

УДК 351.75:336.14:352(477.83)
© 2015

М.І. БУРЯК,
аспірант

Університет митної справи
та фінансів,
м. Дніпропетровськ, Україна
E-mail: Misha.Buryak@gmail.com
м. Дніпропетровськ, вул. Рогальова, 8

РЕГІОНАЛЬНІ
АСПЕКТИ РОЗВИТКУ
ПРОДУКТИВНИХ СИЛ
СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ
У КОНТЕКСТІ
СИСТЕМНИХ РЕФОРМ

Розглянуто деякі аспекти розвитку продуктивних сил сільських територій в контексті реформ адміністративно-територіального устрою, влади і місцевого самоврядування. Уточнено дефініцію “сільські території” як економічну сферу та її регіональний економічний комплекс, що включає базовий та середній структурні рівні соціально-економічних систем – локальних територіальних громад та районів. Визнано необхідним надання їм легітимного статусу суб’єктів господарювання на засадах самоврядування та економічної самодостатності з опорою на місцеві бюджети.

Ключові слова: сільські території, продуктивні сили, регіональний економічний комплекс, територіальні соціально-економічні системи, місцеве самоврядування, самофінансування, саморозвиток.

Постановка проблеми. Підписання Україною Угоди про асоціацію з країнами Європейського союзу відкрило для неї реальну перспективу повноцінної інтеграції у загальносвітовий процес цивілізаційного поступу. Угода чітко визначила новий формат міжнародних відносин за принципом “політичної та економічної інтеграції”. Це слугує стратегічним орієнтиром здійснення в Україні адекватних сучасним потребам суспільства соціально-економічних реформ, як умови розбудови конкурентоспроможної і високопродуктивної інвестиційно-інноваційної національної економіки з позитивно-динамічним процесом розширеного відтворення. Зазначене потребує проведення поглибленої системної реорганізації, модернізації та відповідної інституціоналізації країни.

Особливо важливого значення у досягненні національної мети суспільного прогресу набула необхідність модернізації чинного інституту місцевого самоврядування на основі регіонально-національної ідеології його функціонування з оптимальним поєднанням національних та місцевих інтересів.

Це виражає загальну змістовність завдань, передбачених урядовою Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Пошук оптимальної моделі поєднання зусиль держави і місцевої влади у вирішенні національних та місцевих завдань суспільного прогресу (а отже, зваженого балансу централізації і децентралізації владних повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів для їх відправлення) здійснюється у кожній країні з урахуванням специфічності власних історичних традицій.

Світовий досвід показує, що пошук практичної моделі гармонійного поєднання загальносуспільних і місцевих інтересів громадян здійснюється переважно в руслі наукової парадигми просторової економіки та територіального управління. Зусиллями зарубіжних науковців сформовано декілька окремих теорій: теорія бюджетного федералізму (Р. Масгрейв, У. Оутс, Ч. Тібу); теорія суспільного вибору (Дж. Беннон, Дж. Бекемен); теорія конвергенції (Р. Барро, Ф. Шліт-

те, Х. Сала-і-Мартін, Дж. Скаллі); теорія децентралізації (Р. Прюдон, В. Танзі) та інших. Зазначені теорії відображають загальну ідеологію взаємозв'язку та взаємовідносин певних локальних територіальних громад і державного центру, регламентують організаційно-правовий і фінансово-економічний механізми успішного функціонування регіональних утворень [3].

Після набуття Україною державної суверенності і долучення до Європейської хартії місцевого самоврядування відкрилися можливості розвитку країни як демократичної держави та народовладдя. Це спонукало необхідність формування науково-теоретичних засад національної моделі регіонального розвитку на ринкових принципах її функціонування. Вагомий здобуток для виконання цього завдання отримали відомі вітчизняні науковці: О.І. Амоша, О.М. Бородіна, П.І. Гайдуцький, В.М. Геєць, А.А. Гриценко, М.І. Долішний, Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, З.С. Варналій, В.С. Кравців, А.І. Крисоватий, М.І. Крупка, І.І. Лукінов, М.К. Орлатий, О.І. Павлов, В.І. Чужиков та ін.

Проблемі формування дієвого бюджетно-фінансового механізму функціонування регіонів та їх територіальних громад присвятили свої дослідження О.Д. Висилик, І.М. Вахович, О.П. Кириленко, М.А. Козоріз, Д.Ф. Крисанов, В.І. Кравченко, А.В. Лісовий, І.О. Луніна, М.Й. Малік, К.В. Павлюк, І.В. Прокопа, П.Т. Саблук, О.Д. Славкова, В.К. Терещенко, С.І. Юрій, В.В. Юрчишин та ін. [5, 7, 9].

Проте, незважаючи на значний доробок науковців в обґрунтовану стратегію регіонального розвитку, державна політика її реалізації не була задовільною. Замість послідовного розширення повноважень місцевих органів влади і стимулювання їхньої діяльності з розвитку продуктивних сил регіонів та нарощування на цій основі їхньої реальної спроможності забезпечення розвитку відбувалося посилення державної централізації: влади та фінансів. Місцеві органи самоврядування були позбавлені навіть можливості самостійного проектування своїх бюджетів, які їм "спускались" від державних адміністрацій; все більша частка отримуваних

на місцях доходів вилучалася до центру. Урешті-решт усі місцеві бюджети стали дефіцитними (навіть столичний), що призвело до гальмування саморозвитку регіональних економічних систем, практичної деградації виробничо-господарських структур у сільських територіях, їх обезлюднення, зuboжіння та депресивності.

Лише усвідомлення реальної шкідливості уцілілих рудиментів адміністративно-командної ідеології у стратегії регіонального розвитку, особливо відносно сільських територій, призвело до невідкладної заміни її на послідовно ринкову. Це зумовлює високу актуальність формування послідовно-ринкової моделі функціонування сільських територій у нових умовах.

Метою статті було виявлення можливостей і переваг активізації розширеного відтворювального процесу як основи саморозвитку сільських територій регіонів у контексті сучасних системних реформ.

Виклад основного матеріалу. Сільські території є органічною частиною економічного простору регіонів, які лише тільки-но стали об'єктом активного вивчення в системі регіоналістики.

Як відомо, у ХХ ст. працями А. Вебера було розкрито рольові функції просторового структуроутворення локальних суб'єктів економічних систем. Зокрема, з використанням загальних постулатів економгеографії, на підставі яких раніше Й. Тюненом було виявлено закономірності конкретної локалізації (обмеженого розташування, зосередження, розміщення, формування типу виробничої діяльності за її продуктовою спеціалізацією тощо), лише у 40-х роках працями А. Льоша були обґрунтовані фундаментальні засади просторової економічної рівноваги. З кінця 50-х поняття "локалізація", як вираз обмеженості певних форм економічної діяльності в просторі, трансформується. Американський дослідник В. Ізард започаткував новий термін "просторова економіка" (space economy). Поняття "регіон" із узагальненої абстракції (лат. *regio* – область, округ з притаманними їм ознаками) набуло змісту наукової категорії регіональної економіки (regional economics) як економічної системи певної території, конкрет-

ного локалізованого простору – регіону [2].

У сучасній парадигмі просторової економіки основною ознакою для виокремлення певної території як регіону є її відносно цілісна відтворювальна соціо-еколого-економічна система, яка функціонує як самостійна в адміністративно-правовому відношенні. Сільські території являють собою складову частину країни, характеризуються конкретним економічно-географічним положенням (просторовими координатами), комплексом природних, матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, спеціалізацією і господарською структурою, спільністю екологічних проблем, а також високим рівнем внутрішніх соціально-економічних взаємозв'язків [1].

Згідно із цією ознакою, в Україні регіонами визнано території адміністративних областей та Автономної Республіки Крим. У складі українських регіонів сільські території займають понад 70 % загальної земельної площі країни, де проживає понад 14 млн осіб населення. Критерієм віднесення територій до категорії сільських слугує норматив Організації з економічного розвитку і співробітництва (ОЕСД), за яким до сільських відносяться території адміністративних одиниць із щільністю населення до 150 осіб на квадратний кілометр з переважною трудовою зайнятістю населення сільським господарством.

Проте загальною визначення змісту поняття “сільські території” не існує. У вітчизняних дослідженнях еволюційно висхідною ознакою сільських територій виступав тип поселень, відмінний від міських. Так, П.Т. Саблук зазначає: “сільська територія являє собою історично сформований елемент поселенської мережі, що поєднує організаційну і функціональну сукупність селищ, сіл, хуторів, односімейних садиб та інших жилих утворень, які знаходяться під юрисдикцією сільських (селищних) рад” [7]. Таке трактування доповнюється системоутворювальними функціями аграрного сектору сільських територій. Зокрема, В.В. Юрчишин наголошує, що “сільська територія у сучасному розумінні являє собою складну і багатофункціональну природну, соціально-економічну і виробничо-господарську структуру, що характеризується сукупністю властивих кожній з них

особливостей: площею земельних угідь, на яких розміщена; чисельністю проживаючих і зайнятих у виробництві чи обслуговуванні людей; обсягами і структурою виробництва; розвитком соціальної і виробничої інфраструктури; формою зайнятості проживаючих на ній людей та іншими рисами” [9]. Підкреслюючи аграрну домінуючість у визначенні сільських територій, Д.Ф. Крисанов зазначає, що “сільська територія становить собою соціально-територіальну компоненту, поселенську та трудоворесурсну базу аграрної сфери” [5].

Узагальнюючи ці, а також наведені в інших наукових публікаціях визначення поняття “сільські території” можна стверджувати, що воно відображає сукупний просторовий, природний, ресурсно-функціональний, галузевий, поселенський та соціальний комплекс, який має багатофункціональну природно-ресурсну, виробничо-господарську і соціально-економічну структуру економічного простору – основу функціонування зосереджених тут продуктивних сил країни. Результативність функціонування продуктивних сил сільських територій значною мірою впливає на рівень суспільного розвитку країни.

На жаль, нині цей вплив негативний, оскільки сільські території України перебувають у системній кризі. До основних проявів кризи сільських територій країни можна віднести: неухильне скорочення чисельності сільського населення і у його структурі частки людей працездатного віку як наслідку більш високого тут темпу депопуляції, ніж у містах, та відносно високого рівня міграції; низький рівень розвитку економіки порівняно з міською, а отже, і значно нижчий ступінь працевзайнятості і майже у два рази менший рівень оплати праці; занепад і скорочення мережі сільської соціальної інфраструктури, зниження доступу сільських жителів до основних соціальних послуг – освіти та охорони здоров'я, а також побутового обслуговування; невідповідність сучасним вимогам існуючої інженерної інфраструктури та дорожньо-транспортної системи [6].

Істотне загострення економічної кризи спостерігається в основній виробничій сфері сільських територій – агросфері. Крупні агрохолдинги практично монополізували

землеробство, зосередивши зусилля на виробництві зернових і технічних культур з використанням передових технологій. Це призвело до витіснення працівників унаслідок технічного їх заміщення. За даними 2013 р., у секторі аграрних підприємств в Україні виробництво продукції становило 54 % (продукції рослинництва 58,7 % і тваринництва – 43,5 %) від загального обсягу. У господарствах же населення (практично на присадибних ділянках з переважно ручною працею) обсяг виробництва становить 46 % від загального обсягу продукції рослинництва – 41,4 % (переважно овочі, фрукти, картопля) і продукції тваринництва – 56,5 %. Решта продукції була отримана у фермерських господарствах [8, с. 124].

Унаслідок того, що комерційні структури монополізували переробку сільськогосподарської сировини, реалізацію товарної продукції, постачання і послуги, відбувся розрив природного послідовного взаємозв'язку процесів “виробництво-переробка-реалізація” сільськогосподарської продукції, витіснивши з нього селянина і позбавивши у такий спосіб його реально створеної ним додаткової вартості. Агротоваровиробники не отримують належних коштів для успішної виробничої діяльності, а державна підтримка їх недостатня. За цієї ситуації селянин виступає донором не тільки переробників сільськогосподарської сировини, а й посередницьких структур.

Зазначені негативні процеси зумовлені тим, що сільські території в Україні сприймаються тільки як географічне, абстрактне поняття, що уособлює об'єкт, а не суб'єкт економіки. Але ж територія, як сама по собі, не може вступати в економічні відносини. Як об'єкт функціонування і управління, сільські території складаються з базового, районного, регіонального та загальнодержавного рівнів, де формуються відповідні органи управління – суб'єкти соціально-економічних відносин. Відповідно до цього регіон – своєрідний господарський суб'єкт – функціонує в економічному просторі як елемент суспільного виробництва. Конкретна модель і характер просторового розвитку регіонів визначається набором основних суб'єктів, що здійснюють

господарську діяльність, і типом відносин, які між ними утворюються. Офіційними органами управління регіональним розвитком, які виступають виразником інтересів мешканців регіонів, виробничих і суспільних організаційних утворень у їхніх межах, є органи місцевого самоврядування громадян територіальних громад з опорою на фінансову основу місцевих бюджетів.

Як відомо, в Україні система самоврядування була деформована надмірною централізацією влади і фінансів, внаслідок чого позбавлена можливості виконання своїх конституційно-статусних повноважень та функцій. Сучасна система реформування місцевого самоврядування та територіальної влади [4] спрямована на збалансований розвиток національного господарства, гармонізацію суспільних відносин шляхом поєднання державних інтересів з інтересами суб'єктів господарювання (включаючи регіони та їхні територіальні громади) через упорядкування повноважень, відповідальності різних рівнів влади, удосконалення фінансового механізму системи оподаткування, субвенцій, інвестицій та стимулювання експорту. Це має сприяти досягненню консенсусу в площині взаємовідносин держави та інститутів громадського суспільства України.

Процес децентралізації передбачає створення на низовому, базовому рівні дієздатних територіальних громад шляхом добровільного укрупнення до масштабів їх господарської самодостатності та максимально можливого рівня самофінансування. У даному випадку йдеться лише про адміністрування суспільно-важливих повноважень органами територіального самоврядування, а насамперед про формування і регулювання ними діяльності соціально-економічних комплексів у межах своєї юрисдикції на засадах корпоративного управління. З цією метою сільським громадам реально надаються такі функції:

- легітимізація – визнання територіальної громади як основного суб'єкта управління в межах відповідної території з передачею у їхнє володіння і використання наявних природних ресурсів, об'єктів комунальної власності;
- управлінська – здійснення прогнозування, планування і управління процесом соці-

ально-економічного розвитку на підвласній території;

- регуляторна – розробка принципів, загальних правил і норм регулювання взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування у сферах життєдіяльності на підвласній території;

- правотворча і правозахисна – визначення прав і обов'язків у взаємовідносинах органів місцевого самоврядування та громадян; визнання комплексу прав і свобод громадян, їх гарантій та забезпечення захисту на основі норм і цінностей моралі суспільства;

- інноваційно-інвестиційна – результативне використання бюджетних коштів розвитку та можливостей суспільно-приватного партнерства для зміцнення потенціалу розвитку продуктивних сил громади.

Таким чином, на базовому рівні регіону мають вирішуватись усі питання успішного функціонування територіальної громади місцевого значення.

На серединному для регіону – районному рівні утворюються представницькі органи територіальних громад (районні ради) та районні виконавчі комітети. Їхні функції полягають у визначенні і здійсненні заходів, які відповідають інтересам територіальних громад та мають загальнорайонний характер, тобто прогнозування, планування і координація діяльності територіальних громад певного району в досягненні сумісних цілей переважно у сферах розвитку соціальної, виробничої та інженерної інфраструктури загальнорайонного користування.

На загальнорегіональному рівні (аналогічно до районного) утворюються представницькі і виконавчі органи влади. Основні функції цих органів полягають у визначенні стратегії регіонального розвитку та консолідації зусиль територіальних громад і районів на їх виконання.

Специфічною особливістю розвитку сільських територій регіонів є те, що усі проблеми розділяються на два напрями: аграрний та сільський розвиток.

Аграрний розвиток сільських територій полягає у посиленні аграрного виробництва як економічної домінанти територіальних громад. Його завданням є максимально мож-

ливе продуктивне використання усієї сукупності місцевих ресурсів на основі гармонізації інтересів численних суб'єктів, бажаючих розвивати бізнес у межах юрисдикції місцевих органів влади. Насамперед – формування суб'єктів малого і середнього бізнесу, кооперативів, кластерів, які мають сприяти утворенню аграрно-промислових комплексів. Оскільки ці комплекси є відкритою економічною системою, то регіональний розвиток виробництва сприяє упорядкуванню зв'язків між державою, бізнесом і владою.

Сільський розвиток – це соціально-економічний розвиток сільських територій, орієнтований на системне послідовне зростання добробуту громадян, які проживають в сільській місцевості. Він проявляється в удосконалюванні соціальної інфраструктури, забезпеченні належного рівня публічних послуг, підвищенні працевзайнятості та доходів домогосподарств.

Просторовий підхід у вирішенні питань розвитку сільських територій на регіональному рівні не ізолює його від інтеграційних зв'язків національної та світової економічної систем, а лише окреслює територіальний контур регіонального економічного комплексу. Цей комплекс згідно з концептуальними положеннями сучасної адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади має функціонувати за принципами саморозвитку на основі розширеного відтворення під дією ринкових факторів оптимізації масштабності його різнорівневих складових елементів та конкурентно-досягнутої організаційно-економічної ефективності.

Таким чином, унаслідок зазначеної реформи в Україні очікується утворення моделі гармонізації загальносуспільних і місцевих інтересів громадян, яка має відповідати вимогам двоєдиного критерію оцінки її досконалості:

- забезпечувати надання громадянам належного рівня публічних послуг;

- зумовлювати постійне нарощування потенціалу піднесення цього рівня в перспективному періоді на основі неухильного розвитку продуктивних сил та зростання результативної продуктивності господарського комплексу, підпорядкованого юрисдикції

органів місцевого самоврядування окремих територіальних громад.

За цих умов держава, як загальносуспільний інститут – виразник національних інтересів, забезпечує їх реалізацію засобами фінансово-бюджетного регулювання шляхом оптимізації розподільчих відносин при встановленні належної пропорції накопичення і споживання, стимулюючи розширене суспільне відтворення; здійснює державну підтримку розвитку окремих економічних і

соціальних сфер засобами цілеспрямованої фінансово-кредитної політики та вирівнює фінансову спроможність місцевих бюджетів засобами цивілізаційної субсидіарності.

Зазначені аспекти сучасних реформацийних змін орієнтовані на підпорядкування сільського розвитку інтересам тих, хто проживає і працює на селі, та перетворення селян з об'єкта на суб'єкт прогресивних перетворень села як оплати української національної ідентичності.

Висновки

1. Як економічний простір, сільські території мають багатofункціональну природно-ресурсну, виробничо-господарську і соціально-економічну структуру, що становить вагомий частку сукупного потенціалу продуктивних сил українського суспільства. Проте сільські території України нині переживають кризу свого розвитку, утворюючи значні депресивні зони.

2. Основною причиною зазначеної ситуації є недосконалість аграрної та регіональної політики розвитку. Захоплення крупними агрохолдингами в оренду основної частини земельних ресурсів (на невідгінних для селян, порівняно із світовою практикою, умовах), а комерційними корпораціями – переробки, реалізації товарної продукції позбавили селянина його рентного доходу (як власника землі) та створеної ним доданої вартості. Це обмежує розвиток селянського підприємництва.

3. У сільській місцевості не існує легітимного реального центру управління розвитком сільських територій. Існуючі органи місцевого самоврядування насправді такими є лише номінально, а їх

місцеві бюджети, усі без винятку, є дефіцитними, а отже, повністю залежними від центру. Крім того, органи самоврядування (сільська, районна і регіональна ради) не мають виконавчих органів, які наразі підмінєні державними адміністраціями.

4. Згідно з концептуальними положеннями сучасних системних реформ передбачено забезпечення регіонального розвитку на власній основі шляхом укрупнення базової ланки самоврядування – територіальної громади до розмірів економічної самодостатності з наданням їй реальної влади, передбаченої Конституцією України, та розширенням джерел доходів місцевих бюджетів, достатніх для виконання функцій соціально-економічного розвитку в межах їхньої юрисдикції.

5. На зазначеній основі має бути сформована модель гармонізації загальносуспільних та індивідуальних інтересів громадян, активізації їхньої підприємницької ініціативи, розвитку кооперації, кластеризації та забезпечення розширеного відтворення функціональних регіональних економічних комплексів як основи самофінансування.

Бібліографія

1. Герасимчук З.В. Організаційно-економічний механізм формування та реалізації стратегії розвитку регіону: монографія / Герасимчук З.В., Вахович І.М. – Луцьк: Вид. ЛДТУ, 2002. – 248 с.

2. Изард У. Методи регіонального аналізу: введення в науку о регіонах: монографія / У. Изард. – М.: Прогресс, 1996. – 669 с.

3. Козоріз М. Концептуальні засади управління фінансовим потенціалом регіону / М. Козоріз, І. Сторонянська // Економіст. – 2011. – № 5. – С. 24–27.

4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333–р.

5. Крисанов Д.Ф. Аграрна сфера: пріоритети та механізми реалізації: монографія / Д.Ф. Крисанов. –

К.: Ін-т економіки НАН України. – 1998. – 235 с.

6. Розвиток сільських територій України (1990–2010 рр.): монографія / М.К. Орлатий, І.Ф. Гнибіденко, І.М. Демчак та ін.; за ред. М.К. Орлатого. – К.: НДІ “Укragропромпродуктивність”, – 2012. – 752 с.

7. Формування та функціонування ринку агропромислової продукції: практичний посібник / Саблук П.Т., Дем'яненко М.Я., Месель-Веселяк В.Я. та ін. – К.: ІАЕ. – 2000. – 555 с.

8. Статистичний щорічник України за 2013 рік. – К.: Консультант, 2014. – 533 с.

9. Юрчишин В.В. Сільські території як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектору економіки / В.В. Юрчишин // Економіка АПК. – 2005. – № 3. – С. 123–128.

Рецензенти – доктори економічних наук, професори Л.Б. Баранник, Л.М. Васильєва