



Doi: <https://doi.org/10.15407/dse2017.03.048>

УДК 331.5.024.5

JEL CLASSIFICATION: O18, R23

### Т.А. ЗАЯЦЬ

д-р екон. наук, проф., зав. від.  
Інститут демографії та соціальних досліджень  
ім. М.В. Птухи НАН України  
01032, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60  
E-mail: scap@online.ua

## РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ПОСЕЛЕНЬ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: МОЖЛИВОСТІ ТА РИЗИКИ

*Розгортання процесів децентралізації чинної системи управління в Україні обумовлює появу нових процесів і явищ у соціальному розвитку сільських поселенських структур унаслідок посилення субрегіонального рівня управління, кардинальних змін принципів організації життєдіяльності сільських спільнот та пошуку нових форм реалізації головних функцій місцевого самоврядування на локальному рівні, орієнтованих на самоорганізацію і саморозвиток громад. У складних суспільно-політичних та соціально-економічних умовах країна швидкими темпами здійснює реформу децентралізації зі значними економічними і соціальними ризиками, можливими негативними ефектами для сільських територіальних громад, які наразі не інформовані належним чином про сутність здійснюваних перетворень та по суті не готові до таких радикальних змін з різних об'єктивних та суб'єктивних причин. Унаслідок цього нерідко виникають соціальні конфлікти, які лише ускладнюють умови ведення сільського бізнесу чи погіршують умови життєдіяльності сільських мешканців у цілому. Виходячи з цього, у статті розглянуто можливі сценарії розвитку сільських поселень в умовах децентралізації управління, їх вплив на організацію життєдіяльності сільських громад, сформований потенціал до саморозвитку. Визначено інституційні пастки на шляху розвитку сільських поселень в умовах об'єднання сільських територіальних громад та здійснення процесів децентралізації управління.*

**Ключові слова:** децентралізація, сільські поселення, соціальний розвиток, ризики, нові можливості.

Т.А. Заяц

д-р экон. наук, проф., зав. отд.  
Институт демографии и социальных исследований  
им. М.В. Птухи НАН Украины  
01032, г. Киев, бул. Т. Шевченко, 60  
E-mail: scap@online.ua

© ЗАЯЦЬ Т.А., 2017

## РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И РИСКИ

*Разворачивание процессов децентрализации существующей системы управления в Украине обуславливает появление новых процессов и явлений в социальном развитии поселенческих структур в результате усиления субрегионального уровня управления, кардинальных изменений принципов организации жизнедеятельности сельских общин и поиска новых форм реализации главных функций местного самоуправления на локальном уровне, ориентированных на самоорганизацию и саморазвитие общин. В сложных общественно-политических и социально-экономических условиях страна быстрыми темпами осуществляет реформу децентрализации, сопровождающуюся экономическими и социальными рисками, возможными негативными эффектами для сельских территориальных общин, которые должным образом не информированы об осуществляемых преобразованиях и по сути не готовы к таким радикальным изменениям в устоявшихся условиях существования по разным объективным и субъективным причинам. В результате нередко возникают социальные конфликты, которые только усложняют условия ведения сельского бизнеса или ухудшают условия жизнедеятельности сельских жителей в целом. Исходя из этого, в статье рассмотрены возможные сценарии развития сельских поселений в условиях децентрализации управления, их влияния на организацию жизнедеятельности сельских общин, сформированный потенциал саморазвития. Определены институциональные ловушки на пути развития сельских поселений.*

**Ключевые слова:** децентрализация, сельские поселения, социальное развитие, новые возможности.

T.A. Zaiats

Dr. Sc. (Economics), Prof., Head of Department  
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies  
of the National Academy of Sciences of Ukraine  
01032, Ukraine, Kyiv, blvd. Taras Shevchenko, 60  
E-mail: scap@online.ua

## DEVELOPMENT OF RURAL SETTLEMENTS OF UKRAINIAN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION: OPPORTUNITIES AND RISKS

*The unfolding of the processes of decentralization of the existing management system in Ukraine causes the emergence of new processes and phenomena in the social development of settlement structures as a result of strengthening subnational level of government, dramatic changes in the principles of organizing the life of rural communities and seeking new forms of implementing the main functions of local self-government at the local level, oriented towards self-organization and self-development of communities. Unfortunately, in Ukraine, socio-economic development and resilience of rural settlements are largely dependent on their territorial proximity to economic and administrative centers (suburban settlements have undeniable advantages). In this regard, the definition of possible scenarios of social development of rural settlements of Ukraine of different populations in the conditions of decentralization of the current management system becomes a priority. In difficult socio-political and socio-economic conditions, the country is rapidly implementing a decentralization reform, accompanied by economic and social risks, possible negative effects for rural territorial communities, which are not properly informed about the ongoing reforms and are not, in fact, prepared for such radical changes in the established conditions for various objective and subjective reasons. As a result, social externalities often arise, which only complicate the conditions for running a rural business or worsen the living conditions of rural residents in general. Institutional traps on the development of rural settlements are determined. The extent to which rural communities can take advantage of decentralization to grow their participation in the development of settlements depends on the productivity of interaction and the search for compromise solutions between government agencies, representatives of rural agribusiness, local governments and members of local rural communities. The achievement of the balanced development of local and district rural settlement systems should be seen as a sphere of social responsibility of the regional and municipal authorities.*

**Keywords:** decentralization, rural settlements, social development, new opportunities.

**Постановка проблеми.** Унаслідок невваженої геополітики та агресивних імперських амбіцій північного сусіда Україна опинилась у зоні потужних зовнішніх впливів та викликів, які на тлі внутрішніх соціально-економічних проблем створили новий безпечний контекст вирішення поселенських проблем у зв'язку з необхідністю збереження територіальної цілісності країни та згуртування суспільства навколо національних цінностей. Події останніх років, пов'язані із затяжною війною на сході країни, дають підстави стверджувати, що економіка, соціальна сфера, система управління виявились не готовими до ефективних рішень у зв'язку зі зміною міграційної та розселенської ситуації в більшості регіонів країни. Виникнення нових слабо керованих потоків тимчасового переселення, низька ефективність державного менеджменту і місцевого самоврядування ускладнили вирішення інших, не менш важливих для держави проблем у сфері освіти, зайнятості, розвитку охорони здоров'я та модернізації системи соціального захисту населення. Доводиться визнати, що сучасні проблеми українського села є проявом системних територіально локалізованих соціальних проблем, успішне вирішення яких залежить як від державного механізму їх адміністративної та фінансової підтримки, так і від місцевої ініціативи щодо створення нового життєвого середовища власними зусиллями сільських мешканців.

В Україні, на жаль, соціально-економічний розвиток та життєстійкість сільських поселень здебільшого залежать від їх територіальної близькості до економічних та адміністративних центрів (приміські поселення мають незаперечні переваги). У зв'язку з цим визначення можливих сценаріїв соціального розвитку сільських поселень України різної людності в умовах децентралізації чинної системи управління набуває пріоритетного значення.

**Ступінь дослідження проблеми.** Поселенський аспект сучасного соціально-економічного розвитку держави частково відображено в наукових працях тих українських учених, які досліджують ефективність економічних трансформацій у селі у зв'язку з реформуванням земельних відносин, розвитком нових організаційно-правових форм господарювання та змінами у державній політиці підтримки об'єктів соціальної інфраструктури. У новітніх регіональних дослідженнях здебільшого акцентовано увагу на структурних та функціональних зрушеннях, обумовлених адміністративно-територіальною реформою, що опосередковано впливають на трансформацію поселенських структур, їх життєстійкість [1, с. 5–11; 2, с. 167–170]. Окремі аспекти сталого розвитку сільських територій України опрацьовано у ґрунтовних монографічних працях відомих українських учених В.В. Борщевського (V.V. Borshchevskiy), М.Ф. Кропивка (М.Ф. Кроруvко), М.Й. Маліка (M.Y. Malik) [3, 4] та інших науковців. Природу і характер сучасних трансформаційних змін у сільській поселенській мережі під впливом різних за генезою детермінант, а також оцінку їхньої відповідності інтересам суспільства та сільських мешканців досліджено науковцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України [5, с. 70–82]. Визначено втрати поселенської мережі через події на Донбасі, обґрунтовано відповідні рекомендації щодо пом'якшення їх негативних соціальних наслідків та запропоновано відповідні напрями посилення інтеграційних процесів у цій сфері [6, с. 92–96].

Соціальні аспекти зазначеної наукової проблематики у контексті нових явищ, пов'язаних із розгортанням процесів децентралізації, залишаються наразі найменш дослідженими, хоча саме на поселенському рівні формується життєвий простір людини, визначаються реальні можливості продуктивної зайнятості за місцем проживання та складається певна якість простору життєдіяльності. Наразі актуалізація цього наукового напрямку обумовлена необхідністю визначення соціально прийняттого

сценарію розвитку сільських поселень, який би забезпечив їхню життєздатність та збалансованість, а також потребою мінімізації негативних соціальних наслідків, які виникають унаслідок невдалого реформування сільської економіки.

**Метою статті** є визначення можливостей розвитку сільських поселень України в умовах децентралізації чинної системи управління, а також виявлення соціально-економічних ризиків у цій сфері з метою формування сприятливого для життєдіяльності сільських мешканців простору.

**Виклад основного матеріалу.** Головним суспільно значущим трансформаційним трендом, що наразі детермінує напрями соціального розвитку сільських поселень України, є децентралізація системи управління. Одним із її результатів має стати подолання обмежень соціальної ізоляції, під впливом яких опинилась значна частина сільського населення та території країни, і зміцнення потенціалу життєстійкості сільських поселень різної людності. Сучасні децентралізаційні зміни в країні та її регіонах здійснюються шляхом активізації самоврядування територіальних громад, які мають чітко усвідомити власні потреби і необхідність досягнення збалансованого розвитку поселень, бути достатньо мотивованими щодо цього як постійні мешканці цієї території та заінтересованими в економічному зростанні і соціальному піднесенні.

У загальнонауковому контексті будь-яка збалансованість – це стан, наблизений до врівноваженості системи. Оновленою Стратегією збалансованого розвитку ЄС, ухваленою Європейською Радою у Брюсселі 16 червня 2006 р., визначено, що досягнення цієї мети має відбуватися на демократичних засадах верховенства права та рівних можливостей задля формування соціально згуртованого суспільства. Цілі та завдання досягнення збалансованого розвитку мають бути достатньо інтегрованими в процес розроблення і реалізації державної політики на всіх рівнях управління. У документі, відомому як Глобальні цілі збалансованого розвитку до 2030 року, ухваленому під час 70-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН (25–27 вересня 2015 р.), запропоновано 17 таких цілей та 169 завдань. Серед них важливе місце посідає 11 ціль – зробити поселення інклюзивними, безпечними, життєстійкими та збалансованими [7, с. 9]. Досягнення кожної з цих характеристик можна розглядати як стратегічно важливий напрям сучасного поселенського розвитку зі специфічними ознаками та властивостями, обумовленими своєрідністю регулятивного механізму в країні (певним набором інструментів для реалізації визначених цілей та завдань).

Провідною ознакою розвитку сільських поселень на сучасному етапі має бути інклюзивність, тобто активне залучення до процесу здійснюваних реформ усіх суб'єктів, кожний із яких є важливим і цінним [8, с. 5–12], незалежно від рівня їх соціально-економічного розвитку та наявного потенціалу. За сучасних умов уряди багатьох країн, як економічно розвинутих, так і бідних, намагаються реалізувати концепцію інклюзивного розвитку, вбачаючи в ній дієвий засіб від наслідків ускладнення суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації в країні та світі. Не виникає сумнів, що будь-які соціальні програми і проекти, зокрема реалізовані в сільській місцевості, мають ґрунтуватися на ідеї соціальної інклюзії.

У розрізі поселенської проблематики інклюзивність набуває ширшого тлумачення, оскільки передбачає залучення для потреб сільського розвитку незадіяних місцевих ресурсів і можливостей – матеріальних, людських, фінансових. В українських реаліях існує значний невикористаний потенціал інклюзивності у формі самоорганізаційної активності сільських територіальних громад та продукувальної активності сільського бізнесу у вирішенні локальних соціально-економічних проблем, реалізація якого сприятиме, зокрема, інтеграційним процесам у поселенській мережі на основі

розгалуження міжпоселенських взаємозв'язків шляхом модернізації дорожньо-транспортної інфраструктури, логістичних систем та інших засобів комунікаційного зв'язку. Безпечність сільських поселень досягається завдяки раціональному плануванню їхньої території та оптимальному розміщенню виробничих і невиробничих об'єктів із врахуванням вимог техногенної та природної безпеки, санітарно-гігієнічних норм і нормативів, правил запобігання надзвичайним ситуаціям.

Не менш важливим критерієм є досягнення життєстійкості сільських поселень, збереження їхньої людності, від якої значною мірою залежать інші структурно-функціональні характеристики поселень. Зі зменшенням людності будь-які поселення, насамперед дрібні сільські, швидко втрачають інші ресурси, необхідні для життєдіяльності сільських мешканців. Вищий рівень сучасного поселенського розвитку наближається до стану збалансованості, тобто структурної і функціональної узгодженості поселенськоформівної та поселенськообслуговувальних підсистем, між якими встановлюється динамічна рівновага завдяки ефективному державному регулюванню та місцевому розвитку. Наразі порушення необхідної для життєстійкості збалансованості в межах окремих поселень та між різними підсистемами єдиної системи розселення припустимо розглядати як одну із головних причин поступової деградації сільської поселенської мережі України.

Принципово нові можливості для реалізації потенціалу поселенського розвитку відкриває фінансова децентралізація, розпочата в країні з прийняттям відповідних змін до Податкового і Бюджетного кодексів України. Це дало змогу не лише зміцнити місцеві бюджети на основі формування стабільних джерел його доходів і збільшити власні ресурси громад, але й значною мірою активізувати видатки розвитку, насамперед на інфраструктурні потреби. Проте такі зміни не виключають імовірності виникнення нових фінансових розривів через невідповідність потреб і реальних фінансових можливостей територіальних громад щодо наповнення місцевого бюджету.

Протягом 2014–2016 рр. в Україні створено інституційне підґрунтя децентралізаційних змін, розроблено необхідні законодавчі та нормативно-правові документи щодо практичної реалізації реформ, спрямованих на бюджетну децентралізацію, передання повноважень від виконавчої влади до місцевого самоврядування з метою підвищення його фінансової та функціональної спроможності вирішувати на місцях завдання забезпечення життєдіяльності сільських територіальних громад. Повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування має стати ефективним механізмом стимулювання розвитку поселень і підвищення якості життя їхніх мешканців. На цій основі врешті-решт будуть урегульовані питання власності громад на комунальне майно і землю, посиляться їхній вплив на місцевий розвиток, використання місцевих природних ресурсів з огляду на власні інтереси самих громад. По суті це шлях до проектування соціально-економічного розвитку окремих поселень тітериторій в цілому.

В Україні триває процес об'єднання територіальних громад, який, за визначенням заступника міністра фінансів України С. Марченка [9], перебуває на середині запланованих перетворень і вже наприкінці 2017 р. регіони країни матимуть близько половини від очікуваної кількості громад. На нових законодавчих засадах у 2015 р. об'єдналось 794 сільських, міських та селищних рад, утворивши перші 159 об'єднаних територіальних громад, які скористались правом установаження прямих бюджетних відносин із державою та одержали необхідні ресурси для реалізації нових функцій і повноважень. За результатами 2016 р., першого року виконання бюджетів таких

громад, Центральним офісом реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України здійснено фінансовий аналіз, за яким надходження коштів до місцевих бюджетів зросли у сім разів – майже до 7,2 млрд грн, зокрема податки і збори – до 3 млрд грн, міжбюджетні трансферти – до 2,8 млрд грн, субвенції на розвиток інфраструктури об'єднаних громад – до 1 млрд грн [10, с. 3]. Крім того, до територіальних громад надійшли значні кошти з Державного фонду регіонального розвитку на цілі реалізації інвестиційних проєктів та програм. Абсолютно нові можливості для розвитку поселень відкривають зміни, згідно з якими юрисдикція місцевої ради поширюється на всі природні ресурси територіальних громад, у тому числі за межами поселень.

Важливо, що процес об'єднання територіальних громад має об'єктивний характер, він відбувається у більшості європейських країн у зв'язку з необхідністю укрупнення локальних спільнот до масштабів, оптимальних для успішного здійснення соціальних проєктів і програм уряду та ефективного виконання управлінських функцій на локальному рівні. В Україні, на жаль, цей процес набув яскравого політичного забарвлення. В деяких країнах Європи, де не відбулось такого об'єднання на локальному рівні, зокрема у Франції, започатковано активний розвиток механізму міжмуніципального співробітництва [1, с. 7] як єдино прийнятної засоби надання на місцях необхідних послуг, причому у різних формах – зі створенням спеціальних міжмуніципальних одиниць із відповідним фінансуванням, так і без цього.

Реалізація завдань із підвищення спроможності сільських громад в Україні на основі їх об'єднання як один із напрямів децентралізаційних змін містить у собі не лише нові імпульси і можливості для поселенського розвитку, але й створює певні ризики та загрози:

1. У процесі об'єднання сільських територіальних громад не завжди дотримуються принципу добровільності, оскільки його ініціатором та безпосереднім виконавцем часто є обласні державні адміністрації – така практика викликає незадоволення і зрозумілий спротив з боку сільських мешканців та провокує конфліктні ситуації;

2. Деякі сільські громади (зокрема, у Київській області) виступили з публічними заявами, що не мають намірів об'єднуватись, оскільки мають достатні власні матеріальні і фінансові ресурси для соціально-економічного розвитку, хоч і не набули досвіду самоорганізації та самозабезпечення;

3. Через розбіжність думок і намірів щодо визначення нового адміністративного центру іноді виникають гучні конфлікти між місцевою владою та членами сільських громад;

4. Попри фінансову децентралізацію залишається значна кількість сільських територіальних громад, які необхідно дотувати через низьку податкоспроможність, на що уряд спрямовує чималі кошти (зокрема, у 2017 р. на ці потреби передбачено 15 млрд грн [9]);

5. Неузгодженість дій обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо визначення організаційних форм, процедур та термінів об'єднання сільських громад стримують і знижують ефективність цих процесів;

6. Часто об'єднуються економічно слабкі чи малолюдні територіальні громади з недостатнім потенціалом розвитку, через що ефект від об'єднання стає мінімальним або нульовим, дискредитуючи ідею децентралізації управління загалом та нівелюючи її соціальне значення для розвитку поселень;

7. У деяких сільських громадах відсутнє стратегічне бачення мети такого об'єднання як набуття нових можливостей економічного і соціального розвитку, натомість домінують споживацькі настрої на тлі слабкої інституційної взаємодії держави, органів місцевого самоврядування, представників місцевого бізнесу та членів територіальних громад;

8. У багатьох випадках таке об'єднання набуває формального характеру і здійснюється без необхідних реформ на районному рівні.

Унаслідок цього виникають своєрідні «інституційні пастки» як стійкі самовідтворювані неефективні норми [11], спричинені конфліктом інтересів різних гілок влади, громад та бізнесу, що викликає ефект блокування, коли практично неможливо скасувати раніше прийняті управлінські рішення, а їх реалізація ускладнена через економічні негаразди або не дає очікуваних результатів. Головними причинами виникнення таких «пасток» є: незрілість політичних інститутів, неузгодженість формальних і неформальних інститутів, недосконалість економічних інститутів (рис. 1).

Крім того, децентралізація як процес перерозподілу повноважень і функцій потенційно містить ризики посилення відцентрових тенденцій у суспільно-політичній сфері, як і ризики макроекономічної нестабільності через ймовірне посилення асиметричності регіонального розвитку. Погоджуємося з переважною більшістю експертів, що недоцільно очікувати швидких результатів від процесу децентралізації управління та здійснюваного в його межах об'єднання сільських територіальних громад [1, с. 9], оскільки позитивний вплив на соціально-економічний розвиток певної території можна одержати лише у середньо- чи довгостроковій перспективі.

На шляху до збалансованого розвитку сільських поселень в Україні зберігаються значні соціально-демографічні та соціально-економічні обмеження і ризики, обумовлені тенденціями попереднього періоду їхнього розвитку і децентралізаційними змінами у системі управління.

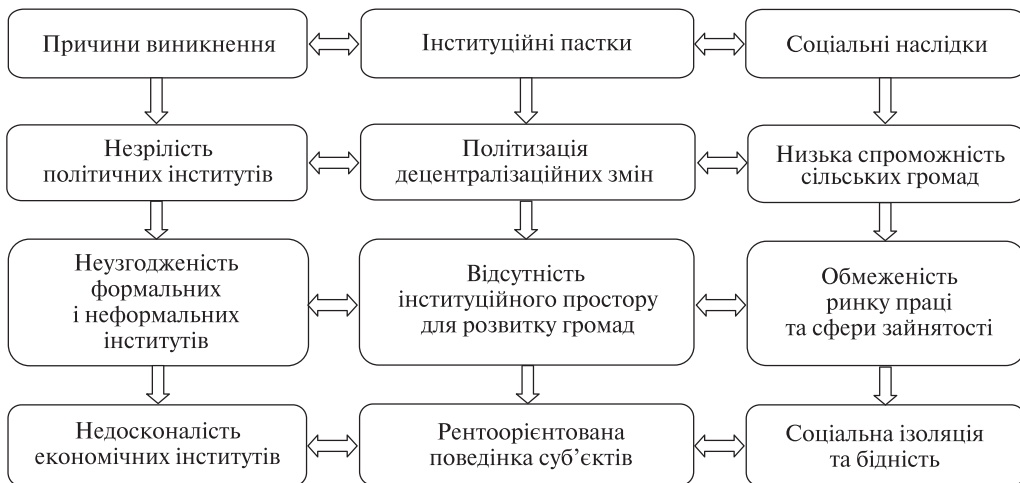


Рис. 1. «Інституційні пастки», що виникають у процесі об'єднання територіальних сільських громад, та стримують сільський поселенський розвиток

Джерело: розроблено автором.

Першим ризиком є швидка втрата основного ресурсу сільських поселень – людського потенціалу, протидіяти якому поки що не вдається ні економічними засобами, ні соціальними інструментами, зокрема через ситуацію суспільно-політичної та соціально-економічної нестабільності в країні, зростання невпевненості молоді у власному майбутньому через застійний характер проблем, що не вирішуються роками і на вищих рівнях державного управління, і на місцевому рівні. Активний вплив у міста та за кордон ініціативних, економічно активних громадян найбільш продуктивного віку протягом останніх років набуває нової якості – це вже не тільки намагання поліпшити власне матеріальне становище, а й прагнення жити і працювати в комфортних суспільно-політичних умовах демократичної країни з надійним соціальним захистом прав і свобод громадян та гарантованими можливостями людського розвитку. Збереження тренду втрати молодих поколінь прискорює вимирання українських сіл, насамперед дрібних і малих, розмішених на віддалених від економічних центрів територіях, зі значними проблемами капіталізації навіть наявних там ресурсів розвитку.

Другим ризиком є неухильне звуження сфери зайнятості за наймом в аграрному секторі економіки через активне вивільнення працівників із сільського господарства чи повне зникнення в деяких українських селах суб'єктів підприємництва (на території майже третини сіл не ведеться господарська діяльність в офіційному секторі економіки, тут зосереджено лише 21,4 % роботодавців), а також через об'єктивні та суб'єктивні труднощі ведення будь-якої економічної діяльності у селі (обмежений доступ до ринків збуту готової продукції, нерозвиненість інфраструктурної мережі, домінування потужних монополізованих корпоративних агроструктур). І хоча за деякими оцінками корпоративні агропромислові структури забезпечують оплату праці найманих працівників на рівні, що перевищує аналогічні показники сільськогосподарських підприємств традиційного типу [12], проте це стосується здебільшого окремих категорій спеціалістів вузького профілю. На жаль, загальною тенденцією, незалежно від організаційної форми господарювання аграрних підприємств, є скорочення частки видатків на оплату праці найманих працівників в їхній загальній структурі [13, с. 302].

На тлі процесів поглинання невеликих сільськогосподарських підприємств потужними корпоративними агроструктурами та скорочення кількості несільськогосподарських підприємств у селі загальна місткість сільського ринку праці зменшується, причому значна частка економічно активного сільського населення продуктивного віку вимушено поповнює неформальний сектор економіки, особисті селянські господарства, організовані як дрібнотоварні структури з примітивною і застарілою техніко-технологічною основою – лише 17,5 % з них володіють технічними засобами [14, с. 35]. Зайнятість у них не забезпечує сільському населенню добробуту та необхідного у цивілізованій державі соціального захисту, а вітчизняній сільській економіці – конкурентних позицій на внутрішньому та світовому товарному ринках. Упродовж 2000–2015 рр. така зайнятість лише зростала на тлі загального збільшення чисельності сільських мешканців, працевлаштованих поза межами місць проживання (їхня питома вага практично подвоїлась за цей період). В інші поселення чи за кордон на заробітки виїздив майже кожний другий сільський житель [15, с. 35–37]. Закономірно, що за таких умов у селі неухильно зростає контингент зневірених у пошуку роботи (їх частка майже вдвічі перевищує аналогічні показники для міст), незадоволених умовами зайнятості та проживання [16, с. 209–219].



Третім ризиком є поширення бідності серед сільських мешканців, незалежно від того, чи зайняті вони в сільськогосподарському виробництві за наймом чи є самозайнятими в особистому селянському господарстві. Це перетворилось на соціально-економічну традицію, подолання чи обмеження якої навряд чи можливе у найближчій перспективі, незважаючи на децентралізаційні зміни в країні. Поступове зростання рівня номінальної заробітної плати у сільському господарстві за останні роки недостатнє для зміни ситуації на краще — галузь залишається сферою економічної діяльності з одним з найнижчих рівнів оплати праці (79 % від середнього рівня в економіці), найгіршими санітарно-гігієнічними умовами праці (насамперед у тваринництві), високим виробничим травматизмом [17]. У цьому контексті важливо зазначити, що інтенсивний розвиток тваринництва, його підтримка державою та створення умов для сільського бізнесу спроможні поступово відновити економічний потенціал українського села і надати нових імпульсів розвитку соціальної сфери.

Не вирізняється з поміж інших форм господарювання кращими умовами зайнятості й українське фермерство, яке ще не досягло організаційно-технічного рівня та прибутковості, достатнього для надходження необхідних коштів на комплексну модернізацію, залучення вітчизняних та зарубіжних інвестицій та гідну оплату праці найманих працівників. В європейських країнах саме фермерські господарства, користуючись потужною державною підтримкою і фінансовою допомогою, є основною ланкою сільського бізнесу, що стимулює розвиток інших форм продуктивного підприємництва у селі. Члени сільських територіальних громад там активно створюють кооперативи агропромислового профілю з використанням наявного комунального майна і ресурсів [18, с. 225–228].

Четвертим ризиком децентралізаційних змін є їх поєднання з політикою створення опорних загальноосвітніх навчальних закладів у селі. Це може сприяти подальшому скороченню мережі об'єктів соціальної інфраструктури та погіршити умови проживання. Протягом 2001/2002–2014/2015 навчальних років сучасна мережа загальноосвітніх навчальних закладів у селі скоротилась на 18 % на тлі того, що контингент учнів за цей період зменшився на 42,5 %, що загостило проблему малокомплектних шкіл із подальшим їх закриттям. Найбільшого скорочення мережі освітніх закладів зазнали малі та дрібні села. Найгіршим є те, що щорічно зростає кількість сільських поселень із людностю до 500 осіб без загальноосвітніх навчальних закладів, що, як відомо, є найкоротшим шляхом до їх знелюднення та зникнення [15, с. 35]. Закриття місцевої школи більшість сільських мешканців сприймає як своєрідний сигнал про те, що це поселення втрачає перспективи розвитку, а тому зміна традиційного місця проживання на будь-яке інше поселення визнають доцільним рішенням. На жаль, створений у селі непривабливий для постійного проживання і зайнятості низькоякісний життєвий простір, позбавлений необхідних робочих місць та підприємницьких структур, об'єктів соціальної інфраструктури, сучасних комунікаційних систем, систем логістики істотно демотивує навіть тих, хто з діда-прадіда народжувалися і виростили у сільській місцевості. Найгострішою з невирішених проблем традиційно залишається мотивація зайнятості за місцем проживання сільської молоді, що намагається переїхати до малих і великих міст, де вищий рівень добробуту та кращі умови для професійної самореалізації.

Наближення до стану збалансованого розвитку систем сільських поселень потребує поступової мінімізації ризиків стримування їхнього соціально-економічного розвитку, що має здійснюватися в інклюзивному форматі тісної взаємодії інтересів різних суб'єктів децентралізації за прерогативи забезпечення інтересів локальних



Рис. 2. Концептуальні засади формування соціально-економічного механізму, спроможного істотно вплинути на розвиток сільських поселень

Джерело: розроблено автором.

територіальних громад. Саме їх реалізації необхідно підпорядкувати взаємодію центральної, регіональної та муніципальної влади на основі активної підтримки самоорганізаційних засад та інститутів місцевої демократії. Зокрема, підтримки засобами громадських слухань, зборів і конференцій територіальних громад у режимі діалогу між сторонами, які взаємодіють з приводу важливих питань організації їхньої життєдіяльності. Концептуально таку взаємодію можна розглядати як соціально-економічний механізм стимулювання розвитку сільських поселень (рис. 2), у центрі якого має бути системна модернізація сільської економіки, її комплексна диверсифікація, орієнтована на створення повноцінного бізнес-середовища, що дасть змогу змінити сучасну модель українського сільського ринку праці як соціально ізольованої системи, зробити його повноцінною складовою єдиного інтегрованого ринку.

У цьому контексті важливо, що успішна реалізація лише окремих інфраструктурних проектів на місцевому рівні сільських поселенських структур не забезпечить одержання очікуваного ефекту розвитку. Необхідно на державному рівні розробити відповідні програмні документи з фінансовим та організаційним механізмом їх реалізації, чітко орієнтовані на створення нових виробництв і продуктивних робочих місць на основі залучення необхідних інвестицій у ті сфери економічної діяльності територій, у розвитку яких заінтересовані постійні сільські мешканці з урахуванням набутого ними досвіду виробничої та невиробничої діяльності, зміни структури місцевої економіки та наявних ресурсів розвитку.

**Висновки.** Здійснювана в Україні децентралізація системи управління відкриває нові можливості для нарощування потенціалу розвитку сільських поселень та

формування позитивних управлінських ефектів на місцевому рівні, зокрема: можливість розпоряджатись заробленими коштами, формування дієвої системи надання адміністративних послуг, розвиток самоорганізаційних засад територіальних громад. Водночас вона генерує високу ймовірність виникнення нових «інституціональних пасток» через спротив трансформаційним зусиллям звичних практик державного та місцевого управління і традицій місцевого розвитку.

Підсумовуючи результати об'єднання сільських територіальних громад, доводиться констатувати, що значна їх частина і після цього не змогла подолати низьку інституційну спроможність до ефективного самоврядування через неефективність дій державних органів управління та слабкість кадрової ланки органів місцевої влади. Для оволодіння необхідним досвідом та рівнем компетенції щодо успішної реалізації одержаних повноважень у фінансовій сфері знадобляться роки. Головним ризиком наразі залишається надмірна політизація децентралізаційних змін – їхні успіхи й невдачі використовують у власних корпоративних інтересах різноспрямовані політичні сили, а перспективні плани об'єднання і розвитку сільських територіальних громад часто не відповідають інтересам і потребам їх населення.

Наскільки сільські територіальні громади зможуть скористатись можливостями, що надає децентралізація для зростання їхньої участі у розвитку поселень, залежить від продуктивності взаємодії та пошуку компромісних рішень між державними органами управління, представниками сільського агробізнесу, місцевим самоврядуванням та членами локальних сільських спільнот. На жаль, на цьому шляху виникає низка непередбачуваних ризиків через нормативно-правову невизначеність соціально прийнятної моделі децентралізації та низької прогнозованості можливих негативних соціальних наслідків для сільських мешканців унаслідок цієї трансформації.

Досягнення ефекту збалансованого розвитку локальних (первинних і «кушових») та районних систем сільського розселення, основним індикатором якого має бути скорочення ареалів територіально локалізованих осередків соціально-економічної депресивності та підвищення якості життя сільського населення, треба розглядати як сферу соціальної відповідальності регіональної та муніципальної влади. Належна реалізація нею цієї функції дасть змогу створити необхідні передумови для поступового поширення новітніх форм і напрямів економічного розвитку на ті сільські території, які вже готові до їх сприйняття та поступової трансформації у соціальні інвестиції, що працюватимуть на благо місцевого населення. На часі розроблення на державному рівні концептуальних засад та стратегії розвитку сільських поселень України з урахуванням напрямів реформування територіальної організації влади та досягнень світового досвіду стимулювання місцевого соціально-економічного розвитку.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Данилишин Б.М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б.М. Данилишин, В.В. Пилипів // Регіональна економіка. – 2016. – № 1. – С. 5–11.
2. Остафійчук Я.В. Розвиток сільських територій в умовах децентралізації влади в Україні / Я.В. Остафійчук // Проблеми регіоналістики: минуле, сучасне, майбутнє : матеріали науково-практичної конференції; Нац.екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана. – Київ, 2017. – С. 167–170.
3. Борщевський В.В. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : моногр. / В.В. Борщевський, Х.М. Притула, В.Є. Крупін та ін.; Ін-т регіонал. дослід. НАН України. – Львів, 2012. – 217 с.
4. Соціально-економічні засади розвитку сільських територій (економіка, підприємництво, менеджмент) / М.Й. Малік, М.Ф. Кропивко, О.Г. Булавка [та ін.]; за ред. М.Й. Маліка. – Київ : ІАЕ, 2012. – 639 с.

5. Заяць Т.А. Економічна основа сільських поселень та перспективи її зміцнення / Т.А. Заяць, Г.О. Краєвська // Економіка України. – 2016. – № 9 (650). – С. 70–82.
6. Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі (національна доповідь) / НАН України, Лібанова Е.М., Горбулін В.П., Пирожков С.І. та ін.; за ред. Е.М. Лібанової. – Київ, 2015. – 363 с.
7. Оновлена стратегія збалансованого розвитку ЄС. – Київ, 2016. – № 7. – 35 с. – Серія «Європейська інтеграція».
8. Базилюк А.В. Інклюзивне зростання як основа соціально-економічного розвитку / А.В. Базилюк, О.В. Жулин // Економіка та управління на транспорті. – 2015. – Вип. 1. – С. 5–12.
9. Марченко С. На підтримку територіальних громад передбачено 15 млрд гривень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/a/28533708.html>
10. Казюк Я. Фінансова децентралізація і бюджети перших 159 об'єднаних громад в деталях [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/a/28533708.html>
11. Іваненко І.А., Шубіна О.О. Інституційні пастки в країнах з перехідною економікою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.stationline.org.ua/econom/60/8071](http://www.stationline.org.ua/econom/60/8071)
12. Топ 100 латифундистів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://latifundist.com/rating/top100#136>
13. Статистичний щорічник України за 2015 р. / за ред. І.М. Жук; Державна служба статистики України. – Київ, 2016. – 365 с.
14. Сільське господарство України: стат. зб. / Державна служба статистики України. – Київ, 2016. – 135 с.
15. Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України: стат. збірник / Державна служба статистики України. – Київ, 2014. – 187 с.
16. Краєвська Г.О. Зайнятість в сільських поселеннях України: проблеми та напрями їх вирішення / Г.О. Краєвська // Демографія та соціальна економіка. – 2015. – № 3. – С. 209–219. – doi: <https://doi.org/10.15407/dse2015.03.015>.
17. Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності за період з початку року у 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
18. Булах Т.М. Соціальний розвиток як чинник подолання депресивності села / Т.М. Булах, К.В. Петренко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 3 (130). – С. 225–228.

## REFERENCES

1. Danylyshyn, B.M. (2016). Detsentralizatsiya u krayinakh YeS: uroky dlya Ukrayiny [Decentralization in EU countries: lessons for Ukraine]. *Rehionalna ekonomika - Regional Economy*, 3, 5-11 [in Ukrainian].
2. Ostafychuk, Ya.V. (2017). Rozvytok silskykh terytoriy v umovakh detsentralizatsiy i vlady v Ukrayini [Development of rural territories in conditions of decentralization of power in Ukraine]. *Problemy rehionalistyky: mynule, suchasne, maybutnye - Problems of regionalism: past, present, future*, 167-170. Kyiv. KNEU [in Ukrainian].
3. Borschevs'kyj, V.V., Prytula, Kh.M., & Krupin, V.Ye. (2012). *Rozvytok silskykh terytorij v systemi evrointehratsijnykh prioritetiv Ukrainy [Development of rural territories in the system of eurointegration priorities of Ukraine]*. Lviv: Instytut rehional'nykh doslidzhen' NAN Ukrainy [in Ukrainian].
4. Malik, M.J., Kropyvko, M.F., & Bulavka, O.H. (2012). *Sotsialno-ekonomichni zasady rozvytku silskykh terytorij (ekonomika, pidpriemnytstvo, menedzhment) [Socio-economic principles of development of rural territories (economy, business, management)]*. Kyiv: Instytutaharnoekonomiky [in Ukrainian].
5. Zaiats', T.A., & Krayevs'ka, H.O. (2016). Ekonomichna osnova silskykh poselen ta perspektyvy yiyi zmitsnennya [The economic basis of rural settlements and the prospects for strengthening]. *Ekonomika Ukrayiny - Economy of Ukraine*, 9 (650), 70-82 [in Ukrainian].
6. Libanova, E.M., Horbulin, V.P. & Pyrozhhov, S.I. (2015). *Polityka intehratsiyi ukrayins'koho suspil'stva v konteksti vyklykiv ta zahroz podiy na Donbasi [Policy of integration of Ukrainian society in the context of the challenges and threats of events in the Donbass]*. Kyiv: NAN Ukrainy [in Ukrainian].
7. Onovlena stratehiya zbalansovanoho rozvytku YeS [Updated strategy for balanced development of the EU]. (2016). *Yevropeyska intehratsiya - European integration*, 7, 35 [in Ukrainian].

8. Bazylyuk, A.V., & Zhulyn, O.V. (2015). Inklyuzyvne zrostannya yak osnova sotsialno-ekonomichnoho rozvytku [Inclusive growth as the basis for socio-economic development]. *Ekonomika ta upravlinnya na transporti - Economy and management in transport, 1*, 5-12 [in Ukrainian].
9. Marchenko, S. Na pidtrymku terytorialnykh hromad peredbacheno 15 mlrd. hryven [In support of local communities provide 15 billion. UAH]. (n.d.). *radiosvoboda.org*. Retrieved from <http://www.radiosvoboda.org/a/28533708.html> [in Ukrainian].
10. Kazyuk, Ya. Finansova detsentralizatsiya i byudzhety pershykh 159 obyednanykh hromad v detal-yakh [Financial decentralization and budgets of the first 159 united communities in detail]. (n.d.). *radiosvoboda.org*. Retrieved from <http://www.radiosvoboda.org/a/28533708.html>. [in Ukrainian].
11. Ivanenko. I.A., & Shubina, O.O. (n.d.). Instytutysni pastky v krayinakh z perekhidnoyu ekonomiko-yu [Institutional traps in countries with economies in transition] *stationline.org.ua*. Retrieved from <http://www.stationline.org.ua/econom/60/8071> [in Ukrainian].
12. Top 100 latyfundystov Ukrainy [Top 100 latifundists of Ukraine]. (n.d.). *latifundist.com*. Retrieved from <http://latifundist.com/rating/top100#136> [In Ukrainian].
13. *Statystychnyj schorichnyk Ukrainy za 2015 rik [Statistical Yearbook of Ukraine for 2015]*. (2016). The State Statistics Service of Ukraine. Kyiv [in Ukrainian].
14. *Silske hospodarstvo Ukrainy: stat.zb. [Agriculture of Ukraine: state.collection]*. (2016). The State Statistics Service of Ukraine. Kyiv [in Ukrainian].
15. *Sotsialno-ekonomichne stanovyshche silskykh naselennykh punktiv Ukrainy [Socio-economic situation of rural settlements of Ukraine: stat. Collection]*. (2014). The State Statistics Service of Ukraine [in Ukrainian].
16. Kraevskaya, G.O. (2015). Zaynyatist v silskykh poseleennyakh Ukrainy: problemy ta napryamy yikh vyrishennya [Employment in rural settlements in Ukraine: problems and directions for their solution]. *Demohrafiya ta sotsialna ekonomika - Demography and social economics, 3*, 209-219. doi: <https://doi.org/10.15407/dse2015.03.015> [in Ukrainian].
17. Serednomisyachna zarobitna plata za vydamy ekonomichnoyi diyalnosti za period z pochatku roku u 2015 r. [Average monthly wages by type of economic activity since the beginning of the year in 2015] (n.d.). *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua>. [in Ukrainian].
18. Bulakh, T.M. (2012). Sotsialnyy rozvytok yak chynnyk podolannya depresyvnosti sela [Social development as a factor in overcoming the depression of the village]. *Formuvannya rynkovykh vidnosyn v Ukraini - Formation of market relations in Ukraine, 3 (130)*, 225-228 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 22.09.2017.