

УДК 332.122

**Мацола М.М.***кандидат економічних наук,**доцент кафедри теоретичної та прикладної економіки  
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника***Мацола С.М.***кандидат економічних наук,**доцент кафедри менеджменту і маркетингу  
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника***АНАЛІЗ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМ РОЗВИТКОМ У КРАЇНАХ ЄС****ANALYSIS OF THE RURAL DEVELOPMENT GOVERNANCE  
IN THE EU COUNTRIES****АНОТАЦІЯ**

У статті проведено аналіз підходів і моделей управління сільським розвитком у країнах Європейському Союзі як на наднаціональному (керівні органи ЄС), так і на національному рівнях, в економічній та інституціональній площинах, які сприяли підвищенню якості реалізації політики сільського розвитку. Враховуючи складність консолідації системи управління сільським розвитком у країнах Євросоюзу, виявлено особливості їх функціонування.

**Ключові слова:** сільський розвиток, управління сільським розвитком, сільські території, модель мережевої координації, система управління, децентралізація, органи місцевого самоврядування.

**АННОТАЦИЯ**

В статье проведен анализ подходов и моделей управления сельским развитием в странах Европейского Союза как на наднациональном уровне (органы ЕС), так и национальном, в экономической и институциональной плоскостях, которые способствовали повышению качества проведения политики сельского развития. Учитывая сложность консолидации системы управления сельским развитием в странах Евросоюза, выявлены особенности их функционирования.

**Ключевые слова:** сельское развитие, управление сельским развитием, сельские территории, модель сетевой координации, система управления, децентрализация, органы местного самоуправления.

**ANNOTATION**

Approaches and models of the rural development policy in the EU, as the result of the governance process, both at the supranational (the governing bodies of the EU) and individual countries levels in economic and institutional areas are analyzed as well as the contribution to the improvement of the rural development quality policy. Taking into account the complexity of the rural development management consolidation in the European Union peculiarities of their functioning are indicated.

**Keywords:** rural development, management of rural development, rural areas, the model of network coordination, governance, decentralization, local governments.

**Постановка проблеми.** Попри те, що Концепція сільського розвитку знайшла своє відображення в науковій літературі України, відчувається недостатність вивчення процесу управління як на національному, так і на регіональному рівнях. Використання ефективних моделей управління є актуальним в умовах необхідності проведення децентралізації та передачі частини повноважень органам місцевого самоврядування. Потреба у реформах та пошуку ефективних підходів зумовлена політикою зближення з Європейським Союзом і ство-

ренням спільних ринків у рамках зони вільної торгівлі України з країнами ЄС. Для цього потрібно досягти максимальної гармонізації законодавства та підходів до управління сільським розвитком за стандартами, які використовуються в ЄС.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В українській економічній літературі висвітлення проблем сільського розвитку знайшли своє відображення в працях Ю.Е. Губені, О.А. Богуцького, О.М. Бородіної, П.Т. Саблука, В.В. Юрчишина та ін. Серед зарубіжних учених значний внесок у дослідження процесу управління сільським розвитком у країнах ЄС зробили Ф. Мантіно, М. Гудвін, Г. Стокер.

**Мета статті** полягає в аналізі наявних підходів та моделей системи управління сільським розвитком у країнах ЄС, виявленні особливостей їх функціонування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Новий формат політики сільського розвитку, який створювався останніми роками в Європі, орієнтований на зміцнення ролі місцевого управління через підтримку партнерства органів самоврядування та населення. Слід зазначити, що сільський розвиток в Європі – це, по-перше, ринковий механізм, заснований на індивідуальній реакції економічних агентів на цінові сигнали; по-друге – ієрархічний механізм, заснований на будь-якій формі влади, яка встановлює економічним агентам правила поведінки; по-третє – це мережевий механізм (network coordination), за якого координація досягається через низку економічних інститутів, які регулюють відносини між цим агентами.

У зарубіжній літературі поняття «сільське управління» пов'язано з питаннями кооперації на місцевому рівні із залученням органів місцевого самоврядування до управління. На місцевому рівні необхідним є створення системи управління, яка б залучала самий широкий спектр агентств та інститутів, що походять із державного і приватного секторів, включаючи добровільні громадські організації. Розуміння цих питань дасть можливість сконцентрувати державну політику, а головне – мати розуміння

механізмів, що роблять більш ефективною політику сільського розвитку. Із цієї точки зору цінність теорії управління полягає в її здатності пропонувати інструменти для розуміння природи й еволюції процесів прийняття рішень [7].

Визначення процесу управління сільським розвитком під час детального вивчення різних наукових праць є дещо складним для сприйняття, оскільки не завжди чітко визначені основні риси даного процесу. Саме праці М. Гудвіна роблять вагомий внесок у розуміння того, що являє собою процес управління [3; 7].

Насамперед управління (governance) слід відрізнити від форми управління чи правління (government) у тому сенсі, що перше значення має дуже широке тлумачення. Форми управління або правління (government) у сучасній державі належать до формальної інституційної структури. Управління (governance) «...зосереджене на розподіленні функцій прийняття рішення як усередині, так і поза державою. Воно фокусується на взаємозалежності між урядовими та неурядовими суб'єктами у вирішенні економічних і соціальних проблем. Управління стосується співпраці між урядовими та неурядовими організаціями, а саме як досягається мета колективної дії й як усі питання і критичні ситуації вирішуються в моделі управління» [7].

Ця ж відмінність понять повинна застосовуватись і на локальному рівні. Щоб відрізнити правління як інституційну структуру від правління як виду діяльності, в англійській мові є два різних слова: government і governance. Government як об'єкт має на меті встановлення місцевого керівництва; governance як об'єкт має сукупність взаємозв'язків, які на місцевому рівні встановлює керівництво. До управління сільськими територіями залучаються різні рівні керівництва, сукупність інститутів і суб'єктів, які приймають участь у процесах колективного прийняття рішень, установлюються формальні і неформальні мережі суб'єктів відносин.

Ураховуючи масштабність та складність консолідації системи управління сільським розвитком у цілому для країн Євросоюзу, можна зробити порівняння, використавши для цього найпоширеніші моделі, які застосовують у широкомасштабних системах.

Так, модель мережевої координації широко використовується в управлінні сільським розвитком країн ЄС. Управління сільським розвитком розглядається як багатомережева модель. Це твердження слід розуміти передусім у тому сенсі, що в процес втягується величезна кількість осіб, які взаємодіють між собою, це різні рівні влади і політичної участі, різні функції і різні способи відносин між рівнями управління й економічними суб'єктами [4].

Для розуміння системи управління насамперед слід скласти свого роду карту рівнів управління і системи участі з урахуванням кількості осіб, залучених до процесу на кожному рівні. Це непросте завдання, оскільки з часом інститу-

ційні зміни і сама державна політика створили різні рівні управління, де різні учасники цього процесу мають загальні або специфічні повноваження залежно від цілей та завдань політики в кожному конкретному випадку.

Нерідко трапляється, що функції, повноваження та ролі дублюють одна одну і конфліктують між собою на різних рівнях управління. Звідси випливає необхідність взаємозв'язків і координації (горизонтальної та вертикальної) між структурами, залученими в політику, і на місцевому рівні – форми кооперації між державними та приватними структурами, формальні і неформальні відносини, мережа суб'єктів та ін., які роблять свій внесок у створення нового формату управління низового рівня.

Багато систем управління, включаючи ті, які належать до сільського розвитку, є багаторівневими. Багаторівневий характер управління є реальністю в багатьох розвинених країнах. Він включає розподіл повноважень між різними рівнями влади та суб'єктами відносин, за якого кожен вносить свої ресурси і знання.

Виокремлюють щонайменше чотири рівні управління сільським розвитком (рис. 1):

- національний рівень збігається з державним;
- регіональний рівень – концепція і розміри регіону можуть бути дуже різними, що створює проблеми зіставлення для аналізу;
- проміжний рівень (субрегіональний) – може відігравати значну роль у системах із сильною децентралізацією або в дуже великих регіонах; мова йде про проміжний рівень між областями та місцевим рівнем (прикладом може бути рівень провінцій в Італії, департаментів у Франції, графств у Великобританії);
- місцевий (локальний) рівень – найбільше підходить до місцевого самоврядування, до громадянського суспільства, для приватних і державних суб'єктів, які просувають проекти розвитку на місцевому рівні.

Якщо проміжний рівень, як правило, отожднюється з адміністративною одиницею, місцевий рівень не обов'язково пов'язаний з адміністративним.

Терміни «місцевий», «локальний» зазвичай є синонімами термінів «комунальний», «муніципальний» – рівень села, району або це обмежені за розмірами території, на яких специфічні агентства реалізують проекти розвитку. У цьому разі терміни «місцевий», «локальний» можуть означати сукупність приватних і громадських суб'єктів відносин для просування партнерств на певній території.

В європейському контексті багаторівневе управління, безумовно, має і більш складну структуру через присутність п'ятого рівня, наднаціонального (керівні органи Європейського Союзу). Наднаціональний рівень управління представлений таким інститутами, як Рада Європи, Європарламент і Європейська Комісія, які відіграють вирішальну роль у визна-

ченні основних законів. Дискусія про роль ЄС в управлінні окремими країнами дає змогу виділити три основні моменти:

– національна і регіональна політика завжди мала простір для маневру, чітко окреслений правилами і процедурами, прийнятими у Співтоваристві;

– саме завдяки впливу Спільноти в результаті зсуву центру ваги у прийнятті рішень (це визнають багато аналітиків) були продемонстровані певні успіхи в здатності уряду управляти політикою сільського розвитку і регіональною політикою;

– на сам процес децентралізації в багатьох країнах вплинула політика співфінансування зі структурними фондами.

На кожному рівні є свої специфічні суб'єкти не тільки з інституційної точки зору, але вони також належать до різних професійних організацій, асоціацій, економічних і соціальних представництв. Відносна важливість і специфічна роль різних рівнів змінюються залежно від інституційної структури кожної країни. У країнах із централізованою системою управління переважає національний рівень, і навпаки, проміжний і регіональний рівні мають більше значення в країнах із більш децентралізованою системою управління.

Таким чином можна виділити три системи управління.

**1. Централізовані системи.** За такої системи велика частина функцій програмування й управ-

ління передана у ведення національних органів управління. Вибір місцевих партнерств або відбір індивідуальних проектів на низовому рівні знаходяться в компетенції національних органів або регіональних організацій, а ті, своєю чергою, підпорядковуються національному рівню. Найбільш поширені проблеми координації виникають на національному рівні між різними підрозділами національних органів.

**2. Децентралізовані системи.** Тут присутність національних органів у поточному управлінні істотно знижена (програми переважно визначаються і приймаються на регіональному рівні) і стосуються переважно стратегічного планування, розміщення фінансових ресурсів. Між нижчестоящими рівнями встановлюються загальні правила для важливих функцій програмування, таких як моніторинг та оцінка результатів. Ці системи відрізняє не тільки велика роль регіонального рівня, але й і велика залученість проміжних та низових рівнів. Для того щоб кваліфікувати систему як децентралізовану, недостатньо тільки регіональної присутності, потрібна і сукупність функцій, які реалізуються на більш низькому рівні. Наприклад, відбір індивідуальних проектів і децентралізоване фінансове управління представляють собою ключові функції для перевірки існування ефективної децентралізації на рівні низового партнерства.

Іншою характерною рисою децентралізованих систем є присутність великої кількості

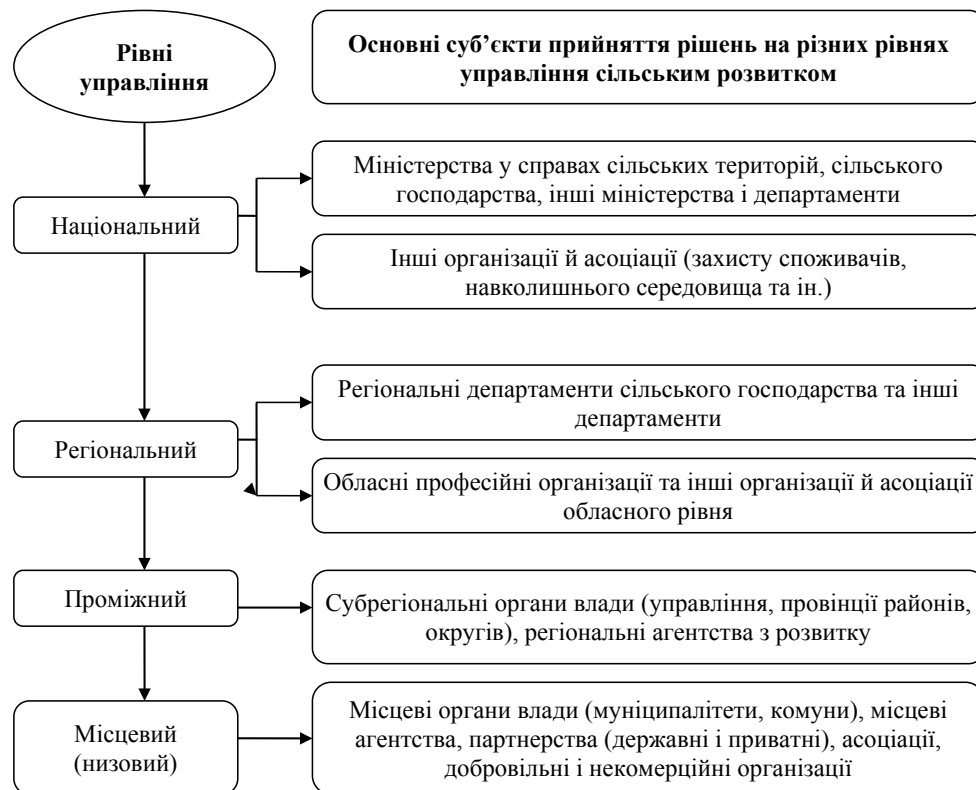


Рис. 1. Багаторівнева система управління політикою сільського розвитку в країнах ЄС

діючих осіб (інститутів, асоціацій, різних типів організацій та ін.), що тягне за собою необхідність координації на декількох рівнях управління, включаючи місцевий.

**3. Змішані системи** (засновані на концентрації між суб'єктами відносин). У цих системах не тільки є велика кількість учасників, як і в попередньому випадку, але діє сукупність процедур і правил, які дають змогу чітко розподілити процес прийняття рішень між дійовими особами як по вертикалі, так і по горизонталі всередині відповідних контрактів між різними учасниками, які самі ці процедури і правила встановлюють. Цей контрактний підхід зобов'язує учасників брати на себе відповідальність і слідувати прийнятим оперативним цілям.

Особливість цієї моделі полягає в тому, що деякі ключові переходи етапів програмування та управління встановлювалися в ході прийняття спільних рішень. Оперативне здійснення завдань передається регіональній владі і проміжним установам, агентствам залежно від інституційної системи.

Основними сподіваннями в країнах Європи є те, що децентралізація поліпшить результативність реалізації політики розвитку, наблизивши заходи підтримки до потреб і пріоритетів, про які заявляли органи місцевого самоврядування. Ця фаза програмування повинна була б підвищити роль децентралізованого управління політикою в набагато більшому ступені, ніж у попередні періоди. Насправді процес децентралізації давався з великим опором і конфліктами деякою мірою по всій Європі.

Попри передачу значної частини повноважень зверху з національного рівня централізована модель управління сільським розвитком широко використовується у Франції, Греції. Значною мірою централізація використовується в Австрії, Данії, Швеції, Ірландії, Нідерландах. У цих країнах понад 40% коштів, які йдуть на сільський розвиток, перерозподіляються із центру, хоча із залученням органів місцевого самоврядування [4].

Протилежна цій децентралізована модель, природно, використовується в країнах, в яких явно домінує інституційна структура із сильними повноваженнями регіонів як у силу сформованої федеральної адміністративної системи (наприклад, у Німеччині), так і в результаті передачі повноти повноважень та функцій в аграрному секторі з національного рівня на регіональний (наприклад, в Італії). Німеччина та Італія – єдині країни, в яких процес програмування й управління регіональною політикою сільського розвитку повністю переданий регіонам із збереженням ролі і координації за центральною владою.

Особливої уваги заслуговує також модель Великобританії, в якій не існує єдиного плану розвитку, а цілих чотири (Північна Ірландія, Уельс, Шотландія й Англія). У цьому разі сумнівно говорити про повністю децентралізовані

моделі, оскільки тут децентралізація стосується тільки трьох перших провінцій (Північної Ірландії, Уельсу, Шотландії) як у силу передачі наявних повноважень, так і в силу розмірів самих провінцій, в яких модель управління подібна до моделей у найбільш великих областях Італії. Для Англії це не так, оскільки її модель за своїм характеристиками більш подібна до моделей великих європейських країн [6].

Між двома цими альтернативними моделями розташовуються інші країни, які займають проміжне становище, оскільки мають характеристики однієї і другої моделей. До цієї третьої групи належать Іспанія, Португалія, Фінляндія і Бельгія, які вибрали свого роду співіснування між національним і регіональним управлінням. Цей вибір був зроблений на основі критерію завдань і розподілу ресурсів між державою і регіонами. Держава закріпила за собою деякі заходи регулювання, вважаючи, що вони можуть краще втілюватися на національному, а не на регіональному рівні. Йдеться про заходи щодо супроводу (агроекологію, достроковий вихід на пенсію, лісонасадження), а також заходи з підтримки депресивних районів.

Причинами деякого зміщення в бік централизованної моделі підтримки сільського розвитку в країнах Європи пояснюється різними факторами впливу, серед яких основними є:

– традиція адміністративного управління та інституційного середовища, що склалася в різних країнах, жорстко визначає вибір у разі передачі повноважень за прямого управління програмами (Німеччина з її сильною структурою федерального устрою, з одного боку, і Франція з її традицією централизованної структури управління – з іншого, представляють дві крайні лінії, між якими групуються всі інші країни);

– наявне протиставлення між централизованною і децентралізованою моделями, яке виникло з досвіду минулих програм і яке з часом зрушило чашу терезів на користь першої моделі, спровокувавши її поширення на європейському рівні;

– потреба гарантувати досягнення більшої ефективності заходів, які носять не регіональний, а наднаціональний характер, і для яких регіональне управління могло б виявитися занадто вузьким і несумісним із цілями, для яких вони розроблялися.

Протиставлення у виборі тієї чи іншої моделі відбувається через переконання, що якщо децентралізація може означати більш високу результативність реалізації політики сільського розвитку, то централизованній моделі зазвичай відповідає більш висока ефективність у витратанні коштів, яка розуміється, зокрема, як дотримання термінів реалізації програм підтримки й як досягнення економії на масштабах адміністративного управління [6].

**Висновки.** Еволюція політики Європейського Співтовариства зробила значний внесок у фор-

мування нової конфігурації управління на різних рівнях (національному, регіональному та місцевому) в різних країнах-членах. Таким є введення національного стратегічного плану в структуру програмування і відносини між різними рівнями (національним і регіональним) у країнах із сильною регіональною децентралізацією, таких як Німеччина та Італія.

Як впливає із зіставлення моделей різних європейських країн, системи управління та напрями їх еволюції віддзеркалюють динаміку внутрішнього розвитку інституціональних структур в окремих країнах, що зводиться до чотирьох основних змін:

- важливість місцевих урядів, а в деяких країнах – проміжного рівня управління;
- утвердження моделей взаємозв'язків, особливо по вертикалі (держава-регіон), заснованих на методах кооперації та програмування;
- поширення на місцевому рівні державно-приватних форм кооперації (партнерств) для визначення та управління проектами розвитку;
- зростання в деяких країнах ролі різних типів агентств місцевого розвитку, які взаємодіють із місцевими та/або регіональними державними органами і місцевими операторами. Ці агентства виконують різні функції залежно від наявних поставлених цілей і контексту політики.

Динаміка цих процесів та їх результати мають важливе значення в управлінні політикою сільського розвитку, хоча їх значення змінюється від країни до країни. Основними результатами є встановлення моделей кооперації, поліпшення комунікацій і співпраці вертикального і горизонтального рівня управління, скорочення транзакційних витрат, зростання інтеграції між різними інструментами політики сільського розвитку. Ці результати, тим не менш, досі не отримали поширення по всій території, а головне – вони не консолідувалися і потребують постійного підживлення через дії щодо супроводження і підтримки.

Отже, в європейській політиці сільського розвитку будуть виникати все нові підходи і моделі управління. Їх виникнення є результатом імпульсу, отриманого як із наднаціонального рівня (керівні органи ЄС), так і від окремих країн, оскільки ці моделі виникли як наслідок загальних тенденцій, що відбуваються в економічній та інституціональній системах. Це призводить до підвищення якості політики сільського розвитку, що стає видним на різних рівнях (національному, регіональному, місце-

вому). Зокрема, найбільш висока динаміка в цьому сенсі спостерігається в управлінні на місцевому рівні.

Тим не менше, слід зауважити, що продовжують залишатися розбіжності у взаємовідносинах між різними рівнями, у вертикальній і горизонтальній координації, в інтеграції між різними інструментами підтримки для досягнення загальних стратегічних цілей різних напрямів політики. Ці розбіжності, по суті, продовжують породжувати політику з сильним галузевим ухилом, яка характеризується поділом інструментів, ресурсів та інститутів. Усе більша увага й організаційні зусилля спрямовуються на поліпшення інституціональної системи для більш ефективного управління витратами. Зусилля стали ще більш значущими через зміцнення механізмів контролю та управління витратами Співтовариства. Це означає також зрушення фокусу управління країн-членів з якості та результативності політики сільського розвитку в бік підвищення ефективності витрат.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Berg I. Education and jobs: the great training robbery / I. Berg. – N.Y.: Percheron Press / Eliot Werner Publications, 2003. – 266 p.
2. Commissione Europea (2007): Preparing for the "Health Check" of the CAP reform, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, COM (2007).
3. Goodwin M. (2005): Rural Governance: a review of relevant literature, paper prepared for ESRC, Countryside Agency and DEFRA.
4. Mantino F. (2005): "The vertical co-ordination in the rural governance", in proceedings of the International Conference OCDE, Designing and implementing rural development policies, Oaxaca, Mexico, 7-8 Aprile.
5. Marsden T., Murdoch J. (1998): "Editorial: The shifting nature of rural governance and community participation", Journal of Rural Studies, 14 (1), 1-3.
6. Shucksmith M. (2006): "The governance of Rural England: recent developments", paper presentato al Seminario INEA su "Sviluppo rurale, Governance e Programmazione 2007-2013", Roma, 19-20 luglio.
7. Stocker G. (1997): "Public-private partnerships and urban governance", in Partners in Urban Governance: European and American experiences, ed. G. Stocker, pag. 1-21, Mac Millan, London.
8. Бородіна О. Соціальні інновації в системі сільського розвитку: концептуальні підходи / О. Бородіна // Економіка України. – 2010. – № 9. – С. 68–77.
9. Губені Ю. Розвиток сільських територій: деякі аспекти європейської теорії і практики / Ю. Губені // Економіка України. – 2007. – № 4. – С. 62–70.