

ПРОГРАМНИЙ ПІДХІД У РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Мороз Татьяна, Сырцева Світлана

Анотація

У статті розглянуто особливості формування та реалізації програм розвитку сільських територій. Висвітлено основні проблеми та обґрунтовано шляхи підвищення ефективності виконання програм розвитку сільських територій в Україні.

Ключові слова: сільські території, програми розвитку, оцінка ефективності програм, перспективні плани, державна підтримка, сталий розвиток.

PROGRAMMATIC APPROACH IS IN DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES OF UKRAINE

Moroz Tetiana, Syrtseva Svitlana

Annotation

The program target and forecast management development of rural areas enables us to identify objectives and priority areas for its long, medium and short terms and to develop a clear action plan to achieve them. Programming rural development in Ukraine is not systematic and has not a consistent character. The main disadvantages of regulations, government programs and development strategies that are implemented within the rural areas are declarative existing goals and objectives; the discrepancy of resource capabilities; the imperfect practice development and adoption without methods of strategic management and planning; lack of implementation results' assessment.

The objective need is to improve the quality and effectiveness of development programs' implementation for further sustainable rural development at the regional governmental level, with the obligatory further discussion of their content and the main provisions at the district (and village councils), inter-district, regional and state levels.

A promising way to solve funding problems may be state support and promotion of rural self-government, which involves the development of rural communities as self-sufficient and financially secured local authorities. To improve efficiency and streamline the process of allocation and use of public funds it is advisable to divide functions between financial and economic parts of the government. There is a strong need to identify a list of government programs and their government customers with special funding for each specific program in each fiscal year.

The introduction of the assessment of the effectiveness and impact of development programmes at all levels of government is relevant for today. The primary link should be recognized as the district office of agriculture and food, which should take over the tasks of monitoring and coordinating the assessment of rural areas development programs' efficiency.

The priority should be given to the development of regional rural areas' programmes at the regional level, since a significant number of essential issues remain unattended and not secured at all, or partially secured by the fiscal support.

Keywords: rural territories, development programs, assessment of programs' efficiency, prospective plans, state support, sustainable development

Процеси, які відбуваються на сьогодні в соціально-економічній сфері сільських територій потребують посиленого впливу та регулювання. Застосування програмно-цільових та прогнозних методів управління дає можливість конкретно визначити цілі та пріоритетні напрямки розвитку на довго-, середньо-, та короткостроковий період і розробити чіткий план заходів для їх досягнення. З їх допомогою можна встановлювати нові та посилювати вже існуючі міжрегіональні та міжгалузеві зв'язки, удосконалювати та координувати діяльність місцевих та центральних органів влади в процесі досягнення визначених цілей. Однак для ефективного застосування визначених методів при управлінні розвитком сільських територій, необхідно чітко обґрунтувати актуальні завдання, вдосконалити організаційно-правові аспекти, методику реалізації.

Окремі теоретичні аспекти програмування соціально-економічного розвитку сільських територій розкрито у працях багатьох науковців таких як: О. Булаво, М. Кропивко, М. Орлатого, І. Прокопи, І. Гончаренко та інших.

Пріоритетним в науковому дослідженні залишається необхідність розробки теоретико-методичної бази для формування дієвих програм територіального розвитку.

Програмний процес на сьогодні в Україні має достатньо велику кількість проблемних питань. Попри визначені принципи формування державних цільових програм які фінансуються з Державного бюджету України, критеріїв для їх відбору, поза увагою залишається широке коло актуальних проблем. В 1990 р. було прийнято Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», який передбачав здійснення державою визначених організаційно-економічних і правових заходів, що забезпечують пріоритетність соціального розвитку села. Саме цей Закон вперше на законодавчому рівні проголосив потребу

відродження села та став фундаментом подальшого правового забезпечення соціального розвитку сільських територій. Для сільського населення у ньому передбачено встановлення цілого переліку пільг та преференцій, проте. більша частина його положень до сьогодні так і не реалізовані.

Наступна спроба підтримати сільський розвиток була зроблена в 2004 році. Тоді Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року» № 573-р від 10 серпня 2004р. Концепцію схвалили, Програму так і не прийняли. Нову концепцію Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006-2010рр. було ухвалено КМУ наприкінці 2005 року. Для розробки Програми Міністерству аграрної політики виділили 3 місяці, однак Програму у визначений термін так і не розробили. І лише через 2 роки Постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007р №1158 було затверджено «Державну цільову програму розвитку українського села до 2015 року», завданнями якої визнано: створення організаційно-правових та соціально-економічних умов для комплексного розвитку сільських територій, наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського та сільського населення; підвищення рівня ефективної зайнятості, посилення мотивації сільського населення до розвитку підприємництва у сільській місцевості як основної умови підвищення рівня життя населення; створення екологічно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, особливо земель сільськогосподарського призначення та ін. У цілому, Програма задає правильні орієнтири, однак термін її дії добігає кінця, але досі не оприлюднено інформації про хід її виконання. Результати діяльності створеної забезпечити взаємодію відомств, місцевої влади та наукових установ у ході реалізації

Програми, Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій, дотепер не помітні.

Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 р. була прийнята уже в 2010 р.[1], але за декілька місяців скасована урядом іншого складу.

Поряд з цим прийняті протягом 2001-2004рр. нормативно-правові акти всебічно декларували підтримку розвитку сільського господарства, як основу економіки сільських територій. Було визначено основні фінансові та економічні важелі розвитку сільського господарства; механізм формування фінансової державної підтримки сільського господарства, який достатньо активно використовується в процесі формування бюджетів та економічної політики загалом. Проте ідеї не реалізовано і закони фактично не працюють.

Отже, серед головних недоліків нормативно-правових актів, державних цільових програм розвитку та стратегій, що були прийняті упродовж минулих років є [Honcharenko, 2009, p. 125]:

- декларативний характер сформованих завдань і цілей;
- неузгодженість між основними цілями, заходами їх досягнення і фінансовими забезпеченням;
- невідповідність визначених цілей та відібраних показників соціального, економічного та екологічного розвитку;
- недосконалість системи моніторингу;
- відсутність системи оцінки результатів реалізації програм;
- неврахування думки сільської громади та недержавних структур в процесі розробки програм.

Тобто, програмування розвитку сільських територій в Україні має не системний і не послідовний характер. Достатньо велика кількість існуючих програм не відповідають пріоритетам і ресурсним можливостям держави. Більшість сільських територій не беруть участь в процесі розробки програм і стратегій стабілізації і покращення соціально-економічного і екологічного стану та їх рівня розвитку, оскільки обмежуються механічним складанням заходів і планових показників, без врахування стратегічного розвитку області та використання методів стратегічного управління і планування. Відповідно, такі програми не сприяють розв'язанню реальних сільських проблем та не попереджують їх виникнення, як результат визнаються не ефективними і закриваються. Потребує удосконалення практика розробки і прийняття програм і стратегій сталого розвитку сільських територій. Більш доцільною була б практика, яка передбачає розробку програм сталого розвитку сільських територій державними адміністраціями районного та обласного рівня, з обов'язковим подальшим обговоренням їх змісту і основних положень вже на рівнях району (сільські та селищні ради), міжрайонному, обласному та державному. За таких умов буде врахована думка селян та реальні їх проблеми, включені конкретні заходи спрямовані на покращення рівня життя сільського населення, соціального та екологічного стану сіл кожного рівня.

В Україні першим практичним досвідом в цьому напрямку була презентація стратегії соціально-економічного розвитку сільських територій «Рідне село» [3]. Захід було організовано Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад (ВАССР) і запрошено для ознайомлення сільських та селищних голів, фермерів та кооператорів з різних регіонів України, експертів. Проте стратегія так і не була реалізована, у зв'язку з невідповідністю цілей та відсутністю фінансового забезпечення.

Доповнення та конкретизації потребує діючий Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», адже він не містить чіткого трактування процесу включення програм нижнього рівня до вищого, за рахунок чого процес управління між рівнями розривається. Для

побудови чіткої і логічної схеми взаємозалежності між програмними документами необхідно і положення Бюджетного кодексу України, які стосуються формування бюджету за програмно-цільовими методами.

Досить актуальними є переорієнтація на програми сталого розвитку сільських територій, які б включали питання комплексного покращення соціально-економічного та екологічного стану села. Більша кількість країн вже відійшли від вузьковідомчого підходу щодо забезпечення розвитку сіл, що знайшло своє відображення відповідно і у назвах та функціях міністерств сільського господарства. На сьогодні, в Німеччині функціонує Міністерство захисту прав споживачів, продовольства і сільського господарства, у Франції – Міністерство сільського господарства, продовольства та сільської місцевості, у Великобританії - Міністерство екології, продовольства і сільських справ, в Угорщині – Міністерство сільського господарства і сільських територій.

Вважаємо за необхідне здійснити аналогічні зміни в структурі органів аграрного сектору економіки України. Міністерству аграрної політики та продовольства України необхідно надати всі повноваження, які стосуються питань соціально-економічного та екологічного розвитку сільських територій, що передбачає розширення функцій і повноважень і бюджету за рахунок реалізації програм сталого розвитку. Саме за таких умов міністерство, (в районах та областях управління сільського господарства і продовольства,) стане координатором діяльності, яка безпосередньо стосується питань розвитку сільських територій, та відповідатиме за створення належних умов, що забезпечують подальший сталий розвиток сільських територій.

Одним з важливих критеріїв оцінки успішності реалізації програм можна вважати своєчасність витрачання (фінансування) та цільове призначення коштів, які виділяються з місцевих та державного бюджету [Vais, 2000, p. 129]. Проте цей критерій поступово втрачає свою об'єктивність, у зв'язку з постійним недофінансуванням програм розвитку (ефект від реалізації яких довгостроковий) порівняно із соціальними програмами. Досить часто фіксується відсутність наступництва в завершальному етапі виконання державних програм. Виникають сумніви щодо доцільності витрачання коштів з бюджету в минулі періоди.

Перспективним шляхом вирішення проблем фінансування може стати державна підтримка та сприяння розвитку справжнього сільського самоуправління, що передбачає розвиток сільських громад, як самодостатніх та фінансово забезпечених органів місцевого самоврядування.

Аналіз існуючих програм з метою встановлення відповідності їх обраним пріоритетам, а також фактично досягнутим цільовим результатам виявив ряд суттєвих проблем:

- відсутність чітких пріоритетів безпосередньо розвитку сільських територій, а об'єктами для програмного вирішення визначено майже всі галузі і сфери громадського життя області. Як результат – не виконання визначених завдань за рахунок недофінансування основних заходів та розпорощення бюджетних коштів;
- жорстка конкуренція за бюджетне фінансування, що виступає як головне джерело фінансування, забезпечує підтримку лише окремих галузей;
- низький рівень інвестиційного та інноваційного забезпечення державних програм стає однією з головних причин неможливості досягнення значущих результатів.

Проте, на сьогодні, очевидно, що для реалізації усіх визначених на законодавчому рівні й затверджених пріоритетних напрямів і засад у розвитку сільських

територій, немає і найближчим часом не з'являться навіть мінімально необхідних матеріальних ресурсів. Отже, основні зусилля органів державної влади і управління, наукових, промислових і фінансових кіл мають бути зосереджені на визначенні насамперед пріоритетів на певний період, які будуть цілком забезпечені фінансово. і за умови їх повного досягнення, створять передумови для наступного етапу вироблення і реалізації подальших пріоритетів, а отже, для безупинного поступу держави.

Для підвищення ефективності та впорядкування процесу формування і реалізації державних програм, процесу розподілу та використання бюджетних коштів доцільно розмежувати функції між фінансовими та економічними блоками уряду. Саме за таких умов через державні програми з бюджету будуть фінансуватися безпосередньо пріоритетні соціальні заходи та видатки органів влади. Постає необхідність визначення переліку державних програм та їх державних замовників, обсягів фінансування на кожен бюджетний рік по кожній конкретній програмі.

Основною метою розробки та реалізації програм розвитку сільських територій є вирішення актуальних проблем з максимально ефективним використанням ресурсів. Важливою необхідністю є запровадження оцінки ефективності та результативності програм розвитку на усіх рівнях державного управління, первинною ланкою варто визнати районні управління сільського господарства і продовольства, на які слід покласти функції моніторингу та координації оцінки ефективності програм розвитку сільських територій.

На обласному рівні основну увагу необхідно приділити розробці програм безпосередньо сільських територій, оскільки значна кількість життєво необхідних питань залишаються поза увагою і не забезпечені взагалі, або частково забезпечені бюджетною фінансовою підтримкою.

Через низьку самостійність сільських регіонів в процесі формування власних програм і стратегій стабілізації та поліпшення рівня життя селян необхідністю є перебудова практики прийняття і розробки програм соціально-економічного розвитку. Розробка перспективних планів подальшого розвитку сільських територій повинна враховувати існуючі обласні стратегії, методи стратегічного управління та планування. Як результат кожен з них буде розв'язувати актуальні соціальні проблеми та не попереджує їх виникнення.



Moroz Tetiana, Candidate of Economics, the assistant lecturer of Information Systems and Technologies, Mykolayiv National Agrarian University, 9, Paryzka Komuna Str. Mykolayiv, 54020 Ukraine; *e-mail*: moroz-to@mail.ru. *Membership in the most important professional or academic institutions*: participants of International Scientific Club "Galiei". *Professional orientation or specialization*: Master of Accounting and Auditing. *She graduated*: 2010 – Mykolayiv State Agrarian University. *The most relevant publication outputs*: 1. Moroz T. O. Overall integrated assessment of rural areas sustainable development / T. O. Moroz // Global Scientific Potential: scientific and practical journal. – St.Petersburg. – № 3(36). – pp. 115-118. 2. Moroz T. O. The methods of sustainable development of rural areas assessment territories / T. O. Moroz // Economics and Finance: scientific journal. – Dnepropetrovsk, 2014. – №3. – pp. 28-33.

Syrtsava Svitlana, Candidate of Economics, associate professor of Accounting and Auditing Department, Mykolayiv National Agrarian University, 9, Paryzka Komuna Str. Mykolayiv, 54020 Ukraine; *e-mail*: sirochek7@mail.ru. *Membership in the most important professional or academic institutions*: participants of International Scientific Club "Galiei". *She graduated*: 2004 – Mykolayiv State Agrarian University. *Professional orientation or specialization*: Master of Economics in Accounting, Auditing and Finance. *The most relevant publication outputs*: 1. Resource providing of the Innovative Development of Agricultural Enterprises: Monograph / N. M. Sirenko, S.V. Syrtsava. — Mykolayiv : MNAU, 2015. — 266 pp. 2. Syrtsava S. V. Information and Advisory Services as a Factor of Providing the Innovative Development of Agricultural Sector of Economics / S. V. Syrtsava // The Young Scientist — 2015. — No.2 (17). Volume.6. – pp. 1378-1381.



Отже, доцільною є розробка програм сталого розвитку сільських територій державними адміністраціями районного та обласного рівня, з обов'язковим подальшим їх обговоренням на рівнях сільських, селищних рад району, області та держави. За таких умов буде врахована думка селян та їх реальні проблеми, включені конкретні заходи спрямовані на покращення рівня життя сільського населення, соціального та екологічного стану сільських територій кожного рівня.

Список літератури

- [1] Гончаренко І. В. Соціально-економічний розвиток сільських територій регіону: проблеми теорії та практики : монографія / І. В. Гончаренко / – І-т регіон. досліджень НАН України. – Львів, 2009. – 370 с.
- [2] Державна цільова програма сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року // Економіка АПК. – 2010. – №7. – С. 3-15.
- [3] Реалізація ініціативи «Рідне село» сприятиме формуванню середнього класу в українському селі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua>.
- [4] Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Вайс К.Г. / Пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 671 с.

References

- [1] Honcharenko I. V. Sotsialno-ekonomichnyi rozvytok silskykh terytorii rehionu: problemy teorii ta praktyky : monohrafiia / I. V. Honcharenko/ – I-t rehion. doslidzhen NAN Ukrainy. – Lviv, 2009. – 370 s.
- [2] Derzhavna tsilova prohrama staloho rozvytku silskykh terytorii na period do 2020 roku // Ekonomika APK. – 2010. – #7. – S. 3-15.
- [3] Realizatsiia initsiatyvy «Ridne selo» spriyatyme formuvanniu serednoho klasu v ukrainskomu seli [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://minagro.gov.ua>.
- [4] Vais K. H. Otsiniuvannia: metody doslidzhennia prohram ta polityky / Vais K.H. / Per. z anhl. R. Tkachuka ta M. Korchynskoi; nauk. red. per. O. Kiliievych. – K. : Osnovy, 2000. – 671 s.