

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Манзій О.П.

Уманський національний університет садівництва

У статті дано аналіз процесів децентралізації влади в зарубіжних країнах. Розглянуті різні підходи до реформування в європейських країнах і його результати, що обумовлено необхідністю впровадження децентралізації в Україні. Дістали подальшого розвитку можливості застосування досвіду низки зарубіжних країн, включаючи країни постсоціалістичного табору: Польщі, Латвії, Литви, Естонії та інших, які набули членство в Європейському Союзі. Проаналізовано сучасний стан адміністративної реформи в Україні, зроблено порівняльний аналіз з реформами державного управління в Польщі та досліджено динаміку адміністративних реформ у країнах Центрально-Східної Європи, Балтії. Зазначені можливості територіальних громад у подальшому розвитку регіонів.

Ключові слова: децентралізація, реформа, місцеве самоврядування, публічна влада, стратегія.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний внесок науковців у розробку теоретичних і практичних аспектів проведення децентралізації, існує низка проблемних питань, які потребують вирішення для успішного продовження реформи, зокрема, в частині особливостей запровадження зарубіжного досвіду здійснення реформування публічної влади.

Постановка проблеми. Оскільки Україна заявила про свої євроінтеграційні наміри та почала активно діяти в цьому напрямку, доцільно зауважити, що адміністративні реформи в Європейських країнах носять перманентний характер і здійснюються впродовж тривалого періоду. Проведення реформ проходить переважно в два етапи: 1 – укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, що дозволяє підвищити економічність управління; 2 – підвищення рівня самоврядування й участі громад в управлінні [1]. Метою адміністративних реформ є організація в країні моделі управління з сильною центральною владою і самодостатніми базовими одиницями місцевого самоврядування.

Продовження запровадження політики децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Проблеми розвитку сільських територій висвітлювались у дослідженнях як вітчизняних так і зарубіжних науковців. Однак питання впливу децентралізації на розвиток сільських територій є недостатньо висвітленими та потребують доопрацювання

Метою статті є вивчення впливу децентралізації на розвиток сільських територій та світового досвіду для адаптації його в Україні.

Виклад основного матеріалу. Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиріч поняття децентралізації є основним в Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культури й підходи до державного управління.

Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибоких змін у системі регулювання суспільних відносин. При цьому слід зазначити, що для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

На разі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, іберійську, радянську та змішану моделі місцевого самоврядування (табл. 1).

Реальна побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні ознаки, які обумовлені особливостями законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями. Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах.

За результатами дослідження Департаменту економічних та соціальних справ ООН, починаючи з 70 років минулого століття сільське населення в Україні зменшилося на 13,3%, в результаті чого 69% населення України мешкають нині в містах, селяни ж складають 31%.

Термін «сільський розвиток» у найбільш розвинутих країнах ЄС отримав поширення

Основні ознаки моделей місцевого самоврядування [2; 3; 4]

Модель місцевого самоврядування	Країни, що використовують	Характеристика моделі
Англосаксонська	Великобританія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія	Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях).
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія, франкомовна Африка, багато країн Латинської Америки, Близький Схід	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.
Іберійська	Бразилія, іспаномовні країни Латинської Америки	Населення обирає раду і основну посадову особу даної адміністративно – територіальної одиниці, іноді обирають колегію посадових осіб. У деяких країнах головна посадова особа обирається не населенням, а радою.
Радянська	Китай, Корейська Народна Демократична Республіка, Куба	Ієрархічна підпорядкованість усіх її елементів, відсутність будь-якої самостійності місцевих рад, виборність на безальтернативній основі.
Змішана	Німеччина, Австрія, Австралія, Японія, Росія	У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації.

відносно недавно. Протягом тривалого часу він використовувався в процесі реалізації політики допомоги найменш розвинутих країнам, в яких роль і питома вага сільського господарства були домінуючими як у формуванні національного доходу, так і у використанні основних ресурсів (земля, праця, капітал, природні ресурси). У Західній Європі концепція сільського розвитку знаходить своє застосування, починаючи з 1970-их років як структурна політика сільського господарства, і з того часу вона постійно еволюціонує. Тим не менше в політиці Співтовариства спільна законодавча база та єдині підходи до розробки концепції формуються лише у другій половині 1980-их років [5].

В країнах Європейського Союзу стійкий економічний розвиток сільських територій є пріоритетним в регіональній політиці. З 2002 року і по наш час цілі регіональної економічної політики країн Європейського Союзу були підвищені та в даний момент відображаються наступними чином:

Ціль 1 – підтримка структурної перебудови в розвитку економічно відсталих областей.

Ціль 2 – економічна підтримка територій, які мають структурні проблеми, враховуючи сільські. Ця ціль стосується 18% населення країн Європейського Союзу та складає 11,5% бюджету структурних фондів, тобто 22,5 млрд. євро та фінансується через Європейський Фонд Регіонального Розвитку.

Ціль 3 – адаптація та модернізація системи освіти та зайнятості [3; 4].

В процесі формування комплексної програми економічного розвитку сільських територій в країнах Європи також існує 3 програми союзних ініціатив, які на відміну від розглянутих цілей, що мають для областей вирівнююче значення, вирішують завдання розробки і адаптації нових методів для використання в рамках політики економічного розвитку областей Європейських країн:

INTERREG – Європейська програма міжрегіональної та транснаціональної співпраці (бюджет 4,875 млрд. євро);

AQUAL – програма боротьби з дискримінацією і нерівністю на ринку праці (бюджет 2,847 млрд. євро);

LIDER+ – підтримка спільних проектів в сільських регіонах, які ініціюють активну участь на місцевому рівні (бюджет 2,02 млрд. євро). Ціль цієї програми полягає в підтримці та орієнтації діючих осіб в сільськогосподарській місцевості на довгострокове використання потенціалу територій, а також в введенні інтегрованих, високоякісних і направлених на мультиплікацію стратегій стійкого економічного розвитку. До основних напрямків реалізації програми LIDER+ відносяться [6]:

1. Підтримка територіально орієнтованих інтегрованих стратегій розвитку та основ залучення населення та інтеграції. При цьому пріоритетні напрямки наступні:

- підтримка локальних виробників, створення доданої вартості для місцевої продукції;
- покращення рівня якості життя на селі;
- залучення інформаційних технологій в сільські території.

2. Підтримка спільної роботи між сільськими регіонами: районна, міжрайонна та міжнародна співпраця.

3. Об'єднання всіх сільських районів [7].

Відтак, до сучасних тенденцій розвитку сільської території в країнах Європи можна віднести [8; 9]:

1. Посилення процесу децентралізації ставить перед відповідальними людьми на регіональному і на локальному рівнях більш широкі завдання у межах комплексного розвитку. Процес децентралізації тісно пов'язаний з принципом субсидіарності.

2. Диверсифікація сільськогосподарського виробництва – розширення спектру виробленої продукції і збільшення видів представлених послуг. Зниження ризиків та ступінь уразливості сільськогосподарських підприємств надає

стійкість економіки сільських областей країн Європи і являє собою важливу основу пристосування до змін зовнішніх умов.

3. Реструктуризація сільського господарства. До основних напрямків структурної перебудови аграрної економіки в Європейських країнах відносяться: удосконалення земельних відносин, покращення сільськогосподарської кон'юнктури, передача землі і ліквідного майна в руки ефективних власників та користувачів, ринкова інтеграція підприємств малого та середнього бізнесу, орієнтування та субсидування сільськогосподарських виробників на вироблення високоякісної продукції.

4. Стабілізація та розвиток соціальної сфери на селі. В системі соціального захисту пріоритетними групами населення являються пенсіонери, інваліди та діти. На базі соціальної політики в сільській місцевості пропонується розвиток таких напрямків, як підвищення зайнятості та створення додаткових джерел доходу, створення державних цільових позабюджетних фондів, підтримка соціальної та інженерної інфраструктури на селі, здійснення програм по зменшенню відтоку найбільш активних прошарків сільського населення [10].

5. Інституційні перетворення, які впливають на розвиток сільської економічної системи. Це організації, що сприяють ефективній роботі приватних та державних структур, наприклад – центри розвитку. Створюються інституційні структури, які базуються на утворенні фінансових інструментів для підтримки малих та середніх підприємств та сільськогосподарських виробників (фонди підтримки малого та середнього бізнесу).

Французький досвід економічного розвитку сільських територій свідчить, що в останні 10-річчя регіональна політика в цілому в розвитку сільських територій все більше базується на принципах субсидіарності та партиципативності

У Франції, як і в країнах Європейського Союзу, розвитком сільських територій займається цілий ряд міністерств, відомств, територіальних адміністрацій. Кожному з даних державних суб'єктів управління надані обов'язки по сприянню економічного розвитку сільських територій. Це обумовлено багатогранністю та складністю проблем економічного розвитку сільських територій, які потребують скоординованої міжгалузеві політики [11].

Важливим аспектом розвитку підприємницької діяльності на сільських територіях в країнах Європи являється недержавна підтримка. Недержавна підтримка підприємницької діяльності здійснюється: асоціаціями, союзами, профспілками, об'єднаннями підприємців. Торгові і торгово-промислові палати в Європі найбільш всесторонньо та ефективно представляють корпоративні інтереси підприємців. В склад торгово-промислових палат входять на правах колективних членів різні асоціації, федерації і союзи. Так, в торгово-промисловій палаті Франції створені спеціальні відділи, які займаються консультуванням підприємців початківців по їх проєктах, при відповідності проєкту, пред'явленим вимогам, його автор отримує паспорт програми «підприємництво в Франції», яке дає право на безкоштовну експертизу і підтримку

при оформленні документів для отримання банківської гарантії.

На сьогоднішній день в порядку денному в ЄС стоять питання зміни клімату, ефективного використання ресурсів і територіального балансу. Всі ці питання і не лише ці повинні вирішуватись в рамках політики сільського розвитку, так званого 2-го блоку САП. Охоплюючи 20% бюджету САП, заходи сільського розвитку поєднуються із заходами 1-ого блоку (прямі платежі та ринкові інструменти) зорієнтовані на підтримку сталого розвитку сільського господарства і сільських територій на всій території ЄС [12].

Потреба в децентралізації у Польщі виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, і посилення інститутів громадянського суспільства.

Згідно зі Стратегією розвитку сільських територій Республіки Польща, до 2013 року на державну інвестиційну підтримку фермерських господарств цієї країни за рахунок коштів бюджету ЄС та відповідної державної програми Польщі передбачено виділити понад €72 млрд. [13].

Розміри прямої державної підтримки фермерських господарств США на той час сягали більше \$21 млрд., або майже \$10 тис. на господарство у рік, а в перерахунку на українську грошову одиницю по сучасному курсу валют – понад 80 тис. грн., що майже на 500 грн/га перевищує сучасний аналогічний показник в Україні. Якщо цей перерахунок зробити по курсу валют 2009 року, то різниця в обсягах державної підтримки становитиме сотню разів [14].

Цікавим для вивчення є досвід проведення децентралізаційних реформ у країнах – колишніх республіках Радянського Союзу, зокрема, у країнах Прибалтики. Актуальність цих досліджень обумовлюється схожістю умов початку реформ, а також можливістю запозичити найкращий досвід та уникнути допущених помилок. На початку реформування латвійські експерти з державного управління вважали, що країна повинна пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадянськості у прийнятті урядових рішень [15, с. 2].

Основною метою проведення адміністративно-територіальної реформи стало створення адміністративних територій із місцевим та регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню [16, с. 3].

ЄС перебуває на етапі пошуку найбільш ефективних та далекоглядних шляхів виходу з кризи, орієнтуючись на побудову більш конкурентоспроможної економіки з високим рівнем зайнятості. Пріоритетами розвитку ЄС згідно «Стратегії 2020» є зростання розумне (збільшення інвестицій в освіту, дослідження та інновації), сталий (побудова низько вуглецевої економіки) та всеохоплююче (основний акцент на створенні робочих місць і скороченні бідності) [9; 17; 18].

Висновки і пропозиції. Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адмі-

ністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем і т. д. [19, с. 5].

Список літератури:

1. Дробот І.О. Реформування систем місцевого управління: зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / І.О. Дробот, І.В. Шуляр. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbimik/2011-01\(5\)/11diouzd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbimik/2011-01(5)/11diouzd.pdf).
2. Роман В. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу / В. Роман [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf>.
3. Наконечний В.В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / В.В. Наконечний [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf>.
4. Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів / І. Костенюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01\(16\)/39.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/39.pdf).
5. Agriculture in 2013 [Electronic resource] // Główny Urząd Statystyczny. – Warszawa, 2014. – Mode of access: <http://stat.gov.pl/en/topics/agriculture/forestry/agriculture/agriculture-in-2013,4,10.html>.
6. Europe 2020 targets: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm.
7. European Commission, Eurostat. Available [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.
8. Іртишева І.О. Особливості інноваційних процесів у сільському господарстві / І.О. Іртишева [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/2009_03_05/5_irtisheva.php.
9. Priorities: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_en.htm.
10. Proposal for a Regulations of the European parliament and of the council [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_en.pdf.
11. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R1059:EN:NOT>.
12. The future of rural development policy [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/04_en.pdf.
13. The common agricultural policy (CAP) and agriculture in Europe [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/agriculture/faq/index_en.htm#3.
14. Regulation (EC) No 1888/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 amending Regulation (EC) No 1059/2003 on the 207 establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) by reason of the accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia to the European Union [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1888:EN:NOT>.
15. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/?p=4802>.
16. Central Intelligence Agency. The World Factbook. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world>.
17. Regulation (EC) No 176/2008 of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Regulation (EC) No 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) by reason of the accession of Bulgaria and Romania to the European Union [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008R0176:EN:NOT>.
18. Rocznik statystyczny wojewodztw w 2013 r. [Electronic resource] // Główny Urząd Statystyczny. – Warszawa, 2014. – Mode of access: http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc/5515/4/9/1/rocznik_statystyczny_wojewodztw_2013.pdf.
19. Камінська Н. Децентралізація і досвід її проведення у зарубіжних країнах / Н. Камінська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?.

Манзий Е.П.

Уманський національний університет садівництва

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Аннотация

В статье дан анализ процессов децентрализации власти в зарубежных странах. Рассмотрены различные подходы к реформированию в европейских странах и его результаты, что обусловлено необходимостью внедрения децентрализации в Украине. Достали дальнейшего развития возможности применения опыта ряда зарубежных стран, включая страны постсоциалистического лагеря: Польши, Латвии, Литвы, Эстонии и других, которые приобрели членство в Европейском Союзе. Проанализировано современное состояние административной реформы в Украине, сделан сравнительный анализ с реформами государственного управления в Польше и исследована динамика административных реформ в странах Центрально-Восточной Европы, Балтии. Указанные возможности территориальных общин в дальнейшем развитии регионов.

Ключевые слова: децентрализация, реформа, местное самоуправление, публичная власть, стратегия.

Manzii O.P.

Uman National University of Horticulture

FOREIGN EXPERIENCE OF DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

Summary

The article analyzes the processes of decentralization of power in foreign countries. Different approaches to reforming in European countries and its results are considered, which is conditioned by the necessity of introduction of decentralization in Ukraine. The further development of the possibility of using the experience of a number of foreign countries, including the countries of the post-socialist camp: Poland, Latvia, Lithuania, Estonia and others who have become a member of the European Union, have been further developed. The current state of administrative reform in Ukraine is analyzed, a comparative analysis of public administration reform in Poland is carried out, and the dynamics of administrative reforms in the countries of Central and Eastern Europe and the Baltics is researched. The mentioned opportunities of territorial communities in the further development of regions.

Keywords: decentralization, reform, local self government, public authority, strategy.