

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПАРТИСИПАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Людмила Масловская

Житомирский национальный агроэкологический университет

Обоснована сущность и составляющие системного подхода в управлении развитием сельских территорий; акцентировано на преимуществах партисипативного управления территориями; проанализирована практика финансового и организационного обеспечения реализации местных проектов развития сельских территорий в рамках ПРООН.

Ключевые слова: муниципальные проекты, партисипативный менеджмент, сельские территории, территориальный подход, устойчивое развитие.

Введение

В условиях возрастающего значения территориального развития в нашей стране формируется соответствующий подход к проблемам сельского развития, призванный преодолеть ограниченность отраслевого управления, способствовать комплексному использованию всех видов ресурсов, развитию и социо-эколого-экономическому обустройству сельских территорий. Принятая Государственная целевая программа развития украинского села на период до 2015 года свидетельствует о том, что сельские территории как целостные многофункциональные образования становятся объектами стратегического, тактического и оперативного управления. Однако, для того, чтобы указанная программа не осталась очередной «декларацией о намерениях», необходимо, прежде всего, ее ресурсное, в том числе, финансовое обеспечение. В этом контексте особую научную и практическую значимость приобретает разработка теоретических и методологических подходов к управлению устойчивым развитием сельских территорий, рациональное сочетание государственного регулирования и стимулирования активности местного самоуправления, преодоление иждивенческих настроений территориальных общин, их социальная мобилизация и самоорганизация для реализации модели устойчивого развития и участия в решении местных проблем.

С целью успешной реализации программных задач развития сельских территорий и проекта «Украина 2015. Цели Развития Тысячелетия (ЦРТ)» представляется актуальным обосновать целесообразность и результативность партисипативного управления сельскими территориями в целях развития не только аграрного производства, но и диверсификации сфер приложения труда, повышения качества жизни сельского населения, решения демосоциальных проблем, рационального расселения и природопользования, экологического обустройства сельских населенных пунктов, сохранения

традиций и культурно-ментальных особенностей сельского социума при активном участии в решении этих проблем самих территориальных общин. Учитывая то, что отмеченный круг вопросов не в состоянии решить отраслевые институции, при Министерстве аграрной политики Украины создан Департамент развития сельских территорий, повышается роль и значение местных (муниципальных) органов управления в мобилизации усилий территориальных общин. Наряду с бюджетным финансированием целевых программ, важными источниками ресурсного обеспечения сельского развития в современных условиях становятся финансирование из бюджета Общей аграрной политики (ОАП) ЕС и гранты Программы ООН (ПРООН) в Украине. В этой связи представляет интерес практика реализации в Украине проектов ПРООН «Местное развитие, ориентированное на общину», оценка степени регионального охвата сельских территорий подобными проектами, их характер и эффективность. Кроме того, предполагается, что факторы, влияющие на устойчивое развитие сельских территорий, не ограничиваются четкими рубежами. Сельские населенные пункты взаимосвязаны между собой физическими, экономическими, культурными связями, материально - вещественными, трудовыми, информационными и другими потоками. Тем более сложно изолировать их друг от друга экологическими границами. Это означает, что проблемы сельских территорий характеризуются достаточной степенью энтропии управленческого воздействия, что диктует необходимость объединять усилия муниципалитетов для их решения.

Методология исследования

Проблемы сельских территорий привлекают внимание многих ученых и специалистов в нашей стране и за рубежом. В отечественной науке достаточно глубоко обоснованы необходимость комплексного подхода к исследованию сельских территорий (Юрчишин, 2005), их многофункциональная сущность (Павлов, 2005) и социальные аспекты развития (Прокопа, 2005), роль местного самоуправления и сельских общин в решении проблем села (Орлатый, 2001; Губени, 2007). Вместе с тем, в имеющихся исследованиях недостаточно внимания уделено обобщению практики управления комплексным развитием сельских территорий и ее результативности, освоения ресурсов, выделяемых на реализацию проектов в сельской местности, что обусловило выбор темы и задачи предлагаемой статьи.

Методологической основой предлагаемого исследования являются концептуальные положения экономической теории, нормативно - правовые акты, касающиеся устойчивого развития сельской местности, научные публикации по вопросам обобщения опыта управления развитием сельских территорий в странах ЕС.

В процессе исследования использованы такие методы научного познания как системно-структурный подход к анализу сущности и функциональной структуры сельских территорий; абстрактно - логический -

для уточнения сущности категорий «устойчивое развитие», «партисипативное управление»; монографический - для обоснования форм организационных структур межмуниципального сотрудничества; анализ и синтез - для оценки реализуемых программ местного развития и др.

Результаты исследования

Преимущества комплексного подхода к развитию и управлению сельскими территориями, подтвержденные практикой развитых европейских стран, базируются, на наш взгляд, на следующих теоретикометодологических постулатах.

Сельские территории представляют собой сложные, полиструктурные образования, объединенные общим территориальным базисом, включающим ресурсную, экистическую, производственную, демосоциальную и экологическую составляющие. Каждая из названных составляющих (функциональных сфер) характеризуется, с одной стороны, своими специфическими законами развития и регулирования, с другой - взаимодействием и взаимообусловленностью (рис. 1).

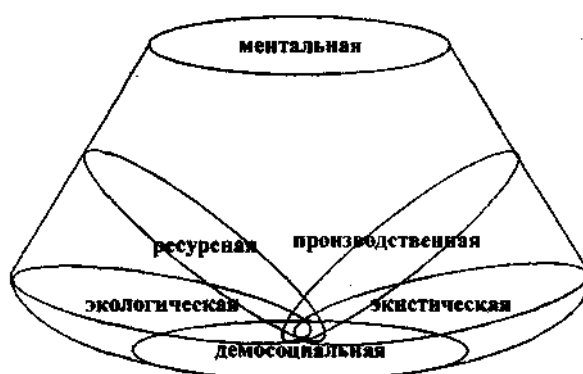


Рис. 1. Системная организация сельских территорий

В процессе этого взаимодействия и взаимообусловленности возникает свойство эмергентности территории как системы, формирующее ее целостность и структурную организацию, повышающее управляемость и самоуправляемость целого по сравнению с его составляющими.

Принятие управленческих решений по каждой из функциональных сфер сельских территорий вызывает их несогласованность, а иногда и противоречивость. Системное же управление позволяет моделировать целостный образ территории и на этой основе формировать новое качество и результативность управленческих решений, составляющих сущность устойчивого (сбалансированного) развития (Масловская, 2003). Становление новой идеологии и практики управления развитием сельских территорий

призвано преодолеть отраслевой подход к решению проблем, усилить внимание к социо-экологическому обустройству сельской местности, диверсифицировать и укреплять ресурсное обеспечение. Оптимальное сочетание рыночных механизмов с государственной поддержкой и повышением финансовой и организационной способности органов местного самоуправления и территориальных общин полностью соответствуют европейской практике, предложенной Лиссабонским саммитом ЕС 2005 года. Так, рыночное регулирование объективно обуславливает деаграризацию сельской экономики, развитие несельскохозяйственных видов деятельности. Государство путем финансирования целевых программ развития стимулирует аграрный сектор экономики и повышает его эффективность путем внедрения действенных механизмов ценовой, кредитной и налоговой политики. Местные органы управления и территориальные общины призваны концентрировать усилия на комплексном развитии социальной инфраструктуры, поддержке сельского индивидуального жилищного строительства, районной планировке, регулировании земельных и имущественных отношений, рациональном использовании природных ресурсов и поддержании экологического состояния сельских ландшафтов.

Успешное решение этих сложных и многоуровневых проблем сельского развития требует мобилизации всех существующих возможностей ресурсного обеспечения: бюджетного финансирования программ, средств местных бюджетов, финансирования О АЛ ЕС, грантов ПРООН в рамках проекта «Местное развитие, ориентированное на общину». Финансирование проектов развития сельских территорий Украины иллюстрирует таблица.

Данные табл. свидетельствуют о том, что в числе спонсоров, взносы которых превышают 100 тыс. долл. США, - ПРООН, Правительства Швейцарии и Нидерландов, национальные исполнительные органы (муниципалитеты). Наибольшая часть предоставленных донорами в 2008 году средств на проекты собственно сельского развития направляется на эффективное местное самоуправление и устойчивое развитие.

Важными аспектами этих проектов являются улучшение базовой инфраструктуры путем самоорганизации общин, развитие их потенциала и внедрение общественных инициатив.

На создание фельдшерско-акушерских пунктов в сельской местности, окружающую среду (утилизацию отходов, обезвреживание запасов пестицидов), энергосбережение, коммунальное водоснабжение и коммунальный транспорт направляются средства Европейской комиссии, ПРООН, местных бюджетов и взносы сельских общин.

Финансируется также специальная программа «Аграрная политика сельского развития», в рамках которой значительное внимание уделяется инвестированию в аграрный сектор, поддержку личных крестьянских и фермерских хозяйств, в том числе, информационно-консультационные услуги (Extension Service).

Таблица. Взносы доноров с целью реализации проектов ПРООН
на 1.10.08 г. (Внески—, 2009)

Доноры	Проекты	Цели	Взнос, тыс. дол. США
ПРООН	Аграрная политика социального развития	Преодоление бедности, процветание и MDGs	350
ПРООН	Программа чернобыльского характера	Региональное развитие, социальная защита	764
ПРООН	Программа развития местного самоуправления и устойчивого развития	Региональное развитие, социальная защита	1840
ПРООН	Развитие и интеграционные процессы в Крыму	Региональное развитие, социальная защита	3830
Правительство Швейцарии	Программа развития местного самоуправления и устойчивого развития	Региональное развитие, социальная защита	450
Правительство Нидерландов	Программа развития местного самоуправления и устойчивого развития	Региональное развитие, социальная защита	100
Национальные исполнительные органы (муниципалитеты)	Программа развития местного самоуправления и устойчивого развития	Региональное развитие, социальная защита	935
UKR-TICA	Развитие и интеграционные процессы в Крыму	Региональное развитие, социальная защита	250
Всего			76429

В структуре финансирования проектов в период 2005-2009 г.г. наибольший удельный вес - 11,5% - занимает программа «Местное развитие, ориентированное на общину», 0,6% - «Проект поддержки предоставления Extension Service, по 0,3% - Программа «Аграрная политика сельского развития» и «Программа равных возможностей», направленная на нивелирование территориальных различий. Другие проекты, финансирование которых составляет 87,3% общего объема средств, включают молодежные и образовательные проекты, профилактику ВИЛ/СПИД, энергетику и окружающую природную среду, которые реализуются не только в сельской местности, но и в городах (рис. 2).

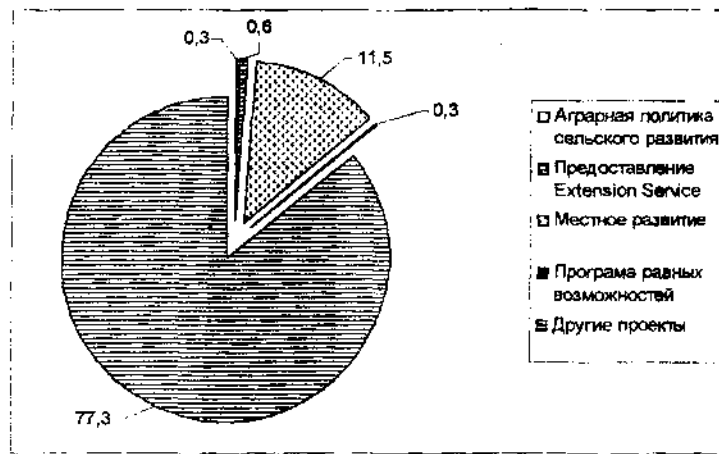


Рис. 2. Удельный вес проектов развития сельской местности в общем объеме финансирования (Фінансові..., 2009)

Объединение финансовых ресурсов указанных источников на основе социально ориентированной партисипативной политики для решения проблем сельских территорий внедряется в практику местных муниципалитетов и базируется на принципах равенства, прозрачности, эффективного самоуправления.

Наибольшее распространение получила практика финансирования инициатив и проектов территориальных общин в таких регионах Украины как АР Крым, Винницкая, Ровенская, Волынская, Николаевская, Тернопольская и Черниговская области.

Ввиду необходимости улучшения качества предоставления и сокращения себестоимости единицы услуг целесообразно развивать межмуниципальное кооперирование. К этому побуждают трансграничный характер большинства местных проблем (строительства дорог, объектов экологической инфраструктуры, систем водоснабжения и канализации и т.п.), высокая сметная стоимость подобных проектов, превышающая возможности муниципалитетов, необходимость специальных навыков как для выполнения работ, так и для принятия согласованных решений и другие обстоятельства. Партисипативное сотрудничество муниципалитетов и сельских общин является обычной практикой во многих европейских и постсоветских странах.

Примерами успешного мирового опыта партисипативного управления являются: проект рационализации сбора и утилизации сельскохозяйственных отходов в бассейне реки Дунай (Болгария), совместное обслуживание девяти муниципалитетами Португалии систем водоснабжения и канализации, улучшение доступа к питьевой воде и повышение стандартов жизни в Узбекистане и многие другие (Об'єднання..., 2007).

Последний проект может быть взят на вооружение муниципальными органами южных регионов Украины, в которых, в результате разделения земель на паи, возникли острые противоречия между владельцами земли и владельцами ирригационных сооружений. Строительство новых систем орошения в степных районах Украины может быть осуществлено *исключительно на основе партисипативного сотрудничества*. Кроме решения насущных проблем, такое сотрудничество и совместное управление проектами будет способствовать преодолению инерционности и потребительских настроений местного населения, формированию гражданского общества.

Основными формами организационных структур межмуниципального сотрудничества являются:

- совместное предоставление услуг и обмен ими с *получением платы за пользование* от потребителей;
- совместное планирование и развитие;
- финансирование инвестиций;
- обмен опытом и формирование новых, промежуточных уровней гражданского управления - общин, ассоциаций и др.

Выводы

Становление и развитие системного подхода к развитию сельских территорий предусматривает формирование иерархически структурированной и партисипативной системы управления. Такое управление устраняет несогласованность и противоречивость принимаемых управленческих решений и обеспечивает ряд преимуществ. Среди них:

- повышение продуктивности (объединение ресурсов и рационализация юс использования) и эффективности (снижение стоимости единицы работ или услуг);
- взаимозависимость (позволяет лучшим образом адаптировать жизненное пространство граждан посредством оптимизации физических, экономических, социальных и культурных связей);
- нивелирование неравенства (при условии, что менее обеспеченные муниципалитеты будут получать сравнительно более высокие дивиденды на инвестиции);
- эффективное самоуправление и децентрализация (комплексное видение проблем территории и принятие согласованных решений);
- формирование предпосылок к европейской интеграции и получение фондов.

Исходя из этого, дальнейшие исследования предполагается осуществлять в направлении мониторинга реализации проектов местного развития, адресности использования аккумулируемых в результате партисипативного сотрудничества ресурсов и их эффективности.

Литература

1. Губені, Ю. Е. (2007). Органи самоорганізації населення як інструмент місцевого розвитку // Роль соціального капіталу та локальних ініціатив у забезпеченні сільського розвитку, Житомир: ДВНЗ «Державний агроєкологічний університет».
2. Масловська, Л. Ц. (2003). Сталий розвиток продуктивних сил регіонів: теорія, методологія, практика, Київ: КНТЕУ.
3. Об'єднання сил та ресурсів задля сталого розвитку. (2007). Співпраця між муніципалітетами: Посібник для практиків. Програма розвитку ООН. - Київ.
4. Онищенко, О. М., Юрчишин, В. В. (2005). Концептуальні проблеми майбутнього українського села і селянства // Економіка АПК. № 11.
5. Орлатий, М. К., Капаянов, М. М. (2001). Статут сільської територіальної громади як основа самоврядування // Економіка АПК. № 7.
6. Павлов, О. І. (2005). Оптимізація системи управління сільськими територіями на місцевому рівні // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. Праць., Вип. 4.
7. Прокопа, І. В. (2005). Соціальні аспекти розвитку сільських територій // Економіка АПК. № 11.
8. Юрчишин, В. В. (2005). Сільські території як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектора економіки // Економіка АПК. № 3.
9. Внески донорів для реалізації проектів ПРООН станом на 01.10.2008 р. - www.undp.org.ua [05 04 2009].
10. Фінансові показники діяльності проектів ПРООН у 2005-2009 р.р. - www.undp.org.ua [06 04 2009].

THE FORMATION OF THE PRACTICE OF THE PARTICIPATIVE MANAGEMENT OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES

L. Maslovska

Zhytomyr National Agroecological

University

Summary

The paper substantiates the essence and components of the systems approach to the development of rural territories, focuses on the advantages of the participative management of territories and analyses the practice of the financial provision and organizational backing for the realization of the local projects of developing rural territories within the framework of the UNDP.

Key words: municipal projects, participative management, rural territories, sustainable development, territorial approach.