

УДК 332.122:338.43

**М. І. Мельник**

доктор економічних наук, професор,  
завідувач сектору просторового розвитку  
ДУ «Інститут регіональних досліджень НАН України  
імені М.І. Долишнього НАН України», м. Львів

## **ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*В статті визначено пріоритетні напрями управління сталим розвитком сільських територій України в сучасних умовах реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, які пов'язані з новими можливостями та викликами сталого розвитку сільських територій в результаті передачі частини повноважень, ресурсів та відповідальності з центру в регіон – на рівень органів місцевого самоврядування сільських територіальних громад базового рівня. Визначено основні засади та принципи управління сталим розвитком сільських територій на основі загальноприйнятих підходів в організації демократичного управління відкритими системами; узагальнено принципами політики децентралізації з погляду підвищення ефективності використання ресурсів сільських територіальних громад; обґрунтовано необхідність управління розвитком сільських територій на основі врахування їх специфіки, можливості для розвитку несільськогосподарських видів діяльності, диверсифікації та оптимізації сільської економіки, сприяння локальному формуванню економічно активних сільських територіальних громад або територій, їх інтегрованого розвитку.*

**Ключові слова:** сільські території, реформа місцевого самоврядування, децентралізація, розвиток сільських територій, управління сталим розвитком сільських територій.

### **Melnik M. PRIORITY DIRECTIONS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS UNDER DECENTRALIZATION**

*The article identifies the priority directions of management of the sustainable development of rural areas of Ukraine in the current conditions of the reform of local self-government and decentralization of power, which are connected with new opportunities and challenges of sustainable development of rural territories as a result of the transfer of part of powers, resources and responsibilities from the center to the region - to the level Bodies of local self-government of rural communities of the basic level. The basic principles and principles of management of sustainable development of rural territories on the basis of commonly accepted approaches in the organization of democratic management of open systems are determined; Generalized with the principles of decentralization policy in terms of increasing the efficiency of using the resources of rural communities; The necessity of management of rural areas development based on their specificity, opportunities for development of non-agricultural activities, diversification and optimization of rural economy, promotion of local formation of economically active rural communities or territories and their integrated development is substantiated.*

**Key words:** rural territories, local self-government reform, decentralization, rural development, management of sustainable development of rural territories.

Потреба управління сталим розвитком сільських територій України обумовлюється не лише проблемами забезпечення розвитку їх соціально-економічної інфраструктури, відновлення людського потенціалу, недостатньо ефективного використання наявних природних ресурсів, скорочення кількості сільських населених пунктів, погіршення екологічних умов господарювання, нарощення просторових диспропорцій в економічному потенціалі, але й низьким рівнем інноваційної активності суб'єктів господарювання, що працюють у сфері аграрного виробництва та інших сферах ділової активності.

Крім того, в сучасних умовах реформи місцевого самоврядування та децентралізації з'являються як нові можливості, так і нові загрози сталого розвитку сільських територій України, в тому числі, і в результаті передачі частини повноважень та відповідальності з центру в регіон – на рівень органів місцевого самоврядування сільських територіальних громад базового рівня. Ефективність управління сталим розвитком сільських територій та

використання їх соціально-економічного потенціалу визначатиметься системою заходів з проведення реальної децентралізації влади та передачі на місцевий рівень необхідних повноважень і ресурсів для розвитку даних територій.

Активізація урбанізаційних процесів як у розвинених країнах (у Європі в містах проживає 72% усього населення, а в Північній Америці – 81%), так і в низці країн, які розвиваються (до 2050 р. прогнозують збільшення до двох третин частки міського населення [1]), зумовлює, серед інших причин, скорочення питомої ваги сільськогосподарського виробництва у ВВП багатьох держав світу, наприклад, у розвинутих країнах ця частка лише за останні 50 років скоротилась більш ніж удвічі і склала 3% [2].

Розвинені країни (члени ЄС, США, Канада і інші) намагаються вирішити проблеми, які виникають в результаті процесів просторової концентрації соціально-економічного потенціалу у великих містах та урбанізованих територіях, на основі залучення фінансових та інвестиційних ресурсів для розвитку

інфраструктури сільських територій за різними спеціальними програмами та проектами. У ЄС фінансування сільського розвитку здійснюється на основі Спільної аграрної політики ЄС. Передусім, це стосується виділення значних коштів на поліпшення побутових умов та якості життя сільського населення, а також з метою розвитку локальної інфраструктури сіл, впровадження в їх межах інфраструктурних інновацій, поширення на сільських територіях сучасних інформаційних технологій і комунікаційних мереж тощо [3]. При чому основними напрямками сучасної Спільної аграрної політики ЄС на 2014-2020 рр. є: перехід від підтримки виробництва окремих видів продукції до прямої підтримки сільськогосподарських товаровиробників; розширення програм підтримки сільського розвитку та диверсифікації доходів у сільській місцевості на основі кооперації, маркетингу, освоєння нових технологій, підтримки фермерства; збільшення бюджету на сільський розвиток і підтримка екологічно безпечної діяльності; пріоритетність цільових субсидій на розвиток депресивних зон та цільова підтримка спеціальних заходів агроекологічного спрямування на користь органічного сільського господарювання; обмеження розвитку сільськогосподарського виробництва на користь збереження навколишнього середовища, екологічного заліснення; залежність розміру субсидій від дотримання базових екологічних вимог і інше.

Розвиток сільських територій у рамках політики зближення ЄС пріоритетно фокусується на сприянні диверсифікованості економічної активності та покращення якості життя у сільській місцевості, що у відповідності до Європейської стратегії 2020 та цілей Загальної сільськогосподарської політики (ЄСП) до 2020 концентрується при визначенні трьох ключових довготермінових цілей [4]: підвищення конкурентоздатності сільського господарства; сталий менеджмент природних ресурсів та змін клімату; збалансований територіальний розвиток сільських територій. Серед пріоритетних програм розвитку визначені ті, що прагнуть, серед іншого, сприяти: створенню робочих місць поза сільським господарством; розвитку доступу і поєднання між містами та сільською місцевістю; підтримці малих і середніх підприємств та розробці базової інфраструктури у селах.

Пріоритетами просторової політики розвитку сільських територій ЄС, що повинні враховуватись при розробці національної інтеграційної політики та матимуть безпосередній вплив на визначення пріоритетів просторової політики держави загалом, слід виокремити такі:

1) сприяння передачі знань та інновацій у сільське, лісове господарство та сільські території;

2) підвищення конкурентоспроможності та життєздатності всіх видів сільського (фермерського) господарства;

3) сприяння організації управління ризиками в сільському господарстві;

4) відновлення, збереження і зміцнення екосистем, які залежать від сільського та лісового господарства;

5) підвищення ефективності використання ресурсів і сприяння переходу до низьковуглецевої та кліматично сталої економіки в сільському та лісовому господарстві, харчовій сфері;

6) сприяння соціальній інтеграції, скороченню бідності та економічному розвитку сільських територій.

Управлінські інновації в контексті диверсифікації економічної діяльності на сільських територіях поділяють на такі рівні [5, с. 94]:

- міжнародний – характеризується новаторськими підходами до планування та регулювання розвитку сільських територій різних країн та їх об'єднань, наприклад, Спільна аграрна політика (САП) ЄС, що поєднує елементи регуляторно-ринкової, цінової, зовнішньоторгівельної і структурної політики. Оскільки в аграрній економіці галузевий і територіальний фактори інтегровані в одне ціле, поступово цілі САП змістилися з вирішення проблем сільського господарства до завдань розвитку сільських територій;

- транскордонний – має індикативний характер та забезпечує передусім функціонування транскордонного співробітництва, лібералізацію його умов для країн-учасників, а також інформаційний супровід. Для сільського населення розвиток транскордонного співробітництва є можливістю отримання додаткових доходів від торгівлі, досвіду міжнародної співпраці, навичок здійснення інноваційних видів підприємницької діяльності та новаторських підходів до вирішення проблем своєї місцевості;

- національний – на цьому рівні інноваційне мислення впливає на формування основних програм та стратегії розвитку сільських територій. У вітчизняному законодавстві досі фактично діє галузевий підхід, що акцентує увагу на сільському господарстві, залишаючи поза увагою несільськогосподарські види діяльності, процеси диверсифікації та оптимізації сільської економіки;

- регіональний – до територіальних підрозділів державних органів управління долучаються асоціації регіонального розвитку, агрохолдинги та великі підприємства, інші суб'єкти, зацікавлені у формуванні політики розвитку тих сільських територій, на яких вони розташовані, або які перебувають у колі їх інтересів. У диверсифікації економічної діяльності вони зацікавлені рідко, водночас лобювання інтересів певних територіальних громад дає певні позитивні ефекти для розвитку конкретних сільських територій;

- місцевий (локальний) – в контексті інноваційності має значний потенціал, враховуючи фізичну присутність суб'єктів управління на місці, обізнаність з проблемами і потенціалом громади та місцевості її проживання. Суб'єктами управлінських інновацій на цьому рівні є сільські та селищні ради, громадські організації;

- суб'єктів господарювання – управлінські інновації на цьому рівні є найбільш зрозумілими та простими у впровадженні, оскільки залежать лише від власника підприємства, від рівня його кваліфікації,

креативності та цілеспрямованості. Інноваційна діяльність не є легкою, вона вимагає раціонального мислення, нестандартних підходів до вирішення типових проблем та готовності підлеглих до виконання нововведень.

Основні засади управління сталим розвитком сільських територій базуються на основі загальноприйнятих підходів в організації демократичного управління будь-якими відкритими системами (прозорості, доступності, відповідалності, справедливості, легітимності, репрезентативності, субсидіарності, захисту ключових прав і свобод тощо) і полягають у наступному:

- сільські території повинні розвиватися не лише для розвитку сільського господарства та досягнення економічних цілей, але також для того, щоб справжувати очікування людей на вищу якість життя шляхом реалізації низки заходів, що підвищують привабливість сільського життя;

- цілі і інституційні рамки управління повинні бути адаптовані і сконцентровані на вирішенні ключових локальних проблем (таких, як економічний розвиток, безпека, якість навколишнього середовища, а також регенерація депресивних районів);

- координація: управління повинно відображати потенціал і потреби різних сільських територій. Роль та обов'язки кожного рівня управління повинні бути чітко визначені з метою сприяння узгодженості політики та налагодження міжсекторальної інтеграції. Координація є також необхідною серед місцевої влади різної юрисдикції, а також серед різного роду виборних інституцій та регіональних рад та агенцій, що здійснюють функціональні чи секторальні обов'язки;

- ендогенний розвиток: основна увага повинна концентруватися не стільки на економічному розвитку, що базується на залученні інвестицій через фінансові і фіскальні стимули, скільки на інвестиціях в інфраструктуру та людський розвиток з метою найповнішого використання місцевих ресурсів. Управління у даному випадку повинно сприяти шляхом встановлення пріоритетів, а також промоції цілісного підходу до розвитку на основі використання сильних сторін і можливостей різних сільських територій;

- ефективне фінансове управління: управління повинно забезпечувати витрати на заходи, що мають загальну користь, а також відповідають вимогам прозорості, підзвітності і моніторингу;

- гнучкість: для того, щоб адаптуватися до економічних і соціальних трендів сучасності, технологічних інновацій та просторового розвитку, інституції управління повинні бути відкриті до змін, володіти якостями перспективного бачення та стратегічного планування;

- партисипативність: враховуючи зростаюче різноманіття і розмір сільських територій, управління повинно забезпечити участь громадянського суспільства, соціальних партнерів та всіх рівнях урядування, а нові технології та методи комунікації мають підтримувати та заохочувати більш інтерактивні форми регіональної політики, що роблять управління ближчим до людей;

- партикулярність: за винятком випадків, в яких

стандартизований підхід є виправданим, політика та інституції управління повинні розроблятися відповідно до унікальних особливостей і умов різних територій та досягати максимальної ефективності витрат коштів;

- соціальна згуртованість: управління повинно сприяти цілям єднання населення, несегрегованості простору, доступності та безпеки, розвитку можливостей, сприяння інтеграції проблемних сільських територій;

- суспенсивність: економічні, соціальні та екологічні цілі управління повинні повністю інтегруватися та узгоджуватися з політикою сільського та міського розвитку, а також бути відображеними в концепціях екологічних територій, розглядатися в контексті побудови ширшого біо-регіону [6, с.422], що дозволяє у сукупності активізувати повномасштабне співробітництво між міськими та сільськими територіями.

Враховуючи нинішні реалії, а також основні завдання, які покладаються на політику децентралізації з погляду підвищення ефективності використання ресурсів сільських територіальних громад, ключовими принципами цієї політики вважають принципи [7]:

- субсидіарності – сільські територіальні громади повинні отримати змогу максимально повно розпоряджатися та управляти тими ресурсами, які знаходяться в їх межах, передаючи на вищий владний щабель лише ті функції, які не спроможні ефективно виконувати самостійно. При цьому успішна децентралізація неможлива без незалежності фінансових джерел наповнення місцевих бюджетів сільських територіальних громад, попри домінуючі інтереси, політичну волю чи примхи уряду;

- комплементарності – взаємодія сільських територіальних громад базового рівня з представницькими органами влади районів та областей, а також з органами державної влади, підприємницькими структурами та інститутами громадянського суспільства, має відбуватися шляхом взаємного доповнення і підсилення одне одного;

- добровільності – сільські територіальні громади можуть передавати частину своїх повноважень, а також здійснювати взаємодію з іншими такими ж громадами та залучати до співпраці підприємців, органи державної влади, інститути громадянського суспільства тощо, виключно на добровільній основі. Це ж стосується і процесу об'єднання сільських територіальних громад між собою та з міськими територіальними громадами;

- законності – будь-які дії, пов'язані з проведенням децентралізації влади, а в широкому сенсі, зі здійсненням адміністративно-територіальної реформи за участю сільських територіальних громад, мають ґрунтуватися на чіткій законодавчій базі, яку формують Конституція України, закони України та інші нормативно-правові акти України, узгоджені між собою;

- змагальності (конкурентності) – з метою забезпечення економічного відродження сільських територій пріоритетом є відкрита конкуренція між сільськими територіальними громадами за людські, фінансові та інші ресурси, необхідні для їх розвитку.

При цьому управління розвитком сільських територій повинно вибудовуватись з врахуванням специфіки сільських територій, а саме важачи на: 1) сільські території, які мають достатнє забезпечення та розвинене сільське господарство (виробничий чинник є основним у формуванні економічної бази для розвитку людського капіталу і соціальної сфери); 2) сільські території розміщені біля великих міст і розвиваються під впливом урбанізації (економічна діяльність залежить від потреб міського населення); 3) сільські території, що розміщені на значній відстані від центрів ділової активності (характерний низький рівень ділової активності); 4) сільські території в рекреаційних зонах (пріоритетність розвитку соціальної інфраструктури і ринків специфічних товарів і послуг).

Зважаючи на різні моделі розвитку сільських територій України (від галузевої/міжгалузевої та перерозподільної до кластерної/територіальної, селоцентричної/селозберігаючої та змішаної), при обґрунтуванні управлінських заходів на різних рівнях важливо враховувати можливості для розвитку несільськогосподарських видів діяльності, необхідність диверсифікації та оптимізації сільської економіки, сприяння локальному формуванню економічно активних територіальних громад або територій, інтегрованого розвитку сільських районів (економічної, соціальної та екологічної складових), задоволення національних поселенських традицій та інтересів сільського населення.

На нашу думку, в сучасних умовах реформи місцевого самоврядування та децентралізації просторова структура ділової активності та вибір оптимальних форм просторової організації бізнесу виступає основним чинником конкурентоспроможності регіональної економіки, зокрема, сільської, адже сприяє локалізації ділової активності, формуванню «точок зростання», забезпечення розвитку міжрегіонального та внутрірегіонального співробітництва, активізації місцевої (локальної) підприємницької ініціативи. Різні форми просторової організації бізнесу (горизонтальні та вертикальні): виробничі та інноваційні кластери, індустріальні парки, бізнес-інкубатори, інноваційні та креативні зони, території пріоритетного розвитку тощо – від найпростіших локальних до складних інтегрованих форм стимулюють інноваційний розвиток територій, формують їх конкурентоспроможність. Крім того обґрунтування вибору оптимальних форм просторової організації бізнесу для різних територій дозволяє вирішити проблему територіальних диспропорцій та внутрірегіональної асиметрії соціально-економічного розвитку, в першу чергу за рахунок зміцнення економічного потенціалу територій та громад.

Тому обґрунтування дієвих організаційно-інституційних та економічних засобів та інструментів управління сталим розвитком сільських територій серед іншого повинно базуватись на формуванні ефективної просторової структури ділової активності з метою:

- підвищення самодостатності територіальних громад на основі стимулювання локальних форм

ділової активності (різні в залежності від рівня адміністративно-територіальної одиниці);

- забезпечення соціально-економічної інтегрованості та збалансованості регіонального розвитку, чому власне сприяють нові перспективні форми просторової організації бізнесу;

- створення сприятливих умов для реалізації конкурентних переваг різних видів бізнесу та територій, на яких вони розташовані;

- оптимального поєднання підприємств різних галузей в регіоні на основі трансформації просторово-секторальної структури його економіки;

- оптимізації вибору місця розташування (локалізації) підприємств різних видів, розмірів, галузей, форм власності;

- підвищення капіталізації бізнесу та регіону загалом, внутрірегіонального інтеграційного потенціалу сільських територій тощо.

### **Список використаних джерел**

1. Населення світу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.geograf.com.ua/human/school-course/385-naselennya-svitu/>

2. Загальна характеристика господарства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zno.academia.in.ua/mod/book/tool/print/index.php?id=2957/>

3. Малько Ю. Конвергенція політики сільського розвитку в європейському просторі / Ю. Малько [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk14/fail/malko.pdf/](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk14/fail/malko.pdf/)

4. European Commission. Agriculture and Rural Development. Rural Development policy 2007-2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm).

5. Стратегічні пріоритети та механізми інноваційного розвитку сільських територій західного регіону України: [монографія] / За ред. д.е.н. В.В. Борщевського, д.е.н. Т.Г. Васильціва. – Львів: Аверс, 2014. – 176 с.

6. Метрополійні функції великих міст України: потенціал розвитку та перспективи реалізації : монографія / НАН України. Державна установа «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. М.І. Мельник. – Львів, 2016. – 552 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

7. Потенціал розвитку і перспективи відродження сільських територій в умовах сучасних реформ: науково-аналітична доповідь / В. В. Борщевський, І. М. Куліш, Н. А. Цимбаліста; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». – Львів, 2017. – 44 с. (повний текст)

### **References**

1. *Naselennya svitu [The population of the world]*. Retrieved from <http://www.geograf.com.ua/human/school-course/385-naselennya-svitu/>

2. *Zahalna kharakterystyka hospodarstva [General characteristics of the economy]*. Retrieved from

<http://zno.academia.in.ua/mod/book/tool/print/index.php?id=2957/>

3. Malo YU. Konverhentsiya polityky sil'skoho rozvytku v yevropeyskomu prostori [Convergence of rural development policy in the European space]. Retrieved from [www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnyk14/fail/maloko.pdf/](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk14/fail/maloko.pdf/)

4. European Commission. Agriculture and Rural Development. Rural Development policy 2007-2013. [European Commission. Agriculture and Rural Development. Rural Development Policy 2007-2013]. Retrieved from [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm).

5. Borshchevskoho V. V., Vasyltsiva T. H. (Ed.). (2014). *Stratehichni priorytety ta mekhanizmy innovatsiynoho rozvytku sil'skykh terytoriy zakhidnoho rehionu Ukrainy* [Strategic priorities and

*mechanisms of innovative development of rural areas of the western region of Ukraine*]. Lviv: Avers, 176 p.

6. Melnyk M. I. (Ed.). (2016). *Metropoliyni funktsiyi velykykh mist Ukrainy: potentsial rozvytku ta perspektyvy realizatsiyi* [Metropolitan functions of large cities of Ukraine: development potential and prospects of realization]. NAN Ukrainy. Derzhavna ustanova «Instytut rehionalnykh doslidzhen im. M.I. Dolishnogo NAN Ukrainy». Lviv, 552 p.

7. Borshchevskyy V. V., Kulish I. M., Tsybalista N. A. (2017). *Potentsial rozvytku i perspektyvy vidrodzhennya sil'skykh terytoriy v umovakh suchasnykh reform* [Development potential and prospects for the revival of rural areas in the context of modern reforms]. naukovo-analitychna dopovid. DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M.I. Dolishnogo NAN Ukrainy». Lviv, 44 p.

УДК [332.122:338.43]:[338.242:35]:[330.34:504]

### **І. Р. Залуцький**

кандидат економічних наук, доцент,  
старший науковий співробітник  
відділу розвитку територіальних громад  
і транскордонного співробітництва  
ДУ "Інститут регіональних досліджень  
імені М. І. Долишнього НАН України", м. Львів

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЇ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: СПЕЦИФІКА АКТУАЛІЗАЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

*Висвітлено пріоритетні засади сучасної аграрної політики в державах з розвинутою аграрною економікою. Розкрито напрями та механізми співпраці в сфері сільського господарства та розвитку сільських територій згідно Угоди про асоціацію України з ЄС. Здійснено ретроспективний аналіз змісту та специфіки державної політики України щодо розвитку сільських територій. Визначено системні недоліки забезпечення її реалізації. Виявлено сталість тенденції перманентного декларування пріоритетів розвитку сільських територій при систематичному та послідовному самоусуненні держави від їх реалізації. На прикладі новітньої чинної Концепції розвитку сільських територій доведено наявність ризику перманентної імітації системних змін державної політики в сфері розвитку сільських територій, що в умовах реалізації Угоди про асоціацію з ЄС є загрозою розвитку сільських територій. Аргументовано, що наявні інституційно-правові бар'єри, при відсутності територіальної повсюдності місцевого самоврядування в Україні та системній неврегульованості його повноважень, призведуть до подальшого занепаду та деградації сільських територій навіть у разі їх приєднання до міських територіальних громад.*

**Ключові слова:** сільська територія, розвиток сільських територій, пріоритети державної політики розвитку сільських територій, Угода про асоціацію України з ЄС.