

РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОЙ ПОСЕЛЕНЧЕСКОЙ СЕТИ В УСЛОВИЯХ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

В.П. Рябоконь*

Раскрыта сущность современного состояния сельской поселенческой сети, процессов децентрализации власти, создания объединенных территориальных общин (ОТО) и их роли в развитии сельских территорий Украины. Определены факторы, существенно влияющие на жизнедеятельность сельских ОТО. Определено, что одним из перспективных направлений развития сельской поселенческой сети является создание в объединенных территориальных общинах новых социально-экономических формирований – коммунальных хозяйств и агломераций. Выявлены причины медленного развития сельской поселенческой сети. Предложены конкретные меры по устранению недостатков путем децентрализации власти и создания объединенных территориальных общин с активной государственной поддержкой.

Ключевые слова: сельская поселенческая сеть, децентрализация власти, территориальные общины, местное самоуправление, государственная политика.

JEL-классификация: Q18, R19.

Материал поступил 15.07.2019 г.

Сельская поселенческая сеть расположена по всей территории Украины. В ней постоянно проживает треть всего населения страны. По состоянию на начало 2017 г. сельская поселенческая сеть насчитывала 28 377 сельских населенных пунктов, в которых проживало 5 млн 602 тыс. экономически активного населения, в том числе 5,1 млн занятого.

Среди занятого населения 68,9% работают по найму, 28,9% – самозанятые и 1,3% – это работодатели и безвозмездно работающие члены их семей. В течение 2000–2017 гг. численность наемных работников в сельском хозяйстве сократилась с 2,8 млн до 497,8 тыс. чел. Одним из важных факторов, влияющих на занятость, является наличие в сельской местности субъектов хозяйственной деятельности, тогда как в 34,2% населенных пунктов они отсутствуют.

В течение длительного периода происходит деградация украинского села, нараста-

ет негативная демографическая ситуация. Ежегодно с карты Украины исчезают сельские поселения. Только с 1991 по 2017 год количество сельских населенных пунктов уменьшилось на 468 единиц. Из общего количества сельских населенных пунктов не имели населения и не были сняты с учета: в 2001 г. – 151; 2005 – 227; в 2013 г. – 369 сел.

Согласно проведенному Госслужбой статистики исследованию на начало 2014 г. на 7,2% уменьшилось (относительно уровня 1991 г.) количество сельских населенных пунктов с численностью населения более 500 человек, 17,3% сельских поселений насчитывали до 50 человек, почти в 2,5 тыс. сельских населенных пунктов более 50% населения было в возрасте 60 лет и старше, а среди всех сельских жителей – 22,8% в возрасте 60 лет и старше, и только 18,9% – дети до 18 лет. На 1 января 2018 г. количество сельского населения составило 13,0 млн чел. – 31,0% всего населения.

* **Рябоконь Василий Петрович** (nazichka4021@gmail.com), доктор экономических наук, профессор, академик НААН, главный научный сотрудник отдела социально-экономического развития сельских территорий, Национальный научный центр «Институт аграрной экономики» (г. Киев, Украина).

С 1991 по 2017 год численность сельского населения уменьшилась почти на 4 млн чел., или на 23,5%, а на один сельский населенный пункт – на 16,1%¹.

Процесс сокращения сельского населения, его продуктивной части, уменьшение количественного состава сельской поселенческой сети происходит исторически, и эти изменения являются в определенной степени объективным социально-экономическим явлением. Ведь село стареет, деформируется его возрастная и половая структура, нарастают депопуляционные процессы, отсутствует прирост сельского населения. Заброшена и из-за отсутствия необходимых средств фактически не развивается социальная сфера сельских территорий.

Кроме того, вследствие безработицы, постоянного роста цен и тарифов на коммунальные услуги, низкой заработной платы, пенсий снижается покупательная способность сельских жителей, непрерывно дорожает стоимость жизни. Ухудшается их жизненный уровень, большинство семей не обеспечены прожиточным минимумом и находятся за чертой бедности. В 2017 г. при значительном повышении среднемесячной заработной платы в сельском хозяйстве она составляла 5761 грн, или 81,1% от зарплаты в целом по экономике, 75,5 – в промышленности, 92,1 – строительстве, 74,9 – транспорте, 75,5 – торговле, 44,7% – от зарплаты в финансовой и страховой деятельности.

За последние пять лет доходы населения уменьшились на 18%, значительно снизилась социальная норма потребления газа и электроэнергии для субсидиантов, более чем в 9 раз выросла цена на газ для населения в конце 2018 г. по сравнению с 2013-м. Согласно статистическим данным за январь–ноябрь выплачено 2,23 млрд грн на возмещение расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг. За 10 месяцев количество семей, получивших субсидии, уменьшилось на 52,6%. По данным ООН более 60% украинцев живут за чертой бедности, тогда как фактически их значительно больше. Украина находится на последнем месте в Европе по жизненному уровню населения. Мероприятия государства по преодолению бедности пока не дают ощу-

тимых результатов. В связи с этим интересным представляется опыт Китая, где в основу стратегии положено адресное оказание помощи бедным или точечная ликвидация бедности – «кому помочь» и «как помочь». Только за пять лет (2012–2017 гг.) общее число бедных снизилось на 70 млн чел., т. е. каждую минуту на 26 бедняков становилось меньше, коэффициент возникновения бедности снизился с 10,2 до 3,1%².

Снижение жизненного уровня, в частности сельских жителей, безработица и ряд других факторов ускоряют миграционные процессы, причем из села выбывает экономически активная часть населения, которая имеет соответствующее образование и профессиональную подготовку. По неофициальным данным за период независимости из Украины выехало до 10 млн чел. на работу в другие страны. По информации министра соцполитики за рубежом на постоянной основе проживает 3,2 млн украинских трудовых мигрантов, а от 8 до 9 млн человек находятся там определенный период. Только в Польше живут, учатся и работают почти 2 млн украинцев.

Если за 2012–2015 гг. количество выданных прав на постоянное жительство (ППП) негражданам ЕС возросло на 20%, или на 2,6 млн шт., то украинцам – в 3,2 раза, до 500 тыс. Украинцы уже входят в топ-5 получателей PPP или гражданства в 10 из 28 стран ЕС. За этот период наши граждане заняли первое место в ЕС по выданным PPP, а по гражданству переместились с 21-го на восьмое место. По данным социологической группы «Рейтинг», 35% наших соотечественников хотят навсегда уехать из Украины, а среди молодежи в возрасте 18–35 лет на постоянное место жительства за границу выехало бы 54%. Также среди тех, кто желает перебраться в другую страну, значительно выше процент лиц с высшим образованием и высоким уровнем достатка по сравнению с теми, кто намерен остаться. Вызывают обеспокоенность настроения школьников, значительная часть которых связывает свое будущее с заработком за рубежом. Опросы, проведенные Институтом социологии, показали,

¹ URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

² URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

что более всего люди боятся роста цен – 81%, невыплаты зарплаты и пенсий – 60, безработицы – 73%³.

Согласно проведенному недавно исследованию международного кадрового портала Head Huntez за рубежом готовы работать 92% опрошенных украинцев. Главными мотивами для 58% из них являются высокие заработки, для 37% – отсутствие подходящей работы в регионе. Причем 65% респондентов готовы работать не по специальности, а более 30% – на более низких должностях, чем дома. Иностранные работодатели предлагают работникам до семи и более украинских зарплат в месяц. При этом помимо заработной платы от 2 тыс. долл. США приезжим работникам предоставляется бесплатное проживание. В 2017 г. на OLX были опубликованы предложения о работе в трех десятках стран, из них 77% всех вакансий приходилось на Польшу. В декабре 2018 г. по сравнению с аналогичным периодом 2017 г. на 13% выросло количество предложений по работе в Германии, куда из Украины перебираются программисты, строители, ритейлеры, рабочие и медики. Стоит отметить, что 44% вакансий от всех предложений для украинцев – это рабочие места для IT-специалистов.

В общем, желающие выехать движимы запросами прежде всего экономического характера. В 2017 г. трудовыми мигрантами через международные платежные системы в Украину было перечислено 9,3 млрд долл. США. Еще, по разным оценкам, 4–5 млрд долл. США они завезли наличными. Этот показатель фактически сравнялся за 10 месяцев 2018 г. с выручкой от всех экспортных продаж агропромышленной продукции (14,4 млрд долл. США)⁴.

Бесспорно, массовая миграция трудоспособных квалифицированных кадров за границу негативно влияет на дальнейшее развитие отечественной экономики. Уже сейчас это оказалось серьезной угрозой для Украины. Поэтому первоочередной задачей для государства является принятие мер по предотвращению дальнейшего сокращения трудоспособного населения. Такими мера-

ми должны стать повышение заработной платы работающим, создание конкурентоспособных рабочих мест, а также поиск дополнительных мотивационных факторов, которые способствовали бы уменьшению оттока кадров всех уровней⁵.

Это касается непосредственно и аграрного сектора, поскольку, как уже отмечалось, численность сельского населения из года в год уменьшается, села вымирают, наиболее продуктивная часть трудовых ресурсов выбывает из сельской поселенческой сети.

Вместе с тем крестьянство исторически традиционно остается самым древним сообществом, непосредственно связанным с сельскохозяйственным производством. Его трудовая деятельность играет важную роль в устойчивом создании продовольственных ресурсов для обеспечения потребностей населения страны, ее продовольственной безопасности в мировом рыночном пространстве.

На сегодняшнем этапе обеспечения пищевыми продуктами населения как Украины, так и других государств первоочередной задачей каждой нации является предотвращение надвигающегося на мировое сообщество продовольственного кризиса, который одновременно с углублением энергетического и финансового кризисов приобретает все большую остроту.

Продовольственный кризис стал явлением резонансного характера в планетарном масштабе, скорее – системного усиления жесткости различных условий, тесно связанных с процессом воспроизводства продовольственных ресурсов для обеспечения нарастающей мировой численности населения. Ситуация, сложившаяся на мировом пространстве с продовольствием, непосредственно касается и Украины. С одной стороны, продовольственный кризис не обошел и нашу страну, с другой – в Украине есть реальные возможности для наращивания производства и экспорта, в частности зерна. В 2018 г. урожай зерновых составил более 70 млн т. В целом по экономике 70 млн т – это 12% от ВВП, 15 млрд долл. США по средним мировым ценам на зерно, более 80% золотовалютных

³ Данные социологической группы «Рейтинг». URL: <http://ratinggroup.ua/ru/>

⁴ URL: <http://ratinggroup.ua/ru/>

⁵ URL: <http://lib.tsatu.edu.ua/handle/123456789/1942>

резервов, а также 40% выручки за экспорт продукции⁶. Как утверждают отечественные и международные эксперты, при условии вложения соответствующих инвестиций в перспективе урожай зерновых можно довести до 80 млн т и более, тем самым войдя в число важных поставщиков продовольствия на мировой рынок (Лупенко, Кропивко, 2017).

За время независимости Украины в агропромышленном секторе в результате проведенных структурных экономических реформ были заложены основы социально-экономических изменений в отношении собственности, формирования многоукладной экономики, демократизации хозяйствования, перехода к социально ориентированной рыночной экономике.

Осуществлены глубокие преобразования в земельных отношениях, завершено разгосударствление земель сельскохозяйственного назначения, сформированы земли запаса и резервного фонда. Для ведения личного крестьянского хозяйства, в частную собственность и пользование граждан передано 5,6 млн га сельскохозяйственных угодий, для ведения фермерского хозяйства – 4,44 млн га, на одного сельского жителя приходится 3,24 га угодий и 2,46 га пашни.

На базе реформированных коллективных сельскохозяйственных предприятий созданы частно-арендные хозяйства, сельскохозяйственные предприятия, крестьянские (фермерские) хозяйства и другие организационно-правовые структуры.

На аграрный сектор, который охватывает сельское хозяйство, пищевую и перерабатывающую промышленность, приходится 45% экономики государства, он формирует почти три четверти розничного товарооборота, 10,2% валового внутреннего продукта. Здесь ежегодно создается 30% сводного бюджета страны, 41% составляет экспорт агропродовольственной продукции, каждый второй доллар валютной выручки поступает от аграрного сектора⁷.

Под влиянием комплекса организационно-экономических и ряда других факторов в стране первоочередное значение придается развитию производственной сферы,

созданию условий для наращивания объемов и повышения эффективности агропромышленного производства. И это закономерно, поскольку результативность деятельности аграрной экономики в значительной степени влияет на развитие других отраслей народнохозяйственного комплекса.

Однако вследствие допущенных просчетов в проведении аграрной реформы, нарушения межотраслевого эквивалентного обмена, углубления диспаритета цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию наметилась устойчивость тенденции негативных процессов, что привело к значительному снижению платежеспособности населения и обусловило существенное уменьшение объемов потребления основных продуктов питания, переход его за пределы минимальных физиологических норм. Более половины семейного бюджета (58,9%) сельских домохозяйств расходуется на продовольственные товары. Сельские жители в среднем за месяц недоупотребили 3,1 кг мяса и мясопродуктов, 167 кг молока и молокопродуктов, 2,8 кг фруктов. С 1990 по 2016 год годовой объем потребления мяса на душу населения уменьшился на 24,7%, молока – на 43,9, рыбы и рыбных продуктов – на 45,2%. Украинский прожиточный минимум в три раза ниже установленного ООН стандарта бедности.

Вместе с тем свертывание государственного регулирования рыночной среды, резкое ослабление государственных контрольных функций в обеспечении материально-техническими ресурсами агропромышленного производства привели к значительному снижению его эффективности, обострилась социальная напряженность на селе.

Фактически приостановлено системное восстановление потребленных средств в социальной сфере села, на развитие которой выделяются средства по остаточному принципу. Так, Государственной целевой программой на 2015 год предусматривалось решение комплекса мероприятий по развитию социальной сферы сельских поселений, в частности была поставлена задача сохранить сельские населенные пункты и обеспечить их объектами социальной инфраструктуры. Фактически же из запланированных на социаль-

⁶ URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

⁷ Там же.

ное развитие сельских территорий средств было выделено только 12,4%, в том числе на жилищное строительство и коммунальное хозяйство – 11,2%, образование – 59,2, медицину – меньше 1, автомобильные дороги – 6,2% (Лупенко, Кропивко, 2017).

За период с 2000 по 2016 год количество общеобразовательных учебных заведений уменьшилось на 25%, количество учеников – на 47,4%, а количество учеников в расчете на 10 тыс. населения – на 35,8%. Число учреждений культуры и библиотек сократилось соответственно на 2,2 тыс.

В 2016 г. по сравнению с 1990 г. введено в эксплуатацию только 17,7% жилья, 9,7 – дошкольных учреждений, 2,1 – ученических мест, 12,8 – коек в лечебных учреждениях, 2,6% – мест в учреждениях культуры.

Верховная Рада Украины приняла соответствующие законодательные акты, в частности по реформированию образования, медицины, пенсионной сферы. Однако положительных результатов этих реформ еще нужно дождаться.

Дальнейшее развитие сельской поселенческой сети в значительной степени будет зависеть от успешного проведения децентрализации власти, завершения процесса создания и организации работы сельских объединенных территориальных общин.

Начиная с 2014 г. создается и постепенно реализуется законодательно-нормативная база реформирования управления социально-экономическим развитием государства в направлении децентрализации власти, которая предусматривает: 1) передачу большинства полномочий от центральных органов исполнительной власти на уровень территориальных общин и закрепление за ними достаточных финансовых ресурсов; 2) четкое разграничение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также между различными уровнями органов местной власти; 3) усиление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед избирателями и государством.

Организация местного самоуправления путем создания территориальных общин закреплена Конституцией Украины, в которой приведено определение территориальной общины как первичного субъекта

местного самоуправления. Местное самоуправление является правом территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города.

В связи с этим возникает острая необходимость в совершенствовании методов управления как экономикой страны в целом, так и субъектами предпринимательской деятельности и социальной инфраструктуры сельских территорий в частности. Причем во многих случаях должен произойти переход от жесткой командно-административной системы управления к олигополистической, что выражается в координации деятельности всех социально-экономических структур в рамках как отдельного региона, так и государства в целом⁸.

Параллельно с перестройкой системы управления производственной сферой сегодня встал вопрос децентрализации власти путем реформирования местного самоуправления. Принятый Верховной Радой Закон Украины «О добровольных объединениях территориальных общин» предусматривает объединить 10 279 сельских советов в 1200–1500 территориальных общин.

Конституцией Украины (ст. 143) территориальные общины села, поселка наделены широкими полномочиями: они непосредственно или через образованные ими органы местного самоуправления управляют имуществом, имеющимся в коммунальной собственности; утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; утверждают бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их выполнение; устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с законом; обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; образуют, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также осуществляют контроль за их деятельностью; решают другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции.

Конституционное определение сущности территориальной общины требует более углубленного научного изучения как по

⁸ URL: <http://lib.tsatu.edu.ua/handle/123456789/1942>

реализации функций и полномочий территориальной общины в современных условиях государства, так и перспектив дальнейшего развития субъекта территориальной общины как такового.

Важными факторами, существенно влияющими на жизнедеятельность сельских ОТО, являются повышение эффективности производства, доступ к источникам финансирования, развитие предпринимательства, обеспечение занятости, создание необходимых условий для формирования социальной инфраструктуры сельских территорий с целью предоставления населению необходимых социальных услуг.

В то же время необходимость совершенствования институционального обеспечения социально-экономического развития сельских территорий с помощью территориальных общин обусловлена потребностями обновления украинского общества на принципах общечеловеческих ценностей, требует принципиально новых подходов к общественной политике государства ввиду ее общеевропейского выбора. Теоретические и практические разработки украинской модели сельской территориальной общины являются насущной задачей.

В 2015–2019 гг. создано 888 объединенных территориальных общин (ОТО), в состав которых вошло 9240 сел и поселков (33,7%). Из них 1820 сельских населенных пунктов относятся к городским ОТО (20,0%), 3225 – к поселковым (35,0%), 4195 – к сельским ОТО (45%). Численность населения объединенных территориальных общин составляет более 9 млн чел., или 26% от общего количества населения Украины. Всего было объединено 4135 территориальных общин, что составляет 37,7% от общего количества советов базового уровня. 2826 территориальных общин (62,3%) остаются пока необъединенными. Средняя численность территориальных общин, которые объединились в одну, составляет 4,7, а средняя численность населения в одной ОТО – 10 270 чел.

В поселках и деревнях, которые не являются административными центрами, насчитывается 2565 старост, на каждого из которых приходится почти 1,5 тыс. населения.

За период с 2014 по 2018 год в 41,5 раза (от 0,5 млрд грн до 20,75 млрд грн)

выросла государственная поддержка на развитие территориальных общин и их инфраструктуры. В сводном бюджете Украины доля местных бюджетов составляет 51,5%⁹.

Актуальным остается вопрос не только накопления финансовых ресурсов ОТО, но и официального и справедливого их распределения в пределах старостинских округов во избежание социальной напряженности и конфликтных ситуаций. Можно согласиться с предложениями о том, чтобы, во-первых, распределять часть общего бюджета ОТО среди внутренних общин сел, поселков старостинских округов, во-вторых, формировать фонд общин сел, поселков на территории старостинского округа, а также вводить такой инструмент доступа сельских общин к финансовым ресурсам, как бюджет участия (общественный бюджет), что даст возможность членам общин получать соответствующие средства из местных бюджетов ОТО на реализацию собственных проектов (Лупенко, Кропивко, 2017).

Успешное функционирование сельских территориальных общин зависит от наличия достаточного финансирования, составляющими которого являются: финансовые ресурсы, переданные центральными органами власти в процессе децентрализации, международные гранты, благотворительные взносы, налоги и сборы. В статье 142 Конституции Украины указано, что «материальной и финансовой составляющей местного самоуправления являются движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных объединений сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов». При этом важнейшим фактором наполнения бюджета сельских территориальных общин являются земельные ресурсы, особенно в условиях децентрализации власти и реформы местного самоуправления.

Однако передача земель сельскохозяйственного назначения из государственной в коммерческую собственность сельских терри-

⁹ URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

ториальных общин до сих пор не проведена. И это несмотря на то, что Кабинет Министров Украины издал распоряжение о передаче земельных участков сельхозназначения госсобственности в коммунальную собственность ОТО. Пока растут только поступления налогов и сборов в бюджеты городов, а сельские территориальные общины реальных изменений в финансировании не почувствовали. В 2016 г. по сравнению с 1999-м валовая добавленная стоимость в сельском хозяйстве увеличилась в разы, тогда как доля доходов сельских бюджетов в доходах сводного бюджета колебалась от 0,8 до 1,8%. С 1991 г. по сегодняшний день так и не была расширена налоговая база наполнения сельских бюджетов, хотя потенциально возможности были. В 2017 г. поступления от продажи земли в местные бюджеты по сравнению с 2007 г. уменьшились на 1,58 млрд грн. Земли, находящиеся в пределах населенных пунктов, уже практически проданы.

Согласно распоряжению Кабинета Министров Украины объединенным территориальным общинам должно быть передано на первом этапе 760 тыс. га сельскохозяйственных земель государственной собственности, которые находятся за пределами населенных пунктов и в отношении которых проведена инвентаризация. При этом еще большая часть земель документально не подготовлена к передаче. При условии положительного решения этих вопросов на порядок вырастут поступления от местных бюджетов. Ведь в государственной собственности сегодня насчитывается около 10 млн га земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения, привлечение которых в хозяйственный оборот в интересах местного населения было бы важным фактором как сельского развития, так и диверсификации сельской экономики.

Формирование сельских объединенных территориальных общин представляет собой динамический процесс взаимодействия с различными социальными группами. Так, важную роль в социально-экономическом развитии сельских населенных пунктов призваны играть органы самоуправления населения, которые в соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» включены в систему местного самоуправле-

ния. Статус органов самоуправления населения (ОСН) определен отдельным законодательным актом. Также могут создаваться неформализованные органы самоуправления населения (сельский актив, совет квартальных, совет старейшин и т. д.).

Задача ОТО – объединить все формальные и неформальные организации и группы с целью повышения активности и взаимодействия их членов в процессе подготовки и реализации мероприятий по удовлетворению интересов и потребностей как поселенческой сети в целом, так и отдельно ее жителей.

Экономисты Е.Н. Бородина и И.В. Прокопа (2014) предлагают рассматривать сельское развитие на базе общин как модель, в которой целенаправленное изменение всех важнейших факторов развития села планируется, проводится и контролируется самими общинами при содействии государства. Действительно, развитие села с помощью территориальных общин предусматривает деятельность, которая дает возможность сельским жителям влиять на общественную мотивацию поддержки села и углублять понимание локальных потребностей общества, а также помочь селу преодолеть социальную изоляцию и, соответственно, получить свободный доступ к информации и услугам.

Заслуживает внимания предложенная учеными Национальной академии аграрных наук Украины Я.М. Гадзало и В.Н. Жуком модель развития аграрного предпринимательства и сельских территорий, социально-экономическая сущность которой включает соответственно административно-территориальное устройство, государственную аграрную, налоговую, социальную, инвестиционную и иную политику, массовое развёртывание научного и общественного консультирования, что обеспечивает сохранение села, ответственное предпринимательство и достойные условия проживания и развития человека¹⁰.

На современном этапе четко очерчиваются две тесно связанные проблемы – с одной стороны, в украинском селе требует выполнения большой объем организационно-экономических мероприятий, материало- и трудоемких работ по созданию и раз-

¹⁰ http://magazine.faa.org.ua/images/stories/juk/dopovid_2015_selo/dopovid_NAAN_2015.pdf

виту высокопроизводительного сельского хозяйства, а с другой – в селе в наличии немало трудовых ресурсов, не занятых производительным трудом. Значительная их часть, как уже упоминалось, в поисках занятости и заработка для существования эмигрирует в другие страны.

В связи с этим целесообразно создание коммунальных предприятий для осуществления комплекса строительно-монтажных и других видов работ по строительству сети современных дорог, производственно-технологических комплексов в общественном секторе аграрного производства, объектов социально-культурного назначения, а также различных хозяйственных помещений и сооружений для частных формирований и хозяйств, широкого предоставления коммунальных услуг крестьянам. Создание и деятельность коммунальных предприятий возможны при существенной поддержке государства и финансировании этих формирований. Одним из важных условий успешного развития таких сельских структур является обеспечение высокой оплаты труда, не ниже уровня оплаты квалифицированных рабочих ведущих промышленных отраслей. Несмотря на большой объем разноректорного характера строительно-монтажных и других видов работ, в ОТО должны быть созданы проектно-архитектурные структуры для разработки проектов. Такая форма организации социально-экономической перестройки и развития сельских территорий должна стать приоритетным направлением новой аграрной политики государства, важным средством преодоления безработицы среди сельского населения, повышения его благосостояния и культурно-бытового уровня.

Важная роль украинского села в развитии экономики страны требует разработки на государственном уровне стратегии перспективного развития всей сельской поселенческой сети с определением приоритетных отраслей и их интеграционного развития, перевода агропромышленного производства на инновационную модель.

Существуют отдельные примеры внедрения такого подхода в практику работы как объединенных территориальных общин, так и внутренних общин в рамках ОТО. Так, определив в своей деятельности стра-

тегическим направлением ягодно-фруктовое производство, Снитковский сельсовет Винницкой области с целью обеспечения занятости и улучшения благосостояния крестьян расторг договор аренды земель запаса и резерва с агрохолдингом и передал их фермерскому хозяйству, которое обязалось заложить сад и плантации ягод на своих землях, а также на паевых землях и в личных крестьянских хозяйствах. Совместно с сельсоветом была определена и сформирована необходимая инфраструктура – строительство водопровода, создание мощностей для хранения свежемороженой продукции, сушильных камер. Такой стратегический подход позволил создать необходимые условия для роста экономики и социально-экономического развития села. В Глибоцкой ОТО Черновицкой области при обсуждении стратегии развития решено открыть в селе Михайловка сыроварню для переработки молока из сельских дворов. С этой целью создан молочный кооператив, выделены помещение под сыроварню, бюджетные средства, разработаны проекты, за гранты от международных организаций приобретено необходимое для сыроварни оборудование.

В Барском районе Винницкой области все сельские общины разработали и утвердили на сессиях Планы перспективного развития подведомственных территорий на 2019–2021 гг., в которых определены конкретные мероприятия и сроки по формированию и развитию объектов социальной инфраструктуры (строительство и ремонт школ, детских садов, амбулаторий, системы отопления и водоснабжения, спортивных площадок с синтетическим покрытием «искусственная трава», обустройство домов, ремонт автодорог и т. п.).

Поскольку деятельность общественных производственных формирований имеет разноректорный характер, их целесообразно объединить на уровне государства, создав центральный ведомственный распорядительно-управленческий орган. К его функциям следует отнести разработку стратегии развития сельских поселений, проектов создания материально-технической базы, определение общей потребности материальных ресурсов для обеспечения деятельнос-

ти всех первичных формирований, подготовку кадров массовых профессий, разработку системы заказов на выполнение работ по строительству производственных помещений, объектов социальной инфраструктуры.

В стране все большее развитие получают процессы, связанные с формированием общественного сознания объективной необходимости социально-экономической и технико-технологической перестройки сельской поселенческой сети, ее аграрной сферы производства в приоритетную отрасль народнохозяйственного комплекса. Стоит отметить, что в разное время предпринят ряд попыток относительно обработки организационно-экономических программ возрождения и развития украинского села и сельскохозяйственного производства. Однако их основные положения, как и ряда законодательных и нормативных актов, в основном остались нереализованными.

Ввиду чрезвычайной важности значения крестьянства и роли аграрной сферы производства в обеспечении населения высококачественными пищевыми продуктами развитие определяющих факторов жизнедеятельности людей объективно требует постоянного воспроизводства условий для их эффективного функционирования. Сейчас это становится важной составляющей формирования новой государственной аграрной политики в Украине, которая должна быть направлена на законодательное одобрение и организацию практического осуществления глубокой перестройки украинского села в направлении создания и развития приоритетной сферы обеспечения населения страны высококачественными продовольственными ресурсами и перерабатывающей промышленности сырьем, вхождение Украины в перечень ведущих государств по формированию продовольственного благосостояния населения.

В этих условиях важным перспективным направлением развития сельской поселенческой сети должно стать создание в структуре объединенных территориальных общин новых социально-экономических формирований – агломераций, в которых организационно-технологическая деятельность сельских поселений в зоне производ-

ства сельскохозяйственной продукции, организация ее заготовки, транспортировка и хранение тесно сочетаются со сферой промышленной переработки, выпуска и реализации готовых к употреблению пищевых продуктов. Особое значение приобретает создание в рамках конкретной поселенческой структуры социально-бытовой зоны, где размещаются в основном коттеджный жилой фонд, полный набор необходимых объектов социальной инфраструктуры – дошкольные, школьные, медицинские-оздоровительные учреждения, торговые, бытовые, обслуживающие, спортивно-развлекательные и другие организации.

В агломерационных формированиях нужно организовывать производство экологически чистой сельскохозяйственной продукции, ее безотходной переработки для выпуска высококачественных продовольственных товаров. Вместе с тем следует предусмотреть обеспечение комфортных условий труда и отдыха всем работающим и их семьям.

Формирование новых территориально-поселенческих агломераций должно осуществляться на основе применения перспективных инновационных технологий. В связи с этим в процессе децентрализации необходимо углубление теоретико-методологических исследований создания и функционирования агропромышленно-социальных агломераций, разработки проектов практической реализации производственно-социального переустройства украинского села.

Сущность социально-экономической, технико-технологической и архитектурно-композиционной застройки, нового содержания наполнения сельских поселений заключается в стремлении достичь объединения в одно целое населенных пунктов, имеющих интенсивные хозяйственные, трудовые, организационно-технологические и культурно-бытовые связи. Агломерационные формирования отражают территориальную концентрацию аграрного и промышленного производства, направленную на размещение производственно-технологических, жилищно-бытовых, административно-культурных, образовательно-оздоровительных секторов общественной жизни в пределах существующих ныне сельских территорий.

Создание комплексных агропромышленных агломераций должно осуществляться одновременно с их социальным развитием. Только обеспечение всех категорий работников новых производственных структур надлежащими жилищно-коммунальными условиями, современным медицинским обслуживанием, культурно-образовательными учреждениями даст возможность получения требуемых результатов в каждом производственном секторе. Решение этой важной задачи возможно при условии кадрового обеспечения. Подготовку кадров необходимо начинать уже в ближайшей перспективе. Речь идет о создании в процессе децентрализации новых форм территориальной концентрации аграрного и промышленного производства.

Заслуживает внимания выделение трех основных блоков общественной политики по развитию сельской поселенческой сети с помощью сельских объединенных территориальных общин: политико-правового, социально-экономического и социокультурного.

В частности, политико-правовой обеспечивает легитимную основу субъектности сельской территориальной общины; социально-экономический создает материальную основу жизнедеятельности сельской территориальной общины; социокультурный формирует идейно-ценностную основу функционирования сельской территориальной общины как социальной общности. Каждый из этих признаков обусловлен различными факторами, анализ которых и дает возможность выделить необходимые подходы в создании и реализации мероприятий по развитию села посредством сельских общин в конкретных политических, социальных, экономических и культурных условиях.

Особое значение для развития сельских территорий имеет реализация Государственной целевой программы устойчивого развития сельских территорий на период до 2020 г., основными принципами которой являются: внедрение социальных стандартов и нормативов проживания и труда населения в сельской местности; введение комплексных мер по привлечению молодежи к организации и ведению фермерских и других хозяйств семейного

типа; увеличение льготного кредитования сельского жилищного строительства; обеспечение сельских населенных пунктов дорогами и подъездами с твердым покрытием; осуществление строительства, реконструкции и капитального ремонта сетей водоснабжения и водоотведения, газовых сетей и сетей электроснабжения, детско-юношеских спортивных школ, физкультурно-оздоровительных, спортивных и медицинских учреждений; продолжение работы по гармонизации национального законодательства с требованиями ВТО и ЕС, что будет способствовать развитию и адаптации сельской местности к европейским стандартам.

Главной составляющей в развитии экономики государства выступает комплексное развитие сельских территорий, направленное на стабильное обеспечение сбалансированного развития производства и поселенческой сети на основе формирования надлежащей экологобезопасной среды, условий труда и отдыха населения.

Углубленный анализ формирования и развития устойчивой сельской поселенческой сети, ее социального наполнения служит основанием для обоснования на долгосрочный период перспективных направлений коренной перестройки этой важнейшей сферы общественного бытия. Активную роль в этом процессе призваны сыграть децентрализация власти, создание сельских объединенных территориальных общин, повышение роли и значимости на современном этапе местного самоуправления.

Формирование устойчивой крестьянской поселенческой сети и сельских объединенных территориальных общин требует проведения эффективной государственной политики – мощного фактора не только экономического, но и социального развития сельских территорий.

Реализация государственной аграрной политики и проведение аграрной реформы будут успешными и дадут положительные результаты только при решении социальных проблем на селе, создании реальных условий для существенного улучшения жизненного уровня населения. Вместе с тем определяющим в развитии социальной сферы и важным источником обеспе-

чения существенных изменений в социальных условиях работников села, безусловно, является развитие производственной сферы, создание конкурентоспособного высокоэффективного аграрного производства. Основной сущностью определения стратегии развития агропромышленных отраслей как составляющих хозяйственной системы страны должен быть комплексный характер решения экономических и социальных проблем. Их важность требует решения не в очередном порядке – сначала экономические, а затем социальные, на паритетных условиях, с внеочередностью осуществления соответствующих мероприятий в течении длительного времени. То есть, проблема развития устойчивой сельской поселенческой сети может быть успешно решена при учете всех социально-экономических факторов в их диалектическом сочетании и взаимосвязи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

- Лупенко Ю.А., Кропивко М.Ф. (Ред.). 2017. *Аграрное устройство Украины*. Киев: ННЦ «ІАЕ». 72 с. [Lupenko Yu.A., Kropyvka M.F. (Eds.). 2017. *Ahrarnyi ustroi Ukrainy*. Kiev: NNTs «ІАЕ». 72 p. (In Ukr.)]
- Бородин Е.Н., Прокопа И.В. 2014. Аграрное развитие и саморазвитие общин: модернизация через взаимную адаптацию (теоретико-методологический аспект). *Економіка України*. № 4. С. 55–73. [Borodina E.N., Prokopa I.V. 2014. Agrarian development and self-development of communities: Modernization through the mutual adaptation (methodological-theoretic aspect). *Economika Ukrainy*. No 4. PP. 55–73. (In Russ.)]
- Жук В.М. 2017. *Оборот земель сельскохозяйственного назначения в селосберегающей модели аграрного устройства Украины*. Киев: ННЦ «ІАЕ». 128 с. [Zhuk V.M. 2017. *Agricultural land turnover in the village-saving model of the agricultural structure of Ukraine*. Kiev: NNTs «ІАЕ». 128 p. (In Ukr.)]

In citation: *Belorusskiy Ekonomicheskiy zhurnal*. 2019. No 3. PP. 48–58.

Belarusian Economic Journal. 2019. No 3. PP. 48–58.

DEVELOPMENT OF RURAL SETTLEMENT NETWORK IN THE CONTEXT OF FORMATION AND FUNCTIONING OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

Vasiliy Ryabokon¹

Author affiliation: ¹National Scientific Center «Institute of Agricultural Economics» (Kyiv, Ukraine).

Corresponding author: Vasiliy Ryabokon (nazichka4021@gmail.com).

ABSTRACT. There has been revealed the essence of the current state of rural settlement network, decentralization of power processes, as well as the formation of united territorial communities (UTC) and their role in the development of rural territories. Identified are the factors that significantly affect the activities of the rural UTC. It is determined that one of the promising directions of the rural settlement network development is the establishment of new socio-economic formations communal economic units and agglomerations – in the united territorial communities. There have been identified the causes of slow development of the rural settlement network. Suggested are specific measures on eliminating the drawbacks by means of decentralization of power and formation of united territorial communications with an active state support.

KEYWORDS: agricultural settlement network, decentralization of power, territorial communities, local governance, state policy.

JEL-code: Q18, R19.

Received 15.07.2019

