

УДК 338.26

Залізко В.Д.

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті досліджено основні причини та перспективні шляхи виходу із існуючої інституційної кризи стратегічного планування та управління соціально-економічним розвитком сільських територій. Проведений SWOT-аналіз основних видів державної підтримки розвитку сільських територій та встановлення взаємозв'язків між потенційними інституційними партнерами дозволили сформуувати схему інституціональної структури забезпечення стратегії соціально-економічного розвитку сільських територій у контексті зміцнення економічної безпеки України.

Ключові слова: *стратегія, інституціональне забезпечення, інституційні партнери, соціально-економічний розвиток, сільські території.*

Постановка проблеми. Існуюча інституційна криза в стратегічному управлінні розвитком сільських територій негативно впливає на конкурентоспроможність та багатofункціональність національної економіки України. Вона пов'язана із безсистемністю державної підтримки розвитку сільських територій, втратою взаємозв'язків між потенційними інституційними партнерами та відсутністю стратегії соціально-економічного розвитку сільських територій. Системний аналіз більшості реформ та документів, які передбачають або суттєво впливають на стратегічний розвиток сільських територій виявив чотири першопочаткові причини їх наднизької ефективності:

- 1) низька довіра до органів влади (законодавчої, виконавчої та судової) на усіх без виключення рівнях;
- 2) великий рівень корупції;
- 3) недофінансування або невчасне фінансування;
- 4) низький рівень активності, моральності, духовності та культури сільського населення (політичної, економічної, освітньої, екологічної та ін.).

Ці ж причини негативно впливають на становлення таких важливих, для розвитку сільських територій секторів економіки як аграрний, туристичний, транспортний та ін., оскільки саме вони безпосередньо використовують, а інколи знищують потенціал сільських територій (аграрний, природний, людський тощо).

Наявність зазначених проблем в українському суспільстві унеможливує реалізацію найамбітніших проектів та систематично знищує потенціал національної економіки. Це вказує на необхідність застосування належного інституційного забезпечення, без якого неможливо реалізувати стратегію сталого розвитку сільських територій та України в цілому.

Мета статті. Метою статті є систематизація наукових підходів до формування інституціонального забезпечення стратегії розвитку сільських

територій та обґрунтування інституціональної структури забезпечення стратегії соціально-економічного розвитку сільських територій у контексті зміцнення економічної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. У представленій Президентом України П. Порошенком програмі розвитку України «Стратегія-2020» більша увага акцентується на відновленні довіри до такого інституту як судова гілка влади, але, на нашу думку, потребують суттєвих реформ усі органи державної влади на різних рівнях, які неможливі без реконструкції відповідних інститутів.

У сучасному розумінні поняття «інститут» не має обмежуватися регуляцією лише окремо вибраного виду відносин (економічних, соціальних тощо), а потребує комплексних рішень. Досвід високорозвинених європейських держав, певною мірою, підтверджує це твердження, оскільки у Німеччині, Франції, Італії, Польщі, Словаччині та інших країнах значна увага приділяється удосконаленню національних інституційних систем у процесі формування власних стратегій соціально-економічного розвитку. Відповідно, інститути приватної власності, прозорого оподаткування, соціальної відповідальності, стабільної політико-економічної та екологічної ситуації є основними об'єктами модернізації та покращення взаємоузгодженості.

Зазначимо, що у вітчизняному економіко-правовому полі лише останнім часом почали відбуватися процеси впровадження сучасних інституційних моделей розподілу владних повноважень, що засновані на принципі субсидіювання і спрямовані на деконцентрацію та децентралізацію влади. Разом з тим, у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року розробленій КМУ зазначено, що «...концентрація економічної активності в містах України вимагає від органів місцевого самоврядування прийняття рішень, спрямованих на відповідну та швидку реакцію на процеси міської агломерації», але не вказано які механізми потрібно задіяти, для того щоб «...зменшення концентрації сільського населення не впливало негативно на доступ сільських жителів та суб'єктів господарювання до адміністративних та інших послуг» [1].

Однак, наявність досконалої методики визначення соціально-економічного рівня розвитку регіонів та рівня їх економічної безпеки є необхідною, але не достатньою умовою. Існуюча інституційна криза унеможлиблює повноцінний розвиток сільських територій. Тому варто розробити нову інституційну систему державної регіональної політики, яка сприятиме одночасному та рівномірному розвитку сільських територій та міських поселень із встановленням чітких механізмів відповідальності і базуватиметься на інституційних засадах, необхідних для формування стратегії розвитку сільських територій та міських поселень. У такій системі, відповідно до встановленої аксіоматики, головним елементом має бути не процес деконцентрації та децентралізації влади, сам по собі, а інститут інтересів сільського населення, який базуватиметься на підвищеній соціально-економічній активності селян та усього українського суспільства.

Перед тим як запропонувати деталізовану схему інституційного забезпечення стратегії соціально-економічного розвитку сільських територій, проведемо SWOT-аналіз основних засобів їх державної підтримки, які ефективно використовувалися у різні роки високорозвиненими країнами світу (таблиця 1).

Таблиця 1

Систематизація основних видів державної підтримки розвитку сільських територій

Вид державної підтримки	Наслідки	
	Позитивні	Негативні
Дотаційно-компенсаційний	За незначний проміжок часу відбувається «вирівнювання» соціально-економічного розвитку сільських територій та міських поселень	Вимагає одномоментного залучення значної кількості коштів та передбачає безпосереднє державне управління розвитком сільських територій через перерозподіл держбюджету, держзамовлення, надання дотацій, субсидій, грантів тощо
Податкове стимулювання	Один із найбільш ефективних видів непрямой державної підтримки (майже не вимагає залучення коштів держбюджету), що сприяє стрімкому інноваційно-інвестиційному розвитку	Несистемність та непослідовність податкового стимулювання унеможлиблює економічне прогнозування та створення довготривалих бізнес планів, зокрема у сфері оподаткування сільськогосподарських виробників.
Кооператизація економіки сільських територій	Підвищення рентабельності та прибутковості виробництва. Збільшення обігових коштів та спрощення процедури кредитування (пільгова відсоткова ставка). Автоматичний контроль за інфраструктурою сільських територій та екологічною ситуацією	Наявність ідеологічних, ментальних, інформаційних, політичних та інших бар'єрів. Відсутність у сільській місцевості висококваліфікованих активістів кооперативного руху та відповідних освітніх центрів підвищення кваліфікації
Державно-приватне партнерство	Підвищення ефективності взаємодії влади та бізнесу, особливо у напрямі модернізації сільської інфраструктури, що дозволяє уникнути «трагедії спільного»	Високий рівень корупції на різних рівнях у зв'язку із складною та неоднозначною нормативно-правовою базою, яка сформована на сьогодні. Нерозповсюдження дії пільгового оподаткування, зокрема ФСП
Субконтрактизація	Держава виступає замовником конкретно визначеної сільсько-господарської продукції, послуг тощо і гарантує належне фінансування, ринки збуту та іншу	Ризик підписання фіктивних контрактів, договорів і т.д., що розширюватиме корупційні можливості чиновників
Пільгове кредитування або лізингування	Спрощує придбання сучасної сільськогосподарської та переробної техніки, що значно покращує економічну ефективність виробництва	Вимагає залучення значних обсягів державних фінансових ресурсів

Джерело: науково-аналітична оцінка автора

Зауважимо, що дотаційно-компенсаційний інститут державної підтримки розвитку сільських територій був і залишається досить дієвим засобом підтримки сільських територій в більшості країн ЄС, США, Канаді, Швейцарії та ін., але в останні десятиліття стратегії державного управління цих країн передбачають наявність спеціальних агенцій регіонального розвитку, які покращують зв'язки між громадами, підприємцями, державними структурами на місцевому та регіональному рівнях. Зазначимо, що наявність подібних структур (асоціації агенцій регіонального розвитку та фонду сприяння розвитку місцевого самоврядування) передбачена Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 р., які визначаються як основні інституційні партнери. Доцільність їх запровадження підтверджується європейською практикою, оскільки «у країнах ЄС агенції регіонального розвитку є дієвим інституційним механізмом регіонального розвитку, що координує свою діяльність з державними та самоврядними структурами, зберігаючи при цьому автономію у прийнятті рішень» [2, С. 181]. У дослідженні С. Білої також встановлено, що до пріоритетних завдань агентств регіонального розвитку відносять: «надання інформації та консультацій (проведення маркетингових досліджень, надання консультацій щодо управління підприємствами; реклама регіону у міжнародному вимірі, у тому числі з метою залучення інвестицій, передачі нових технологій); надання фінансових ресурсів (кредитів, гарантій під банківські кредити, грантів та субсидій підприємствам, здебільшого малим та середнім); створення підприємницької інфраструктури (надання приміщень в оренду під офіси та виробництво, створення технологічних парків та бізнес-інкубаторів)...» [2, С. 181], [3].

Зазначені заходи позитивно сприятимуть соціально-економічному розвитку сільських територій лише за умови, якщо у складі асоціації агенцій регіонального розвитку та у фонді сприяння розвитку місцевого самоврядування будуть присутні члени наукової спільноти, асоціації сільських та селищних голів тощо. Це пояснюється тим, що процес формування заходів, спрямованих на стимулювання розвитку сільських територій, має відбуватись за визначеним вище «доцентровим» принципом.

Отож, системний аналіз інституційного середовища та партнерів, які «є базою для визначення конкретних завдань, а також різноманітних заходів впливу на центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та партнерства з неурядовими організаціями та асоціаціями, які прямо чи опосередковано матимуть вплив на виконання плану заходів щодо реалізації цілей Стратегії» [1], дає можливість стверджувати, що проведені адміністративні реформи держапарату (як одного із важливих інститутів влади), не сприяли суттєвому підвищенню якості та доступності адміністративних послуг, спрощенню бюрократичних процедур, полегшенню умов ведення бізнесу, протидії корупції та ін., що передбачено відповідною стратегією. Перманентна невизначеність законодавчої бази (деякі закони та нормативно-правові акти змінюються кілька разів на рік) є суттєвим каталізатором наявної інституційної кризи в Україні, що негативно впливає як на соціально-

економічний розвиток сільських територій, так і на економічну безпеку національної економіки.

Ситуація не покращилась і після утворення у 2012 р. тимчасового консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України – Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку, оскільки він не сприяв встановленню чітких і прозорих взаємозв'язків між потенційними інституційними партнерами (рис.1).

Таким чином ми пропонуємо, щоб у ролі основного генератору інституційних змін та пропозицій щодо реформування галузей національної економіки, адміністративних територій, держаного управління тощо, виступили науково-дослідні установи, ВНЗ, Національні наукові центри, спілки, асоціації, фонди, експертні союзи, торгові палати та інші організації, які мають відповідний інтелектуальний потенціал та наукове обґрунтування. Ці пропозиції повинні розроблятися як для місцевих органів влади (самоуправління) так і для центральних державних органів, які будуть узгоджуватися та уточнюватися на відповідних рівнях (Кабінету Міністрів України, місцевих рад, Держадміністрацій, Державної служби статистики України, Держінвестпроекту).



Рис. 1. Орієнтовна схема взаємозв'язку між інституційними партнерами
Джерело: побудовано автором.

Інститут місцевого самоврядування має тісно співпрацювати з інститутом державної влади на усіх рівнях, оскільки відповідно до статті 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» їх основні завдання полягають у забезпеченні (в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці) виконання: Конституції, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на ін. Також доцільно усіляко підтримувати місцеві ініціативи,

спрямовані на демократизацію та децентралізацію влади на основі зміцнення місцевого самоврядування.

Особливо важливим і складним завданням місцевих державних адміністрацій, яке на жаль не виконується у повній мірі, є дотримання законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян і т. д., оскільки саме сільські жителі десятиліттями відчувають дисбаланс у соціальному культурному та економічному напрямі розвитку. Державні адміністрації відірвані від проблем пересічних сільських жителів, зокрема тому, що більшість її працівників є міськими жителями, які не орієнтуються у сільських реаліях, а база офіційних статистичних даних є занадто обмеженою

На нашу думку, реформування інституту обласних та районних державних адміністрацій має бути спрямоване на виконання об'єднуючої та координуючо-контролюючої функції для усіх інституційних партнерів з метою гармонізації та горизонталізації відносини між обласними та районними радами, удосконалення взаємозв'язків між органами місцевого самоврядування і консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що сприятиме підвищенню ефективності реалізації стратегії соціально-економічного розвитку сільських територій та міських поселень України.

Таким чином, узагальнюючі зазначені вище положення зобразимо систему інститутів, необхідних для забезпечення стратегії соціально-економічного розвитку сільських територій у контексті зміцнення економічної безпеки України у вигляді такої блок-схеми (рис. 2).

Запропонована схема інституціональної структури забезпечення стратегії соціально-економічного розвитку сільських територій у контексті зміцнення економічної безпеки України враховує класифікацію формальних та неформальних інститутів Д. Норта, згідно якої приділяється увага не лише політичним та економічним інститутам, а й системі контрактації.

Отже, у відношенні стимулювання розвитку сільських територій потрібно диференційовано застосовувати усі можливості так званого «пучка правомочностей», а саме мова йде про право на: володіння, використання, розпорядження, отримання доходу, відчуження, зміни, знищення блага, передачу повноважень, безпеку, відновлення порушених повноважень у відношенні до певного ресурсу (потенціалу).

На сьогодні єдиним невикористаним ресурсом сільських територій є земля сільськогосподарського призначення, на продаж якої держава безпрецедентно накладає мораторій.

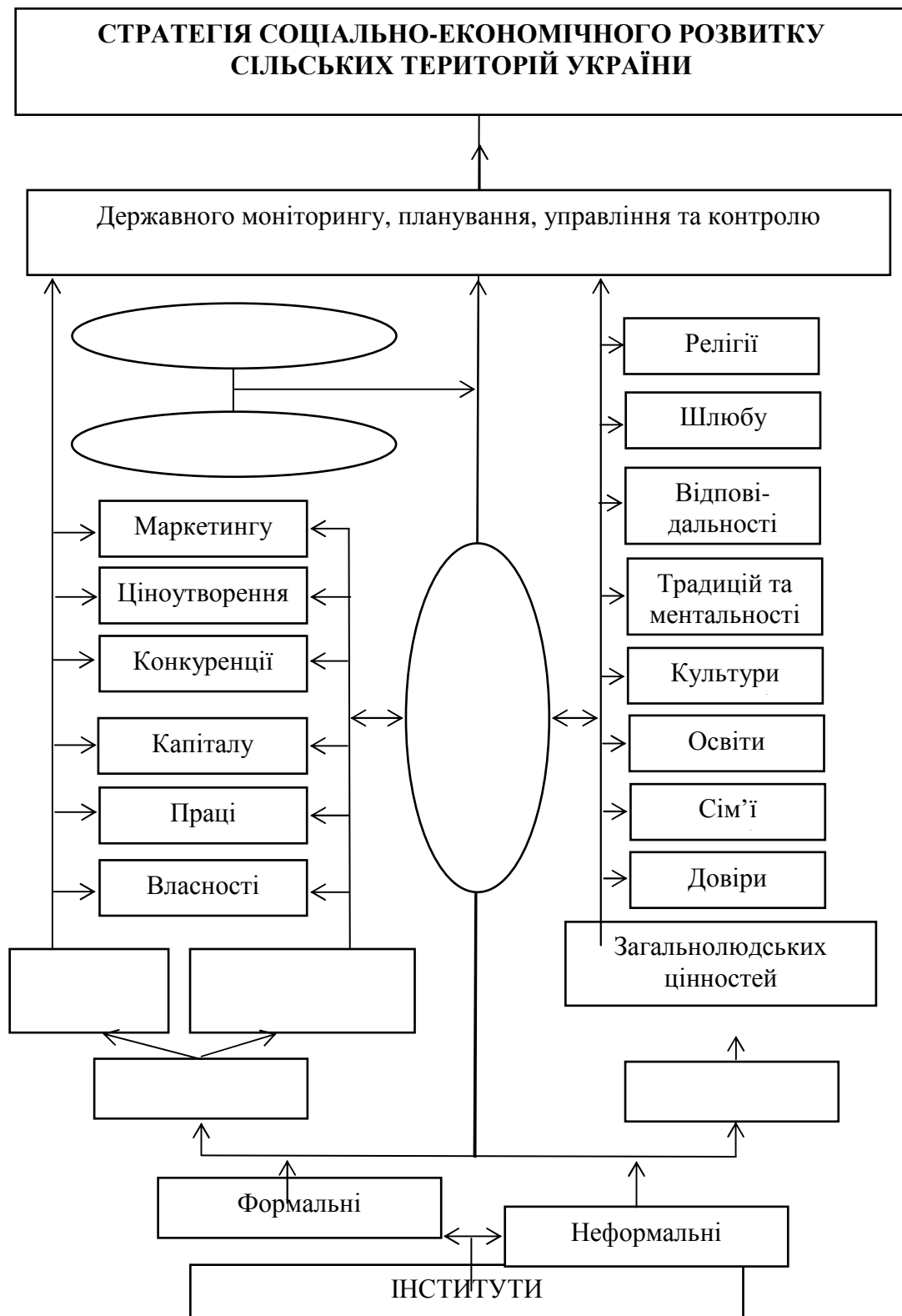


Рис. 2. Схема інституціональної структури забезпечення стратегії соціально-економічного розвитку сільських територій у контексті зміцнення економічної безпеки України

Джерело: сформовано автором з використанням матеріалів з [4, С. 19–21], [5].

Ми розділяємо думку П. Саблука, що не врахування капіталу землі спричиняє до значних диспропорцій у економіці сільських територій, зокрема у

процесі формування інституту ціноутворення на продукцію сільського господарства. Разом з тим продаж усього «пучка правомочностей» на землі сільськогосподарського призначення, які займають лівову частку території України становить загрозу не лише економічній, а й національній безпеці країни. Але з іншого боку, перехід до ринкової економіки передбачає можливість продажу як сільськогосподарської так і несільськогосподарських земель, тому пропонуємо дозволити продавати не весь пучок прав власності, а обмежитись: використанням, розпорядженням та отриманням доходу.

Це дасть змогу з боку держави та місцевих органів влади здійснювати контроль за можливими екологічними змінами ґрунтів, недопущенням знищення благ, монополізації повноважень тощо. У результаті продажу прав власності на землю сільськогосподарського призначення важливо отримати не одномоментну вигоду, а довгострокову, яка передбачатиме розвиток сільських територій на засадах сталості.

Формування дієвого інституту права власності на сільськогосподарську землю, яка розглядатиметься суб'єктами різних форм власності як основний капітал сільських територій є найголовнішим стратегічним завданням, вирішення якого дозволить зміцнити економічну безпеку України, зокрема у питаннях ціноутворення, рівномірності розподілу ресурсів тощо.

Висновки. Запропонована схема інституціональної структури забезпечення стратегії соціально-економічного розвитку сільських територій у контексті зміцнення економічної безпеки України сприяє одночасній капіталізації не лише землі сільськогосподарського призначення, а й сільбищних земель, водних ресурсів та ін., під час якої власникам надаватиметься обмежений пучок прав власності (використання, розпорядження, отримання доходу). Одним із перспективних шляхів подолання існуючої інституційної кризи є активізація процесів формування інститутів державного-приватного партнерства, гірничої ренти та кооперації у сфері надрокористування, що дозволить враховувати вартість відповідного природного капіталу та стимулюватиме соціально-економічний розвиток сільських територій.

Список використаних джерел

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова КМУ від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/385-2014-p
2. Біла С. О. Інституційне забезпечення соціально-економічного розвитку проблемних територій (світовий досвід) / С. О. Біла // Стратегічні пріоритети, НІСД. – 2009. – №3(12) – С. 172–183.
3. European Association of Development Agencies [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://www.eurada.org>
4. Шпикуляк О. Г. Інституції у розвитку та регулюванні аграрного ринку : [монографія] / О. Г. Шпикуляк. – К. : ННЦ ІАЕ, 2010. – 396 с.

5. Малік М. Й. Інституціональна структура підприємництва в аграрній сфері (методологічний підхід) [Електронний ресурс] / М. Й. Малік // Офіційний сайт ННЦ ІАЕ. – Режим доступу : <http://www.iae.org.ua>.

Подано до редакції 14 грудня 2014 року

Зализко В.Д.

Формирование институционального обеспечения стратегии развития сельских территорий: проблемы и перспективы

В статье исследованы основные причины и перспективные пути выхода из существующего институционального кризиса стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием сельских территорий. Проведенный SWOT-анализ основных видов государственной поддержки развития сельских территорий и установленная взаимосвязь между потенциальными институциональными партнерами позволили сформировать схему институциональной структуры обеспечения стратегии социально-экономического развития сельских территорий в контексте укрепления экономической безопасности Украины.

Ключевые слова: стратегия, институциональное обеспечение, институциональные партнеры, социально-экономическое развитие, сельские территории.

Zalizko V.D.

Formation of institutional support strategy for rural development: problems and prospects

The article examines the underlying causes and long-term way out of the current institutional crisis, strategic planning and management of socio-economic development of rural areas. Conducted SWOT-analysis by the main types of state support for the development of rural areas and established the relationship between potential institutional partners allowed to form a scheme to ensure the institutional structure of socio-economic development of rural areas in the context of strengthening the economic security of Ukraine.

Keywords: strategy, institutional support, institutional partners, socio-economic development, rural territories.

Залізко Василь Дмитрович – кандидат фізико-математичних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу податкового прогнозування та інформаційних технологій в оподаткуванні НДЦПО Національного університету ДПС України.