

УДК 332.1(1-22)

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАГРОЗИ ФОРМУВАННЮ ГОСПОДАРСЬКОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

В. Бойко, к. е. н., доцент

Львівський національний аграрний університет

© В. Бойко, 2015

Бойко В. Інституційні загрози формуванню господарського механізму розвитку сільських територій
Несформованість господарського механізму розвитку сільських територій перешкоджає реалізації державної регіональної політики, ефективному використанню природно-ресурсного потенціалу, нарощенню обсягів аграрного виробництва, покращанню інвестиційної привабливості сільських територій, підвищенню зайнятості сільських жителів і зростанню їх добробуту, адаптації України до вимог і стандартів ЄС в частині розвитку сільських територій.

Дестабілізуючий вплив на формування господарського механізму розвитку сільських територій мають інституційні загрози, ключовими серед яких є: неповнота та непослідовність законодавчої бази у сфері розвитку сільських територій; недостатня інституційна спроможність та низька ефективність програмних документів щодо стимулювання сільського розвитку; нерозвиненість і занедбаність соціально-економічної інфраструктури сільських територій; ресурсно-функціональна обмеженість органів місцевого самоврядування та інституційна неспроможність територіальних громад у сільській місцевості.

Подолання дестабілізуючого впливу визначених інституційних загроз вимагає досягнення таких стратегічних пріоритетів, як удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку сільських територій, наближення його до вимог і стандартів країн ЄС, підвищення ефективності реалізації положень програмних документів щодо стимулювання розвитку сільських територій; розробка механізмів модернізації інфраструктурного забезпечення сільських територій, покращання їх дорожньо-транспортної доступності та розбудова інформаційно-комунікаційного сполучення, підвищення ресурсно-функціональної спроможності органів місцевого самоврядування й створення сприятливого середовища для розвитку інституту територіальних громад на сільських територіях.

За результатами дослідження розроблено комплекс заходів, реалізація яких забезпечить досягнення визначених стратегічних пріоритетів і створить передумови для формування ефективного господарського механізму розвитку сільських територій, їх структурної перебудови та диверсифікації видів економічної діяльності в сільській місцевості.

Ключові слова: інституції, інституційне середовище, загроза, господарський механізм, розвиток, сільські території.

Boiko V. Institutional threats of forming of rural areas economic development

Missing of formation of rural areas development mechanism prevents realisation processes of state regional politics, effective using of nature-resource potential, increasing of agricultural manufacturing array, improvement investment attractiveness of rural areas, increase of rural citizens employment and rising of their welfare, adaptation of Ukraine to demands of European Union standards in a part of rural areas development.

Destabilizing influence in formation of economic mechanism of rural areas development has it's threats, key among which are: incomplete and inconsecutive legislation in the field of rural areas development, insufficient institutional capability and low effectiveness of program documents of rural development stimulation, underdevelopment and abandonment of social-economic infrastructure of rural areas, resource-functional limitation of local government and institutional incapability of local communities in rural areas.

Overcoming of destabilizing influence of defined institutional threats requires achievement of such a strategic priorities as improving of regulatory support of rural areas development, bringing it closer to the requirements and standards of the EU, increasing of effectiveness of implementation of the incentive program documents of rural development; development of mechanism of modernization of rural areas infrastructure providing, improvement of their road-transport accessibility and building of information and communication connection; increase of resource-functional capacity of local governments and creating of favorable environment for the development of the institution of communities in rural areas.

According to the results of the research the complex of measures was done, whose implementation will ensure achievement of definite strategic priorities and create preconditions for the formation of effective economic

mechanism of rural areas development, its restructuring and diversification of economic activities types in the countryside.

Key words: *institutions, institutional environment, threat, economic mechanism, development, rural areas.*

Бойко В. Институциональные угрозы формированию хозяйственного механизма развития сельских территорий

Несформированность хозяйственного механизма развития сельских территорий препятствует процессам реализации государственной региональной политики, эффективному использованию природно-ресурсного потенциала, наращиванию объемов аграрного производства, улучшению инвестиционной привлекательности сельских территорий, повышению занятости сельских жителей и росту их благосостояния, адаптации Украины к требованиям и стандартам ЕС в части развития сельских территорий.

Дестабилизирующее влияние на формирование хозяйственного механизма развития сельских территорий имеют институциональные угрозы, ключевыми из которых являются: неполнота и непоследовательность законодательной базы в сфере развития сельских территорий; недостаточная институциональная способность и низкая эффективность программных документов стимулирования сельского развития; неразвитость и запущенность социально-экономической инфраструктуры сельских территорий; ресурсно-функциональная ограниченность органов местного самоуправления и институциональная несостоятельность территориальных общин в сельской местности.

Преодоление дестабилизирующего влияния определенных институциональных угроз требует достижения таких стратегических приоритетов, как совершенствование нормативно-правового обеспечения развития сельских территорий, приближение его к требованиям и стандартам стран ЕС, повышение эффективности реализации положений программных документов стимулирования развития сельских территорий; разработка механизмов модернизации инфраструктурного обеспечения сельских территорий, улучшение их дорожно-транспортной доступности и развитие информационно-коммуникационного сообщения, повышение ресурсно-функциональной способности органов местного самоуправления и создание благоприятной среды для развития института территориальных общин на сельских территориях.

По результатам исследования разработан комплекс мероприятий, реализация которых обеспечит достижение определенных стратегических приоритетов и создаст предпосылки для формирования эффективного хозяйственного механизма развития сельских территорий, их структурной перестройки и диверсификации видов экономической деятельности в сельской местности.

Ключевые слова: *институты, институциональная среда, угроза, хозяйственный механизм, развитие, сельские территории.*

Постановка проблеми. Сільські території України характеризуються депресивним типом розвитку. Несформованість господарського механізму розвитку сільських територій перешкоджає реалізації державної регіональної політики, ефективного використанню природно-ресурсного потенціалу, нарощенню обсягів аграрного виробництва, покращенню інвестиційної привабливості сільських територій, підвищенню зайнятості сільських жителів і зростанню їх добробуту, адаптації України до вимог і стандартів ЄС в частині розвитку сільських територій. Монофункціональність господарських комплексів сільських територій посилює не лише економічні, а й соціальні ризики в системі безпеки держави, що проявляється в наявності масштабних диспропорцій регіонального розвитку, дисбалансах якості життя міського та сільського населення, неспроможності гарантування державою рівного доступу всього населення до

задоволення першочергових інтересів і потреб. Причиною несформованості господарського механізму розвитку сільських територій є недосконалість інституційного середовища. З огляду на це актуалізується проблема дестабілізуючого впливу інституційних загроз, що перешкоджають процесам формування господарського механізму розвитку сільських територій України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування інституційного середовища та розвитку сільських територій знайшли своє відображення в наукових працях таких учених, як Ю. Губені, Ю. Лузан, С. Мочерний, Д. Норт, О. Попова, В. Борщевський, Г. Черевко, І. Сембай, В. Якубенко та ін. Водночас попри наявність численних наукових розробок цієї проблеми ще недостатньо уваги приділено дослідженню інституційних загроз формуванню

господарського механізму розвитку сільських територій.

Постановка завдання. У процесі виконання нашого дослідження було поставлено завдання ідентифікувати інституційні загрози формуванню господарського механізму розвитку сільських територій, виявити прояви та наслідки їх дестабілізуючої дії, виробити стратегічні пріоритети державної політики та заходи їх досягнення для подолання інституційних загроз.

Виклад основного матеріалу. Господарський механізм формує систему стимулів, що є передумовою еволюції економічних інститутів. Це формалізує зміст інституцій і дає змогу подолати розбіжність між інституціональною теорією і теорією формування господарського механізму [7, с. 67]. Сукупність формалізованих узгоджених економічних механізмів формує інституціональне середовище розвитку зі своїми законами, “правилами гри” та параметрами. На думку Ю. Лу-зана, природа господарського механізму розвитку впливає з економічних інтересів різних соціальних груп як однієї з основних форм прояву виробничих відносин і забезпечення простору для суспільно-економічного поступу. Тому використання організаційно-економічних інструментів, як правило, є раціональнішим, ніж використання правових важелів, оскільки останні є менш спроможними до формалізації ефективних варіантів розвитку [3, с. 12-14]. У свою чергу С. Мо-черний трактує поняття “господарський механізм” як систему основних форм, методів та інструментів використання економічних законів, усунення протиріч суспільного способу виробництва, реалізації власності, а також всебічного розвитку людини, формування її потреб, створення системи стимулів та узгодження економічних інтересів основних класів, соціальних груп [4]. У цьому контексті господарський механізм розвитку сільських територій доцільно розглядати з позицій формалізації та узгодження відносин економічної власності, техніко-економічних та організаційно-економічних відносин, а також продуктивних сил, синергія взаємодії яких націлена на стимулювання процесів соціально-економічного розвитку сільських

територій та підвищення добробуту життя сільського населення.

Інституційне середовище є визначальним у структуризації процесів суспільно-економічного обміну. Як зазначає Д. Норт, інституції – це правила гри в суспільстві, що спрямовують людську взаємодію в певне річище. Вони структурують стимули в процесі людського обміну – політичного, соціального чи економічного [5, с. 12]. З одного боку, інститути формують зв’язки між людьми, стирають відмінності в індивідуальній поведінці і роблять поведінку індивіда зрозумілою та передбачуваною для інших [12, с. 23], а з іншого – вони покликані забезпечувати оптимальне задоволення інтересів і потреб суб’єктів інституційного обміну в умовах обмеженості ресурсів і суспільних благ. Невиконання інститутами своїх функцій сприяє утвердженню в суспільстві думки, що чесним (формальним) шляхом важко досягти бажаного результату. Особливо це помітно в середовищі жителів сільських територій України, серед яких протягом останніх років посилилася апатія, зневіра, деморалізація та прояви девіантної поведінки [10, с. 118-119]. Невідповідність інституційного середовища сучасним вимогам і потребам продукує загрози формуванню ефективного господарського механізму розвитку сільських територій. Загроза – це наявність можливої негативної дії на об’єкт (систему), що здатна частково або повністю вплинути на стан його рівноваги і, як наслідок, завадити виконанню його основних функцій та поставлених завдань. Проведення комплексного дослідження забезпечило ідентифікацію інституційних загроз формуванню господарського механізму розвитку сільських територій, характеристику яких наведено далі.

Дестабілізує процес становлення ефективних господарських комплексів неповнота та непослідовність законодавчої бази у сфері розвитку сільських територій. На законодавчому рівні досі чітко не визначено поняття “сільська територія”. Несформованість законодавства створює протиріччя на державному і регіональному рівнях управління сільським розвитком, стримує процес розмежування земель державної та комунальної власності, перешкоджає визначенню чітких меж територій, що підпадають під юрисдикцію

сільських рад, призводить до переважання ролі неформальних інститутів над формальними. Вирішення проблем формування господарського механізму розвитку сільських територій є недостатньо пріоритетне у вітчизняному законодавстві та позиціонується здебільшого як другорядна ціль у контексті забезпечення розвитку сільського господарства.

Законодавчий базис потребує наближення до підходів, вимог і засад спільної аграрної політики (САП) країн Європейського Союзу, інституційна основа якої орієнтована на забезпечення сталого розвитку сільських територій. Так, у законодавчих документах стратегічними пріоритетами САП ЄС на період 2014-2020 років визначено: розширення програм підтримки сільського розвитку, диверсифікація доходів у сільській місцевості за рахунок кооперації, поліпшення якості аг-рарної продукції та її маркетингу, дотримання базових стандартів захисту навколишнього середовища й утримання тварин, навчання новим технологіям, допомога молодим фермерам; перехід до політики “горизонтальної модуляції”, що передбачає збільшення бюджету на сільський розвиток і розширення екологічно безпечної діяльності за рахунок перерозподілу частини прямих платежів; виділення цільових субсидій на розвиток депресивних зон для підтримки життєвості регіонів, які характеризуються менш сприятливими умовами для розвитку сільськогосподарського виробництва або обмеження його на користь збереження навколишнього середовища [6]. Логічно, що частина цих положень повинна бути врахована в процесі розробки Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки. Сьогодні вітчизняній аграрній політиці необхідно набути рис системності, цілісності та комплексності, перенести увагу з мікроекономічного реформування на створення сприятливого підприємницького середовища на сільських територіях [1, с. 42].

Перешкоджає процесам формування господарського механізму недостатня інституційна спроможність та низька ефективність програмних документів розвитку сільських територій. Дієвість таких документів обмежується їх декларативним

характером. Як правило, в них не визначено інструментів і засобів досягнення пріоритетних цілей, відсутні чіткі механізми фінансування реалізації запропонованих заходів, несформовані алгоритми виконання програмних положень. Нераціональним є процес розробки державних і регіональних програм розвитку сільських територій, передусім в аспекті організації громадських слухань та обговорень, залучення досвіду неурядових організацій та науково-дослідних аграрних установ, врахування думки представників органів місцевого самоврядування й сільських територіальних громад. Відсутні дієві механізми тактико-оперативного корегування процесу виконання прикладних положень програмних документів.

За результатами аудиту виконання заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року [8] встановлено, що з прийнятих 140 законодавчих і нормативно-правових актів більшість розроблено на другому етапі реалізації Програми, що не сприяло виконанню у 2008–2011 роках її заходів у визначених на цей період обсягах. Програма всупереч вимогам Постанови Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 107 “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” не містила розподілу обсягів фінансування її заходів на 2011-2015 ро-ки та не визначала на цей період результативних показників. За період виконання I і II ета-пів Програми у соціальній сфері села (2008–2011 роки) з державного бюджету на ці заходи було спрямовано 40374,9 млн грн, що становить лише 68,2% від прогнозного на цей період обсягу (59159,5 млн грн). Програма за цим напрямом у 2008–2011 роках передба-чала виконання 17 заходів з прогнозним обсягом фінансування 11046,6 млн грн, у тому числі кошти державного бюджету – 8569,3 млн грн. Фактично втілювали 11 заходів, на які використано 1589,3 млн грн, або 14,1% від прогнозного обсягу, з них кошти державного бюджету – 1505,3 млн грн [9].

Загрозливим є стан інфраструктури сільських територій, що характеризується відсутністю належного дорожньо-транспортного сполучення, достатньої кількості об’єктів ринкової, фінансової,

бізнесової, інноваційної, соціальної, побутової, комунікаційної та культурної інфраструктури. Несформованість інфраструктури перешкоджає розвитку підприємницької діяльності на сільських територіях, створенню міжгосподарських кластерів, налагодженню транскордонного співробітництва та поглиблює периферійний характер розвитку цих територій. Сільське населення позбавлене можливості отримання якісних соціальних, побутових, освітніх, медичних і культурних послуг, які переважно надаються в містах і районних центрах. Низька функціональна спроможність інфраструктури сільських територій обмежує масштаби розвитку їх інституційного забезпечення, що проявляється: в його дисбалансах, недосконалості та невідповідності сучасним вимогам і потребам; зростанні частки трансакційних витрат у діяльності суб'єктів господарювання; непоширеності практики співпраці громадських і неурядових організацій з органами місцевого самоврядування.

Сільська місцевість має значні природні, матеріальні (житловий фонд, продовольчі ресурси особистих селянських господарств тощо) і людські резерви, які необхідно використовувати саме в інтересах селян. Натомість соціально-економічні перетворення сільських територій згубно впливають на природно-ресурсний потенціал, що зумовлює погіршення добробуту та умов проживання місцевого населення [11, с. 71]. У свою чергу периферійний характер розвитку сільських територій, зумовлений відсутністю належної інфраструктури, робить їх непридатними для проживання та призводить до зменшення кількості сільських населених пунктів. Зокрема у 2014 році порівняно з 1991 роком кількість сільських населених пунктів у західних областях України скоротилася на 9 од. у Волинській області, 14 од. – у Закарпатській, 5 од. – в Івано-Франківській, 21 од. – у Львівській, 2 од. – у Рівненській, 35 од. – у Тернопільській [2].

Посилює дисбаланси розвитку сільських територій ресурсно-функціональна обмеженість органів місцевого самоврядування та інституційна неспроможність територіальних громад на сільських територіях. Відсутнє чітке

розмежування між повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування (відповідно до законодавства 76 повноважень є дублюючими), що перешкоджає побудові ефективного механізму контролю за їх виконанням. Реалізація делегованих повноважень органами місцевого самоврядування ускладнюється надмірною адміністративно-управлінською та бюджетною централізацією, що зумовлює дотаційність бюджетів сільських рад, посилює інерційний характер прийняття управлінських рішень, обмежує виробничо-ресурсний потенціал сільських територій, перешкоджає налагодженню ефективного державно-при-ватного партнерства. Розбалансованість системи адміністративно-територіального управ-ління перешкоджає формуванню спроможних сільських територіальних громад, що ускладнює участь сільських жителів у програмуванні сільського розвитку, стримує вирішення господарсько-побутових проблем, посилює інертну поведінку сільських жителів, формує ризики виникнення невідповідності пріоритетів діяльності органів місцевого само-врядування інтересам територіальних гро- мад.

Подолання дестабілізуючого впливу визначених інституційних загроз вимагає досягнення таких стратегічних пріоритетів, як удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку сільських територій, наближення його до вимог і стандартів країн ЄС, підвищення ефективності реалізації положень програмних документів стимулювання розвитку сільських територій, розробка механізмів модернізації інфраструктурного забезпечення сільських територій, покращання їх дорожньо-транспортної доступності та розбудова інформаційно-комунікаційного сполучення, підвищення ресурсно-функціо-нальної спроможності органів місцевого самоврядування й створення сприятливого середовища для розвитку інституту територіальних громад на сільських територіях.

Висновки та перспективи подальших наукових пошуків. З метою досягнення визначених стратегічних пріоритетів подолання деструктивного впливу загроз формуванню господарського механізму

розвитку сільських територій доцільно вжити такі заходи:

1) забезпечити наближення вітчизняного законодавства у сфері розвитку АПК та сільських територій до вимог і положень САП країн ЄС, першочергово в частині переорієнтації на формування механізмів досягнення сталого розвитку сільських територій, їх структурної перебудови, збереження у первинному вигляді природних ландшафтів, етнічних культурних звичаїв і традицій, притаманних конкретній сільській місцевості, гарантування екологічної безпеки розвитку природних екосистем, перегляду існуючих підходів надання дотацій та виплат субсидій шляхом переходу від прямої підтримки виробників до фінансування проектів стимулювання сільського розвитку;

2) підвищити ефективність програмування соціально-економічного розвитку сільських територій шляхом ідентифікації чітких механізмів і джерел фінансування реалізації проєктованих цілей (у тому числі й за кошти міжнародних грантів), удосконалення процесу розробки програмних документів на засадах принципу “знизу-вверх”, що передбачає першочергове врахування ініціативи й думки представників сільських територіальних громад, інституцій громадянського суспільства та бізнес-середовища, органів місцевого самоврядування та науково-дослідних установ, подолання декларативного характеру програмних документів на засадах розробки алгоритму та організаційно-економічної підтримки їх виконання на мікро-, мезо- та макрорівнях управління сільським розвитком, створення ефективної системи моніторингу процесу реалізації програмних положень і формалізації механізмів тактико-оперативної нейтралізації причин, що зумовили відхилення індикаторів розвитку сільських територій від запланованих значень;

3) модернізувати об’єкти ринкової, фінансово-бізнесової, соціально-побутової, дорожньо-транспортної, інформаційно-комунікаційної та культурної інфраструктури сільських територій на засадах використання механізмів державно-приватного партнерства фінансування інфраструктурних проєктів, у тому числі за

рахунок посилення соціальної відповідальності агрохолдингових підприємницьких структур через обов’язковість їх юридичної реєстрації за місцем ведення господарської діяльності, збільшення в структурі їх грошових відрахувань частки до місцевих бюджетів сільських рад, підвищення розміру мінімально гарантованої державою орендної плати за користування земельними паями, формування механізмів відшкодування понесених інфраструктурних втрат внаслідок ведення господарської діяльності та використання важкої сільськогосподарської техніки на сільських територіях;

4) підвищити ресурсно-функціональну спроможність органів місцевого самоврядування через забезпечення системного проведення реформи місцевого самоврядування з урахуванням думки громади, територіальних особливостей розміщення та інфраструктурного потенціалу сільських територій, що передбачає надання самостійності місцевим бюджетам засобами бюджетної децентралізації, усунення дублюючих повноважень шляхом їх перерозподілу між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, формування територіальних громад, їх залучення до розробки та прийняття управлінських рішень, прояву громадських ініціатив на засадах імплементації Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” та роз’яснення серед населення його положень, запровадження громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних послуг на сільських територіях.

Комплексна реалізація запропонованих заходів створить передумови для мінімізації дестабілізуючого впливу інституційних загроз на процеси формування господарського механізму розвитку сільських територій, забезпечить інституційний базис для структурної перебудови та багатофункціонального розвитку господарських комплексів у сільській місцевості.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Губені Ю. Аграрна політика Чеської республіки періоду приготування до вступу у Європейський Союз / Губені Ю. // Аграрна економіка. – 2011. – Т. 4, № 1-4. – С. 37-43.
2. Демографічний паспорт території / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://database.ukrcensus.gov.ua/MULT/Dialog/statfile1_c_files/rasport1.htm?73.
3. Лузан Ю. Я. Організаційно-економічний механізм забезпечення розвитку агропромислового виробництва України : монографія / Ю. Я. Лузан. – К. : ННЦ ІАЕ, 2010. – 485 с.
4. Мочерний С. В. Економічна теорія : підручник / С. В. Мочерний. – К. : Знання, 1999. – 292 с.
5. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
6. Інститут розвитку аграрних ринків / Основні пріоритети Спільної аграрної політики (САП) країн ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amdi.org.ua/uk/home/amdi-news/21-news/300-the-main-priorities-of-the-common-agricultural-policy-cap-of-the-eu.html>.
7. Попова О. Л. Сталій розвиток агросфери України: політика і механізми / Попова О. Л. – К. : Ін-т екон. і прогнозув. НАН України, 2009. – 352 с.
8. Кабінет Міністрів України / Постанова № 1158 від 19 вересня 2007 року “Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-p>.
9. Про результати аудиту виконання заходів державної цільової Програми розвитку українського села на період до 2015 року : бюл. за матеріалами Звіту про результати аудиту виконання заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року / відповід. за вип. : М. Я. Шулежко, Г. А. Шах. – К. : Рахункова палата України, 2013. – 31 с.
10. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : монографія / НАН України, Ін-т регіональних досліджень ; наук. ред. В. В. Борщевський. – Львів, 2012. – 216 с. – (Серія “Проблеми регіонального розвитку”).
11. Черевко Г. Науково-методологічні засади зрівноваженого розвитку сільських територій / Г. Черевко, І. Сембай // Аграрна економіка. – 2008. – Т. 1, № 1-2. – С. 70-74.
12. Якубенко В. Д. Базисні інститути у трансформаційній економіці : монографія / В. Д. Якубенко. – К. : КНЕУ, 2004. – 252 с.

