

УДК 338.984

Недбалюк О.П.

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки підприємства та міжнародної економіки
Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету*

ІНСТИТУЦІЙНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ НА ПРОГРАМОВІЙ ОСНОВІ: ДОСВІД США ДЛЯ УКРАЇНИ

INSTITUTIONAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF RURAL DEVELOPMENT WHICH ARE BASED ON PROGRAMMING: EXPERIENCE OF USA FOR UKRAINE

АНОТАЦІЯ

Актуальність наукового опрацювання питань інституційно-го та методологічного забезпечення територіального розвитку визначається перш за все потребою в створенні інструментів ефективного використання додаткових фінансових можливостей, які отримали органи місцевого самоврядування в результаті бюджетної децентралізації. У статті викладено основи діяльності інституцій в США, що забезпечують консультативний супровід створення та реалізації програм розвитку сільських територій. Визначено напрямки вдосконалення методології розробки таких програм в Україні на основі досвіду США. Аргументовано потребу в подальшому науковому опрацюванні означеної проблематики.

Ключові слова: програма, децентралізація, розвиток, інституція, методологія, дорадча служба.

АННОТАЦИЯ

Актуальность научного исследования вопросов институционального и методологического обеспечения территориального развития определяется прежде всего потребностью в создании инструментов эффективного использования дополнительных финансовых возможностей, которые получили органы местного самоуправления в результате бюджетной децентрализации. В статье изложены основы деятельности институций в США, которые обеспечивают консультационное сопровождение создания и реализации программ развития сельских территорий. Определены направления совершенствования методологии разработки программ в Украине на основе опыта США. Аргументирована потребность в дальнейших научных исследованиях обозначенной проблематики.

Ключевые слова: программа, децентрализация, развитие, институция, методология, консалтинговая служба.

ANNOTATION

The relevance of scientific study on institutional and methodological support of territorial development is defined in article such a needed tools for create efficient use of additional financial opportunities that local governments obtain as a result of fiscal decentralization. In the article the described foundations of institutions in the US, which are providing consultative, support the creation and implementation of rural development programs. The directions of improvement of methodology development program in Ukraine based on the US experience are defined. At the article are argued the need for further scientific research the above mentioned issues.

Keywords: program, decentralization, development, institution, methodology, advisory service.

Постановка проблеми. Процес децентралізації в бюджетній сфері поки що не супроводжується інституційними механізмами та методологічними процедурами, які здатні забезпечити ефективність використання нових фінансових можливостей на місцевому рівні. Такий під-

хід може призвести до відсутності очікуваного позитивного ефекту від децентралізації взагалі, або до його відтермінування на довгі роки. Дана проблема має загальнонаціональний характер і її вирішення неможливе без наукового опрацювання проблематики механізму управління територіальним розвитком. Дослідження та адаптування до вітчизняних реалій зарубіжного досвіду в сфері розвитку сільських територій на програмовій основі є надзвичайно важливим в даному контексті.

Зарубіжний досвід формування та використання механізму розвитку сільських територій має багато аспектів, в якості головних з них, на нашу думку, слід виділити інституційну та методологічну складові. Більшість проблем розвитку сільських територій перебувають у площині програмування, як інструменту управління, який забезпечує не лише формування плану дій, але також є інструментом мобілізації необхідних ресурсів та контролю діяльності та її результатів. Наукове опрацювання методології програмування територіального розвитку в Україні поки що не перейшло в площину практичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування. Саме тому проблема формування науково обґрунтованої моделі планування територіального розвитку на основі передового зарубіжного досвіду є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих аспектів формування сучасного механізму планування розвитку сільських територій з урахуванням зарубіжного досвіду присвячені наукові праці багатьох вітчизняних вчених-економістів, а саме: Д.П. Богині, О.А. Бугуцького, О.Г. Булавки, М.Х. Вдовиченка, П.І. Гайдуцького, Й.С. Завадського, Т.І. Заславської, Д.Ф. Крисанова, Г.І. Купалової, І.І. Лотоцького, І.І. Лукінова, М.Й. Маліка, М.Б. Махсми, І.В. Прокопи, В.П. Рябоконя, П.Т. Саблука, М.Г. Саєнка, Л.О. Шепотько, В.В. Юрчишина та інших дослідників.

Проте реалізація державної політики розвитку сільських територій до сьогодні залишається обмеженою процедурою реалізації

бюджетної децентралізації, що не поєднана з програмами розвитку як загальнодержавного в світі інструменту територіального розвитку. Такий стан становить загрозу для успішного завершення розпочатих реформ у сфері місцевого самоврядування, враховуючи складність політичної та економічної ситуації в країні. Тому дані питання потребують подальшого наукового опрацювання, яке в кінцевому рахунку має надати практичні інструменти та процедуру «карту дій» для органів місцевого самоврядування в сфері територіального розвитку.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Реформування управління системи місцевого самоврядування та територіального управління, особливо в частині врахування специфіки проблематики сільського розвитку, поки що здійснюється без цілісної концепції та без формування інструментів розвитку, особливо інституційних та методологічних. Обмеження реформ бюджетною децентралізацією та розширенням повноважень органів місцевого самоврядування не може само по собі забезпечити кінцевого ефекту, про що свідчить досвід країн, які проводили такі реформи. Наповнення місцевих бюджетів фінансами як своєрідною «сировиною» розвитку, без відповідних інструментів технологічно правильної «обробки» цієї «сировини» не може призвести до отримання необхідного продукту, як і в будь-якій іншій сфері людської діяльності. Просте «виділення коштів», що практикується сьогодні, поки що не забезпечувало і не може забезпечити кінцевих результатів сільського територіального розвитку. У світі існують інституціональні та методологічні інструменти розвитку, ефективного використання наявних ресурсів, які узагальнюються в категорії «програмування розвитку». З програмами територіального розвитку маємо парадоксальну ситуацію як в науковому, так і в практичному сенсі. З одного боку, в Україні дана тематика виглядає як така, що науково опрацьована та практично апробована, на практиці розробляються різноманітні програми. Ні для кого, хто причетний до сільського територіального розвитку, дана тематика не є новою. З іншого боку, науковий розгляд проблематики програмування є поверховий або безсистемний, немає відповідних наукових шкіл; ті програми, що розробляються місцевими органами влади, не відповідають елементарним вимогам та процедурам, що прийняті в цивілізованому світі; інституційні органи, які спеціалізовані на практичному використанні інструменту «програмування територіального розвитку», відсутні взагалі. Такий погляд автора базується на досвіді виконання річного наукового проекту за даною проблематикою (Луїзіанський державний університет, США). Можна стверджувати, що проблема формування інституційних та методологічних інструментів сільського територіального розвитку потребує подальшого наукового опрацю-

вання, формування державної політики в даній сфері і є практично значимим.

Метою статті полягає у дослідженні інституційних та методологічних засад функціонування механізму сільського територіального розвитку в США з формулюванням висновків щодо перспектив адаптації даного досвіду до умов України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інституційні та методологічні аспекти організації розвитку сільських територій є складовою частиною більш широкого поняття «управління територіальним розвитком». Його створення в Україні потребує вдосконалення наявної нормативно-правової бази, наукового обґрунтування, створення спеціалізованих інституцій, розробки та виконання комплексних програм на сучасній методологічній основі. Лише після цього постановка питання про наявність механізму розвитку сільських територій, як практичного значимої системи реформування та децентралізації системи влади, є коректною.

Програми територіального розвитку, в межах яких відбувається розвиток сільських територій, існують в усіх розвинених країнах. У Франції це «Регіональний план соціально-економічного розвитку та облаштування територій» [1], у Німеччині – «Федеральна програма організації простору» [2], в Японії – «План всебічного розвитку території країни» [3].

Заслужовує розгляду та належної оцінки досвід організації розвитку сільської місцевості у США, де домінують принципи непрямого втручання держави в регулювання розвитку сільських територій. У цій країні сформована ідеологія, за якої нормальною вважається ситуація, коли сільські жителі самі (і переважно власними ресурсами) розвивають свою територію за консультативно-інформаційної допомоги держави. Саме така модель розвитку в Україні може бути найбільш дієвою, адже відомо, що великі фінансові вкладення держави в сільську місцевість (без відповідної організаційної діяльності щодо залучення ініціативи сільських мешканців), свого часу не дали очікуваного результату.

У США головним механізмом стимулювання розвитку, залучення інвестицій та поширення інновацій в сільських територіях є спеціалізована консалтингова інституція Extension (надалі – «Екстеншн» або «Дорадча служба»). Діяльність даної інституції забезпечила очевидні позитивні результати для сільських територій США, тому запозичення даного досвіду, передусім через створення в Україні загальнонаціональної мережі дорадчих служб у сільських територіях, що працюють на сучасній методологічній основі, є, на нашу думку, одним з пріоритетних завдань, що стоять перед суспільством у сфері розвитку сільських територій.

Система «Екстеншн» в США займає дуже важливе, ключове місце в державній політиці програмування розвитку сільських територій.

Доречно зауважити, що успішний досвід функціонування даної служби в сфері розвитку сільських територій (з 1914 р.) мав наслідком те, що у 80-х роках минулого століття діяльність служби була поширена також і на міські громади. Центральне місце системи «Екстеншн» у виконанні програм розвитку сільських територій відображено на рис. 1.

Крім забезпечення освітньо-інформаційного компоненту розвитку сільських територій, американська дорадча служба «Екстеншн» виконує координаційну функцію, тобто вона є тією важливою ланкою, яка поєднує зусилля різних установ, організацій та окремих людей, які спрямовані на розвиток сільської території. У США між органами влади та дорадчою службою «Екстеншн» існують усталені взаємовідносини співпраці та координації дій з метою досягнення спільної мети – соціально-економічного розвитку сільських територій. У сучасних умовах України було б нерозумно проходити шлях формування аналогічних інституцій, орієнтуючись лише на власний досвід. Набагато краще скористатись уже наявними у світі та ефективними організаційними механізмами розвитку сільських територій.

Ідеологія є основою розуміння принципів людської діяльності, стимулом до дії в тій чи іншій сфері багатогранного людського життя.

Вчені США виділяють чотири основних принципи, на яких базується ідеологія роботи системи «Екстеншн».

1. Окрема людська особистість та її добробут є вищим пріоритетом в реалізації соціально-економічної в умовах демократичного суспільства.

2. Дім, сім'я є фундаментальною основою усієї цивілізації.

3. Сім'я є першою навчальною групою для усіх членів суспільства.

4. Утворення будь-якого стійкого типу суспільства повинно базуватись на принципах партнерства між людьми та землею (природою, оточуючим середовищем) [4, с. 54].

Наведені базові ідеї діяльності зрозумілі сільському населенню, вони визначають основну лінію практичної діяльності працівників системи «Екстеншн» у сфері сільського розвитку, забезпечують стійкість системи в мінливих історичних умовах.

Наявність системи «Екстеншн» (та її аналогів в інших розвинених країнах) як цільової інституції, що сприяє розвитку сільських територій в США на програмовій основі, в історичному аспекті розвитку суспільства відіграла величезну роль щодо формування в розвинутих країнах Заходу наступних процесів: вирівнювання рівня життя різних категорій населення, формування і домінуюча роль т. зв. «середнього класу»; постійна здатність суспільства до змін, а в результаті – до досягнення прогресу в його розвитку; наукове обґрунтування усіх змін, що відбуваються в суспільстві; підвищення ролі освіти та освітнього рівня населення у цілому [5, с. 132].

Одним з головних завдань інституцій з розвитку сільських територій в розвинених країнах є поширення знань, вмінь та навиків серед сільського населення за допомогою відповідних програм, що виконуються у тісній співпраці з органами місцевого самоврядування. Американські вчені визначають, що «...процес поширення інформації від університетів до сільського населення на сьогодні в США визначено, серед інших, як один з найважливіших, що вплинув на розвиток демократії і становлення громадянського суспільства» [4, с. 24].

Наукову основу процесу роботи працівників системи «Екстеншн», як і системи в цілому, можна відобразити у вигляді наступної схеми (складена Дж. Гамоном, Державний університет Айови) (рис. 2).

Сьогодні місією системи обслуговування «Екстеншн» визначають так: підготовка практичних демонстрацій на науковій основі та їх проведення для жителів села з метою вдосконалення існуючої у виробництві й житті селян практики або технології [6, с. 89].

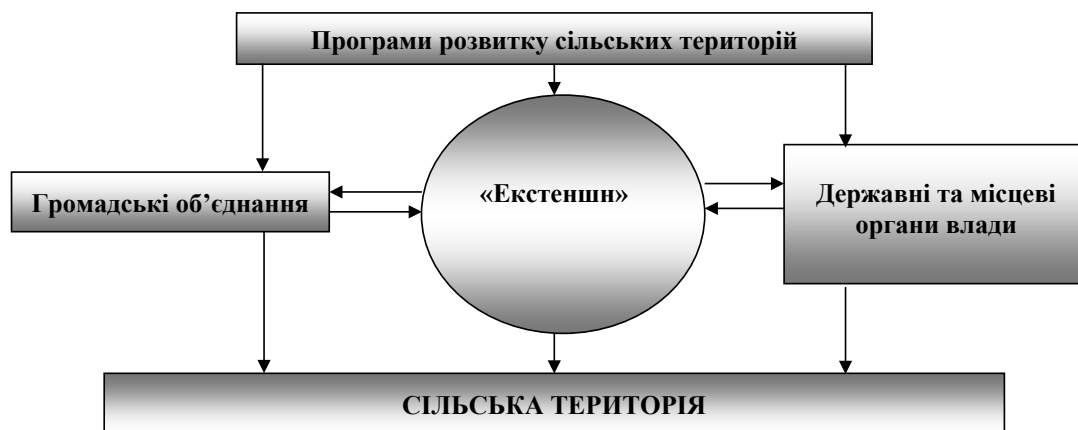


Рис. 1. Місце дорадчої служби «Екстеншн» (США) у виконанні програм розвитку сільської території

Основними сферами (програмами) діяльності «Екстеншн» у процесі підтримки сільського розвитку через сприяння в розробці та виконанні відповідних програм є: сільське господарство, домашня економіка, молодіжні програми (т. зв. клуби «4-H») і розвиток сільських громад. В організаційному сенсі кожен з напрямків є окремим відділом того чи іншого офісу «Екстеншен». Відповідно і розподілені обов'язки між окремими працівниками служби.

Програма розвитку сільських громад зорієнтована на покращання екологічних, економічних, соціальних, культурних і організаційних умов життя та роботи сільських жителів. Програми навчання містять різні теми, такі як лідерство, управління, використання резервів, створення робочих місць, якість води, безпека харчування, економічний розвиток та ін. Кожен із напрямків навчання має свою специфічну мету, але всі вони в комплексі (через програму) зорієнтовані на покращання якості життя сільського населення.

Формування лідерів в різних сферах сільського життя і зусилля по забезпеченню повноцінного цивілізованого життя в сільській місцевості країни є головними пріоритетами програм розвитку. Програми підтримки лідерів «... призначені зробити людей та їх життя більш

ефективними і, крім того, допомогти їм зробити вибір стосовно того, що саме вони хочуть робити» [6, с. 102].

У концептуальному плані методології роботи «Екстеншн» у США зараз виділяють триєдину модель, основними компонентами якої є: 1) впровадження нових технологій виробництва та стилю життя в сільській території; 2) вирішення проблем; 3) освіта, поширення знань.

За визначенням вченого П. Бовула, термін «програма» слід ототожнювати перш за все з тим кінцевим результатом, який досягається через усі види діяльності органів управління територіальною громадою, що проводяться із залученням професіоналів та орієнтовані на клієнтів програм – жителів територіальних громад [7, с. 23].

Програмування в США визначається як процес постійної і спільної діяльності, до якої залучають як спеціалістів, так і непрофесіоналів у сфері соціально-економічного розвитку, під час якого проблеми визначені, завдання діяльності поставлені і робота по досягненню запланованих завдань виконується.

У процесі стратегічного програмування в США виділяють вісім головних етапів діяльності, з яких він складається.

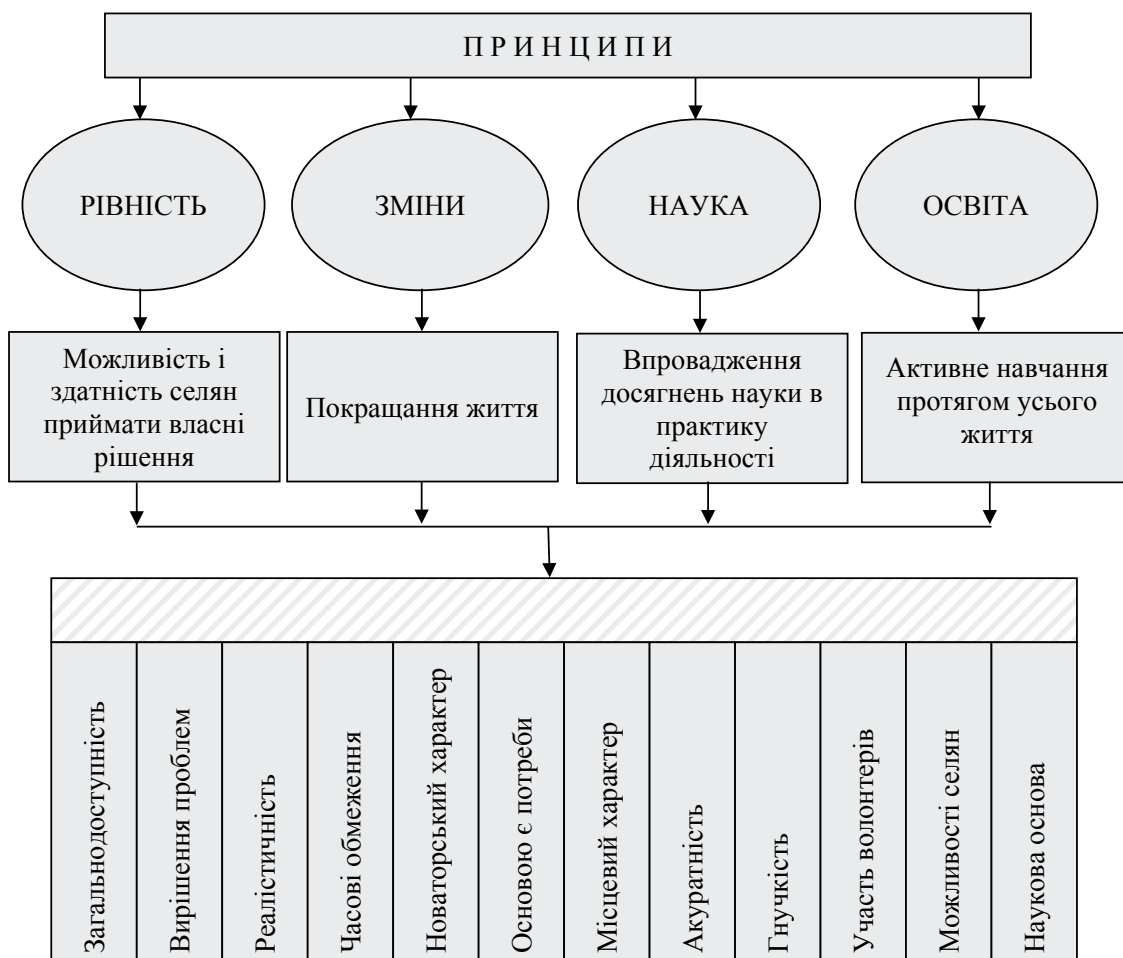


Рис. 2. Наукові принципи діяльності служби «Екстеншн» у сфері розвитку сільських територій США

1. Збір фактичної інформації.
2. Аналіз ситуації.
3. Ідентифікація проблем.
4. Визначення завдань.
5. Складання робочого плану виконання робіт.
6. Виконання робочого плану програми.
7. Оцінка прогресу в процесі виконання робочого плану програми.
8. Оцінка кінцевих результатів виконання програми.

Процес програмування в цілому поділяється на дві основних стадії: перша, – планування програми (етапи з першого по четвертий); друга – діяльність по виконанню програми (етапи з п'ятого по сьомий включно з числа вищенаведених). Восьмий етап – оцінка кінцевих результатів програми – поєднує дві наведені стадії програмування, оскільки в її процесі оцінюється як якість планування, так і діяльність по виконанню програми, тобто усі попередні сім етапів.

Порівняльна характеристика методології розробки програм у США та в Україні є необхідною і потребує подальших досліджень. Основною причиною того, що в Україні такої методології немає, є перш за все, на нашу думку, відсутність спеціалізованої інституції, аналога американської «Екстеншн». В межах об'єму даної статті можна зробити лише узагальнююче порівняння за наведеними етапами програмування.

Збір фактичної інформації в США базується на окремій методичній основі, на даних сільськогосподарської статистики (якість роботи якої принципово відрізняється від української). Обов'язковим елементом даного етапу є опитування сільського населення (цільової групи програми), узагальнення результатів анкетування. Цих вимог в Україні при розробці відповідних програм не дотримують.

Аналіз ситуації. В США передбачає створення відповідних груп, комітетів, чітку послідовність процедур, чого в Україні немає.

Ідентифікація проблем. Для цього використовують різні методи, такі як побудова «дерева цілей», «мозковий штурм» і т. п. До даної роботи залучають науковців. В Україні знають про ці методи, але при розробці програм їх, як правило, ігнорують.

Визначення завдань. Завдання мають базуватись на попередніх процедурах розробки програми і бути в кількості 1–3. У вітчизняних програмах завдання ніяким чином не кореспондують з аналізом і мають широкий перелік (15–20).

Складання робочого плану виконання робіт. До складу програми в США включають кілька робочих планів, що містять графіки виконання робіт, фінансування, виконавців, відповідальність, результати та іншу конкретику. В Україні взагалі не вважається за потрібне розробляти робочі плани як структурну частину програми.

Виконання робочого плану програми. Будь-яка управлінська дія щодо розвитку сільських територій в США є виконанням тієї чи іншої програми, тобто без програм нічого не відбувається. В Україні програми мають декларативний характер, їх виконання в даному сенсі не є можливим, діяльність з розвитку здійснюється поза планами та програмами.

Оцінка прогресу в процесі виконання робочого плану програми, як і оцінка кінцевих результатів виконання програми, в США є обов'язковою і має чітку внутрішню процедуру і відповідні наслідки. В Україні, як правило, ігнорується.

Щоб переконатись у достовірності наведених оцінок, достатньо оглянути будь-яку вітчизняну програму з розвитку сільської території (району, області) через призму наведених восьми етапів методики програмування, що використовуються в США.

Американський досвід організації розвитку сільської території через дорадчу службу корисний для нас, він навіть уже певною мірою адаптований до умов України в результаті виконання проекту міжнародної допомоги на основі договору між Луїзіанським державним університетом (США) та Вінницьким державним аграрним університетом (у 2009 р. університет отримав статус національного). Проект виконувався в 1999–2002 рр. Діяльність проекту поширювалась на сільську територію Вінницької області. І незважаючи на те що цільовою групою проекту були фермерські господарства області, фактична діяльність проекту поширювалась на усе сільське населення області за аналогією методики роботи дорадчої служби в США.

Успіх проекту в розвитку фермерства та сільської території області став основою того, що на його основі був відкритий новий проект (2003–2006 рр.), який, по суті, став продовженням і розширенням попереднього на Черкаську та Хмельницьку області. Основними досягненнями цих проектів є навчання значної маси сільських жителів Подільського регіону новим методам ведення бізнесу на селі та забезпечення соціальних умов на селі власними силами. У результаті річного стажування автора даної статті в США за програмою «Фулбрайт», через відповідні публікації в Україні, створена наукова основа для розробки відповідних програм на сучасній методологічній основі [8, с. 3]. У процесі діяльності проектів була підготовлена також значна частина спеціалістів у сферах дорадництва, розробки і виконання програм розвитку сільських територій. Проектами було ініційовано створення значної кількості громадських інституцій, метою діяльності яких є розвиток сільської території. Це кредитна спілка фермерів, обслуговуючі кооперативи, молодіжні клуби та ін. З припиненням фінансування проекту дана діяльність не знайшла розвитку. Для використання наявних наукових та практичних набутоків у даній сфері і досягнення

позитивного ефекту від децентралізації необхідною є лише політична воля системи влади в Україні.

Висновки. Вступ України до ЄС є бажаною, але далекою стратегічною перспективою, тому для нас більш актуальним є не стільки польський досвід (незважаючи на територіальну близькість) в отриманні грантів від ЄС на розвиток сільської території, скільки досвід країн – старожилів ЄС та США, що створили системи організації розвитку сільських територій власними силами.

О. Бородіна та І. Прокопа зазначають: «...поряд з адаптацією зарубіжних підходів до наших умов слід сповна використати вітчизняний досвід у розв'язанні соціально-економічних проблем села окремими територіальними громадами, сільськогосподарськими підприємствами, цілими адміністративними районами і позитивні приклади реалізації в Україні ряду проектів міжнародної технічної допомоги» [9, с. 76].

Погоджуючись з даною точкою зору, можна визначити, що стратегія розбудови сучасного механізму організації сільських територій України, особливо в умовах економічної кризи, має базуватись на власних інституційних, організаційних, фінансових та інтелектуальних можливостях з урахуванням як власного, так і зарубіжного досвіду.

Організація розвитку сільських територій в Україні має відповідати загальним завданням децентралізації системи влади і базуватись на дієвій інституційній та методологічній основі розробки та виконання програм розвитку. У даному відношенні успішний досвід США (він був активно використаний багатьма країнами) є дуже важливим, він потребує подальших досліджень та адаптації до тих соціально-економічних умов, що склались зараз у нашій

країні. Подальші наукові дослідження в даному напрямку потребують вивчення історичного та наявного в Україні досвіду програмування розвитку, зарубіжного досвіду та наукового обґрунтування інституційних та методологічних засад територіального розвитку. Критерієм наукової обґрунтованості програм розвитку сільських територій має бути ефективність організації розвитку сільської території, яка є співвідношенням ресурсів (витрат) на управління розвитком та результатів розвитку.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Ткачук А. Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації / А. Ткачук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pdp.org.ua/analytics/local.../979-28a-a5>.
2. Німеччина: Загальні відомості про країну [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://interof.chnu.edu.ua/index.php?page=ua/06grants/x_xnim.
3. Степачкина Е.А. Планирование и прогнозирование в условиях рынка / Е.А. Степачкина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://books.google.com.ua/books?id=FMbhAwAAQBAJ&pg>.
4. Bliss, R.K., ed. 1952. The spirit and philosophy of Extension work. Washington, D.C.: United States Department of Agriculture and Epsilon Sigma Phi.
5. Ward, B. 1962. The rich nations and the poor nations. New York, NY: W.W. Norton.
6. Boone, E. J.; Pettit, J., and Safrit, R.D. 1994. Program evaluation in Extension. Journal of Extension Systems 10 (1): 87-121.
7. Boyle, P. 1981. Planning better programs. New York, NY: McGraw-Hill
8. Недбалюк О.П. Програми розвитку сільської місцевості як теорія, методологія і практика діяльності дорадчих служб в США : [монографія] / О.П. Недбалюк. – Вінниця : Поділля-2000, 2005. – 160 с.
9. Бородіна О., Прокопа І. Сільський розвиток в Україні / О. Бородіна, І. Прокопа // Економіка України. – 2009. – № 4. – С. 74–85.