

УДК 322.1:338.43

## ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ

**О.В. ШАНІН**, кандидат  
економічних наук, начальник  
відділу аграрної економіки і  
продовольства,  
Національна академія аграрних  
наук України

*В даній статті розглядаються проблеми пов'язані з сучасними тенденціями розвитку сільських територій. Проаналізовано основні причини поглиблення демографічної кризи на селі, зниження рівня зайнятості сільського населення, посилення процесів його урбанізації і, як наслідок, обезлюднення сільських територій.*

*Автором на основі вивчення досвіду ЄС та США пропонується розглянути мережу сільських населених пунктів і територій як систему, що виконує ряд суспільно значимих функцій. При цьому функціональний підхід до управління її розвитком визначатиме майбутню модель українського села.*

*В основі пропонованої концепції подальшого розвитку сільських територій в Україні лежить поліспеціалізація сільських населених пунктів, деаграризації їх економіки, децентралізація та розвиток місцевого самоврядування на базі концентрації місцевих фінансових і матеріальних ресурсів.*

**Ключові слова:** сільські території, управління розвитком села, місцеве самоврядування, поліфункціональність, модель функціонального розвитку, деаграризація.

**Рис. 2. Літ. 9.**

**Постановка проблеми.** В Україні відбувається катастрофічне зниження кількості робочих місць в сільській місцевості та рівня зайнятості сільського населення, що певною мірою зумовлюється підвищенням продуктивності праці в сільськогосподарському виробництві та процесами реформування власності в аграрній сфері. Це призводить до виштовхування сільського населення в урбанізовані території, знелюднення сіл, зміни в системі розселення. Кожного року в Україні практично зникають десятки сіл. Можна говорити про демографічну кризу, яка лише загострюється.

За радянських часів сільські поселення були нерозривно пов'язані із колгоспами та радгоспами. Сьогодні села вже більше не виступають центрами концентрації трудових та інших виробничих ресурсів підприємств сільського господарства. Географічний розподіл праці в інших галузях економіки також супроводжується змінами в структурі зайнятості та розміщення підприємств. Отже, в останні роки прискорюється трансформація опорного каркасу території України, причому цей процес носить неконтрольований, стихійний характер, що може мати негативні наслідки для умов просторового розвитку суспільства в цілому.

У зв'язку з цим набувають актуальності дослідження нових форм економічного розвитку сільських населених пунктів як ефективних суб'єктів просторової економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останніми роками українські вчені зробили значний крок вперед на шляху системного дослідження проблеми відродження села. Нетрадиційністю підходу, глибиною аналізу відрізняються публікації П.Гайдуцького, Ю.Губені, Ю.Коваленка, В.Онегіної, О.Онищенко, М.Орлатого, І.Прокопи [5; 6], П.Саблука, М.Сахацького, Л.Шепотько [7], В.Юрчишина [8; 9] та інших науковців. На необхідність

подолання галузевого підходу до розвитку села наголошується у працях В. Юрчишина [8; 9]. Окремі аспекти розвитку сільських територій вивчаються соціологами, істориками, екологами, представниками інших наукових дисциплін. Незважаючи на вагомий внесок провідних вітчизняних науковців, дотримуємось думки, що недостатня увага приділяється функціональному підходу в системі управління розвитком сільських територій та населених пунктів.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є спроба розглянути мережу сільських населених пунктів і територій як систему, що виконує ряд суспільно значимих функцій і повинна бути зорієнтована на формування внутрішньої структури, яка відповідає таким суспільним потребам. Цей підхід дозволить неявно охопити усю сукупність процесів, які відбуваються у сільській місцевості, та визначити коло механізмів, у тому числі економічних, які необхідно активізувати для забезпечення самоорганізації та відтворення системи сільських поселень. На нашу думку, функціональний підхід до управління розвитком села повинен дати відповідь на питання: якою має бути модель українського села майбутнього.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Концепція сталого розвитку сільських територій передбачає створення сприятливих умов життєдіяльності їх мешканців на основі диверсифікації сільської економіки, інтенсивної модернізації соціальної сфери та підвищення доступності її послуг, забезпечення екологічної стійкості територій, створення умов для активізації місцевого самоврядування й ініціативності сільських громад. Сучасні тенденції, які відбуваються в сільській місцевості нашої держави не відповідають жодним принципам сталого розвитку.

Сьогодні сільські території України характеризуються не лише значними структурними, функціональними та пов'язаними з ними демографічними проблемами, вони також відзначаються значним потенціалом до розвитку сільськогосподарської та інших видів підприємницької діяльності на селі. На відміну від розвинутих країн, де рівень життя сільського населення постійно зростає внаслідок ефективної державної політики, особливо це стосується територій з ускладненими умовами проживання та ведення господарської діяльності, то в Україні у цьому відношенні десятиліттями зберігається ціла низка гострих проблем. Внаслідок багатьох об'єктивних причин сільські території України характеризуються монофункціональністю, що концентрується навколо сільського господарства, як основного виду діяльності та джерела доходів лівової частки мешканців сіл.

Монофункціональність сільських територій довгий час визначалась домінантністю галузевого підходу до сільського розвитку. Тісний зв'язок аграрного сектору економіки і села у звуженому розумінні відбивався на аграрній політиці та обмежував функціональність сільської місцевості та її потенціалу.

Після здобуття незалежності та становлення на шлях розвитку ринкових відносин в сільському господарстві вітчизняні науковці активно здійснювали спробу виходу за межі існуючої на той час аграрної парадигми. Провідні економісти НАН України на чолі з Л.Шепотько, які ще на початку 1990-х років запропонували концепцію багатофункціонального розвитку села за рахунок розміщення об'єктів промислового призначення, переробних і обслуговуючих галузей аграрного сектора економіки, сфери послуг, рекреації, охорони здоров'я, відпочинку тощо [7, с. 12]. Взята за основу дана концепція отримала продовження в ідеї деаграризації сільської економіки, автором якої є І. Прокопа. Її суть полягає у прискореному розвитку на селі несільськогосподарських видів діяльності, що дасть змогу вирішити проблему зайнятості населення. Ураховуючи поліфункціональну спрямованість сільської економіки, вчений обґрунтував необхідність узгодження між собою розвитку аграрної, соціальної, бюджетної та регіональної політики і запропонував синтезувати їх в єдину політику сільського розвитку [6, с. 49].

Високі теоретико-методологічні досягнення вітчизняної аграрної науки на сьогоднішній день в своїй більшості на жаль не знаходять належного практичного

застосування і тому, альтернативи сільському господарству на цих територіях є незначними. Це зумовлено порівняно низькою щільністю розселення мешканців сільських місцевостей, відсутністю підтримки підприємницьких ініціатив та джерел інвестиційного забезпечення, незадовільним рівнем розвитку виробничої та соціальної інфраструктури, відсутністю доступних можливостей професійної підготовки, недоступністю інформаційного забезпечення щодо альтернативних видів діяльності тощо. Внаслідок цього посилюються міграційні процеси, що надалі погіршують демографічну ситуацію сільських територій, знижуючи наявну частку населення у працездатному віці, а також збільшуючи соціальне навантаження на ту частину зайнятого населення, що продовжує життя та економічну діяльність у селах [4, с. 22].

Перелічені проблеми в першу чергу пов'язані з неефективною державною політикою розвитку сільських територій, яка покликана забезпечувати формування сприятливого інституційного, організаційного та економічного середовища на загальнонаціональному та регіональному рівнях, стимулювати налагодження дієвих механізмів залучення вітчизняних і закордонних інвестицій у сільську місцевість, а також створювати комфортні умови для проживання і роботи мешканців українського села.

Незважаючи на поодинокі кроки, що робляться владою в напрямі формування такої політики, загалом цей процес характеризується непослідовністю, половинчастістю, невиконанням визначених відповідними документами правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на сталий розвиток сільських територій.

Тому з позицій системного підходу з урахуванням основних принципів сталого розвитку сучасний підхід до підвищення рівня життя на селі має ґрунтуватись не на основі нової аграрної парадигми, а розробці ефективної моделі розвитку, яка є не галузевою, а територіальною за своїм визначенням і відповідає поліфункціональності об'єкта.

Говорячи про поліфункціональність сільських територій та функціональний підхід до управління їх розвитком необхідно чітко виокремити функції, які притаманні вітчизняним сільським територіальним утворенням. Дотримуємось думки, що найбільш актуальними та повноцінно характерними функціями сільських територій нашої держави на сьогоднішній день є наступні: житло, селітебна функція; рекреація, оздоровлення, екотуризм; зайнятість, наявність робочих місць; суспільне обслуговування, соціальна сфера, соціальні стандарти, якість та безпека життя; місцеві виробничі ресурси (земля, ліс, вода, мінеральні ресурси), місцева інфраструктура; генофонд нації; духовний та релігійний простір, культурний спадок, менталітет, соціальний психотип, естетика, відчуття місця, натхнення; агроландшафт, ґрунтоутворення, зменшення наслідків антропогенного навантаження, поводження з відходами; природні ресурси, лікарські рослини, регулювання якості повітря, регулювання якості води, регулювання клімату, охорона природи; біорізноманіття та сталість екосистем, екомережа, інші екосистемні послуги.

Кожна з наведених функцій повинна відтворюватись через її включення до економічного кругообороту. Так, нині, не забезпечується відтворення місцевих виробничих ресурсів, які зосереджені у сільській місцевості. Такі процеси, як виснаження ґрунтів, погіршення водних ресурсів, вирубка лісів у виробництві не мають адекватних рентних потоків, які були б здатні забезпечити відновлення та охорону цих природних ресурсів. Не працюють місцеві фінанси і у сфері виробничої інфраструктури.

Також з сільською місцевістю безпосередньо пов'язана значна частина екосистемних послуг, вигод суспільства від функціонування екосистем (агроландшафтів, екомережі). У світовій практиці є механізми інтерналізації таких послуг шляхом використання компенсаційних платежів та створення ринків цих послуг. Проте, в Україні екосистемні послуги використовуються безкоштовно і сприймаються як даність.

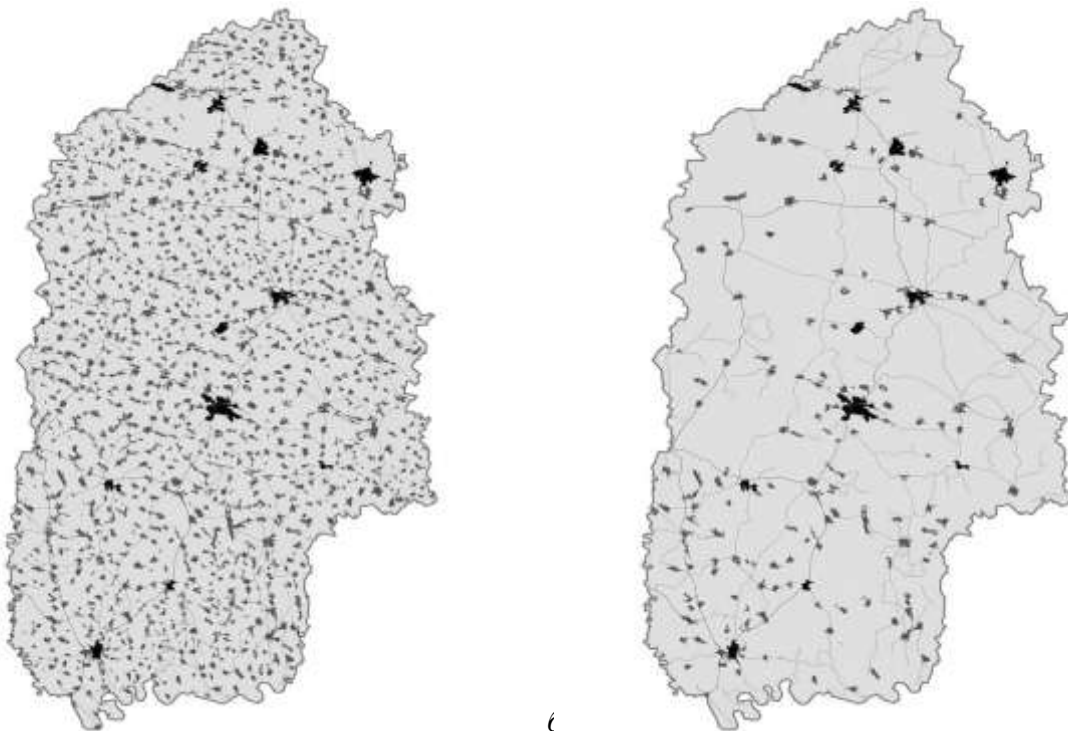
Таким чином, структура концептуальної моделі функціонального розвитку сільських територій нами вбачається наступним чином (рис. 1).



Рис. 1. Структура концептуальної моделі розвитку сільських територій  
Джерело: власна розробка

Таким чином, важливо оцінити реальну економічну цінність кожної з функцій сільської місцевості, що задовольняє суспільні та індивідуальні потреби, та створити механізми її відтворення. Також зазначимо, що характерними рисами європейської моделі розвитку сільського господарства є саме багатофункціональність галузі, подолання диференціації доходів на регіональному рівні, підтримка виробництва, поглиблення зв'язків агровиробництва з розвитком території. Розвиток сільського господарства і сільських територій відбувається за активної державної підтримки. Державні заходи підтримки поширюються майже на 75% обсягів сільськогосподарської продукції, що реалізується на внутрішньому ринку ЄС [1, с. 150]. Отже, розвиток сільських територій України є одним з пріоритетів державної політики, спрямованої на вирішення економічних, соціальних, побутових, екологічних, гуманітарних, демографічних та інших проблем українського села.

За допомогою геоінформаційної системи ArcGIS нами здійснено прогнозування територіального розвитку Хмельницької області на 2035 рік, яке засвідчує потенційне руйнування нинішньої сільської поселенської мережі та збереження лише п'ятої частини від існуючої кількості населених пунктів. Прогноз побудовано з врахуванням існуючої тенденції обезлюднення сільських територій регіону (рис. 2), яка може значно посилитись внаслідок реалізації основних положень нині прийнятого Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».



**Рис. 2. Прогнозування мережі населених пунктів Хмельницької області з врахуванням сучасної динаміки розвитку сільських територій регіону**

*Джерело: власна розробка*

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що основою розвитку сільських територій та сільської місцевості є політика сільського розвитку та модель розвитку сільських територій. Саме від вибору зазначеної моделі напряму залежать: інституційне та інфраструктурне забезпечення розвитку села, формування сприятливого інвестиційного клімату на сільських територіях України, загалом, та її окремих регіонів, зокрема, деаграризації сільської економіки, стимулювання інноваційного розвитку сільських територій, диверсифікації механізмів підвищення якості людського капіталу, сприяння сталому розвитку господарських комплексів сільських територій тощо.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Європейський досвід функціонування сільських територій та розвитку села свідчить про ефективність реалізації функціонального підходу до побудови моделі розвитку села. Він стимулює зростання якості людського капіталу сільських територій через зниження рівня бідності, подолання безробіття, посилення громадянської активності. Саме завдяки багатофункціональному розвитку сільських територій у країнах ЄС відбувається оптимізація використання їх економічного потенціалу, а також здійснюється його послідовне нарощування.

В Україні досвід ЄС, накопичений протягом тривалого періоду, може бути успішно використаним, насамперед, у сферах інституційного та інфраструктурного забезпечення розвитку села, формування сприятливого інвестиційного клімату на сільських територіях України, загалом, та її окремих регіонів, зокрема, деаграризації сільської економіки, стимулювання інноваційного розвитку сільських територій, диверсифікації механізмів підвищення якості людського капіталу та сприяння сталому розвитку сільських територій в цілому.

Отже, вищенаведене доводить необхідність зміни в Україні підходів до розвитку сільської місцевості та переходу від аграрної до мультифункціональної моделі розвитку сільських територій.

Важливо також виділити найбільш перспективні напрями розвитку мережі сільських населених пунктів: поліспеціалізація на відміну від моноспеціалізації, яка враховує весь потенціал сільської місцевості та визначає її регіональну компетенцію; децентралізація та місцеве самоврядування, громадськість у вирішенні проблем місцевого розвитку; місцеві фінанси, рентні відносини, податок на нерухомість, державна підтримка, капіталізація та інвестиційна привабливість сільських територій; інтерналізація екосистемних послуг, екосистемні платежі та ринки екосистемних послуг; індикативне планування місцевого виробництва, система економічних і просторових планів розвитку сільських населених пунктів; екологічні обмеження та платежі.

### **Список використаних джерел**

1. Городенко С.В. Розвиток українського села і сільських територій: проблеми і перспективи / С.В. Городенко // Науковий вісник НУБіП України: Серія: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. – 2011. – Вип. 163(1). – С. 146-152.
2. Населення України за 2013 рік: Демографічний щорічник – К.: Держкомстат України, 2014. – 293 с.
3. Павлов О.І. Сільські урбанізовані зони і ареали як специфічний об'єкт функціонування та управління // Вісник державної служби України. – 2005. – № 3. – С. 34-38.
4. Проблеми та перспективи розвитку сільських територій України (на прикладі Карпатського регіону): науково-аналітична доповідь / [В. В. Борщевський, Х. М. Притула, В. Є. Крупін, І. М. Куліш]; НАН України. Інститут регіональних досліджень; [наук. ред. В.В. Борщевський]. – Львів, 2011. – 60 с.
5. Прокопа І.В. Депресивність аграрних територій: український вимір. / І.В.Прокопа., Л.О.Шепотько // Економіка України. – 2006. – №7. – С. 59-66.
6. Прокопа І.В. Соціальні аспекти розвитку сільських територій. / І.В. Прокопа // Економіка АПК. – 2005. – №11. – С. 48-51.
7. Українське село: проблеми і перспективи / за ред. Л.О.Шепотько. – К.: Урожай, 1991. – 240 с.
8. Юрчишин В.В. Розбудова системного державного управління сільським господарством // Економіка АПК. – 2005. – № 6. – С. 6-17.
9. Юрчишин В.В. Сільські території як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектора економіки // Економіка АПК. – 2005. – № 3. – С. 3-10.

### Список використаних джерел у транслітерації / References

1. Horodenko С.В. Rozvytok ukraïnskoho sela i silskykh terytorii: problemy i perspektyvy / S.V. Horodenko // Naukovyi visnyk NUBiP Ukrainy: Serii: Ekonomika, ahrarnyi menedzhment, biznes. – 2011. – Vyp. 163(1). – S. 146-152.
2. Naselennia Ukrainy za 2013 rik: Demohrafichnyi shchorichnyk – K.: Derzhkomstat Ukrainy, 2014. – 293 s.
3. Pavlov O.I. Silski urbanizovani zony i arealy yak spetsyfichniy ob'ekt funktsionuvannia ta upravlinnia // Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy. – 2005. – # 3. – S. 34-38.
4. Problemy ta perspektyvy rozvytku silskykh terytorii Ukrainy (na prykladi Karpatskoho rehionu): naukovo-analitychna dopovid / [V. V. Borshchevskiy, Kh. M. Prytula, V. Ye. Krupin, I. M. Kulish]; NAN Ukrainy. Instytut rehionalnykh doslidzhen; [nauk. red. V.V. Borshchevskiy]. – Lviv, 2011. – 60 s.
5. Prokopa I.V. Depresyvnist ahrarnykh terytorii: ukraïnskyi vymir. / I.V.Prokopa., L.O.Shepotko // Ekonomika Ukrainy. – 2006. – #7. – S. 59-66.
6. Prokopa I.V. Sotsialni aspekty rozvytku silskykh terytorii. / I.V. Prokopa // Ekonomika APK. – 2005. – #11. – S. 48-51.
7. Ukraïnske selo: problemy i perspektyvy / za red. L.O.Shepotko. – K.: Urozhai, 1991. – 240 s.
8. Yurchyshyn V.V. Rozbudova systemnoho derzhavnogo upravlinnia silskym hospodarstvom // Ekonomika APK. – 2005. – # 6. – S. 6-17.
9. Yurchyshyn V.V. Silski terytorii yak systemoutvoriuiuchi faktory rozvytku ahrarnoho sektora ekonomiky // Ekonomika APK. – 2005. – # 3. – S. 3-10.

### АННОТАЦИЯ

### ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОХОД К УПРАВЛЕНИЮ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ УКРАИНЫ

*ШАНИН Александр Васильевич, к.э.н.,  
начальник отдела аграрной экономики и продовольствия,  
Национальная академия аграрных наук Украины*

*В данной статье рассматриваются проблемы, связанные с современными тенденциями развития сельских территорий. Проанализированы основные причины углубления демографического кризиса на селе, снижение уровня занятости сельского населения, усиление процессов его урбанизации и, как следствие, опустошение сельских территорий.*

*Автором, на основе изучения опыта ЕС, предлагается рассмотреть сеть сельских населенных пунктов и территорий как систему, выполняющую ряд общественно значимых функций. При этом функциональный подход к управлению ее развитием будет определять будущую модель украинского села.*

*В основе предлагаемой концепции дальнейшего развития сельских территорий в Украине лежит полиспециализация сельских населенных пунктов, деаграризация их экономики, децентрализация и развитие местного самоуправления на базе концентрации местных финансовых и материальных ресурсов.*

**Ключевые слова:** сельские территории, управление развитием села, местное самоуправление, полифункциональность, модель функционального развития, деаграризация.

**ANNOTATION**  
**FUNCTIONAL APPROACH TO MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF RURAL SETTLEMENTS IN UKRAINE**

**SHANIN Oleksandr, PhD**  
**Head of the Department of Agricultural Economics and Food,**  
**National Academy of Agricultural Sciences of Ukraine**

*This article discusses the problems associated with current trends in the development of rural areas. Main causes of deepening demographic crisis in rural areas, decline in rural employment, strengthening the processes of urbanization and as a result, depopulation of rural settlements are analyzed.*

*The author, based on the study of the EU experience, proposed to consider the network of rural settlements and areas as a system which performs a number of socially important functions. In this case, the functional approach to managing its development will determine the future model of Ukrainian village.*

*The proposed concept for further development of rural areas in Ukraine includes polyspecialization of rural settlements, deagrarization of their economies, decentralization and local authorities development on the basis of local financial and material resources concentration.*

**Keywords:** rural areas, management of rural development, local authorities, multifunctionality, model of functional development, deagrarization.

**Інформація про автора**

**ШАНИН Олександр Васильович** – кандидат економічних наук, начальник відділу аграрної економіки і продовольства, Національна академія аграрних наук України (03022, м. Київ, вул. Васильківська, 37, e-mail: rocwind@ukr.net)

**ШАНИН Александр Васильевич** – кандидат экономических наук, начальник отдела аграрной экономики и продовольствия, Национальная академия аграрных наук Украины (03022, г. Киев, вул. Васильківська, 37, e-mail: rocwind@ukr.net)

**SHANIN Oleksandr** - Candidate of Economic Sciences, Head of the Department of Agricultural Economics and Food, National Academy of Agricultural Sciences of Ukraine (03022, Kyiv, Vasylykivska Str., 37, e-mail: rocwind@ukr.net)

*Стаття надійшла до редакції 4 березня 2015 року*