коломийчука, С. Серьогіна, М. Хвесика, Л. Шевчука, С. Шульги та ін. Проте потребують конкретизації окремих аспектів досліджуваної проблеми, зокрема для ефективного використання сучасних методів у дослідженні сільських реалій необхідне толерантне ставлення до об'єкта вивчення, ідеологічна нейтральність, міждисциплінарний підхід, методична, тимчасова й дослідницька триангуляція і постійна методична саморефлексія та цільова орієнтація на максимальне насичення проблемного поля вивчення сільських територій.

Виклад основного матеріалу з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів дослідження. Основними методичними підходами до реалізації комплексної оцінки розвитку сільських територій стали системний, функціональний, програмно-цільовий, синергетичний. Виходячи з положень *системного підходу* система державного управління розвитком сільських територій розглядається як складна динамічна, цілісна, що складається із керуючої і керованої підсистем, каналу надходження управлінської інформації, каналу передачі інформації про стан керованої системи керуючої і формує та проявляє свої властивості в процесі взаємодії із середовищем і є при цьому активним компонентом такої взаємодії. Саме системний підхід до вивчення об'єкта дослідження потребує формулювання проблеми, мети та завдань дослідження, структурного аналізу об'єкта, розробки концепції його розвитку, аналізу проблем розвитку та розробки моделей їх розв'язання, синтезу управлінських проблем розвитку сільських територій та прийняття рішень із його забезпечення.

Застосований *функціональний підхід* зумовив необхідність виявлення особливостей управлінського впливу на функціонування та ефективність розвитку промислових і сільськогосподарських підприємств; відтворення населення сільської місцевості та її демографічного потенціалу; впровадження системи надання соціальних послуг; підтримання екологічної рівноваги, сприятливого для життя і діяльності людини стану довкілля і відновлення природних ресурсів; забезпечення відновлення працездатності, відпочинку та оздоровлення населення у сільській місцевості; збереження та розвитку традиційної культури та окремих її елементів.

Програмно-цільовий підхід до регулювання розвитку сільських територій адміністративного району передбачає визначення системи цілей, головної мети і проміжних результатів (спеціалізація аграрного виробництва, виробництво продукції в заданому обсязі, терміни поставок, пріоритети), а *синергетичний підхід* – врахування відсутності чіткої та обов'язкової причинно-наслідкової залежності, стохастичного характеру розвитку природно-господарських систем, ймовірності прояву випадкових різновекторних напрямів розвитку, а також широке залучення поряд із кількісними методами аналізу якісних.

Визначення стратегії соціально-економічного розвитку сільських територій має базуватися на оцінці їх комплексного розвитку. Комплексність розвитку сільських територій визначають насамперед розвиток її економічної, соціальної складових та стан довкілля. Ці складові розвитку передбачають специфічний набір методів дослідження, що укладає загальну системну оцінку розвитку сільських територій.

Загальний алгоритм вивчення розвитку сільських територій адміністративного району включає такі взаємопов'язані етапи:

- 1) оцінка загального соціально-економічного розвитку сільських територій;
- 2) обґрунтування головних критеріїв діагностики та визначення чинників, які визначають їх розвиток;
- 3) прогнозування соціально-економічного розвитку сільських територій;
- 4) розробка цільових програм розвитку сільських територій.

У процесі вивчення комплексного розвитку сільських територій особливу увагу слід звернути на аналіз його чинників.

Вплив окремих чинників на розвиток сільських територій адміністративного району справлявся із застосуванням математико-статистичних методів: кореляційного, дисперсійного та факторного аналізу, які доповнюючи один одного, дають змогу визначити значущість окремих чинників та їх груп. Основним при цьому є факторний аналіз, який широко застосовується в економічних дослідженнях.

Специфіка об'єкта дослідження – сільські території адміністративного району, зумовлює необхідність відбору та комбінації таких методів, які дають можливість найповніше розкрити його особливості. Формування системи показників, які характеризують комплексний розвиток, передбачає те, що сільські території включають такі головні підсистеми: а) економічну; б) соціальну; в) природну; г) демографічну; д) фінансову [1, с. 122–125]. Узгоджена оцінка розвитку сільських територій адміністративного району за цими підсистемами і є основним блоком його комплексної оцінки.

Оцінка економічного розвитку передбачає визначення рівнів забезпечення району природними ресурсами, господарського розвитку, інвестиційної привабливості району, підприємницької активності, розвитку транспортних комунікацій. Основними показниками є: коефіцієнт територіальної різноманітності природно-ресурсного потенціалу [2, с. 77–109], частка виробленої валової продукції, яка припадає на одного мешканця району, інвестиції в основний капітал на одну особу, частка малих підприємств у виробництві продукції району, коефіцієнт Енгеля, який характеризує забезпеченість району транспортними комунікаціями [3, с. 53].

Існує ціла низка підходів до інтегральної оцінки економічного зростання території. Найбільш поширені з них – інтегральний темповий індекс економічного зростання території [4, с. 5], Sigma-показник [5, с. 27], індикатор стійкості економічного зростання [6, с. 10–11] та ін. У наукових дослідженнях вважаємо за доцільне використовувати індекс економічного розвитку Тейла, який відображає економічне зростання за рахунок порівняння і логарифмування районного та регіонального показників обсягів виробництва та чисельності населення:

$$IT = \sum_{i=1}^n \frac{Y_i}{Y} \ln \frac{Y_i/P_i}{Y/P}$$

де Y_i – обсяг валового виробництва продукції у районі і Y – валовий регіональний продукт у регіоні; P_i, P – чисельність населення відповідно району і регіону.

Оцінка соціального розвитку передбачає аналіз частки та структури зайнятості населення району, оцінку рівня безробіття, рівня середньомісячної заробітної плати, забезпечення населення товарами і послугами та їх доступності. Відповідно показниками, які беруться для аналізу, є частка зайнятих у сільському господарстві, рівень зареєстрованого безробіття, середньомісячна заробітна плата, товарообіг на одну особу, обсяг реалізованих послуг на одну особу.

Оцінка стану довкілля передбачає визначення негативного впливу людської діяльності на компоненти природи, оцінку рівня накопичення відходів. Відповідно показниками, які беруться для аналізу, є викиди шкідливих речовин та парникових газів в атмосферне повітря, утворення небезпечних відходів за класами небезпеки.

Оцінка демографічного стану передбачає аналіз демографічних тенденцій, особливостей заселеності території та людності сільських поселень. Відповідно показниками які беруться для аналізу, є природний приріст населення (в тому числі порівняно з природним приростом усього населення), динаміка чисельності населення, сальдо міграцій сільського населення, його щільність, людність сільських поселень.

З погляду можливостей управлінського впливу на комплексний розвиток сільських територій важливим є аналіз фінансового забезпечення району та джерел залучення фінансів. Для цього насамперед доцільно визначити рівень бюджетної самозабезпеченості району та рівень доходів місцевих бюджетів. Відповідно показниками, які беруться для аналізу, є частка власних доходів у бюджеті та доходи районних бюджетів у розрахунку на одного мешканця району.

При оцінці різнопланового розвитку сільських територій адміністративного району у роботі застосовано їх групування та ранжування регіонів за рівнем розвитку. Для цього визначають та збирають дані по групі найбільш репрезентативних показників. Зібрані дані переводять в індекси шляхом співвіднесення їх із середніми показниками по регіону. Далі, підсумовуючи часткові індекси, отримують сумарний, на основі якого групують чи ранжують регіони.

Запропоновані оцінки економічного та соціального розвитку сільських територій адміністративного району, з одного боку, та соціально-економічного й екологічного – з другого, можна узгодити шляхом графічного відображення положення адміністративних районів у відповідній системі координат. Їх визначає закріплення інтегральних індексів рівня в першому випадку – економічного розвитку сільських територій та стану забезпечення населення соціальними послугами, у другому – соціально-економічного розвитку та забезпечення сприятливого для життєдіяльності людини середовища (відповідно осі x та y). На цих осях координат визначені для сільських територій адміністративних районів відповідні значення (при цьому центру відліку відповідає середнє значення індексів для всіх сіл за певний період). Таким чином, кожен з районів займе відповідне положення в тому чи іншому із чотирьох квадрантів.

У разі відображення рівня узгодженості економічного та соціального розвитку таке положення означатиме:

- відповідність підвищення соціальних стандартів життя населення економічному зростанню;
- досягнення економічного зростання за рахунок зниження соціальних стандартів життя населення, або неузгодженість економічного і соціального розвитку;
- невідповідність зростання соціального забезпечення населення економічному зростанню;
- формування депресивних територій з відсутністю економічного зростання та підвищення соціальних стандартів життя.

У разі відображення рівня узгодженості соціально-економічного та екологічного розвитку сільських територій таке положення означатиме:

- відповідність підвищення соціально-економічного розвитку сільських територій та збереженню привабливості природи й забезпечення відновленню природних ресурсів;
- підвищення соціально-економічного розвитку за рахунок погіршення стану природного навколишнього середовища;
- покращення довкілля за рахунок погіршення соціально-економічного стану населення;
- одночасне погіршення екологічної ситуації та соціально-економічного забезпечення населення.

Ще одним способом узгодження визначених оцінок складових розвитку сільських територій адміністративного району стало застосування методу рівнів інтервалів у двовимірному просторі. З його допомогою нами, наприклад проводилась типізація адміністративних одиниць Вінницької області. Було здійснено ранжування адміністративних одиниць за широкою сукупністю соціально-економічних показників. Перший вимір (вісь x) – демографічні показники (складові демографічного процесу та статеві-вікова структура населення); другий (вісь y) – економічні показники (валовий регіональний продукт, інвестиції в основний капітал, кількість малих підприємств тощо).

Аналіз взаємозалежності показників демографічного потенціалу та соціально-економічного розвитку свідчить, що графічні зображення відповідних узгоджень не лише дають змогу виділити типи сільських територій та адміністративних районів, відмінних за станом комплексного розвитку, а й визначити стратегічні напрями їх гарантування для конкретного населеного пункту. Існують певні обмеження, пов'язані з використанням офіційної статистичної інформації для оцінки комплексного розвитку сільських територій. Її аналіз сприяє виявленню значущих тенденцій розвитку сільської місцевості, здебільшого демографічного, економічного та соціального плану на загальнонаціональному та регіональному рівні.

Такий підхід дає змогу дістати загальне уявлення про її стан, ефективність державної політики у відповідній сфері та її впровадження. Проте він недостатньо відображає потреби конкретної людини, реального сільського жителя, ефективність конкретних управлінських рішень.

Для розуміння суті соціальних проблем сучасного українського села, типологізації сільських територій за рівнем розвитку потрібен дещо інший інструментарій. Перспективним, на нашу думку, є застосування методу кейсів (англ. Case method, кейс-метод, кейс-стаді, case-study, метод конкретних ситуацій) – методу, що передбачає використання опису реальних економічних, соціальних і бізнес-ситуацій, аналізу ситуації, розкриття сутті проблем, висування пропозицій щодо кількох напрямів розв'язання і визначення кращої з них. Кейси базуються на реальному фактичному матеріалі, або наближені до реальної ситуації. Використання цього ефективного методу забезпечує вивчення унікального об'єкта в сукупності його взаємозв'язків у просторово-часовому контексті, тривале включення дослідника в аналізовані повсякденні ситуації, одночасне застосування різнопланових методів збирання інформації [7, с. 81].

Використання методу кейсів для оцінки комплексного розвитку сільських територій зумовлено тим, що досліджувані об'єкти має складний характер, включає безліч важкоконтрольованих динамічних зв'язків. Опис сільського способу життя передбачає використання великого масиву даних, накопичених у процесі досліджень, за умов застосування методу кейсів є ілюстрацією розкритих статистичних, демографічних і управлінських закономірностей у розрізі конкретних кейсів (сільського населеного пункту, колективних та індивідуальних господарств). Зібрані різнохарактерні дані дають змогу виявити поєднання різних типів сільських територій, які в сукупності своїх природних, культурних, соціодемографічних, економічних параметрів потребують диференційованих підходів адміністрування та регулювання розвитку.

За допомогою цього методу можна розглянути ключові проблеми розвитку сільських територій: низька продуктивність (на світовому і європейському тлі); забезпеченість продовольством у контексті міжрайонного обміну; співвідношення типів аграрного виробництва. Звернення до конкретних кейсів дає змогу наочно показати рівень тінізації аграрного виробництва, значення індивідуального господарства для розвитку сільських територій, низький рівень освоєння та облаштування сільських районів, наслідки скорочення міжрайонних та посилення зовнішніх експортно-імпорتنних операцій. Отримані результати свідчать про різну спрямованість управлінської діяльності щодо стимулювання розвитку сільських територій. З допомогою перехресного аналізу різних кейсів можна виявити її модель, найбільш

адаптовану до умов сьогодення.

За рахунок чіткої просторової та часової визначеності метод кейс-стаді дає змогу поглянути на сільську реальність крізь призму історичного розвитку, виявити найбільш загальні особливості нинішнього стану і перспектив розвитку конкретної сільської громади, проаналізувати особливості варіантів селянської кооперації, взаємодії сільської громади з навколишнім середовищем і т.д.

Результати кейс-стаді мають практичну спрямованість і тому можуть сприяти проведенню більш продуманої реформаторської політики. Для ефективного застосування методу кейс-стаді у дослідженні сільських реалій необхідні гуманістичне ставлення до об'єкта вивчення, ідеологічна нейтральність, міждисциплінарний підхід, методична, тимчасова й дослідницька триангуляція і постійна методична саморефлексія та цільова орієнтація на максимальне насичення проблемного поля вивчення сільських територій.

Комплексна оцінка розвитку сільських територій адміністративних районів визначає особливості його прогнозування та розробки цільових програм забезпечення розвитку. Найбільш використовуваними методами прогнозу розвитку території є експертні та статистичні. Одним з провідних методів стратегічного планування та управлінської практики є SWOT-аналіз. Результатом його застосування є матриця, яка відображає стратегічні напрями розвитку території, визначені з урахуванням її слабких та сильних сторін. Цей метод можна конкретизувати, застосовуючи TOWS-аналіз, який здебільшого відображає характеристику зовнішніх чинників розвитку сільської території та її положення в системі координат стадій розвитку, за яких більш ефективними є стратегія успіху, стратегія збереження, стратегія конкуренції чи стратегія захисту.

Завершальним етапом вивчення сільських територій є розробка відповідних програм стимулювання їх розвитку – одного з інструментів реалізації стратегії регіонального розвитку. Перший етап розробки програми (підготовчий) із стимулювання розвитку адміністративного району визначає групу розробників та відповідальних за її створення, другий включає характеристику розвитку території у динаміці з визначенням та оцінкою потенційних можливостей розвитку. Третій етап передбачає визначення стратегічних цілей та розробку системи конкретних заходів щодо стимулювання розвитку: активізацію розвитку виробничої бази, соціальної та демографічної підсистем, покращання інвестиційної привабливості та інфраструктурної забезпеченості території. На четвертому етапі відбувається узгодження та затвердження програми. Заключний п'ятий етап розробки програми – організація моніторингу та оцінювання результатів її виконання.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Таким чином, основними методичними підходами до реалізації комплексної оцінки розвитку сільських територій є системний, синергетичний, функціональний, проблемно-цільовий. Вони дають змогу проаналізувати систему державного управління розвитком сільських територій; визначити систему цілей, головну мету і проміжні результати; врахувати відсутність чіткої та обов'язкової причинно-наслідкової залежності, стохастичний характер розвитку природно-господарських систем, імовірності прояву випадкових різновекторних напрямів розвитку; виявити особливості управлінського впливу на функціонування та ефективність розвитку сільських територій.

Загальний алгоритм вивчення розвитку сільських територій адміністративного району передбачає оцінку їх загального соціально-економічного розвитку; обґрунтування головних критеріїв діагностики та виявлення чинників, які його визначають; оцінку розвитку основних підсистем; прогнозування їх соціально-економічного розвитку та розробку цільових програм розвитку сільських територій.

Список використаних джерел

1. Барановський М. О. Наукові засади суспільно-географічного вивчення сільських депресивних територій України : моногр. / М. О. Барановський. – Ніжин : ПП Лисенко М. М., 2009. – 396 с.
2. Руденко В. П. Довідник з географії природно-ресурсного потенціалу України / В.П. Руденко. – К. : Вища шк., 1993. – 180 с.
3. Севастьянов Л. И. Индекаторы социально-экономического развития регионов : методические подходы к разработке / Л. И. Севастьянов // Регион : экономика и социология. – 1996. – № 1. – С. 44–58.
4. Регіони України. Економіко-статистичні порівняння (додаток до науково-практичного журналу "Регіональна економіка"). – 2002. – № 1. – 75 с.
5. Скрипник А. Бюджетна децентралізація як шлях до Євросоюзу / А. Скрипник, О. Синцова // Економіст. – 2005. – № 3 – С. 27–29.
6. Dirk B. Agriculture, Development, and Urban Bias / Bezemer Dirk, Derek Headey // World Development 36.8:1342–64.
7. Eisenhardt K. M. Building theories from case study research / K. M. Eisenhardt // The Academy of Management Review, 14 (4). – Oct. – P. 532–550.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"