

**Т. А. Заяць,**  
*д. е. н., проф., завідувач відділу проблем формування соціального капіталу,*  
*Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, м. Київ*  
**Г. О. Краєвська,**  
*к. е. н., науковий співробітник,*  
*Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, м. Київ*

## ДЕРЖАВНІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО РОЗСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

**T. Zaiats,**  
*Doctor of Economics, Professor, Head of the department for studying issues of social capital formation,*  
*Institute of Demography and Social Research by M.V. Ptuhya NAS of Ukraine*  
**H. Krayevska,**  
*Candidate of Economic Sciences, research Associate,*  
*Institute of Demography and Social Research by M.V. Ptuhya NAS of Ukraine*

### GOVERNMENT PRIORITIES OF DEVELOPMENT OF RURAL SETTLEMENT OF UKRAINE

*У статті обґрунтовано необхідність зміни стратегічних засад політики розвитку сільського розселення України. Виявлено базові обмеження розвитку сільських територій у сфері зайнятості та добробуту. Сформульовано концептуальні пріоритети розвитку сільського розселення в умовах обмеженості ресурсів, що базуються на потенціалі ендogenous розвитку, комунікаційних зв'язках, визначенні точок соціально-економічного розвитку. Обґрунтовано стратегічні орієнтири розвитку сільського розселення України, спрямовані на подолання системних обмежень в сільських поселеннях з урахуванням специфіки сільської економіки та необхідності гуманізації політики у цій сфері. Акцентовано увагу на необхідності розвитку економічної основи сільського поселення та сільської соціальної інфраструктури.*

*In article need of change of the strategic principles of policy of development of rural settlement of Ukraine is proved. Basic restrictions of human development of rural territories in the sphere of employment and welfare were described. Conceptual priorities of development of rural settlement in the conditions of limitation of the resources which are based on the potential of endogenous development, communication communications, definition of points of social and economic development are formulated. Strategic reference points of development of rural settlement are proved directed on overcoming of system restrictions in rural settlements taking into account specifics of rural economy and need of a humanization of policy for this sphere. The attention is focused on development of an economic basis of the rural settlement and rural social infrastructure. It is opened shortcomings of state programs and projects of development of rural territories, the directions of optimization of their development are proved.*

*Ключові слова: сільське розселення, державна політика, концептуальні пріоритети, стратегія розвитку, сільська територіальна громада.*

*Key words: rural settlement, state policy, conceptual priorities, strategy of development, rural territorial community.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Визначення пріоритетів розвитку сільського розселення України є актуальним завданням, обумовленим необхідністю його активної державної підтримки, стабілізації соціально-економічного потенціалу сільських поселень, а також визначенням подальших перспектив його розвитку. Першочерговими завданнями державного значення є вирішення проблем забезпечення життєдіяльності сільського населення та сприяння розвитку сільських територіальних громад. Це вимагає обґрунтування нових концептуальних основ формування сучасної політики просторового розвитку сільського розселення.

Наразі зміна ідеологічних засад сучасної політики розвитку сільських територій повинна відбуватися через усвідомлення суспільством необхідності активного гуманітарного розвитку цих територій з цільовою орієнтацією на досягнення високих соціальних параметрів життєзабезпечення сільських мешканців, істотне збільшення обсягів соціальних інвестицій у розвиток сільських поселень.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРИШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проблемам комплексного розвитку сільських територій присвятили праці М. Орлатий [1], О. Павлов [2], В. Терещенко [3]; розвитку сільських територій у контексті сталості

— В. Дієсперов [4], М. Малік, О. Булавка [5]; управління сільськими територіями — М. Кропивка, П. Саблук [6] та ін. Попри значні наукові здобутки, залишаються невизначеними перспективи забезпечення стабілізації сільської поселенської мережі та розвитку сільських територій у контексті сучасних завдань модернізації українського суспільства.

#### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування стратегічних орієнтирів розвитку сільського розселення України.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Проблеми сільського розселення значною мірою обумовлені недооцінкою їх ролі в соціально-економічному розвитку країни, що проявляється у пануванні аграрної парадигми галузевого характеру на противагу парадигмі сільського розвитку, що характеризується людиноцентристським підходом. У площині економічної практики це обумовлює домінування залишкового принципу фінансування потреб села та його мешканців. Зокрема Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 р. на розвиток цих територій передбачено лише 16,4 % від всіх раніше запланованих витрат [7].

Як наслідок, продовжується руйнація сільської поселенської мережі, результатом якого є зникнення сіл (за даними Держслужби статистики України, протягом 1990—2014 рр. чисельність сільських поселень зменшилася

**Таблиця 1. Характер трансформацій у сільському розселенні України**

Властивості	Прояв властивості
Обумовленість базовими процесами розвитку суспільства та економіки	Основними детермінантами трансформації є урбанізація, зміна суспільно-політичного устрою та організаційно-правових форм господарювання, економічні негаризди, що обумовлюють залишковий принцип фінансування села
Територіальна диференціація	Через різну інтенсивність трансформаційних процесів вони суттєво відрізняються в територіальному розрізі (регіон, район, поселення)
Кумулятивний прояв	Трансформація поселенської мережі обумовлена комплексом процесів у різних сферах життєдіяльності людей (природному та механічному русі населення, зайнятості, добробуті та ін.)
Необхідність зворотного впливу	Через складні взаємозв'язки, комплексність трансформаційних процесів, їх масштабність й інерційність вони потребують такого ж зворотного впливу
Опосередкованість прояву	Залежать і підпорядковуються не тільки конкретним обставинам, а й рішенням суб'єктів щодо демографічної (репродуктивної, міграційної, матримоніальної) поведінки
Пролонгованість у часі	Трансформації охоплюють здебільшого період 10–50 років

на 422 од., що перевищує кількість сіл всієї Чернівецької області). Інтенсивність руйнації сільської поселенської мережі підвищується (за 1990—2000 рр. — 6 одиниць, за 2001—2014 рр. — уже 18 одиниць середньорічного скорочення сіл).

Загальновизнано, що основні напрями державної політики розвитку сільських територій повинні бути орієнтованими на захист конституційних прав кожного громадянина, його особистий розвиток і охорону здоров'я, а також забезпечення стабільності соціально-економічних та екологічних умов сільських територій. У зв'язку з цим зростає значущість соціальної відповідальності територіальних громад, суб'єктів господарювання та органів місцевого самоврядування за соціально-демографічну ситуацію у сільській місцевості, досягнутий рівень її соціально-економічного розвитку, забезпеченість соціальною та ринковою інфраструктурою. Державне регулювання соціально-економічного розвитку українського села повинно базуватися на таких основних вихідних принципах: узгодженість індикативного і директивного управління; аграрний протекціонізм; принцип єдності економічних і соціальних цілей.

Соціально-економічний розвиток сільських територій України та їх поселенської мережі повинен відбуватися у контексті нової ідеології формування суспільних відносин, що ґрунтується на балансі інтересів кожної людини, що мешкає в сільській місцевості, інтересів сільських територіальних громад і суспільства, а також певною мірою враховувати характер сучасних трансформаційних процесів (табл. 1).

У контексті актуальних завдань подолання системних обмежень розвитку сільського розселення на особливу увагу з боку державних органів управління заслуговують такі: відсутність будь-яких суб'єктів господарювання у половині сіл країни; дрібнотоварність та низькопродуктивність особистих підсобних господарств; монофункціональність сільської економіки, високі темпи скорочення зайнятості у цій сфері; ускладнений доступ сільського населення до послуг центрів зайнятості; низька концентрація капіталу в сільськогосподарських підприємствах та недоступність кредитних ресурсів для переважної більшості сільських мешканців. Гуманізація розвитку сільського розселення України повинна здійснюватися через поступове подолання таких обмежень, як високий рівень участі сільського населення у неформальній зайнятості, значне приховане безробіття, висока частка сезонної зайнятості. Внаслідок цього формуються надзвичайно низькі трудові доходи сільського населення, що активізують процес депривації, тобто позбавлення повноцінної реалізації трудового потенціалу, отримання якісних соціальних послуг, розвитку власних професійних, інтелектуальних та творчих здібностей.

В умовах істотної обмеженості наявних ресурсів розвитку основними концептуальними пріоритетами зміцнення сільського розселення України слід визнати:

— створення соціально-економічних умов для мобілізації потенціалу ендогенного розвитку сільських по-

селень, насамперед через інтенсивне використання потенціалу місцевої економіки та місцевих громад;

— посилення міжселенних комунікативних зв'язків і створення системи взаємодії між управлінськими структурами і суб'єктами господарювання; залучення фахівців для виявлення і мобілізації резервів розвитку поселень на всіх рівнях управління;

— визначення точок активізації соціально-економічного розвитку сільського розселення, основу яких можуть становити центри сільських районів та великі села.

Зміцнення економічної основи розвитку сільського розселення повинно спиратись на радикальні трансформаційні перетворення в економічній системі, зокрема щодо форм власності. Державна підтримка особистих сільськогосподарських господарств, як одного з основних сільгоспвиробників, практично відсутня, а на державну підтримку фермерських господарств припадає лише 2 % всіх витрат [8]. Важливо активізувати зусилля усіх суб'єктів управління у напрямі створення ринкової інфраструктури збуту сільськогосподарської продукції особистими селянськими господарствами через розгортання повнофункціональної мережі регіональних агропромислових ринків передбачивши на етапі планування бюджетних видатків необхідні кошти для фінансування створення додаткових робочих місць у несільськогосподарських видах діяльності у відповідності з потребою.

Комплексність та складність вирішення проблем сільського розселення України потребують визначення базових стратегічних орієнтирів його розвитку на основі системної зміни домінуючих поглядів — це визнання необхідності переходу від розвитку сільської економіки як виключно сільськогосподарської до іншого типу, що характеризується розгалуженою структурою та збалансованістю різних видів економічної діяльності.

Для стабільного розвитку сільського розселення України в складних соціально-економічних умовах необхідним є:

— створення центрів розвитку сільських територій, які формуватимуться із професіоналів із залученням необхідних експертів та функціонуватимуть у формі неурядових організацій. Це забезпечуватиме концентрацію ресурсів на місцевому рівні, зростання територіальної конкуренції за інвестиції і робочі місця, які б стимулювали окремі ініціативи сільських територіальних громад, координацію діяльності організацій та служб щодо забезпечення соціального розвитку сільських територій (центри зайнятості, інноваційні структури, благодійні фонди, заклади вищої освіти). Одним з можливих джерел отримання коштів для створення таких організацій є реорганізація районної державної адміністрації та реформування напрямів її діяльності;

— розвиток комунікаційних зв'язків на основі розгалуження транспортної інфраструктури як необхідної передумови підвищення мобільності трудових ресурсів та територіальної доступності соціальних послуг.

Не менш важливе значення має створення нових сільсько-міських партнерств, а також підтримка розвитку малих і середніх міст, оскільки сільські території не розвиваються ізольовано і знаходяться в умовах недостатньо або неефективно задіяних ресурсів.

На державному рівні має бути вирішена проблема сприяння щодо створення сімейних ферм у сільській місцевості через трансформацію частини особистих селянських господарств на сучасні товарні ферми; створення багатofункціональних сільськогосподарських кооперативів, які б забезпечували увесь комплекс робіт з виробництва сільськогосподарської продукції і таким чином сприяли б розв'язанню проблеми зайнятості та формуванню доходів значної частини сільського населення. У цьому зв'язку актуалізується завдання державної підтримки суб'єктів підприємницької діяльності, які реалізують проекти та програми, спрямовані на покращення соціально-економічної ситуації в сільських поселеннях (створення робочих місць, збільшення податкових надходжень, надання інформаційно-консультативних послуг, покращення транспортного сполучення).

Для збереження і розвитку соціально-економічного потенціалу сільського розселення доцільно реалізовувати масштабні регіональні проекти із застосуванням елементів кластеризації, що забезпечить комплексне поєднання в сільських районах підприємств харчової та переробної про-

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Пріоритети державної політики розвитку сільського розселення України повинні мінімізувати ризики руйнації поселенської мережі. Для її стабілізації необхідно істотно змінити систему управління, забезпечити розвиток на базі активності сільських територіальних громад. Необхідним є формування сприятливого інституційного середовища та удосконалення механізму активізації функціонування вже існуючих органів самоорганізації населення, забезпечення взаємодії сільської громадськості з органами місцевого самоврядування. Розробка нових проектів розвитку територіальних громад та застосування в їх реалізації антикризового менеджменту підвищить ефективність соціально-економічної стабілізації сільської поселенської мережі України.

### Література:

1. Розвиток сільських територій України (1990-2010 роки): монографія [за ред. М.К. Орлатого]. — К.: НДІ "Ук-рагропромпродуктивність", 2012. — 748 с.
2. Павлов О.І. Сільські території України: функціонально-управлінська модель: монографія / Павлов О.І. — О.: Астропринт, ННЦ "Ін-т аграр. Економіки. — 2009. — 344 с.
3. Соціально-економічний розвиток сільських територій: методологічно-прикладні аспекти: монографія / [Терещенко В.К. та ін.]; за ред. В.К. Терещенка. — К.; Ніжин: Лисенко М.М., 2012. — 203 с.
4. Дієсперов В.С. Сталий сільський розвиток: проблеми становлення: монографія / Дієсперов В.С. — К.: Ін-т аграр. економіки, 2011. — 216 с.
5. Стратегічні напрями сталого розвитку сільських територій / [Лутенко Ю.О., Малік М.І., Булавка О.Г. та ін.]; за ред. О.Ю. Лутенка, Ю.Г. Булавки. — К.: ННЦІАЕ, 2013. — 74 с.
6. Управління комплексним розвитком агропромислового виробництва і сільських територій / [Саблук П.Т., Кропивко М.Ф., Булавка О.Г. та ін.]; за ред. П.Т. Саблука, М.Ф. Кропивка. — К.: ННЦ ІАЕ, 2011. — 482 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року" № 1158 від 19.09.2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>
8. Про результати аналізу використання коштів державного бюджету України, виділених на державну підтримку АПК [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. — Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16720005>

### References:

1. Orlatyj, M. K. (2012), Rozvytok sil's'kykh terytorij Ukrainy (1990—2010 roky) [Development of rural territories of Ukraine (1990—2010)], NDI "Ukragroprodruktyvnist'", Kyiv, Ukraine.
2. Pavlov, O. I. (2009), Sil's'ki terytorii Ukrainy: funktsional'no-upravlins'ka model' [Rural territories of Ukraine: functional and administrative model], Astroprint, Odessa, Ukraine.
3. Tereschenko, V. K. (2012), Sotsial'no-ekonomichnyj rozvytok sil's'kykh terytorij: metodolohichno-prykladni aspekty [Social and economic development of rural territories: methodologically applied aspects], Lysenko M.M., Nizhin, Ukraine.
4. Diiesperov, V. S. (2011), Stalyj sil's'kyj rozvytok: problemy stanovlennia [Sustainable rural development: formation problems], Instytut ahrarnoi ekonomiky, Kyiv, Ukraine.
5. Lutenko, Yu. O. Malik, M. J. and Bulavka, O. H. (2013), Stratehichni napriamy staloho rozvytku sil's'kykh terytorij [Strategic directions of a sustainable development of rural territories], NNTsIAE, Kyiv, Ukraine.
6. Sabluk, P. T. Kropyvko, M. F. Bulavka, O. H. (2011), Upravlinnia kompleksnym rozvytkom ahropromyslovoho vyrobnytstva i sil's'kykh terytorij [Management of complex development of agroindustrial production and rural territories], Instytut ahrarnoi ekonomiky, Kyiv, Ukraine.
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2007), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine " About the approval of the State target program of development of the Ukrainian village for the period till 2015 "" , available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF> (Accessed 24 June 2014).
8. The official site of Audit Chamber of Ukraine (2014), "About results of the analysis of use of the funds of the state budget of Ukraine allocated for the state support of agrarian and industrial complex", available at: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16720005> (Accessed 18 June 2014).

Стаття надійшла до редакції 10.07.2014 р.

мисловості, об'єктів сфери послуг. Диверсифікація видів економічної діяльності у сільській місцевості, створення нових джерел доходів населення поза сільськогосподарським виробництвом шляхом створення сервісних центрів, підтримки розвитку народних ремесел та туризму сприятимуть збереженню потенціалу сільського розселення країни. У цьому ж напрямі діятиме державна підтримка підприємницької ініціативи через допомогу і супровід у відкритті своєї справи, сприяння розвитку підприємництва (усунення бюрократичних перепон, інформаційні і консультаційні послуги), поступове вирішення проблем у підприємницькому середовищі (монополізм, порушення зобов'язань перед орендарами). Важливого значення набуває формування ефективної кредитної та постачально-збутової кооперації, об'єднання некомерційних організацій товаровиробників. У найближчій перспективі необхідно забезпечити створення додаткових цільових фондів інвестування проектів розвитку сільських територій, які б сприяли формуванню стартового капіталу підприємницької ініціативи, стимулювали надання послуг через систему пільгового кредитування.

У системі пріоритетів розвитку сільського розселення України чільне місце належить зміцненню сільського поселенського потенціалу на основі практики створення багатофункціональних центрів соціального розвитку (школасади, центри дозвілля, центри побутового обслуговування, рекреаційно-лікувальні заклади) за умови зміцнення ролі місцевих бюджетів у розвитку соціальної сфери шляхом підвищення ефективності управління комунальним майном та землею територіальної громади; залучення альтернативних джерел наповнення бюджету (спонсорська допомога, добровільне оподаткування, кошти іноземних фондів, залучення коштів на розвиток через державно-приватне партнерство; дієвий громадський контроль за рухом бюджетних коштів).

З метою мінімізації патерналістських настроїв потрібно активно сприяти участі сільського населення у соціально-економічному розвитку цих територій через створення органів самоорганізації, посилення інформаційно-організаційної роботи з населенням. Так, доступ територіальних громад до вирішення проблем поселень обмежується через відсутність реєстрації статутів територіальних громад. Проте законодавча невизначеність реалізації цих механізмів призводить до ускладнення їх практичного застосування. Необхідно активізувати дієвий механізм участі територіальних громад у процесі прийняття соціально важливих рішень через загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи та громадські слухання.

У цьому контексті ефективним інструментом впливу на розвиток сільського розселення повинні бути державні програми та проекти, головними недоліками яких є декларативність заходів, недостатнє фінансування, неефективне середньострокове планування діяльності, відповідність програм реформування сільської економіки визначеним соціальним пріоритетам. Головними напрямками оптимізації розроблення державних програм, орієнтованих на забезпечення ефективного соціального розвитку сільських територій та зміцнення їх поселенського потенціалу країни є:

- визначення та обґрунтування критеріїв розподілу бюджетних коштів на соціальні потреби з метою підвищення ефективності їх використання та забезпечення економічного стимулювання депресивних територій;
- запровадження програмно-цільових підходів формування та використання коштів задля реалізації стратегічних напрямів соціального розвитку сільських територій;
- розширення практики сумісного державно-комерційного фінансування шляхом залучення до фінансування програми міжнародні фонди, приватні організації;
- запровадження постійного фінансового моніторингу виконання державних програм з метою мінімізації неефективного використання коштів програм;
- залучення на етапі формування програм якомога більше фахівців-практиків з розвитку сільських територій (сільських та селищних голів, представників агенцій місцевого розвитку, асоціацій фермерів, навчальних та науководослідних закладів, тощо) для посилення практичної спрямованості програм;
- підвищення ефективності реалізації соціального напряму програми шляхом збільшення соціальних інвестицій до 50% всіх витрат програми, враховуючи потреби розвитку сільських територій як складних суспільно-територіальних систем.