

УДК 331.101.262
JEL Classification R12

Россоха Володимир

д. е. н., професор кафедри маркетингу та управління бізнесом
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
м. Київ, Україна

E-mail: rossokha@ukr.net

Плотнікова Марія

к. е. н., доцент кафедри інноваційного підприємництва
та інвестиційної діяльності

Житомирський національний агроекологічний університет
м. Київ, Україна

E-mail: mfplotnikova@gmail.com

РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація

Надмірна централізація влади у межах існуючої системи й технологій державного управління «зверху–вниз» виявилася однією з причин стагнації економіки й занепаду сільських територій.

Нагальною необхідністю стало створення стимулів для територіального економічного розвитку, формування системи державного управління на засадах децентралізації, розширення повноважень місцевих органів влади, громадського управління й самоврядування. Відпрацювання організаційно-економічного механізму територіально-самоврядного і галузевого управління комплексним розвитком регіону змінює модель суспільства й відкриває широкі можливості для розвитку Інститутів самоорганізації населення.

Дослідження побудовано з використанням методів аналізу й синтезу тенденцій сільського розвитку, законодавчого забезпечення управління регіонального розвитку, динаміки формування об'єднаних територіальних громад, групування громад за критерієм чисельності населення, проблем управління розвитком сільських територій в умовах децентралізації влади, розвитку сільських територій на засадах реалізації концепції «Родова садиба».

Визначені на законодавчому рівні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні й організаційні основи державної політики територіального розвитку передбачають розширення повноважень органів місцевого самоврядування для використання внутрішнього потенціалу регіонів й посилення ними відповідальності за результати соціально-економічної та екологічної діяльності.

Проте самоуправління й самоврядування залишаються малоефективною ланкою в системі публічного управління, оскільки нині соціальне самопочуття, трудова й політична активність сільського населення знаходиться на пасивно-очікуваному рівні. В управлінських кадрах виникають труднощі в розподілі та адмініструванні бюджету громади, стратегічному баченні перспектив і механізмі забезпечення розвитку громад. Зазначені проблеми значною мірою розв'язує впровадження Концепції «Родова садиба», на основі якої на сільських територіях формуються родові поселення й форма громадського управління.

Досвід функціонування родових поселень та публічного управління життєдіяльністю населених пунктів в умовах децентралізації влади й адміністративно-територіальної реформи окреслює перспективний шлях відродження та багатофункціонального розвитку сільських територій.

Ключові слова: сільські громади, самоврядування, розумна громада, соціальна згуртованість, адміністрування, родова садиба, родові поселення.

Вступ.

Наявність 41,5 млн га сільськогосподарських угідь, з яких 32,5 млн га (78,3 %) ріллі з 17,8 млн га (55 %) родючих чорноземів (6,3 % світових) відкриває широкі можливості для сільського розвитку, що поєднує галузевий і територіальний компоненти життєзабезпечення населення. До основних завдань сільського розвитку належить виконання економічної, екологічної та соціальної функцій, раціональне використання природно-ресурсного потенціалу, дотриманням наукових

принципів територіального управління.

Кардинальні моделі управління розвитком сільських територій через механізми державної підтримки, законодавчого регулювання (країни ЄС та Канада), програмно-цільового управління (урядові та неурядові програми Мексики, Нової Зеландії, США у пріоритетних секторах економіки) реалізують національні та наднаціональні завдання розвитку бізнесу, зокрема продовольчої безпеки, інфраструктури (житлово-комунальне господарство), людського капіталу (освіта, охорона здоров'я тощо). В умовах децентралізації управління вони передбачені як повноваження місцевих органів влади.

В ЄС пріоритетним визначено сталий багатофункціональний розвиток, що включає стимулювання інвестиційної активності та корегування демографічної ситуації на територіях. Переважно використовується галузевий (підтримка сільського господарства), перерозподільчий (подолання міжрегіональних та міжсекторальних диспропорцій) та ресурсно-інтеграційний (об'єднання суб'єктів господарювання для оптимального використання ресурсів) підходи до управління розвитком сільських територій на наднаціональному, національному та регіональному рівнях.

Обраний Україною євроінтеграційний вектор потребує формування засад структурної політики сільського розвитку. Проте вона має здійснюватися на приписах власного підходу з урахуванням історичного досвіду та сучасної практики. Принципові зміни в господарському механізмі сільського розвитку закладалися в 1985 р. через пропозиції розширення прав українських підприємств шляхом самостійної організації виробництва, реалізації продукції, розвитку соціальної сфери села. Задекларована перебудова органів державного управління мала на меті вирішення перспективних соціально-економічних та науково-технічних завдань, пошук найдієвіших форм об'єднання науки і виробництва. Ставилися питання про удосконалення організації управління, ліквідацію зайвих ланок, спрощення структури апарату управління, підвищення його ефективності, які залишилися нереалізованими.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Стратегічні засади розвитку сільських територій в умовах децентралізації влади стали предметом глибоких досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених. Концептуальні основи та економіко-екологічні принципи сталого розвитку агропромислового виробництва, напрями економіко-екологічної трансформації аграрного природокористування розробляє В. Прадун [1]. Механізм регулювання економічного й соціального розвитку сільських територій, зарубіжний досвід територіального управління, формування та реалізації державної політики вивчають П. Лайко, А. Борщ та ін. вчені [2]. Теоретико-методологічні засади та системну модель управління соціально-економічним розвитком сільських територій досліджує О. Павлов [3]. Методологічні засади формування та оцінювання ефективності державної політики сталого соціально-економічного розвитку сільських територій опрацьовує А. Антонов [4]. Особливості галузево-територіального розвитку, специфіку управління сталим розвитком регіону в умовах децентралізації влади, створення територіальними громадами об'єднань товаровиробників агропродовольчої сфери, посилення мотивації локальних громад до саморозвитку на основі ефективного використання місцевих ресурсів і власних можливостей розглядає В. Самофатова [5]. Процес формування еколого-соціальної поведінки господарюючих суб'єктів в рамках концепцій сталого розвитку та соціальної відповідальності бізнесу досліджує О. Попова [6]. Інституціональне забезпечення управління сільським розвитком висвітлює В. Цибуляка [7]. Формування механізмів управління раціональним природокористуванням з підвищенням екологічних вимог до економіки, розвиток якої, з одного боку, породжує ряд гострих екологічних проблем, а з іншого – закладає основи для усунення цих проблем деталізує Л. Давиденко [8]. Вплив фондів ЄС на фінансування сільського та регіонального розвитку визначають Б. Андрліс та ін. [9], екологічні технології в практиці екологічних поселень описують С. Мейлен та ін. [10].

Наукові праці цих авторів присвячені розв'язанню важливих проблем. Проте їм бракує системно-інтеграційного підходу до територіального управління сільським розвитком в умовах децентралізації влади та становлення і перспектив розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що актуалізує науковий пошук у цьому напрямі дослідження.

Мета.

Метою статті є розгляд стану, проблем, законодавчого забезпечення, тенденцій та обґрунтування шляхів розвитку сільських територій в умовах децентралізації управління та адміністративно-територіальної реформи.

Методологія дослідження.

Визначення проблеми дослідження та шляхів її розв'язання базується на комплексному підході до опрацювання наукового доробку вітчизняних і зарубіжних вчених, історичного досвіду сільського розвитку, нормативно-правових актів та авторських розробок.

Дослідження динаміки проведення територіальної реформи і формування об'єднаних територіальних громад здійснено з використанням методів статистики, аналізу та синтезу на основі принципу детермінізму.

Практика впровадження концепції «Родова садиба» на сільських територіях, визначення стратегічних цілей родових поселень та обґрунтування завдань публічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад спирається на системно-діяльнісний підхід.

Результати.

Процеси розпакування земель і майна аграрних підприємств в Україні, що здійснювалося без приведення у відповідність до нових умов господарювання та функціонування соціальної сфери села, структурні органи та принципів державного управління соціально-економічним розвитком аграрного сектору економіки, призвели до негативних наслідків. Невідповідності системи ринкових відносин, державного управління аграрним виробництвом та розвитком сільських територій значно знижували ефективність діяльності агропромислового комплексу.

Виділення в натурі земельних ділянок спричинило проблеми для обробітку земельних масивів й уповільнило розвиток аграрного виробництва. У питаннях управління багатофункціональним розвитком сільських територій загострила ситуацію кадровою проблемою. Для виправлення стану справ були законодавчо закладені основи державної політики у бюджетній, кредитній, ціновій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку [11]. Проте економічне реформування, здійснення ефективної й гнучкої державної політики мало враховувати потреби сільських територій. Однак економічний, соціальний та екологічно безпечний розвиток аграрного виробництва не зосереджувався на територіальних інтересах сільських громад.

Відносини між центром і місцевими органами управління та між державою й регіонами залишалися нерегульованими, що породжувало й загострювало явище економічної роз'єднаності, спричиняло прояви дезінтеграційних процесів. Надмірна централізація влади виявилася однією з критичних причин стагнації національного господарства. Спроби прискорення економічного розвитку країни без активного залучення місцевого самоврядування та створення стимулів для територіального економічного розвитку виявилися марними. Органи самоорганізації населення були більше зорієнтовані на виконання волі тих структур, які мали повноваження їх створювати, ліквідувати й фінансувати (донори), ніж на захист прав селян.

У межах існуючої системи й технологій державного управління «зверху–вниз» стало практично неможливим забезпечення належних умов праці й проживання людей у сільських поселеннях. Система державного і громадського управління повинна була формуватися на засадах децентралізації, розширення повноважень самоврядування, відпрацювання організаційно-

економічного механізму макроекономічного попиту, територіально-самоврядного й галузевого управління комплексним розвитком регіону.

Виникла необхідність проведення такої соціально-економічної політики сільського розвитку, стратегічною метою якої мало стати суттєве підвищення життєвого рівня населення на основі якісно поліпшеного використання ресурсного потенціалу, принципово нових підходів до формування продуктивних сил, докорінного покращення екологічного стану регіонів. Важливого значення набуло обґрунтування заходів реорганізації господарського механізму територіального управління в контексті децентралізації влади, надання більшої самостійності регіонам і відповідальності за економічний і соціальний розвиток сільських територій на засадах приватно-державного партнерства, економічних методів управління, важелів та інструментів активізації господарської діяльності для підвищення рівня сільського розвитку.

Для реалізації державної регіональної політики, яка визначає правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні й організаційні основи регіонального розвитку, було прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики» [12], де передбачено:

– стимулювання й підтримку місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;

– зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;

– розроблення й реалізацію програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій;

– поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів;

– сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування.

Надання більшої самостійності регіонам з розширенням їхніх повноважень передбачає розвиток самоуправління, самоврядності, які залишаються недостатньо ефективною ланкою в загальній системі публічного управління, а також посилення відповідальності за результати соціально-економічної та екологічної діяльності у таких специфічних питаннях, як прозорість, відкритість, залучення членів територіальних громад до вироблення й ухвалення управлінських рішень місцевого значення, звітність посадових осіб та органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами [13]. Підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування повинен забезпечити громадський контроль, зокрема через законодавчо закріплений механізм оцінювання громадськістю їхньої діяльності та організацію виконання прийнятих ними рішень [14].

Після схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [15], що стало однією з вимог Міжнародного валютного фонду, розпочався процес децентралізації влади. У межах проведення реформи місцевого самоврядування було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначив організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [16]. Нині між територіальними громадами укладено 222 договори про співробітництво у сфері надання комунальних та адміністративних послуг, будівельних робіт, ремонту доріг, енергозбереження, пожежної безпеки тощо.

У затвердженій постановою Кабінетом Міністрів України Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року передбачено термін завершення децентралізації влади. Викладені у Стратегії пріоритети державної регіональної політики включають підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, територіальну соціально-економічну інтеграцію і просторовий розвиток, ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку [17].

Формування самодостатніх територіальних громад, спроможних виконувати як свої, так і делеговані державою функції в умовах децентралізації влади, пов'язано з адміністративно-територіальною реформою, що зумовило необхідність прийняття Закону України [18]. Його метою

стало об'єднання суміжних територіальних громад для формування та забезпечення їхньої економічної, соціальної та культурної спроможності, встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам. На підставі цього Закону постановою Кабінету Міністрів України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, яка містить практичні положення, що деталізують процес об'єднання територіальних громад [19]. Нині в Україні налічується 705 об'єднаних територіальних громад із 1204 запланованих (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка формування об'єднаних територіальних громад*

| Рік | Кількість громад | Кількість рад | Площа, км ² | Населення, тис. осіб |
|--------|------------------|---------------|------------------------|----------------------|
| 2015 | 159 | 805 | 36558,1 | 1389,1 |
| 2016 | 207 | 943 | 51113,7 | 1727,6 |
| 2017 | 299 | 1374 | 76352,6 | 2506,9 |
| 2018 | 40 | 678 | 35811,2 | 1407,8 |
| Усього | 705 | 3800 | 199835,6 | 7031,4 |

*Джерело: розраховано за даними [20].

За розрахунками науковців ННЦ «Інститут аграрної економіки» у 2015–2017 рр. до складу ОТГ увійшло лише 29,4 % або 2366 сільських населених пунктів від загальної кількості 8049 сіл і селищ, з яких 1550 сіл та селищ входять до міських, 2846 – до селищних, 3653 – до сільських ОТГ. В середньому по Україні до складу однієї ОТГ входять 12 сільських населених пунктів з розмахом варіації від 5 до 40 населених пунктів [21]. Відповідно різняться ОТГ й за чисельністю населення (табл. 2).

Таблиця 2

Групування ОТГ за критерієм чисельності населення громади*

| Показники | Групи за чисельністю населення, тис. осіб | | | | Усього |
|---|---|----------------|------------------|----------------|--------|
| | I до 5 | II 5,1–10,0 | III 10,1–15,0 | IV понад 15 | |
| Кількість ОТГ | 248 | 227 | 103 | 87 | 665 |
| Загальна чисельність населення в групі ОТГ, тис. осіб | 868,8 | 1612,2 | 1270,8 | 1871,8 | 5623,6 |
| % від всього населення досліджуваних ОТГ | 15,4 | 28,5 | 22,7 | 33,4 | 100 |

*Джерело: сформовано за даними [22].

Місцевому самоврядуванню частково передано функції держави у сфері соціально-економічного розвитку регіонів, соціального захисту населення, утримання закладів охорони здоров'я й освіти, транспорту і житлового фонду. Державна підтримка децентралізації включає такі «джерела» для об'єднаних територіальних громад (ОТГ), як субвенцією на соціально-економічний розвиток, Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), субвенцією на інфраструктуру ОТГ, субвенцією на розвиток медицини у сільській місцевості, кошти на будівництво футбольних полів. Загальний обсяг фінансових ресурсів зріс до 19 млрд грн, якими ОТГ користуються з 2016 р. після повноцінного функціонування перших 159 об'єднаних громад. На депозитних рахунках банків об'єднаними громадами розміщено 524 млн грн власних коштів [23].

Об'єднання територіальних громад в умовах адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади відкриває широкі можливості для розвитку Інститутів самоорганізації населення і місцевого самоврядування, зміни моделі організованого «зверху» суспільства, що виступає механізмом стримування творчого потенціалу нації та блокування самореалізації життєвих сил людини, на організоване «знизу», яке усуває суперечність між громадянином і державою. Відповідно у суспільства з'являються важелі контролю влади – від доступу до майнових реєстрів, до антикорупційної системи електронних державних закупівель.

На часі стало використання цих важелів сільськими громадами, у т. ч. й щодо визначення територіальних меж ОТГ, оцінювання й раціонального використання природних ресурсів для

підвищення добробуту місцевого населення, інакше такі можливості можуть бути втраченими назавжди. Важливе й удосконалення відповідного законодавства, що стане додатковим стимулом надання необхідних засобів, у т.ч. іноземних донорів, для подальшої підтримки реформи децентралізації влади. Проте соціальне самопочуття, трудова й політична активність сільського населення знаходиться на пасивно-очікуваному рівні, що пояснюється рядом причин [24]: суттєвим розмежуванням в країні соціально-економічних і політичних процесів, ціннісних орієнтацій людей і соціальних очікувань; недостатньою інформованістю частини населення про причини кризового стану, сутність ринкових відносин, конкретних шляхів прояву власної ініціативи в цих умовах; низьким рівнем політичної й моральної довіри до колишніх і нині сформованих інститутів влади, партій і рухів; нестачею реального досвіду, переконливих і успішних дій в умовах ринкових відносин; страхом перед безробіттям, вадами соціальної інфраструктури, сфери культури і дозвілля, нормального побуту, соціальної захищеності тощо.

Проблеми криються також в кваліфікації управлінських кадрів щодо розподілу та адміністрування бюджету громади, безпідставному сподіванні на залучення грантів, інвестицій та коштів різних програм без стратегічного бачення перспектив розвитку та механізмів його забезпечення. Місцеве самоврядування, передусім, має спрямовувати діяльність ОТГ на організацію стратегічних соціально-економічних завдань, науково-технічних проектів підприємств і організацій, розташованих на її території. Важливо сприяти пошуку й реалізації найбільш дієвих форм співпраці всіх учасників суспільних процесів, у т.ч. наукових установ, закладів вищої освіти (ЗВО), товаровиробників, активізації формування регіонального кластера. Стратегічні цілі управління ОТГ мають спиратись на досягнення саморозвитку, самозабезпеченості та самозайнятості за рахунок використання внутрішнього потенціалу громади, наслідком якого стане самодостатність в усіх сферах її життєдіяльності.

Виходом з такої ситуації є злагоджена системна робота «організму території» через практики:

1) забезпечення відповідними висококваліфікованими кадрами, в т.ч. за рахунок навчання молоді та працівників апарату управління ОТГ за кошти бюджету, господарських формувань та інших джерел з метою опанування кращого досвіду менеджменту та маркетингу для досягнення синергетичного ефекту розвитку;

2) підготовки в межах шкільних та позашкільних програм працівників робочих професій, найбільш поширених на території за рахунок коштів підприємств та організацій, розміщених в ОТГ на засадах домовленості;

3) організації високотехнологічних виробництв шляхом залучення висококваліфікованих спеціалістів з можливим використанням не задіяних на території ОТГ основних засобів;

4) активізації локальної економіки, головним чином за рахунок виробництв, що функціонують на місцевих ресурсах;

5) розвиток туризму, рекреації та оздоровлення людей за допомогою місцевих природних ресурсів.

Інноваційний підхід до саморозвитку громад активовано на початку XXI ст. як механізм відродження сільських територій на принципах Концепції «Про родові садиби і родові поселення», розробленої Всеукраїнською громадською організацією «Народний рух захисту Землі» спільно з ННЦ «Інститут аграрної економіки». В основу Концепції покладено надання законодавчого права кожному громадянину України при виявленні бажання безоплатно отримати в постійне (довічне) користування земельної ділянки площею 1 га землі без права продажу для облаштування Родової садиби з правом передачі її в спадок [25].

Проект Концепції підтриманий та позитивно оцінений Національним університетом «Одеська юридична академія» (2014 р.) на предмет формування відповідного законопроекту з орієнтацією на використання родовими поселеннями джерел відновлюваної енергії, виробництво органічної продукції, ноосферних підходів в освіті та вихованні, гармонізації відносин Людини і Природного

комплексу.

Нині в Україні налічується близько 100 родових поселень на різних стадіях становлення. За рахунок внутрішнього потенціалу й без будь-якого зовнішнього сприяння їх кількість постійно зростає. Вони стали прикладом облаштування сільських територій, практики громадського управління, розвитку зеленого туризму, підприємництва й самозайнятості населення, стійкості життєдіяльності, міжнародного співробітництва, залучення інвестицій, розв'язання демографічної та соціально-екологічної проблем території.

Започаткована родовими поселеннями просвітницька та виробнича діяльність сприяє розв'язанню проблем житлового будівництва, управління відходами, запобігання пожежам, браконьєрству та несанкціонованим рубкам лісу, оздоровленню та підвищенню мотивації до праці населення прилеглих до поселень територій. Співпраця з вишами, бізнесовими структурами, органами державного управління та місцевого самоврядування забезпечує реалізацію механізму державно-приватного партнерства на взаємовигідних умовах з пріоритетом на екологічні цілі територіального розвитку країни.

Особливої уваги потребує практичне партнерство шкіл та вишів щодо підготовки абітурієнтів та пошукових досліджень в межах малої академії наук. Впровадження сучасних наукових досягнень ЗВО у практичну діяльність підприємств та організацій ОТГ даної території в межах співпраці посилює економічну безпеку регіону та практичну спрямованість досліджень вишів для організації виробництва та використання природних ресурсів для оздоровлення людей і розвитку туризму.

Нині середній вік жителів родових поселень становить 35 ± 5 років, 80 % дорослого населення має вищу освіту, кожна родина – 2-х і більше дітей. За 10 років в облаштування і наповнення садиби усім необхідним для нормальної життєдіяльності господар вкладає близько 300 тис. грн. Населений пункт, організований на принципах родових садіб з 250 дворів за 10 років, інвестуватиме в соціальну сферу села майже 75 млн грн та збільшить чисельність жителів території на 1250 осіб, з яких більше половини становитимуть діти.

Через використання механізму родових садіб в Україні формуються потенційні можливості для відродження й розвитку сільських територій. Омолодження жителів сільських територій, підвищення народжуваності, позитивна динаміка у демографічній ситуації, що реалізується у родових садібках, сприяє планомірному розвитку мережі населених пунктів на сільських територіях. Зазначимо, що обґрунтованого системного підходу до розв'язання демографічної проблеми на селі, який би реалізувався за ініціативи місцевих органів влади, за роки незалежності не передбачала й не гарантувала жодна програма розвитку села.

Заселення сільських територій молодими людьми створює умови багатofункціонального розвитку ОТГ на підставі спільних інтересів жителів населеного пункту та широких можливостей різнопланових фахівців багатьох спеціальностей і різного рівня кваліфікації. За нашими дослідженнями налічується понад 150 видів діяльності, що реалізуються в родових поселеннях. Позитивна й практика диверсифікації економічних процесів, у т.ч. за рахунок розширення несільськогосподарських видів діяльності, забезпечення розвитку туризму. Тісна співпраця родових поселень дає змогу задовольняти 80–90 % усіх матеріальних потреб жителів відповідних населених пунктів.

Наразі на теренах України відроджено за принципами «Родова садиба» 100 сільських населених пунктів. У 2009, 2014 та 2017 роках проект Концепції «Родова садиба» розглядався в Кабінеті Міністрів України, був направлений на обговорення й підтриманий відповідними міністерствами, відомствами і Національною академією аграрних наук України. Наслідком розгляду Концепції стала відповідна інформаційно-роз'яснювальну роботу на кшталт організації громадських слухань, круглих столів, міжнародних науково-практичних конференцій, фестивалів на різних рівнях (сільрада, райдержадміністрація і райрада, облдержадміністрація та обпрада).

До участі у цій роботі долучилися наукові установи, ЗВО, служба пробації Міністерства юстиції України, громадські організації та зарубіжні партнери. Результатом такої діяльності стало

розуміння державними органами управління, наукою й освітою надзвичайної важливості Концепції «Родова садиба» для держави, населення країни, зокрема у питаннях розвитку сільських територій, що знайшло відображення у підготовці та затвердженні МОН України навчальних програм для аграрних вишів (курсів «Планомірний розвиток сільських територій», «Родова садиба»), навчального посібника «Родова садиба», рекомендованого до друку Вченою радою Житомирського національного агроекологічного університету у травні 2017 року.

Практична реалізація Концепції «Родова садиба» уможлиблюється участю молоді, насамперед випускників аграрних ЗВО на територіях, що знелюднюються. Щороку з мапи України зникає в середньому 26 населених пунктів, що рівнозначно 10–13 тис. га земельної площі. За роки незалежності в країні з обліку знято 420 населених пунктів, а у 1200 населених пунктах, за даними паспортизації, заселеними залишаються від 1 до 10 жилих будівель.

Розвиток сільських територій за рахунок функцій, що віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування ОТГ, забезпечує сприятливі умови для:

1) створення родових садиб і родових поселень як інтеграторів та каталізаторів інвестиційних процесів на території, формування територіального земельного банку, у т. ч. земель в населених пунктах ОТГ, які можуть бути передані громадянам України під родові садиби через спрощений порядок (принцип «єдиного вікна»);

2) спрямування освітніх закладів на впровадження ноосферної освіти (біоадекватної методики, орієнтованої на гармонію Людини і Природи, патріотичне ставлення до малої Батьківщини й України загалом), надання юридичної допомоги жителям ОТГ у створенні нових підприємств і організацій з надання послуг населенню території;

3) розробки проектів міжгалузевих виробничих зв'язків між підприємствами і організаціями на території ОТГ для здійснення 2-х, 3-х, 4-х етапного поглиблення переробки сільськогосподарської продукції та іншої сировини й отримання додаткових доходів підприємствами території, поповнення місцевого бюджету, зменшення транспортних і накладних витрат, створення нових робочих місць, зменшення рівня безробіття та відповідних виплат з бюджету;

4) посилення міжнародних зв'язків та налагодження ділової виробничої співпраці підприємств і організацій із зарубіжними партнерами, науковими установами, ЗВО щодо реалізації передових розробок, бізнесу і громади через податкову та адміністративну політику й практику надання публічних послуг на території ОТГ.

Швидка зміна ментальності сільської молоді під час проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо переваг сільського способу життя перед міським повертає мігрантів на свою малу Батьківщину. Базисом відродження сільських населених пунктів стає цілеспрямована робота по донесенню до свідомості школярів загальних принципів еволюційного розвитку суспільства і Всесвіту. Такі програми, побудовані на ноосферних принципах пізнання (закладені В.І. Вернадським) з використанням відповідного понятійного апарату, повинні включати крім загальноосвітніх предметів, роботу по духовному, фізичному, патріотичному та професійному вихованню.

Важливим чинником активізації процесу багатофункціонального розвитку сільських територій може стати акцентована допомога, передбачена програмою стратегічного розвитку ОТГ як пілотного проекту організації родового поселення, облаштування інфраструктурної мережі та об'єктів соціально-культурного призначення (школа, клуб, фельдшерсько-акушерський пункт (ФАП), спортивні споруди, дитячий садок тощо). Він міг би слугувати навчально-практичним полігоном для організації наступних родових поселень, бажаючих зайнятись «зеленим туризмом», науковими дослідженнями, удосконаленням публічного управління.

Діяльність родових поселень Новоград-Волинського району Житомирської області переконує, що навіть за відсутності допомоги владних державних та представницьких управлінських структур, вони привернули до себе увагу світової спільноти й спроможні приймати на декілька тижнів представників 20 країн з Європи, Азії, Америки, які на волонтерських засадах

займаються розвитком дітей цих поселень і навколишніх сіл, у т. ч. вивченням іноземних мов, мистецтвом, вправами на логічний розвиток, будівництвом, висадкою дерев тощо. З практики зеленого туризму перебування в родовому поселенні на відпочинку 40 осіб з різних країн світу протягом 10 днів з оплатою 10 євро/день забезпечуватиме фінансовий результат в розмірі понад 128 тис. грн навіть без відповідної рекламно-інформаційної роботи. Професійний підхід до реалізації цієї задачі дасть змогу збільшити доходи громади для подальшого її розвитку.

Досвід місцевих підприємств Китаю по глибокій переробці сільськогосподарської сировини до продукції кінцевого споживання та диверсифікації діяльності, зокрема щодо екологічного будівництва, виробництва предметів побуту, створення спеціалізованих бригад оперативного реагування на сільських територіях свідчить про перспективи зростання доданої вартості та доходів від аграрного виробництва на 15 %, а загальних доходів – на 75 % [26]. Зниження рівня безробіття за рахунок створення нових робочих місць та самозайнятості населення у вітчизняних ОТГ також сприятиме зростанню доходів місцевих бюджетів. В ОТГ з 15 населеними пунктами розміщені 50 родових садиб. В кожному з них за 10 років загалом залучать на територію понад 225 млн грн інвестицій.

Практика показує, що перспективною для пілотної ОТГ стає діяльність з проведення міжнародних науково-практичних конференцій (співпраця щодо розвитку сільських територій), тематичних семінарів, лекцій, курсів підвищення кваліфікації, майстер-класів та організація, пов'язаних з ними туристичних послуг, що дає поштовх розвитку відповідної матеріальної бази (готелів, закладів громадського харчування, виробництв сувенірної продукції) і об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури громади.

Залучення студентів на практику для проведення соціологічних та маркетингових досліджень в ОТГ з метою набуття ними фахового досвіду підвищить потенціал громади, стимулюватиме суспільний інтерес до розвитку сільських територій, проілюструє практику організації життєдіяльності родових садиб і родових поселень на когнітивно-креативних та інноваційних засадах, зокрема у питаннях самоуправління та публічного управління, що особливо актуально з позиції якісного надання адміністративних послуг та послуг з охорони здоров'я, освіти, культури для населених пунктів, віддалених від адміністративного центру на 25 км і більше.

Всеукраїнською громадською організацією «Народний рух захисту Землі» запропоновано здійснити пілотний проект публічного управління на базі родового поселення «Гранідуб» в селі Дубівка Новоград-Волинського району Житомирської області, в якому передбачено управління життєдіяльністю населеного пункту через створення громадської організації. Форма публічного управління, де беруть участь всі дорослі жителі населеного пункту, дає можливість максимально точно вивчити проблемні питання території та зібрати пропозиції щодо напрямів покращення життя населення.

Пілотний проект, викладений у формі Меморандуму про співпрацю та партнерство наукових установ, ЗВО, органів місцевого самоуправління, громадських організацій, підписано ННЦ «Інститут аграрної економіки», Житомирським національним агроекологічним університетом (ЖНАЕУ), громадськими організаціями «Народний рух захисту Землі», «Гранідуб» (с. Дубівка), «Лагульське об'єднання сталого землекористування» (с. Лагульськ) Новоград-Волинського району Житомирської області, «Науково-дослідний інститут удосконалення систем управління» (м. Харків).

Принцип дії Меморандуму полягає у внесенні мешканцями ОТГ, погоджених з місцевими органами влади та вивчених і обґрунтованих науково-освітніми установами регіону, зокрема ЖНАЕУ, пропозицій до Житомирської обласної державної адміністрації та Обласної ради. Після опрацювання практики публічного управління ННЦ «Інститут аграрної економіки» ухвалює рішення про поширення досвіду управління життєдіяльністю населених пунктів в умовах децентралізації владних повноважень на сільських територіях.

Висновки і перспективи.

В процесі становлення ринкової економіки сільські території зазнали деструктивних змін, спричинених невідповідністю соціально-економічних трансформацій сільського розвитку інтересам сільських громад. Надмірна централізація влади, що скеровувала місцеві органи управління та самоорганізації населення на виконання приписів правомочних структур, викликала необхідність докорінного перегляду соціально-економічної політики сільського розвитку.

Закладені нормативно-правовою базою підвалини реорганізації господарського механізму територіального управління в контексті проведення територіальної реформи та децентралізації влади законодавчо забезпечили самостійність регіонам. Водночас розширення повноважень місцевих органів управління передбачає відповідальність за соціально-економічний розвиток сільських територій, використання ресурсного потенціалу, активізацію господарської діяльності та приватно-державного партнерства в регіоні.

Проблемною ланкою в системі територіального управління залишається кваліфікація кадрів щодо визначення стратегічних завдань саморозвитку громад, публічне управління у сфері громадського контролю за виконанням прийнятих рішень та оцінювання діяльності посадових осіб і органів місцевого самоврядування.

Значні перспективи для відродження сільських територій на засадах саморозвитку об'єднаних територіальних громад забезпечують родові поселення, засновані новою генерацією сільських жителів при використанні механізму концепції формування родових садіб в Україні.

Список використаних джерел

1. Прадун В. П. Сталий розвиток регіональних агропромислових комплексів / Відп. ред. В. М. Трегубчук. Київ : Об'єдн. Ін-т економіки НАН України, 2005. 256 с.
2. Організаційно-економічні основи розвитку агропромислового виробництва та сільських територій ; за ред. П.А. Лайка. Київ : Нічлава, 2006. 448 с.
3. Павлов О. І. Сільські території України: функціонально-управлінська модель. Одеса : Астропринт, 2009. 344 с.
4. Антонов А. В. Державна політика сталого соціально-економічного розвитку сільських територій як умова зростання якості життя сільського населення: теоретико-методологічні засади та практичні аспекти : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2012. 379 с.
5. Самофатова В. А. Сталий розвиток агропродовольчої сфери регіону: теорія, методологія, управління. Одеса : Астропринт, 2018. 312 с.
6. Попова О. Л. Сталий розвиток агросфери: політика і механізми. Київ : Ін-т екон. і прогноз. НАН України, 2009. 352 с.
7. Цибуляк В. Я. Інституційні засади сільського розвитку в Україні: науково-прикладний аспект : монографія. Київ : ДУ «Ін-т екон. і прогноз. НАН України», 2014. 272 с.
8. Давыденко Л. Н. Институционализация рынка природных ресурсов. Минск : ИВЦ Минфина, 2014. 256 с.
9. Andrić, B., Sostar, M., Bodegrajac, T. Impact of e.u. Funding on Rural and Regional Development Management. *Scientific Papers-Series Management Economic Engineering In Agriculture And Rural Development*. 2018. Vol. 18. Is. 2. P. 17–20.
10. Meulen, C., Palojarvi, A., Pyysiainen, J., Saloranta, M. Inspiring stories from eco-villages: experience with ecological technologies and practices. Vilnius : BMK Leidykla, 2013. 120 p.
11. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV в редакції 15.08.2018 р., підстава 2497-VIII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15> (дата звернення 06.09.2018 р.).
12. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5.02.2015 р. за № 156-VIII. URL : <http://interfax.com.ua/news/political/248850.html> (дата звернення 15.09.2018 р.).
13. Стратегічний моніторинг розвитку регіонів. URL : www.niss.gov.ua/content/articles/files/region_monit_2014_1 (дата звернення 03.09.2015 р.).
14. Узагальнені пропозиції Національної академії державного управління при Президентові України до опитувального листа з питань розвитку й підтримки місцевого самоврядування в Україні. URL :

municipal.gov.ua/upload/usr/files/Yzagalneni_Propozicii_NA (дата звернення 02.09.2015 р.).

15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014> (дата звернення 01.09.2018 р.).

16. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1518-VII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення 10.09.2018 р.).

17. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 р. № 385. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення 11.09.2018 р.).

18. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII в редакції від 19.03.2017 р., підстава 1851-19. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 12.09.2018 р.).

19. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. № 214 в редакції 02.09.2017 р., підстава 662-2017-п. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015> (дата звернення 15.09.2018 р.).

20. Децентралізація. URL : <https://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення 16.09.2018 р.).

21. Лише третина сільських населених пунктів увійшли до ОТГ. *Agravery*. URL : <http://agravery.com/uk/posts/show/lise-tretina-silskih-naselenih-punktiv-uvijšli-do-otg> (дата звернення 17.09.2018 р.).

22. Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за I півріччя 2018 року. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/9680> (дата звернення 17.09.2018 р.).

23. Донченко К. Як держава фінансово підтримує децентралізацію. URL : https://biz.censor.net.ua/resonance/3083525/yak_derjava_fnansovo_pdtrimu_det (дата звернення 09.09.2018 р.).

24. Россоха В. В., Пронько Л. М. Об'єднання сільських громад як чинник розвитку земельних відносин. *Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2017. № 9. С. 124–135.

25. Батуріна Г. М. «Родова садиба» – один із напрямів сталого розвитку сільських територій. *АгроІнКом*. 2013. № 4–6. С. 102–109.

26. Cao, Y.Z., Fan, G., Woo, W.T. Chinese Economic Reforms: Past Successes and Future Challenges' in W.T. Woo, S. Parker and J.D. Sachs (ed.), *Economies in Transition. Comparing Asia and Europe*. MIT Press, Cambridge, Mass., 1997. P. 19–40.

Статтю отримано: 25.09.2018 / Рецензування 02.11.2018 / Прийнято до друку: 21.12.2018

Volodymyr Rossokha

Doctor of Economics, Professor, Professor of Department
Department of Marketing and Business Management
National University of Kyiv-Mohyla Academy
Kyiv, Ukraine

E-mail: rossokha@ukr.net

Maria Plotnikova

Ph.D. (in Economics), Associate Professor, Associate Professor of Department
Department of Innovative Entrepreneurship and investment activity
Zhytomyr National Agroecological University
Zhytomyr, Ukraine

E-mail: mfplotnikova@gmail.com

DEVELOPMENT OF RURAL REGIONS OF UKRAINE IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF MANAGEMENT: STATE, PROBLEMS, PERSPECTIVES

Abstract

Excessive centralization of power within the existing system and technologies of state administration "from top to bottom" was one of the reasons for the stagnation of the economy and the decline of rural areas.

An urgent need was the creation of incentives for territorial economic development, formation of a system of public

administration on the principles of decentralization, and extension of powers of local authorities, public administration and self-government. The development of organizational and economic mechanism of territorial self-government and branch management of complex development of the region changes the model of society and opens wide opportunities for the development of institutions of self-organization of the population.

The research is based on the methods of analysis and synthesis of trends in rural development, legislative provision of regional development management, dynamics of formation of united territorial communities, grouping of communities by population criterion, problems of rural development management in conditions of decentralization of power, development of rural territories on the basis of the implementation of the concept "Family farm".

The legal, economic, social, environmental, humanitarian and organizational foundations of the state policy of territorial development, determined at the legislative level, provide for the extension of powers of local self-government bodies to use the internal potential of the regions and increase their responsibility for the results of social and economic, environmental activities.

However, self-government and self-government remain an ineffective element in the system of public administration, since today the social well-being, labour and political activity of the rural population are at a passively-expected level. Management personnel have difficulties in allocating and administering the community budget, strategic vision of prospects and mechanisms for community development. These problems largely solve the implementation of the Conception "Family Farm", on the basis of which generic settlements and forms of public administration are formed in the rural territories.

The experience of the functioning of generic settlements and public life management of settlements in conditions of decentralization of power and administrative-territorial reform outlines a perspective way of revival and multifunctional development of rural territories.

Keywords: administration; ecological villages, family homesteads, family homestead settlement, rural communities, self-governance, smart-community, social cohesion.

References

1. Pradun, V. P. (2005). *Stalyi rozvytok regionalnykh agropromyslovykh kompleksiv [Steady development of regional agro-industrial complexes]*. Kyiv : Obedn. In-t. ekonomiky NAN Ukrainy. [in Ukrainian]
2. Laiko, P. A. . (Ed.). (2006). *Organizazino-ekonomichni osnovy rozvytku agropromyslovogo vyrobnytva ta silskykh terytoriy [Organizational and economic bases of development of agro-industrial production and rural territories]*. Kyiv: Nichlava. [in Ukrainian]
3. Pavlov, O. I. (2009). *Silski terytorii Ukrainy: funktsionalno-upravlinska model [Rural areas of Ukraine: functional and managerial model]*. Odesa : Astroprynt. [in Ukrainian]
4. Antonov, A. V. (2012). *Derzhavna polinyka staloho sozialno-ekonomichnoho rozvytku silskykh terytoriy yak umova zrostannia yakosti zhyttia silskoho naselennia: teoretyko-metodologichni zasady ta praktychni aspekty : monohrafiia [State policy of sustainable socio-economic development of rural territories as a condition for increasing the quality of life of rural population: theoretical and methodological principles and practical aspects : monograph]*. Donezk : Ugo-Vostok. [in Ukrainian]
5. Samofatova, V. A. (2018). *Stalyi rozvytok agroprodovolchoi cfery regionu: teoria, metodologia, upravlinnia [Sustainable development of the agro-food sector of the region: theory, methodology, management]*. Odesa : Astroprynt. [in Ukrainian]
6. Popova, O. L. (2009). *Stalyi rozvytok agrosfery: polityka i mekhanizmy [Sustainable development of the agrosphere: policy and mechanisms]*. Kyiv : In-t. ekon. i prognozuv. NAN Ukrainy. [in Ukrainian]
7. Tsybulyak, V. Ya. (2014). *Instytuziini zasady silskoho rozvytku v Ukraini: naukovo-prykladnyi aspekt : monohrafiia [Institutional Principles of Rural Development in Ukraine: Scientific and Applied Aspect : monograph]*. Kyiv, Ukraine : DU «In-t. ekon. i prognozuv. NAN Ukrainy». [in Ukrainian]
8. Davydenko, L. N. (2014). *Instituzionalizatsiia rynku prirodnykh resursiv [Institutionalization of the natural resources market]*. Minsk : IVZ Minfina. [in Russian]
9. Andric, B., Sostar, M., & Bodegrajac T. (2018). Impact of EU. Funding on Rural and Regional Development Management. *Scientific Papers-Series Management Economic Engineering In Agriculture And Rural Development*. 18, 2, 17–20.
10. Meulen, C., Palojarvi, A., Pyysiainen, J., & Saloranta, M. (2013). *Inspiring stories from eco-villages: experience with ecological technologies and practices*. Vilnius : BMK Leidykla.
11. Pro derzhavnu pidtryмку silskoho hospodarstva Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 24.06.2004 № 1877-IV v redakzii 15.08.2018, pidstava 2497-VIII. Retrieved from : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>. [in Ukrainian]
12. Pro zasady derzhavnoi regionalnoi polityky : Zakon Ukrainy vid 5.02.2015. № 156-VIII. Retrieved from : <http://interfax.com.ua/news/political/248850.html>. [in Ukrainian]
13. Strategichniy monitoryng rozvytku regioniv. Retrieved from : www.niss.gov.ua/content/articles/files/region_

monit_2014_1. [in Ukrainian]

14. Uzagalneni propozyzii Nazionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy do opytuvalnoho lysta z pytan rozvytku i pidtrymky miszevoho samovriadyvannia v Ukraini. Retrieved from : municipal.gov.ua/upload/usr/files/Yzagalneni_Propozicii_NA. [in Ukrainian]

15. Pro shvalennia Koncepzii reformuvannia miszevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi organizazii vlady : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-p. Retrieved from : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>. [in Ukrainian]

16. Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 № 1518-VII. Retrieved from : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. [in Ukrainian]

17. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi strategii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6.08.2014 № 385. Retrieved from : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. [in Ukrainian]

18. Pro dobroviline obednannia terytorialnykh gromad : Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 157-VIII v redakzii 19.03.2017, pidstava 1851-19. Retrieved from : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. [in Ukrainian]

19. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh gromad : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8.04.2015 № 214 v redakzii 02.09.2017, pidstava 662-2017-p. Retrieved from : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>. [in Ukrainian]

20. Dezentralizazia. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from : <https://decentralization.gov.ua/gromada>.

21. Lyshe tretyna silskych naselenyh pyunktiv uviishla do OTG. Agravery. Retrieved from : <http://agravery.com/uk/posts/show/lise-tretina-silskih-naselenih-punktiv-uvijisli-do-otg>. [in Ukrainian]

22. Ekspertnyi analiz budzhetiv 665 OTG za pershe pivrizzia 2018 roku. Retrieved from : <https://decentralization.gov.ua/news/9680>. [in Ukrainian]

23. Doncenko, K. Yak derzhava finansovo pidtrymue dezentralizaziu. Retrieved from : https://biz.censor.net.ua/resonance/3083525/yak_derjava_fnansovo_pdtrimu_det. [in Ukrainian]

24. Rossokha, V. V., & Pronko, L. M. (2017). Objednannia silskych gromad yak chynnyk rozvytku zemelnykh vidnosyn [Association of rural communities as a factor in the development of land relations]. *Ekonomika, finansy, menedzhment: aktualni pytannia nauky i praktyky* [Economics, finance, management: topical issues of science and practice], 9, 124–135. [in Ukrainian]

25. Baturina, G. M. (2013). «Rodova sadyba» – odyn iz naprjmviv staloho rozvytku silskych terytoriy ["Family Homestead" – one of the directions of sustainable development of rural territories]. *AhrolnKom [AgrolnKom]*, 4–6, 102–109. [in Ukrainian]

26. Cao, Y. Z., Fan, G., & Woo, W. T. (1997). Chinese Economic Reforms: Past Successes and Future Challenges' in W.T. Woo, S. Parker and J.D. Sachs (ed.), *Economies in Transition. Comparing Asia and Europe*. MIT Press, Cambridge, Mass., 19–40.

Received: 09.25.2018 / Review 11.02.2018 / Accepted 12.21.2018

