НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ОПОРНИЙ КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

Тема

“ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ”

КИЇВ – 2016

УДК 352/353:332.1](1-22)(042.4)
Т 33

Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 232/3-5 від 31 березня 2016 р.)

Рецензенти:

О.Ю. Амосов, доктор економічних наук, професор, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

О.І. Драган, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, Академія муніципального управління.

Т 33

Теоретичні основи публічного управління розвитком сільських територій : опорний конспект лекцій / В.М. Вакуленко, В.С. Куйбіда, М.К. Орлатий [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2015. – 56 с.

Автори-упорядники: В.М. Вакуленко, В.С. Куйбіда, М.К. Орлатий, О.І. Павлов.

Висвітлено теоретичні засади та особливості державного регулювання розвитку сільських територій; визначено сутність поняття “територія” і загальні принципи державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій; розкрито політико-правові передумови утворення територій та механізми створення необхідних організаційних, правових і фінансових передумов для подальшого розвитку сільських територій, наведено їх класифікаційні ознаки.

Розраховано на студентів, аспірантів і викладачів вищих навчальних закладів, фахівців органів державного управління та органів місцевого самоврядування, усіх тих, хто цікавиться сучасними проблемами розвитку сільських територій України.

УДК 352/353:332.1](1-22)(042.4)

© Національна академія державного управління при Президентові України, 2016

Тема 1
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ

- ***Сутність понять “публічне управління”, “територія”***
- ***Політико-правові передумови утворення територій***
- ***Класифікаційні ознаки сільських територій***
- ***Територіальна організація держави***
- ***Розвиток сільських територій***
- ***Особливості публічного управління розвитком сільських територій***

Мета теми – формування у студентів (слухачів) теоретичних знань, умінь і навичок щодо сучасних умов публічного управління сільськими територіями.

Навчальні цілі

Після опанування матеріалів цієї теми студенти (слухачі) повинні:

знати:

– теоретичні основи формування державної політики розвитку сільських територій;

– визначення категорій “публічне управління”, “територія”;

– функції, які покладаються на сільські території;

– загальні принципи публічного управління соціально-економічним розвитком сільських територій;

– сучасний стан соціально-економічного середовища сільських територій;

вміти:

– застосовувати теоретичні знання в практичній діяльності щодо публічного управління сільськими територіями;

– використовувати основні принципи публічного управління сільськими територіями;

– знаходити оптимальні шляхи застосування кращих практик держав з розвиненою аграрною економікою;

– визначати механізми створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для подальшого розвитку сільських територій;

– визначати головні пріоритети розвитку сільських територій;

– застосовувати положення нормативно-правової бази щодо реформування системи публічного управління сільськими територіями.

Сучасні тенденції реформування управлінської моделі в Україні свідчать про те, що вона поступово трансформується в модель нового державного менеджменту. Однак незважаючи на те, що з моменту проголошення незалежності України організаційна структура апарату управління зазнала значних змін, нині державне управління все ще не відповідає стратегічному курсу країни, спрямованому на впровадження міжнародних стандартів демократичного врядування. Адже державне управління залишається неефективним, схильним до корупції, внутрішньо суперечливим через вбудований конфлікт інтересів, надмірно централізованим, закритим від суспільства, таким, що не відповідає потребам громадянина.

Система демократичного врядування є основою міжнародних стандартів управління, оскільки передбачає залучення до процесу управління громадянського суспільства, тобто цей процес являє собою здійснення народовладдя. Необхідно зазначити, що сучасне українське суспільство належить до перехідних, тобто суспільств, які здійснюють перехід від однієї якості адміністрування до іншої. Основною складовою політичного розвитку перехідних суспільств на сьогодні є демократія. Побудова демократичного суспільства потребує інноваційних підходів до розробки теорії державного будівництва і формування стратегії демократичного розвитку нової держави. Ставши на шлях демократичного розвитку, українське суспільство має подолати недовіру до влади й відчуження значної частини українського народу від громадського життя й політики; позбутися пережитків тоталітарного суспільства, обмежити всевладдя державних чиновників і для того, щоб формально демократичні інститути влади почали керуватися принципами демократії на практиці**.**

Нині рівень розвитку громадянського суспільства висуває високі правові, соціальні та функціональні вимоги до системи управління державними та суспільними справами. Це потребує не тільки оптимізації внутрішньої структури системи управління, а й виконання управлінських функцій на засадах законності, гласності, прозорості та публічності. За таких умов державне управління набуває ознак публічного як певного соціального феномену взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та бізнес-структур, в якій відображаються інтереси держави, територіальних громад, громадянського суспільства та приватного сектора.

Термін “публічний” (*“publicus”*) перекладається з латинської як суспільний, спільний, загальний. Щодо управління це означає справляння управлінського впливу публічно, відкрито, гласно.

В енциклопедичному словнику з державного управління феномен публічності пояснюється залежністю держави від суспільства (публіки), а управ-

ління, що базується на такій залежності, пов’язується не тільки з інтересами держави, а й із задоволенням потреб суспільства, його окремих соціальних груп, індивідів, яке здійснюється спільно з органами державного управління, недержавними і громадськими організаціями, приватними структурами й агенціями.

У дослідженнях Ю.П. Сурміна публічне управління розглядається як певна теорія і практика, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, задоволення інтересів демократичного врядування, впорядкування послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян.

На думку О.Ю. Оболенського, публічне управління – здійснення сукупності раціональних (тобто запрограмованих і виокремлених за певними ознаками із можливих з урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування й розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку і стан об’єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об’єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей.

Відповідно до різних видів публічних колективів в умовах поширення та утвердження глобалізаційних процесів виокремлюють такі види публічного управління: міжнародне публічне (глобальне) управління; публічне державне управління; публічне парадержавне управління; публічне квазідержавне управління; публічне управління в автономіях; публічне управління місцевими громадами, публічне управління в громадських організаціях і об'єднаннях.

Публічне управління в органах публічної влади здійснюється шляхом їх цілеспрямованої взаємодії з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законних інтересів і потреб фізичних та юридичних осіб, законів та підзаконних актів і виконання основних функцій: формування публічної політики, легітимізації публічної політики в державну, що визначає цілі розвитку; створення правових, економічних та інших умов для реалізації державної політики тощо.

Світовий досвід публічного управління свідчить про підвищення уваги вчених до розвитку сільських територій, які, незважаючи на значно нижчий рівень інтенсивності суспільної діяльності, ніж у містах, характеризуються унікальною культурою, економічним і соціальним устроєм, надзвичайним розмаїттям проявів життєдіяльності та ін.

Англійський дослідник Десмонд Кілінг вперше (1972 р.) вжив термін “публічне управління” в розумінні пошуку в найкращий спосіб використання

ресурсів для досягнення пріоритетних цілей державної політики".

Американський учений Джейм М. Шавріц під "публічним управлінням" розуміє галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, впровадження інформаційних технологій, управління персоналом та оцінка ефективності". Він наголошує на тому, що належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпеченні досягнення ефективних результатів. Роль менеджерів у публічному секторі полягає в тому, щоб "заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, справляють незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади".

На думку професора Лювенського католицького університету Крістофера Поллітта, термін "публічне управління" може вживатися щонайменше у трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків, структури і процедури органів державної влади, системне вивчення діяльності або структур та процедур. Крім того, він зазначає, що публічне управління включає діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки й реалізації державної політики.

У Конституції України (ст. 5) зазначено, що "народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування". Отже, коли йдеться про публічну владу, то мається на увазі влада, джерелом якої є народ, а коли про публічне управління, – то, відповідно, про управління, участь у якому бере народ.

В.Д. Бакуменко вважає, що публічне управління має як спільні, так і відмінні риси з державним управлінням. Якщо виходити з визначення державного управління як діяльності органів державної влади, спрямованої на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами, то за цілеспрямуванням воно збігається з публічним управлінням. Різниця полягає в ступені, різноманітті охоплення та каналах задоволення потреб і реалізації суспільних інтересів. На відміну від державного управління, феномен публічного управління гармонізує сферу державних та суспільних інтересів, поєднуючи управлінську діяльність органів дер-

жавної влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій.

Публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя.

Публічне управління – це дія суб'єкта управління на суспільство (суспільні процеси відношення) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій і повноважень.

Відносини, що супроводжують зазначене управління, характеризуються підпорядкованістю закону, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта і об'єкта за стан системи.

Суб'єктами публічного управління є держава, органи і посадовці (парламент, президент, уряд та ін.), які діють від свого імені, органи і посадовці місцевого самоврядування (рада, мер), органи громадського об'єднання.

Об'єкт публічного управління – це те, на що спрямовані дії суб'єкта, які здійснюються з метою придбання або надання якихось матеріальних або духовних благ, їх обмеження, позбавлення. Ці блага стосуються громадян, їх колективів та інтересів.

Класифікація публічного управління:

– за характером взаємовідносин система державного управління може бути координаційною або субординаційною. Координаційне управління реалізується у формі федерації або конфедерації, субординаційне базується на жорсткому адміністративному підпорядкуванні, дії на нижчестоящих посадових осіб органів управління, примушуванні до виконання команд, що надходять від вищестоящих органів управління;

– за критерієм використання форм власності і володіння майном розрізняють федеральне, регіональне, місцеве управління.

– за дією на керований об'єкт виділяються галузеве і територіальне управління.

– за способом урахування інтересів об'єктів управління розрізняють адміністративне та економічне управління. Адміністративне управління справляє безпосередній вплив на інтереси керованих за допомогою дозволу, заборони, примушення незалежно від їхньої думки, економічне – на інтереси об'єктів управління опосередковано, тобто через господарське законодавство, фінансову, грошову і кредитну державну політику. В цьому разі відсутнє пряме примушування або заохочення, об'єкт управління вільний у виборі варіанта дій, але якщо вони суперечать законодавству, він відшкодовує збиток державі;

– за терміном виконання схвалюваних рішень управління поділяється на оперативне, тактичне і стратегічне. Оперативне управління спрямоване на вирішення поточних або таких, які виникають у результаті небажаних відхилень, завдань. Стратегічне управління визначає цілі і завдання розвитку країни в цілому або за окремими сферами, об'єктами, територіями, напрями діяльності по кожній ланці управління. Тактичне управління реалізується в конкретних діях для виконання стратегічних завдань.

Як зазначають А.Ф. Мельник та О.Ю. Оболенський, поняття "публічне управління" зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів.

На думку Д.В. Карамишева, публічне управління включає: державно-управлінську складову, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур, а також бізнесову та громадську складову, де суб'єктами є недержавні утворення. Державно-управлінські структури виступають від імені держави, їх діяльність має юридично-владний характер і забезпечується примусовою силою держави. Суб'єктами ж громадського управління є недержавні утворення, самоврядні структури. Вони діють як суб'єкти публічного права виключно від свого імені тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами.

Загальними принципами організації та діяльності органів влади в Україні є принципи демократії, верховенства права, поваги до прав і свобод, честі та гідності людини і громадянина, єдиноначальності та колегіальності, гласності, громадського контролю, компетентності, територіальності та ін.

Під *принципами публічного управління* розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності. На практиці вони набувають характеру конкретних вимог, якими належить керуватися в процесі побудови системи управління, забезпечення її належного функціонування та створення умов для розвитку.

Виділяють такі групи принципів публічного управління:

Соціально-політичні – демократизм, який є одним з найважливіших соціально-політичних принципів, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність. Це найзагальніші принципи державно-управлінської сфери. Вони поширюються на всі види виконавчо-розпорядчої діяльності та управлінські структури, що функціонують у державі. Принципи цієї групи, як правило, закріплюються в нормативному порядку. Багато з них міститься в Конституції України (вони дістали назву конституційних) та інших законодавчих актах.

Організаційні принципи побудови апарату державного управління – галузевий, функціональний, територіальний. Це принципи, які забезпечують найбільш раціональний вибір суб'єктів управлінської діяльності. Нині структура суб'єктів державного управління України ґрунтується на галузевому, функціональному (міжгалузевому) і територіальному принципах, зокрема:

– *галузевий принцип реалізується* в такій структурній побудові, де однорідні за характером діяльності об'єкти закріплені за відповідним органом управління і утворюють сферу його управлінської діяльності;

– при структурній побудові, що ґрунтується на *функціональному* (міжгалузевому) принципі, до відання спеціально утвореного органу управління передається одна (або кілька) державна функція. Управління, організоване за зазначеним принципом, називають функціональним, або міжгалузевим, а суб'єктів, що здійснюють його, – органами функціонального, або міжгалузевого, управління.

Територіальний принцип полягає в такій структурній побудові, за якої державні органи здійснюють комплексне управління на певних, чітко окреслених територіях.

Організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління – нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, поділ управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення, оперативна самостійність.

Ці принцип застосовуються для визначення змісту діяльності конкретних управлінських структур. Їх додержання дає змогу найбільш ефективно використовувати потенціал державних службовців, персоналу науково-дослідних установ, технічних працівників. За допомогою організаційних принципів забезпечуються прийняття правильних управлінських рішень, організація і застосування раціональних управлінських процедур, дійовий контроль і виконавча дисципліна.

Акцентування уваги на питаннях публічного управління сільськими територіями – характерна риса наукових досліджень у галузях державного управління, економіки, регіональної політики та регіонального розвитку.

Публічне управління розвитком сільських територій є формою діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, що проявляється в прийнятті відповідних нормативно-правових актів, концепцій, стратегій і програм, спрямованих на розв'язання соціально-економічних проблем сільської місцевості та покращання умов проживання сільських мешканців.

Характерними тенденціями для України в останні роки стало скорочення кількості сільських поселень, послаблення їх демографічного потенціалу,

руйнація соціальної інфраструктури на селі. Все більше зростає різниця між рівнями та якістю життя жителів міста і села.

Механізмом публічного управління розвитком сільських територій є спосіб організації дій суб'єктів, сукупність принципів, форм і методів управління, спрямованих на досягнення поставленої мети та розв'язання суперечностей у сфері розвитку сільських територій з метою досягнення такого рівня і якості життя сільських жителів, які б відповідали загальноприйнятим світовим соціальним нормам і забезпечував відродження села і селянина як носія культурних і національних традицій та джерела відродження Української держави.

Управління сільськими територіями має два виміри: горизонтальний і вертикальний. Перший з них представлений незалежними один від одного галузевими і міжгалузевими органами спеціальної компетенції. Їх дії нескоординовані, а фінансові можливості обмежені. Горизонтальний рівень управління пов'язаний з діяльністю провладних інститутів, бізнесових структур та громадських організацій, які ще недостатньо конкурентні через незрілість громадянського суспільства і відсутність на селі ринкового середовища. Вертикальний рівень територіальної організації влади є структурованим та ієрархічним. До компетенції вищої ланки органів державної влади віднесено затвердження відповідних стратегій розвитку та прийняття законів (Верховна Рада України) і контроль за їх виконанням (Кабінет Міністрів України). Регіональний рівень владної управлінської піраміди представлений обласними держадміністраціями та обласними радами. Дуалізм влади ще більш виразно проявляється на районному рівні через реально обмежений характер владних повноважень органів місцевого самоврядування. До того ж повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування чітко не розмежовані. Ускладнює управлінський механізм правова норма обопільної делегованості повноважень. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень виступають територіальні громади сіл. Проте на практиці функціонування цієї самоврядної ланки уповільнюється, з одного боку, через відсутність у переважної більшості сільських населених пунктів статусу адміністративно-територіальних одиниць, а з другого – через незавершеність інверсії об'єктно-суб'єктних відносин у сільських територіальних громадах, які поки що ідентифікують себе з об'єктом, а не із суб'єктом управління. Усе це свідчить про необхідність самоврядної трансформації системи управління сільськими територіями.

Сільські території є певним сегментом простору, що характеризується природними і суспільними властивостями. Вони є складними за структурою

природними та соціально-просторовими утвореннями, що об'єднують економічну, соціальну та екологічну складові, які, у свою чергу, включають такі елементи, як населення, поселення, виробничо-господарський комплекс, інфраструктура, землі сільськогосподарського та іншого призначення, навколишнє природне середовище. Все це дає підстави віднести сільські території до складних систем, у межах яких відбуваються різноспрямовані процеси як за масштабами, так і за функціями, галузевою ознакою та сферами життєдіяльності. Саме ці процеси і є об'єктом публічного управління сільськими територіями.

Основу соціального механізму управління сільськими територіями становлять потреби та інтереси, які формуються в процесі розвитку об'єкта, що підпорядкований об'єктивним законам. Об'єкт розвивається в цьому сенсі за внутрішньою логікою, принципами самоорганізації і самоврядування. З метою узгодження цілей різних складових сільських територій та зіставлення інтересів об'єкта і суб'єктів і здійснюється управління ними.

Сільські території з огляду на їх суспільне призначення протягом тривалого часу перебувають у центрі уваги суспільства та виступають об'єктом трансформацій. Однак їх стан не тільки не відповідає суспільним очікуванням, а й дедалі більше погіршується. У зв'язку із цим постає питання про ступінь адекватності ставлення різних суб'єктів, що є носіями суспільних інтересів, до сільських територій як суспільної цінності.

Розгляд сільських територій у системі суспільних інтересів не обмежується виявленням об'єктної сторони такого інтересу, як територіальний. Визначення суспільних інтересів до цього об'єкта з урахуванням його поліелементності потребує виявлення привабливості та суспільної значущості сільського соціуму, виробничо-господарського комплексу, поселенської мережі, інфраструктури, земельних ресурсів, навколишнього природного середовища для державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій і бізнес-структур як суб'єктів публічного управління сільськими територіями.

Органи державної влади як суб'єкти публічного управління сільськими територіями мають не тільки відігравати роль інтегратора суспільних інтересів, а й бути активними учасниками соціальних перетворень, здійснюваних з метою відродження цих природних та соціально-просторових утворень. Проте на практиці утвердилося спрощене та утилітарне уявлення про сільські території як про виключно просторовий базис розміщення сільськогосподарського виробництва та постачальника продовольчих товарів.

Одним із важливих заходів щодо реалізації цього завдання є максима-

льне наближення центрів прийняття управлінських рішень до територіальних громад сіл. А це потребує прозорого розподілу повноважень між органами державної влади та громадами. При цьому державі мають бути передані виключно ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані сільськими територіальними громадами та їх представницькими органами.

Такий суб'єкт публічного управління сільськими територіями, як бізнес-структури, є неоднорідним. У цьому разі йдеться передусім про представників великого бізнесу, які сприймають сільські території з точки зору економічного інтересу, а соціальне та природне середовища при цьому відходять на другий план й розглядаються в кращому разі як фактор виробництва.

Бізнес-структура (бізнес)– це будь-який вид діяльності у сфері суспільного виробництва, що приносить дохід або інші особисті вигоди. На нашу думку, бізнес необхідно поділяти на підприємництво (господарську діяльність у сфері матеріального виробництва) і комерцію (господарську діяльність у нематеріальній сфері). Результатом підприємницької діяльності є матеріальні блага (товари), а комерційної – нематеріальні блага (послуги).

Суб'єктами бізнесу можуть бути вільні у своїх діях на ринку одноосібні власники капіталу – фізичні особи, а також власники підприємств, які виступають як юридичні особи. Бізнес може здійснюватися у трьох основних формах: індивідуального або приватного підприємництва; партнерства; корпорації (акціонерного товариства).

Індивідуальне підприємництво – форма бізнесу, власником якого є одна людина. Власник індивідуального бізнесу одночасно виконує функції менеджера. Це найпоширеніша форма бізнесу, характерна для дрібних торговельних закладів, підприємств сфери послуг, фермерських господарств, професійної діяльності юристів, лікарів та інших осіб.

Партнерство – форма бізнесу, яким володіють дві особи і більше. Перевага партнерства полягає в тому, що його легко організувати. Об'єднання партнерів дає змогу залучати додаткові кошти та використовувати нові ідеї. Водночас до недоліків партнерства можна віднести: обмеженість фінансових ресурсів; неоднозначне розуміння цілей діяльності партнерства його учасниками; складності визначення частки кожного учасника в доходах і збитках товариства, розподілу майна.

Корпорація – сукупність осіб, об'єднаних для спільної підприємницької діяльності, як єдиної юридичної особи. Право на власність корпорації розподіляється на частини за акціями. Тому власники корпорацій є утримувачами акцій, а сама корпорація називається акціонерним товариством. Влас-

ники корпорацій несуть обмежену відповідальність за боргами корпорації відповідно до їх внесків в акції.

Пасивна участь невеликих сільськогосподарських підприємств та фермерських господарств в управління сільськими територіями зумовлена нестачею фінансових ресурсів, сільськогосподарської техніки, повільним розвитком кооперації та виробничої інфраструктури.

Господарства населення як суб'єкти господарювання та управління сільськими територіями обмежують свою діяльність задоволенням особистих потреб на рівні простого відтворення.

Складовими публічного управління є:

1. *Державне управління*, де суб'єктом виступає держава в особі сформованих нею структур (державних органів), які представляють державу.

Під державним управлінням розуміють специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів), які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових настанов впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів.

Державне управління є функцією держави, яка надана спеціальним організаційним структурам (органам). Їх сукупність є системою органів державного управління, яка в цілому або кожна з її складових окремо діють винятково від імені держави. Рішення, що ними приймаються, є обов'язковими для всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й для недержавних організацій і формувань.

Система органів державного управління складається з двох компонентів:

– державних органів, тобто належних державі, наприклад міністерство, обласна державна адміністрація тощо. У цій системі їх сукупність є складовою частиною апарату держави. В державних органах на оплатній основі працюють державні службовці;

– недержавних органів, тобто таких, що не належать державі, та не мають статусу державного органа.

Для визначення поняття "державне управління" необхідно встановити його співвідношення з категорією "державна виконавча влада". Аналіз цих понять свідчить, що "влада" – це здатність і можливість здійснювати свою волю, підкоряти їй, спонукати людей (їх колективи) до певних дій і певної поведінки. Основними засобами, за допомогою яких встановлюється влада, є авторитет, право, насильство. Водночас "управління" – це вольовий вплив суб'єкта на об'єкт.

Органи виконавчої влади в Україні – це система центральних і місцевих,

одноособових і колегіальних органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України.

За сутністю та змістом органи виконавчої влади України відрізняються від інших органів державної влади, передусім законодавчих і судових, саме за призначенням, об'єктами, суб'єктами, формами, способами і засобами здійснення своєї діяльності.

Об'єктами діяльності, впливу органів державної виконавчої влади в Україні є, насамперед, політична, господарська, соціальна, культурна та інші найбільш важливі сфери суспільного життя.

Суб'єктами діяльності органів виконавчої влади України є система органів державної влади України у складі: Кабінету Міністрів України; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих органів виконавчої влади.

За *формою діяльності органи* виконавчої влади України, як правило, є єдиноначальними, тобто органи виконавчої влади очолюються керівником, який самостійно організовує та несе відповідальність за його діяльність.

За *способами діяльності органи виконавчої влади* в Україні здійснюють систему функцій: управлінську, виконавчу, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, контрольну, правоохоронну тощо.

З огляду на це на особливу увагу заслуговує зарубіжний досвід господарського управління сільськими територіями, яке здійснюють переважно некомерційні асоціації (спілки). До їх функцій віднесено ліцензування асоціацій та підприємств агропромисловго комплексу (АПК), сертифікацію їх продукції, встановлення і регулювання асортименту, обсягу, ціни сільськогосподарської продукції тощо.

2. *Місцеве самоврядування*, де суб'єктами виступають недержавні структури, які сформовані територіальними громадами (органи місцевого самоврядування). Вони у відносинах з органами державної влади представляють громаду.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Воно здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних

громад сіл, селищ, міст.

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Нормативною основою місцевого самоврядування є Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть:

– об’єднуватися в одну територіальну громаду;

– створювати єдині органи місцевого самоврядування;

– обирати єдиного сільського голову.

Добровільне об’єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об’єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

Місцеве самоврядування в Україні базується на принципах:

– народовладдя;

– законності;

– гласності;

– колегіальності;

– поєднання місцевих і державних інтересів;

– виборності;

– правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами;

– підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

– державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;

– судового захисту прав місцевого самоврядування.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р) до повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня віднесено забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвиток місцевої інфраструктури; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території, її благоустрою; надання житлово-комунальних послуг.

Реформування системи місцевого самоврядування і територіальної орга-

нізації влади в Україні є вихідною умовою для стимулювання розвитку територій та успішного здійснення реформ на місцевому й регіональному рівнях. Процес децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування передбачає:

– створення ефективної системи державного управління регіональним розвитком, що здатна забезпечити для населення окремо взятої громади якісні та доступні публічні (адміністративні) послуги (у тому числі гарантувати безпеку життєдіяльності людини на місцевому рівні, отримання якісних послуг сфери охорони здоров'я та освіти, доступні адміністративні послуги);

– надання місцевим органам влади максимальної кількості повноважень та достатнього обсягу фінансових ресурсів (відповідно до європейського принципу субсидіарності) для вирішення всіх поточних проблем, пов'язаних із забезпеченням безпеки життєдіяльності та якісного життєзабезпечення мешканців місцевої громади, гарантування стабільного розвитку на місцях; підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання взятих на себе зобов'язань та дотримання законності.

3. *Громадське управління*, де суб'єкти діють від свого імені і на підставі своїх статутів.

Громадське управління здійснюють суб'єкти, які в управлінських відносинах виступають виключно від свого імені і тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами.

Активізація громадських організацій в управлінні сільськими територіями стримується тим, що дорадчі служби, агентства функціонують переважно за рахунок фондів зарубіжних країн, а мережа органів самоорганізації населення є недостатньо розгалуженою й до того ж позбавлена належного фінансування. Крім того, ці громадські організації приділяють увагу виключно облаштуванню соціального середовища. Крім того, вони не отримують достатньої підтримки з боку територіальних громад.

Закон України "Про громадські об'єднання" визначає громадську організацію як об'єднання громадян, яке створюється для спільної реалізації спільних інтересів (культурних, економічних, вікових, гендерних, регіональних, релігійних, професійних, соціальних тощо). Засновниками та членами (учасниками) громадського об'єднання є фізичні особи, тобто це одна з організаційно-правових форм громадських об'єднань у країні.

Громадські організації відповідно до своїх завдань поділяються на такі види: благодійні організації, фахові об'єднання, інші громадські організації.

У публічному управлінні функції відображають його зміст. Зміст публічного управління становить сукупність його процесів, відносин, зв'язків. Їх

численність та різноманітність свідчить, наскільки складним є публічне управління. Вони здійснюються через форми і методи публічного управління, з допомогою яких визначаються шляхи і засоби процесу публічного управління.

На думку І.В. Бородіна, кожна функція, її зміст визначаються метою, яка стоїть перед кожним органом публічного управління та державою в цілому. За змістом вони є об'єктивними та залежать від матеріальних і організаційно-правових умов управлінських процесів.

Функції публічного управління поділяються на внутрішні (управління всередині державної керуючої системи) і зовнішні (вплив державних органів на об'єкти управління), економічні, соціальні, соціально-виховні та ін. Проте традиційним і найбільш поширеним в адміністративному праві є їх поділ на загальні, спеціальні, допоміжні (обслуговуючі).

Загальні функції публічного управління властиві всьому управлінському процесу для всіх рівнів управлінських структур. Вони відображають найбільші за обсягом завдання процесу публічного управління. До них належать:

Прогнозування – наукове передбачення, системний аналіз системи, структури учасників управлінського процесу, його динаміки та перспектив розвитку. Це засіб прийняття управлінських рішень для визначення змісту соціальних процесів, стану учасників управління, шляхів і строків досягнення цілей управління.

Планування – визначає напрями та завдання розвитку публічного управління на відповідний період, методи і засоби їх реалізації, строки досягнення поставлених цілей, матеріальні ресурси, необхідні для їх досягнення, кількісні та якісні показники розвитку процесів у системі публічного управління. Воно може бути коротко-, середньо- і довгостроковим, а також тактичним і стратегічним.

Регулювання – забезпечує зв'язки між структурними елементами управлінських систем. У публічному управлінні воно здійснюється через установлення правил, нормативів, стандартів до того чи іншого виду управлінської системи, які є обов'язковими для всіх учасників такої системи. Ця функція створює необхідні економічні, правові та організаційні умови діяльності управлінських систем.

Координація дає змогу узгоджувати діяльність різних елементів управлінських систем публічного управління. Через координацію досягається взаємодія між відповідними структурними підрозділами, ланками управлінських систем, забезпечуються єдність та впорядкованість усіх стадій управлінської діяльності.

Облік – це збирання, оброблення, аналіз і зберігання інформації про стан та динаміку розвитку управлінської системи, матеріальні можливості учасників публічного управління, прийняті управлінські рішення і результати їх виконання. Облік здійснюється шляхом реєстрації, порівняння конкретних фактів про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів та ін. З його допомогою суб'єктам публічного управління надається інформація про досягнення цілей управління, реалізацію управлінських рішень.

Контроль дає змогу визначити результати виконаної роботи, своєчасно запобігти недолікам та усунути їх, а також виявити помилки в процесі управління, і своєчасно виправити та не допустити їх повторення тощо.

Спеціальні функції публічного управління дають можливість визначити особливості та умови публічного управління. Вони встановлюють специфіку того чи іншого суб'єкта або об'єкта публічного управління та відображують особливості й умови управління, насамперед економікою, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами. Спеціальні функції публічного управління розмежовуються також на всіх рівнях галузевих систем управління, наприклад освіти і науки, сільського господарства, збройних сил та ін.

Допоміжні функції публічного управління – це кадрова, матеріально-технічна, фінансова діяльність, діловодство та ін., від яких залежить ефективність управлінської діяльності. Вони забезпечують реалізацію двох перших функцій публічного управління і на практиці взаємодіють між собою та становлять єдину систему впливу суб'єкта на об'єкт публічного управління.

Окремою функцією публічного управління є адміністративна послуга, яка полягає у виконанні різноманітних обов'язків органів публічного управління перед громадянами, через правове забезпечення необхідних умов щодо реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів.

Відповідно до Закону України "Про адміністративні послуги" адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи згідно із законом. Залежно від суб'єктів, які надають адміністративні послуги, вони поділяються:

– на державні (надаються державними органами, підприємствами, установами, організаціями);

– на муніципальні (надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями).

Під функціями "публічне управління розвитком сільських територій" слід розуміти функції органів державної влади, органів місцевого самовряду-

вання, громадських організацій, політичних партій та бізнес-структур, що полягають у керівництві, організації, контролі та захисті конституційних норм, зміцненні економічної, фінансової, гуманітарної, соціальної, екологічної, продовольчої та інших складових національної безпеки в контексті підвищення рівня добробуту селян, сприяння консолідації, сталому розвитку сільських територій із збереженням традицій, культури, історичної свідомості громадян, шляхом прийняття відповідних нормативних актів, законів, забезпечення відшкодувань (дотацій) з державного бюджету та створення умов для ефективної самоорганізації сільських громад.

Важливе значення для вдосконалення публічного управління сільськими територіями мають не тільки функції, повноваження та компетенція суб'єктів управління, а й напрям їх розподілу від джерела влади (народ). Він мав би здійснюватися таким чином: громадянин (суверенний, самоврядний суб'єкт) → територіальна громада → органи місцевого самоврядування → районні органи державної влади → регіональні органи державної влади → центральні та вищі органи державної влади.

Нині, враховуючи дуалізм публічної влади, на практиці склалися два канали розподілу владних функцій. Перший – державний, який діє на горизонтальному рівні у складі трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової. Виконавча гілка влади представлена у вертикальному зрізі трьома ієрархічними рівнями: районним, регіональним та загальнодержавним. Другий стосується місцевого самоврядування, яке також складається з трьох рівнів – базового, районного та регіонального. Їх співвідношення має такий вигляд: базовий рівень самоврядування (територіальні громади) → (органи державної влади на цьому рівні не представлені); районний рівень (районні ради) ↔ районні державні адміністрації; регіональний рівень (обласні ради) ↔ обласні державні адміністрації (органи місцевого самоврядування на цьому рівні не представлені) ← Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції.

Як елементи публічного управління державне, місцеве самоврядування, громадські організації та бізнес-структури взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості.

І. Блок державного управління

Державне управління регулюють такі нормативно-правові акти:

– *Конституція України* як Основний Закон має вирішальне значення у встановленні основ правового регулювання державного управління, акумулює головні засади управлінських відносин, задає їм цільову спрямованість.

В Основному Законі визначаються система органів виконавчої влади, їх найважливіші повноваження, організація діяльності, зовнішні форми правових актів. Конституційні положення встановлюють основи адміністративно-правового статусу громадян, закріплюють право на участь об'єднань громадян і трудових колективів в управлінні державними і громадськими справами, обов'язки і відповідальність посадових осіб, найважливіші способи зміцнення законності та дисципліни в державному управлінні;

– *постанови Верховної Ради України* мають організаційно-правовий характер і за юридичною силою є наступним після законів рівнем;

– *укази Президента України* – акти глави держави, що видаються у межах його повноважень на основі та на виконання Конституції і законів України. Реалізуючи свої повноваження у сфері виконавчої влади, Президент України видає нормативно-правові акти, які насамперед стосуються створення і діяльності органів виконавчої влади;

– *акти Кабінету Міністрів України*, що мають нормативний характер, називаються постановами. Постанови уряду приймаються колегіально на його засіданнях. Цими актами конкретизуються положення законів України і указів Президента України, в тому числі з питань, які є предметом адміністративно-правового регулювання;

– *накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади* – акти відомчого (галузевого) характеру, які видаються міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади в одноосібному порядку. Накази можуть мати галузевий або міжгалузевий характер. Іноді центральні органи виконавчої влади видають спільні акти;

– *акти місцевих державних адміністрацій* – розпорядження їх голів – приймаються в одноосібному порядку і є обов'язковими для виконання на відповідній території (область, місто, район) всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами;

– *рішення місцевих рад (органів місцевого самоврядування)* також можуть містити норми адміністративного права. Зокрема, органи місцевого самоврядування встановлюють загальнообов'язкові правила з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями (пп. 44, 45 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування", ст. 5 Кодексу України про адміністративні правопорушення);

– *акти органів управління державних підприємств, установ, організацій* – накази їх керівників. Право цих керівників затверджувати норми

права пов'язане з необхідністю реалізації компетенції власника майна, тобто держави в особі її органів. Накази приймаються одноосібно, їх дія поширюється на всі структурні підрозділи, відділи, служби, працівників відповідних утворень.

Крім нормативно-правових актів державних органів, окремим видом джерел адміністративного права є міжнародні угоди України та міжнародно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України. Відповідно до ст. 9 Конституції України вони є частиною національного законодавства. Міжнародно-правові акти регулюють і питання, які віднесені до адміністративно-правової сфери: захист прав і свобод людини і громадянина; правовий статус іноземців; порядок перетину державного кордону; взаємодія прикордонних військ та митних служб сусідніх держав; міжнародне транспортне сполучення; співробітництво у різних галузях народного господарства; боротьба із злочинністю.

Блок державного управління включає також управління сільським господарством.

Предметом управління сільським господарством за сферами впливу є:

– у виробничій сфері: галузі виробництва сільськогосподарської продукції, лісове, водне господарство та аквакультури, екологічне землеробство та промисли;

– у ринковій сфері: ринки землі, сільськогосподарської, лісо- та рибопродукції і продуктів їх переробки; агровиробничих послуг, ресурсного матеріально-технічного та фінансово-кредитного забезпечення сільського господарства;

– у сфері інноваційного розвитку сільського господарства: науково-технічне, технологічне, кадрове, інформаційно-консультаційне, інвестиційне забезпечення, міжнародні зв'язки;

– у соціально-економічній сфері: сільські домогосподарства, їх доходи, витрати, трудові ресурси на селі, сільськогосподарська зайнятість;

– у природоохоронній сфері: земля, її родючість та використання, водоймища, рослинний і тваринний світ, екологія, агротуризм.

Об'єктами управління в сільському господарстві є:

– галузі сільського господарства, а також їх об'єднання;

– організації агротехнічних послуг, страхового, фінансово-кредитного обслуговування, інновацій, інформаційно-консультаційних послуг;

– науково-дослідні, освітні та інші установи і заклади аграрного профілю;

– природоохоронні, ветеринарні заклади тощо.

Основна мета управління сільським господарством – **с**творення умов для

реалізації взаємопов'язаних стратегічних цілей розвитку галузей сільського господарства:

– продовольчої безпеки держави;

– прибутковості господарювання об'єктів управління;

– підвищення життєвого рівня сільського населення;

– соціально-економічного розвитку сільських територій;

– екології та безпеки навколишнього природного середовища і харчових продуктів.

Суб'єкти управління сільським господарством – органи управління, які за суспільно-політичними рівнями поділяються на органи підприємницького управління, місцевого самоврядування, громадського самоуправління та державні управлінські установи.

Державне управління сільським господарством здійснюється Кабінетом Міністрів України, Міністерством аграрної політики та продовольства України, спеціалізованими підрозділами управління розвитком агропромислового виробництва та сільських територій обласних і районних державних адміністрацій.

Система органів державної виконавчої влади з питань аграрної політики включає:

1. Центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики (Міністерство аграрної політики та продовольства України).

Напрямами діяльності центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики є такі:

− розроблення і виконання державних цільових, галузевих та інших програм розвитку агропромислового виробництва і сільських територій;

− дотримання аграрних пріоритетів при формуванні і проведенні економічної, соціальної та екологічної політик держави;

– формування та забезпечення реалізації: державної аграрної політики, спрямованої на забезпечення продовольчої безпеки держави, розвитку сільськогосподарської дорадчої діяльності; державної політики в галузях ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів та кормів, карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин; стосовно земельних відносин, якості та безпеки продукції, насіння і садивного матеріалу, біологічної безпеки, родючості ґрунтів.

2. Органи управління сільським господарством обласних державних адміністрацій.

Напрямами діяльності органів управління сільським господарством обласних державних адміністрацій є такі:

– забезпечення реалізації державної аграрної політики, розроблення та виконання регіональних програм і прогнозів розвитку галузей агропромислового виробництва;

− формування та реалізація соціальної політики на селі, сталий розвиток регіонального агропродовольчого ринку і сільських територій регіону;

− організація насінництва, сортовипробування і захисту рослин, племінної справи, наукового і кадрового забезпечення, стандартизації, карантину, охорони праці.

3. Органи управління сільським господарством районних державних адміністрацій.

Напрямами діяльності органів управління сільським господарством районних державних адміністрацій є:

− реалізація державної аграрної політики, аналіз тенденцій і прогнозування процесу розвитку агропромислового виробництва і сільських територій, підготовка програми соціально-економічного розвитку району;

− сприяння організації виробництва і збуту аграрної продукції, розвитку ринкової інфраструктури, моніторингу агропродовольчого ринку;

− вжиття заходів щодо збереження, відтворення та раціонального використання земельних та інших природних ресурсів, охорони праці.

ІІ. Блок місцевого самоврядування

Серед функцій і завдань, що загалом стоять перед місцевим самоврядуванням, – політичних, економічних, соціальних та екологічних – на локальному рівні віддається перевага соціальним, а саме: задоволенню інтересів і потреб людей у сфері праці, утриманню комунальних закладів дошкільної, середньої та спеціальної освіти, культури, охорони здоров’я; підтримці малозабезпечених верств населення; забезпеченню населення послугами закладів торгівлі, ресторанного господарства та побутового обслуговування, відпочинку; забезпеченню санітарного благополуччя населення; підтриманню законності, правопорядку, охороні прав, свобод і законних інтересів громадян та ін.

Ефективне місцеве самоврядування має формуватись знизу вгору. Йдеться, передусім, про максимальне залучення населення до участі в розв’язанні поточних проблем та визначенні перспектив, а також про фінансування основних видатків місцевого самоврядування.

ІІІ. Блок громадського управління

Система органів громадського управління включає:

– громадські організації, що діють у сфері сільського господарства і створені за ознаками видів діяльності, організаційно-правових форм господа-

рювання та професій і функціонують відповідно до чинного законодавства;

– громадські агропродуктові саморегулівні об'єднання – непідприємницькі товариства, що створюються з метою захисту економічних інтересів суб'єктів господарювання у міжгалузевих відносинах, відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та з міжнародними організаціями.

Суб'єкти громадського управління розвитком сільського господарства можна згрупувати у вигляді:

– громадських галузевих, агропродуктових і фахових (професійних) саморегулівних об'єднань, що формуються для управління спільною виробничою, маркетинговою, фінансовою та інвестиційною діяльністю учасників, захисту їхніх інтересів та налагодження приватно-державного партнерства. Діяльність цих об'єднань регулюється Цивільним кодексом України, Законом України "Про громадські об'єднання", іншими законами України прямої дії та установчими (статутними) документами;

– органів місцевого (селищного, сільського, районного, обласного) самоврядування для управління соціально-економічним розвитком сільських громад і територій. Діяльність органів місцевого самоврядування регулюється Законом України "Про місцевого самоврядування" та іншими законами України.

Специфіку управління сільськими територіями як публічного розкрито в процесі висвітлення питання про об'єкт та суб'єкти публічного управління цими природними та соціально-просторовими утвореннями.

Інша особливість публічного управління сільськими територіями стосується його сутності як територіального управління. Територіальне управління – тип управлінської діяльності, за якого об'єктом управління є не окрема галузь виробництва, виробничий комплекс чи сфера суспільного життя, а певна територія. За такого підходу територія виступає як інтегральний ресурс, просторовий базис життєдіяльності, місце залягання корисних копалин (мінеральних ресурсів), що забезпечує комплексний розвиток об'єкта управління, дає можливість поєднати відомчо-галузеві інтереси та інтереси кожної конкретної території, реалізувати загальнодержавні, регіональні та місцеві цілі розвитку. В такому контексті територіальне управління можна ідентифікувати як горизонтальний тип управління, за якого домінують партнерські відносини між суб'єктами управлінської діяльності, що відповідає сучасній тенденції до децентралізації влади та демократизації публічного управління.

Наступна особливість публічного управління сільськими територіями є похідною від характеристики територіального управління й відображає влас-

тивості цих природних та соціально-просторових утворень. Одна з таких властивостей пов'язана з подвійною природною сутністю сільських територій. По-перше, вони безпосередньо взаємодіють з навколишнім природним середовищем, навіть певною мірою є його частиною. По-друге, результати господарської діяльності на сільських територіях великою мірою визначаються залежністю від природно-кліматичних умов, природних ресурсів, а також переривчастим технологічним циклом, сезонним характером праці, уповільненим оборотом капіталу. Все це дає підстави віднести сільські території до складних систем, які характеризуються відкритістю, непередбаченістю, нерівномірністю і нестабільністю, функціонально-управлінський алгоритм яких підпадає під опис синергетики.

Сільські території є складною гетерогенною за структурою системою, в якій центральне місце у внутрішньосистемних міжкомпонентних зв'язках посідає характер взаємопов'язаності сільського господарства (базова галузь економіки) та соціалізованого простору, які належать до різних форм суспільного відтворення. Тому публічне управління сільськими територіями має одночасно ознаки галузевого і територіального управління.

За реляційним проявом, який характеризує сільські території у їх відносинах з іншими об'єктами, вони не є власне системою, а входять до складу єдиної територіальної організації суспільства, що вказує на тісний зв'язок цих природних та соціально-просторових утворень з міською територіальною підсистемою.

За просторовою ознакою сільські території за розміром та масштабом мають різні ієрархічні рівні (базовий, районний, регіональний, загальнодержавний), які співвідносяться між собою за принципом "матрьошки".

За родовими ознаками та функціями сільські території диференціюються на такі різновиди: типово сільські (аграрні) території; перехідні, "змішані" території (сільські урбанізовані зони й ареали, а також "аграрні міста"); території зі спеціальним режимом функціонування (оздоровчо-рекреаційні, гірські та прикордонні).

Сільські території класифікуються на певні типи за такими критеріями: ступінь ресурсозабезпеченості; галузево-сферна спрямованість розвитку; функціональна складність; адміністративний статус; географічна доступність; рівень господарської освоєності; рівень соціально-економічного розвитку; інвестиційна привабливість; ступінь техногенного забруднення; рівень урбанізації; етнічна різноманітність тощо.

Ще одна особливість публічного управління сільськими територіями є похідною від перетину (поєднання) потреб, інтересів і цілей управлінських суб'єктів – органів державної влади, органів місцевого самоврядування, гро-

мадських організацій, бізнес-структур та інших суб'єктів господарювання, їх поведінки, яку можна визначити як територіальну щодо цих природних та соціально-просторових утворень. Передусім зазначимо, що в українському суспільстві в цілому стосовно сільських територій існує виключно споживацьке ставлення як до джерела життєвих цінностей, пов'язаних з їх близькістю до природи, а також простору, в межах якого виробляються продовольство і сільськогосподарська сировина. Органи державної влади, як і органи місцевого самоврядування, тривалий час демонструють ставлення до сільських територій як до територій, на яких виробляється сільськогосподарська продукція. Бізнес-структури проявляють зацікавленість у сільськогосподарських землях як джерелі вкладення фінансових ресурсів та отримання прибутку. Громадські організації розглядають сільські території як рекреаційні.

З урахуванням зазначеного для суб'єктів публічного управління першочерговим завданням є формування в суспільстві образу сільських територій як привабливих для широкого загалу та вернакулярних (рідних) для сільського населення. Наступним кроком мають бути концептуально обґрунтовані, інституціонально та фінансово-економічно забезпечені заходи щодо подолання суцільної кризи, в якій перебуває більшість сільських територій України.

За визначенням О.В. Батанова, "територія" є однією із центральних категорій у політико-правовій та державно-управлінській науці. Розглядаючи територію як одну з основних критеріальних ознак будь-якої держави, необхідно мати на увазі, що територія є також життєвим простором людей. Тому для кожної держави питання територіального устрою мають важливе, подекуди стратегічне, значення. Держава поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, в яких утворюються та функціонують органи публічної влади, налагоджується управління цими територіями.

Саме тому територія держави завжди належить до ключових ресурсів її розвитку, а територіальний потенціал є одним з основних показників для оцінки сучасних держав, раціональне використання якого є важливим чинником ефективного та безпечного розвитку будь-якої країни. Такого роду раціоналізації сприяє вироблення цілісної, об'єктивної, такої, що відповідає сучасним потребам політико-правового та державно-управлінського розвитку, наукової концепції територіального устрою сучасної держави, яка базується на пріоритеті розвитку й охорони державної території на благо та в інтересах суспільства.

Наявність території завжди була відправним пунктом під час формування будь-якої держави чи державного утворення. Не раз спільнота людей так і не могла утворити власну державу лише через відсутність відповідного геог-

рафічного простору, в межах якого можна було б проводити незалежну політику, а точніше, реалізовувати свої суверенні права.

Поняття "територія" можна розглядати в кількох аспектах: по-перше, як простір землі, внутрішніх та прибережних вод, а також повітряний простір над ними із встановленими межами; по-друге, як особливий адміністративний округ, який не має статусу адміністративної одиниці; по-третє, як адміністративну одиницю в деяких системах управління.

Територія для нації означає "рідний край" або "батьківщину", з якими люди пов'язані через спільне походження (народження їхніх предків) і до якого вони почувають особливу прихильність". Слід зауважити, що нині із цим поняттям пов'язується ціла низка термінів: "етнічний простір", "етнічна територія". Іноді під "територією" розуміють місце проживання нації – "дім нації".

На думку О.В. Батанова, територія є неодмінною умовою розвитку всього державного життя. Територія, поряд із категоріями "народ" та "влада", утворює групу елементів, які формують державу. По суті, територія держави уможливлює саме виникнення, існування, організацію та функціонування держави. Саме тому традиційно під територією держави розуміють простір самовизначення народу, в межах якого держава здійснює свої суверенітет та юрисдикцію, а під її конституційно-правовим статусом – певне правове становище території в державі, яке включає її склад, функції, режим, а також правові принципи і гарантії такого статусу.

Термін "територія" використовується для визначення різних категорій земного та позаземного простору, відокремлених від інших відповідних просторів певними поверхнями (кордонами), які мають той чи інший юридичний статус і відповідний правовий режим.

Уся територія поділяється на три групи: державна територія; територія з міжнародним режимом; територія зі змішаним режимом.

Державною О.В.Батанов вважає таку територію, на яку поширюється її влада і яка перебуває під суверенітетом певної держави, тобто це територія, яка належить певній державі, – простір, зафіксований державним кордоном, у межах якого держава здійснює своє територіальне верховенство. Належність та верховенство є двома основними ознаками державної території.

До територій із міжнародним режимом належать земні простори, які розміщені за межами державної території і не належать будь-кому окремо, але перебувають у спільному користуванні всіх держав відповідно до міжнародного права. Це, насамперед, відкрите море, повітряний простір над ним та глибоководне морське дно за межами континентального шельфу.

До територій із змішаним режимом відносять континентальний шельф

та виключну морську (економічну) зону. Ці райони не перебувають під суверенітетом держав та не входять до складу державних територій, але кожна прибережна держава має суверенні права на розвідку та розробку природних ресурсів континентального шельфу й виключної морської (економічної) зони, які прилягають до неї, а також на охорону природного середовища цих районів. Обсяг цих прав визначається міжнародним правом, зокрема Конвенцією про континентальний шельф 1958 р. та Конвенцією ООН з морського права 1982 р. У межах цих прав кожна держава видає свої закони та правила, які регулюють відповідні види діяльності. В інших випадках на континентальному шельфі та виключній (морській) економічній зоні діють принципи й норми міжнародного морського права.

Космічний простір існує за межами земних територій, правовий режим його використання визначається принципами та нормами міжнародного космічного права. Він не підлягає національному привласненню будь-яким чином та відкритий для дослідження й використання всіма державами на основі рівності.

Державна територія конкретної держави – це територія, відмежована лінією державного кордону від територій інших держав або від території, яка не належить жодній із існуючих держав (наприклад від океану чи моря). Як правило, державна територія сучасної країни (її сухопутна частина) збігається з територією етнічною, тобто територією історичного розселення нації. Міжнародне право закріпило виключний перелік елементів, які становлять державну територію.

Територія держави (державна територія) включає: сухопутну територію, водну територію (внутрішні й територіальні води), надземну територію, підводні кабелі, які прокладені у відкритому морі і сполучають частини території певної держави, кораблі під її прапором (морські, річкові і повітряні), територію посольств та консульств цієї держави. Причому військові кораблі прирівнюються до території їх держави, де б вони не перебували, а невійськові – у водах і повітрі їх держави, у відкритому морі і над ним.

Територія в міжнародному праві розглядається в контексті “територіального суверенітету” і “територіального верховенства”. Вона тут виступає не просто як адміністративна одиниця, її частина, чи, зазвичай, простір землі, внутрішніх вод, а також повітряний простір над ними із встановленими кордонами, а як її особливий вид – державна територія.

Сухопутна територія держави включає сушу землі й надра землі. Водна територія складається:

1) з внутрішніх вод (річки, озера, штучні водойми, моря всередині держави, внутрішні затоки, бухти, порти тощо);

2) з територіальних вод (морська смуга вздовж берега прибережних держав, щодо якої держава здійснює суверенітет).

До територіального моря держави відповідно до Конвенції ООН з морського права 1982 р. належать прибережні морські води шириною 12 морських миль (1 морська миля приблизно дорівнює 1,85 км, тобто ширина прибережних територіальних вод становить 22 км). Цю відстань – 12 морських миль (22 км) відлічують:

– від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать державі;

– від прямих вихідних ліній, які з'єднують відповідні точки.

До внутрішніх вод держави належать:

– морські води, розташовані в бік берега від прямих вихідних ліній, взятих для відліку ширини територіального моря держави;

– води портів держави, обмежені лінією, яка проходить через постійні портові споруди, що найбільше виступають у бік моря;

– води заток, бухт, губ і лиманів, гаваней і рейдів, береги яких повністю належать державі (до прямої лінії, проведеної від берега до берега в місці, де з боку моря вперше утворюється один або кілька проходів, якщо ширина кожного з них не перевищує 24 морські милі);

– води заток, бухт, губ і лиманів, морів і проток, що історично належать державі;

– обмежена лінією державного кордону частина вод річок, озер та інших водойм, береги яких належать державі.

Надземна територія – це повітряний простір над сухопутною та водною територіями держави. Згідно з практикою, яка склалася в міждержавних відносинах, повітряний простір держави обмежується 100-кілометровою висотою.

Кодекс України про надра (ст. 1) визначає надра як частину земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

Відповідно до ст. 1 Повітряного кодексу України повітряним простором України є частина повітряної сфери, що розташована над суходолом і водною територією України, в тому числі над її територіальними водами (територіальним морем).

Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які є в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони відповідно до ст. 13 Конституції України є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українсь-

кого народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України.

Україна відповідно до Конвенції ООН з морського права, Закону України "Про виключну (морську) економічну зону України" володіє суверенними правами над виключною морською економічною зоною, під якою розуміють морські райони, зовні прилеглі до територіального моря України, включаючи райони навколо островів, що їй належать. Ширина виключної (морської) економічної зони становить до 200 морських миль, відлічених від тих самих вихідних ліній, що й територіальне море України.

Правовий статус виключної морської економічної зони полягає в особливому порядку експлуатації її природних ресурсів з преференціями для прибережної держави.

Ріки, які перетинають території двох або більше держав або є кордоном між ними і мають судноплавне сполучення з морем, називаються міжнародними. Окремі частини міжнародних рік входять до державної території відповідної прибережної держави і перебувають під її суверенітетом. Міжнародно-правовий режим міжнародних рік встановлюється і регулюється прибережними державами на основі укладених між ними угод або норм звичаєвого права. Забороняється плавання по міжнародних ріках у мирний час військових суден неприбережних держав. Що ж стосується військових суден прибережних держав, то їх плавання дозволяється лише за домовленістю між зацікавленими державами. Для вирішення багатьох питань, що виникають у зв'язку з навігацією по міжнародних ріках, будівництвом на них гідротехнічних споруд, підтриманням екологічної чистоти і безпеки, держави створюють спеціальні органи-комісії.

Державна територія визначає просторові межі здійснення державної влади і виступає просторовою основою її організації. Та якщо в теорії міжнародного права державна територія розглядається під кутом зору територіального суверенітету і механізму реалізації міжнародно-правового захисту територіального суверенітету, то конституційне право використовує положення про територіальний суверенітет лише в частині обґрунтування повноти, неподільності та верховенства державної влади в межах власної території, а це вже територіальне верховенство. При цьому використовується розширене тлумачення поняття "територія".

У Декларації про державний суверенітет України, Акті проголошення незалежності України часто трапляються терміни "територія Української РСР", "територія Республіки". Подібні терміни вживаються і в "Декларації прав національностей України", в законах України "Про вибори депутатів Верховної

Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", "Про громадянство України" та ін. Крім того, в конституційному праві правовому регулюванню піддаються такі види територій, як: територія виборчого округу, територія адміністративної одиниці, територія виборчої дільниці тощо.

Отже, широковживаний правовий термін "територія" в міжнародно-правових актах та в актах національного права, зокрема конституційному праві, не завжди має однаковий зміст, проблеми визначення території не раз викликали гострі політичні дебати на різних рівнях публічної влади. Зазначимо, що кожна із галузей права, зокрема, регулює лише власне специфічне коло правовідносин, що виникають у результаті реалізації територіального суверенітету або територіального верховенства суб'єктами суспільних відносин. І якщо міжнародне право регулює територіальні відносини, що виникають між націями, народами, державами, міжнародними (міжурядовими) організаціями та державними утвореннями, то конституційне – відносини, які виникають між державою і нацією, народом, національними меншинами, етносами, трудовими або територіальними колективами, територіальними автономними утвореннями всередині самої держави, адміністративними одиницями, органами публічної влади, депутатами, державними і муніципальними службовцями, виборчими округами, виборчими комісіями, громадськими організаціями, партіями, громадянами, іноземцями й особами без громадянства та іншим, тобто конституційне право регулює виключно внутрішньотериторіальні відносини.

Зміст правового становища території характеризується такими ознаками, як: 1) політико-правові передумови утворення (виділення, визначення тощо) території; 2) правове регулювання державного кордону; 3) суб'єкти територіального устрою держави та правове регулювання кожного з її елементів зокрема; 4) порядок ліквідації території, зміни її кордонів, реорганізації тощо.

У Конституції України безпосередньо вказується, що територія України в межах її кордону є цілісною та недоторканною (ч. 3 ст. 2). Виходячи з положень Конституції України можна зробити висновок, що суша, повітряний простір і води є невід'ємною частиною єдиного цілого, що, по суті, і є "територія". Правовий зміст єдності та неподільності території держави полягає в тому, що всі об'єкти, які розміщуються в межах держави, підпорядковуються єдиній верховній владі. Україна "єдина і неподільна" лише тому, що її державна влада поширюється на всю державну територію.

Існують два варіанти порушення принципу єдності та неподільності: перший, коли частина території передається іншій державі, і другий, коли ча-

стина території відходить до іншої держави та підпорядковується її верховній владі без згоди держави, яка володіла цією територією, або ж коли всередині держави формуються інші центри верховної влади.

Розглядаючи питання території та сучасного трактування її політико-правової суті, варто навести вислів Р.Давидова про те, що територію потрібно розглядати як "об'єкт центрального управління і як суб'єкт самоуправління, що виключає можливість для населення території визначити свою здатність до самоврядування".

Розуміння території як "особливого адміністративного округу" або ж "особливої адміністративної одиниці" полягає в її сприйнятті не як звичайного географічного простору чи його окремої частини, а як утвореної верховною владою держави адміністративно-територіальної одиниці, назва якої – "територія".

Існує думка, що статус "території" отримують ті частини держави, які "володіють обмеженими людськими ресурсами, не мають фінансово-економічної бази, цілком та повністю залежать від уряду".

Погляди сучасного правника будуть суттєво відрізнятися від поглядів представника природничих наук, який вбачає у "території" не що інше, як конкретне природне середовище. Водночас існує думка, що територія є базисом розміщення та розвитку всіх галузей економіки. Було б помилкою стверджувати, що територія не є таким базисом, але слід пам'ятати, що вона є базисом розміщення та розвитку галузей економіки лише в тій частині, у якій вона є сферою реалізації відповідних функцій державного верховенства суверена.

Унаслідок цього може йти мова про територію як простір, у межах якого влада здійснює свою компетенцію у сфері соціально-економічного розвитку підпорядкованих їй об'єктів.

Декларацією про державний суверенітет України проголошено, що державний суверенітет України є верховенством, самостійністю, повнотою і неподільністю влади Республіки в межах її території. Тут ідеться про територію Республіки, яка визначається просторовими межами дії самої влади Республіки. У ч. 2 р. V Декларації про державний суверенітет України вказано, що її територія " ... в існуючих кордонах є недоторканною і не може бути зміненою та використаною без її згоди".

Відносини, які виникають у процесі організації та здійснення публічної влади, а також відносини цієї влади з громадянами є предметом регулювання конституційного права. Норми конституційного права регулюють саме ці основні суспільні відносини, тоді як відносини, що виникають унаслідок госпо-

дарського використання географічного простору, межі якого збігаються з державною територією, є вже похідними і регулюються нормами інших галузей права.

Поняття територією адміністративно-територіальної одиниці в конституційному праві України, за логікою, випливає із загального поняття державної території. Між територія адміністративної одиниці та державною територією можна встановити своєрідній арифметично-географічну пропорцію.

У 80-х рр. XX ст. правова доктрина трактувала державу як "організацію політичної влади, що складається з органів (органів влади)". Думка про те, що держава – "організація політичної влади", обґрунтовується і в сучасних наукових працях. Проте трапляються й інші визначення поняття держави: "це гігантська машина соціального контролю, але саме такого контролю, який здійснюється через і за допомогою права".

Такі теоретичні узагальнення не могли не позначитися на конституційно-правовому змісті цілої низки понять: "територія", "адміністративно-територіальна одиниця", "територія адміністративно-територіальної одиниці", "межі адміністративно-територіальної одиниці" та ін. Характеризуючи кваліфікаційні ознаки поняття "держава", здебільшого наголос роблять на тому, що територія є однією з "основних ознак держави". Проте поряд з таким розумінням поняття "території" існує дещо інше бачення. Зокрема, Ф. Кокошкін зазначає, що державу формують три складові елементи: народ, територія та органи влади. У цьому контексті розмежовуються поняття "елемент" і "ознака". Безумовно, це не тотожні поняття. "Елемент" – вихідна одиниця або складова частина якогось комплексу, тоді як "ознака" – лише якісна (кількісна) характеристика цього самого "елемента". Акцентуючи увагу на "території як ознаці держави", прояви політичної організації суспільства характеризують крізь призму територіальної організації влади (як структуру органів публічної влади, територіальну компетенцію цих органів). А коли акцент ставиться на тому, що територія є саме елементом держави, то увага зосереджується саме на конституційних технологіях: формуванні територіального устрою, адміністративно-територіальній реформі тощо.

Конвенція Монтевідео 1933 р. про права та обов'язки держав визначає державу як суб'єкт міжнародного права, який повинен володіти: постійним населенням; певною територією; урядом; спроможністю вступати у відносини з іншими державами.

Легальна зміна державної території та кордонів можлива шляхом: визнання державою права нації на самовизначення; цесії – передачі суверенітету над певною територією від однієї держави до іншої згідно з угодою; акреції –

прирощення території внаслідок виникнення за природними або штучними причинами нових територій; ад'юдикації – присудження території (шельфу) за рішенням Міжнародного суду.

Втрата частини території не призводить до зникнення держави. Втрата ж державою всієї території одночасно означатиме й зникнення самої держави.

У сучасній правовій літературі склалася думка, що територія адміністративної одиниці є матеріальною базою для здійснення влади певним органом, утвореним у межах цієї одиниці. Це положення відповідає існуючій правовій конструкції, в якій одним з обмежувальних просторових елементів під час здійснення загальної компетенції владними органами адміністративно-територіальних одиниць є територія, оскільки ці владні органи мають право реалізувати свої повноваження лише в строго встановлених просторових межах, які є межами території адміністративної одиниці. О. Югов пропонує визначення адміністративної одиниці як "компактної частини території, що визначена межею поширення адміністративно-територіальної юрисдикції органу влади, яка функціонує на цій території ".

В Україні, де прогресивний розвиток суспільства і української державності тісно пов'язується з відродженням і розвитком села, питання функціонування сільської місцевості, специфіки сільських територій, життєдіяльності сільського населення залишаються злободенними. Це зумовлено інтеграцією України у світовий економічний простір і відповідною адаптацією державної політики до світових та європейських тенденцій.

Ринкова трансформація економіки гостро поставила перед Україною проблему вибору ефективних напрямів та інструментів забезпечення розвитку сільських територій. Серед них одним з основних є державне регулювання, за допомогою якого з використанням програмно-цільового підходу апробуються й вдосконалюються механізми забезпечення сталого розвитку сільських територій. Сьогодні особливого значення набувають адміністративні методи управління, оскільки вони запобігають виникненню стихійних нерегульованих процесів у соціально-економічному розвитку території.

Розвиток сільських територій – це процес стабільного й збалансованого забезпечення розвитку сільської поселенської мережі і сільськогосподарського виробництва на основі реалізації комплексу державного та місцевого рівнів економічних, соціальних і екологічних заходів, спрямованих на збереження й збагачення людського потенціалу села – першооснови розвитку сільських територій.

Для виявлення особливостей публічного управління сільськими територіями виникає необхідність виділення в їх межах трьох основних сфер: економічної, екологічної та соціальної.

Важливу роль у розробці теоретико-методологічних засад дослідження сільських територій відіграли наукові розробки вітчизняних учених-економістів. Визначення поняття “сільські території” у вітчизняній науці в останні роки зазнало глибоких трансформацій. Проте складність та багатоаспектність цієї категорії свідчить про відсутність єдиного теоретико-методологічного і практичного підходу до трактування сутності і принципів функціонування сільських територій в Україні.

Виділяючи ті чи інші класифікаційні ознаки сільських територій, слід керуватися правилом їх граничної достатності, тобто їх кількість не може бути безмежною, оскільки серед їх величезного переліку складно виділити системоутворювальні. Отже, для формулювання поняття “сільські території” застосовуються такі критерії:

– географічні (розміщення, величина сільських територій та чисельність сільського населення);

– виробничо-функціональні (специфіка видів діяльності, що переважають);

– містобудівні та інженерного облаштування цих територій (характер будівництва об’єктів виробничої діяльності, житла і обслуговування);

– соціологічні (норми спілкування, поведінки).

На сучасному етапі сільську територію розглядають як складову соціально-економічної територіальної системи, розвиток якої визначається переважно ступенем зрілості внутрішньосистемних інтеграційних зв’язків, економічної та соціальної сфер і органів управління.

Розв’язання проблем низької ефективності аграрної політики, дефіциту коштів у бюджеті країни на соціальні витрати, повільного становлення сільського самоврядування, віддаленості селян від ринків збуту сільськогосподарської продукції, обмеженості доступу до матеріально-технічних, фінансових та інформаційних ресурсів вимагає значного посилення державного впливу на сільські території.

Сільські території перебувають у процесі системного реформування, від результатів якого значною мірою залежить подальша доля Української держави. Це потребує підвищеної уваги до такого складного об’єкта політичного впливу з боку вищих органів державної влади, а також наукових установ. Безумовно, останніми роками прийнято низку нормативно-правових актів, цільових програм, у яких наголошується на необхідності вдосконалення державного регулювання розвитку сільських територій.

Публічне управління сільськими територіями суттєво відрізняється від управління сільським господарством, адже йдеться не про галузь виробницт-

ва, а про територіальну організацію сільської складової суспільства.

Аналіз сучасного стану соціально-економічного середовища сільських територій свідчить про те, що:

– кризова ситуація в більшій частині сільської місцевості і соціальна диференціація, що зростає, потребують відродження традицій державного управління розвитком сільських територій, але на основі якісно нової ідеології, законодавчої бази, виконавчих механізмів і моніторингу проблемних регіонів у сільській місцевості. Зауважимо, що для адекватного вибору методів і підходів до державного регулювання розвитку сільських територій необхідна систематизація пов'язаних із цим основних проблем;

– система публічного управління сільськими територіями у сучасному вигляді на регіональному рівні потребує вдосконалення. Це зумовлене передусім тим, що нові (ринкові) механізми суспільного розвитку в Україні визначають і нові підходи до державного регулювання, розробка яких уповільнюється через недостатність фінансування з державного та місцевих бюджетів відповідних робіт, недооцінку багатьма органами місцевого самоврядування ролі держави в розвитку сільських територій, зволікання з упорядкуванням системи адміністративно-територіального устрою, визначенням меж його одиниць та ін.;

– затримка в розв'язанні вищезазначених проблем суттєво ускладнює реалізацію державної регіональної політики, розвиток місцевого самоврядування, погіршує умови збереження довкілля та життя людей, культурного надбання, перешкоджає системному і вмотивованому вирішенню питань раціонального використання земель та інших природних ресурсів сільських територій, проведенню впорядкованої забудови населених пунктів, формуванню сучасної інженерної і транспортної інфраструктури тощо.

Академік П.Т. Саблук визначає сільські території як складну багатофункціональну природну, соціально-економічну й виробничо-господарську систему з властивими їй кількісними, структурними, природними й іншими характеристиками. Істотному наповненню та раціональній організації стратегічно орієнтованої соціально-економічної розбудови сільських територій об'єктивно належить чільне місце в новітній аграрній політиці України.

С.І. Мельник вважає, що сільська територія – це історично сформований елемент поселенської мережі, що поєднує організаційну й функціональну сукупність селищ, хуторів, односімейних та інших утворень, які перебувають під юрисдикцією сільських рад.

М.О. Барановський виокремлює кілька підходів до визначення поняття "сільські території": адміністративний, виробничий, поселенський, територі-

альний, комплексний. Узагальнення цих підходів дає підстави констатувати, що, “по-перше, сільські території є комплексним утворенням, яке виконує різноманітні функції; по-друге, вони охоплюють території поза межами міських поселень; по-третє, вони включають не лише територію як просторовий базис для розвитку аграрного сектора, а й сільські поселення, сільський соціум та суб’єкти господарювання”. З урахуванням функцій, які виконують сільські території, вчений виокремлює такі їх підсистеми, як господарську, поселенську, соціальну та працересурсну. Цей підхід дає змогу розглядати рекреаційну діяльність як одну з важливих функцій сільських територій та органічну складову системи господарства.

І.В. Гончаренко визначає сільські території як цілісну систему зі своїми структурою, функціями, зв’язками із зовнішнім середовищем, історією, культурою, умовами життя населення, яка характеризується великою кількістю взаємопов’язаних підсистем різних типів з локальними цілями, багатоконтурністю управління.

І.П. Прокопа зазначає, що термін “сільські території” використовують для позначення сільської місцевості конкретних частин країни, а саме природноекономічних, адміністративно-територіальних утворень. Важливим аспектом існування сільських територій є те, що вони є ресурсною базою для сільського господарства, існують у тісному зв’язку, але кожна з них розвивається своїм шляхом. Сільська територія – це не тільки “просторовий” ресурс, а й розташовані на ній усі інші ресурси, в тому числі людські, тобто населення, зосереджене в поселеннях. Ще чіткіше про належність населення і поселень до території йдеться у визначенні сільської місцевості, до якої відносять “територію, розташовану поза межами міських поселень, з її природними і антропогенними ландшафтами та сільськими поселеннями”. З цього також випливає, що міські поселення не можуть розглядатись як частина сільської території.

Академік М.Й. Малік трактує сільські території як історично сформовану у визначених межах сукупність, що поєднує в собі організаційно-територіальну і територіальну-функціональну належність (виробництво, переробка, реалізація) сільськогосподарської продукції.

Л.В. Лисенко зазначає, що сільська територія – це територіальна одиниця самоуправління, що діє в рамках закону, базується на власному досвіді, специфіці господарювання, яка об’єднує навколо себе громаду з метою управління життєдіяльністю, вирішення спільними зусиллями проблем і сприяння розвитку цієї території.

На думку В.П. Славова і О.В. Коваленка, сільська територія є економічно-екологічною категорією, регіонально-територіальним утворенням зі специ-

фічними природно-кліматичними, соціально-економічними умовами, де економічно і екологічно збалансовані та енергетично взаємопов'язані різні ресурси (природні, трудові, матеріальні, енергетичні, інформаційні, фінансові тощо) з метою створення сукупного суспільного продукту конкретної території та повноцінного середовища проживання для сучасного і майбутніх поколінь.

В.М. Єрмоленко визначає поняття "сільська територія" як просторово-географічне середовище проживання і виробничої діяльності населення, переважна більшість якого займається сільськогосподарським виробництвом і організоване переважно в межах окремого сільського населеного пункту з територіальним органом управління на рівні сільської ради, а також середовище розміщення виробничих і рекреаційних ресурсів, необхідних для забезпечення життєдіяльності.

Специфіка об'єкта дослідження "сільські території" зумовлює необхідність відбору та комбінації таких методів, які дають можливість найповніше розкрити його особливості. Формування системи показників, які характеризують комплексний розвиток, передбачатиме те, що сільські території включають такі головні підсистеми: економічну; соціальну; природну; демографічну; фінансову.

Поняття "сільська територія" не тотожне поняттю "сільська місцевість". Термін "сільська територія" відображає закономірні зв'язки й відношення, які існують у реальній дійсності сільської місцевості. Сільська місцевість – території, що розташовані за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови, тобто за змістом "сільська територія" є більш широким поняттям, ніж поняття "сільська місцевість".

Категорії "територія" і "місцевість" мають відносно схожі тлумачення, але все ж вони нетотжні за змістом. "Місцевість" є більш загальною категорією, що виражає простір земної поверхні в цілому, водночас "територія" є більш конкретною категорією, яка визначає земний простір під населеним пунктом певної країни.

З позиції системного підходу сільські території виступають як просторова цілісність, в якій розміщені та функціонують компоненти природного, виробничого та соціального середовищ. Отже, сільські території – це просторова земельна цілісність з певними ресурсами (земельними, водними, лісовими, повітряними) та із сільською поселенською мережею, жителі якої постійно проживають у межах сільських поселень і здійснюють як сільськогосподарське, так і несільськогосподарське виробництво і необхідну для існування села господарську та управлінську діяльність.

На сільські території покладено виконання низки функцій. До основних

з них слід віднести:

– економічну, спрямовану на забезпечення нормативного формування та розвитку всіх векторів економіки сільських територій;

– рекреаційно-туристичну, мета якої – максимальне задоволення потреб як вітчизняних, так і іноземних туристів у відпочинку, оздоровленні, лікуванні, духовному та фізичному розвитку;

– виробничу, пов'язану із формуванням експортного потенціалу аграрного сектору;

– культурну, спрямовану на забезпечення сільських мешканців духовними та матеріальними цінностями;

– соціальну, орієнтовану на забезпечення соціального розвитку сільських територій;

– демографічну, спрямовану на відтворення як сільського населення, так і населення сільських населених пунктів різних видів;

– організаційно-управлінську, пов'язану зі створенням організаційного механізму.

Визначаючи поняття "сільські території", застосовують багатокритеріальний підхід, згідно з яким сільські території охоплюють фізичний простір, де до складу поселень та інфраструктури також включено частину ландшафтів, природного середовища, та домінують такі його елементи, як пасовища, ліси, гори, пустелі.

Основу економічної бази сільських територій становить *сільське господарство*, а також інші галузі первинного сектору економіки: лісове та рибне господарства. Обов'язковою умовою зміцнення його економічної бази є розвиток переробних підприємств агропромислового циклу: харчової та легкої промисловості. Розвиток інфраструктури – виробничої, транспортної, ринкової – є не тільки запорукою ефективного функціонування базових підприємств, а й конкурентною перевагою при залученні інвестицій.

Соціальна сфера включає населення, а також його економічно активну частину – трудові ресурси. Частка працездатного населення є важливим індикатором при оцінці стану та перспектив розвитку сільського адміністративного району. Невідповідність кількісних та якісних характеристик трудових ресурсів робочим місцям є серйозною проблемою сільських територій, що зумовлює появу проблем розвитку соціальної інфраструктури та зміни в системі розселення.

Довкілля є об'єктом публічного управління як природна основа соціально-економічного розвитку (ґрунти, ліси, поверхневі водойми та інші компоненти природи), що потребує його раціонального використання. Крім того,

останнім часом значно розширено площі об'єктів природно-заповідного фонду, що не завжди за локалізацією є суцільними та перемежовуються із землями сільськогосподарських підприємств, лісових господарств, земельними ділянками населення. Управління їх використанням потребує особливого підходу, відповідних нормативно-правової бази та механізмів впливу.

Кожна із загаданих сфер має певні особливості функціонування: економічна база розвивається за економічними законами та передбачає максимізацію прибутків підприємств; соціальна сфера в умовах ринкової економіки не завжди розвивається комплексно та потребує державної підтримки, насамперед фінансової; екологічна сфера зазнає значного негативного впливу передусім з боку підприємств, а також об'єктів соціального призначення: соціальної інфраструктури, населених пунктів, функціонування яких призводить до накопичення твердих побутових відходів.

Ефективне публічне управління сільськими територіями має спиратися на систему принципів – основних правил, вихідних положень, що визначають порядок дій у процесі вирішення основних проблем, досягнення цілей соціально-економічного розвитку села. Формулюючи їх, необхідно враховувати особливості сільських територій як об'єкта державного регулювання, загальні принципи публічного управління соціально-економічним розвитком території, принципи здійснення політики з підтримки розвитку аграрних територій у Європейському Союзі, результати аналізу основних проблем розвитку сільських територій в Україні. Виходячи з цього виділено 6 основних принципів державного регулювання розвитку сільських територій, зокрема принципи:

– пріоритетності цілей (передбачає в загальній системі цілей (соціальних, економічних, екологічних) пріоритетність соціальних; досягнення економічних та екологічних цілей є умовою сталого соціального розвитку сільських територій);

– концентрації (сутність принципу полягає в концентрації ресурсів – фінансових та матеріальних, що виділяються на заходи щодо державного регулювання для розв'язання найбільш гострих проблем сільських територій);

– програмування (передбачає розроблення та виконання програм, планів, що базуються на науково обґрунтованих прогнозах соціально-економічного розвитку сільських територій. Програми розвитку сільських територій мають містити кількісні показники, яких слід досягти, вживаючи запланованих заходів);

– комплексності (реалізується шляхом урахування всіх зовнішніх і внутрішніх факторів, що визначають сучасний стан сільських територій, а також взаємозв'язків між їх структурними елементами);

– партнерства (дає змогу досягти єдності інтересів і дій серед основних суб'єктів, зацікавлених у сільському розвитку: органами влади, органами місцевого самоврядування, підприємцями, населенням);

– субсидіарності (передбачає надання послуг першої необхідності безпосередньо в селах; у населених пунктах вищого рангу надаються послуги, яких населення потребує рідше; цей принцип також передбачає забезпечення територіальної доступності соціальних послуг та об'єктів соціальної інфраструктури для всіх груп сільського населення).

Ефективність публічного управління сільськими територіями залежить від вибору та використання механізмів державного впливу на їх розвиток. Більш доцільно виділяти два основних механізми: адміністративний (організаційний) та економічний (ринковий). Адміністративний включає сукупність методів, важелів та інструментів, що справляють безпосередній вплив держави на економічний та соціальний розвиток сільських територій. Це законодавчо закріплені норми і нормативи, стандарти, введення ліцензування, декларування, квотування та інших видів регулювання різних видів діяльності, а також територіально-адміністративний поділ з відповідним розподілом повноважень між основними суб'єктами влади.

Інструменти економічного механізму – податкова, бюджетна, інвестиційна, кредитна політика – мають на меті запровадження ринкового механізму самоорганізації на основі дотримання балансу попиту і пропозиції. Вільний ринок у жодній країні зараз не функціонує, оскільки він обмежений певним впливом держави на процеси самоорганізації, враховуючи поставлені цілі та завдання національної політики. Відповідні економічні інструменти мають бути законодавчо закріпленими та періодично переглядатися залежно від стану вітчизняного та світового ринків, національної грошової одиниці, політичної ситуації тощо. Адміністративний та економічний механізми функціонують не відокремлено, а в межах єдиної нормативно-правової бази, доповнюючи один одного.

Нині велика кількість функцій і завдань щодо розвитку сільських територій покладена на органи місцевого самоврядування – сільські ради. Очевидно, необхідно сприяти підвищенню ефективності ринкового механізму в сільській місцевості та посилити вплив держави через органи державної влади на місцях – районні державні адміністрації. Цей механізм має передусім включати такі методи і способи впливу:

1. Збільшення прямого державного фінансування, що реалізується через бюджетні субсидії або дотації. За допомогою державного фінансування держава виконує свою основну функцію – задоволення потреб громадян у су-

спільних благах. У сільській місцевості це забезпечується через школи, дитячі садки, медичні заклади, підприємства зв'язку, транспортну інфраструктуру, доступ до електропостачання тощо. Ці блага характеризуються такими якостями, як неконкурентність та невичерпність. Держава зобов'язана забезпечити доступ громадян до цих благ, що знизить вартість блага для кожної окремої людини та сприятиме зростанню загального суспільного ефекту.

2. Розробка та виконання системи програмних і прогнозних документів. Прогнози, плани, програми є необхідною умовою ефективного використання бюджетних коштів та досягнення поставлених цілей. Цей метод впливу ефективний за будь-якої моделі економіки: за планової в її основу були покладені директивні плани різного строку виконання; за ринкових умов – прогнози, програми та індикативні плани. Реалізація запланованих заходів – це індикатор керованості економіки та відпрацьованості механізму державного управління. Тому, розробляючи такі документи, необхідно передбачити контроль за виконанням та враховувати наявність матеріальних і фінансових ресурсів для реалізації планів, прогнозів, програм.

3. Підвищення ефективності функціонування ринкового механізму, що передбачає проведення відповідної цінової, податкової, інвестиційної, кредитної політики. Держава зобов'язана проводити виважену політику щодо цін на суспільні блага. Без державного регулювання ціна на певний вид товарів або послуг може бути вищою порівняно з ціною конкурентного ринку. Наприклад, регулюються ціни на поштовий зв'язок у сільській місцевості, який є економічно невигідним операторам, але мінімальний перелік послуг якого є суспільним благом. Держава також має регулювати ціни на харчові продукти шляхом обмеження коливань цін з установленням їх меж. Щорічно визначається обсяг квот на державні закупівельні ціни на сільськогосподарську продукцію, що має стимулювати сільськогосподарські підприємства до виробництва певних видів продукції. Проте ці ціни мають бути не нижчими за ринкові та гарантувати підприємствам певний рівень рентабельності.

На відміну від об'єктів інфраструктури, виробничі підприємства не можуть розраховувати на пряме державне фінансування, а повинні отримувати підтримку через інвестиційну політику в таких формах: збільшення обсягів інвестицій державних підприємств, введення прискореної амортизації, стимулювання підприємств до реінвестування прибутку через зміни в податковому законодавстві, введення пільг для підприємств, що інвестують у природоохоронні проекти, тощо. Такі пільги мають отримати не лише підприємства аграрного циклу, а й видобувні, переробні підприємства, що працюють у сільській місцевості.

4. Формування ефективного місцевого самоврядування в сільській місцевості. Основа місцевого самоврядування – робота сільських та селищних рад з метою забезпечення реалізації конституційних прав громадян; створення умов для задоволення життєво важливих потреб та законних інтересів населення; розвитку місцевої демократії та громадянського суспільства.

Специфіка публічного управління сільськими територіями полягає в реально існуючій єдності їх основних структурних елементів: економічної бази, соціальної та екологічної сфер. Кожна зі загаданих сфер має особливості функціонування: економічна база розвивається за економічними законами та передбачає максимізацію прибутків підприємств; соціальна сфера в умовах ринкової економіки не завжди комплексно розвивається та потребує державної підтримки, насамперед фінансової; екологічна сфера зазнає значного негативного впливу передусім з боку підприємств. Відповідно для кожної із сфер визначено основні функції державного регулювання, які мають бути пов'язані між собою та сприяти виконанню одна одної, що дасть змогу отримати синергетичний ефект при проведенні відповідної державної політики.

Ураховуючи розкриті вище функції, завдання, принципи та механізми державного регулювання розвитку сільських територій, можна сформулювати поняття "публічне управління сільськими територіями" як систему суб'єкт-об'єктних відносин, що має на меті створення сприятливих умов для соціального розвитку як основи відродження сільських територій та складається з економічних і адміністративних заходів, яких вживають правомочні державні установи та суспільні організації в межах сільських територій.

Для реалізації комплексної оцінки розвитку сільських територій використовують системний, функціональний, програмно-цільовий та синергетичний підходи.

Виходячи з положень *системного підходу* система публічного управління сільськими територіями розглядається як складна динамічна, цілісна, що складається із керуючої і керованої підсистем, каналу надходження управлінської інформації, каналу передачі інформації про стан керованої системи керуючій і формує та проявляє свої властивості в процесі взаємодії із середовищем і є при цьому активним компонентом такої взаємодії. Саме системний підхід до вивчення об'єкта дослідження передбачає формулювання проблеми, мети та завдань дослідження, структурний аналіз об'єкта, розробку концепції його розвитку, аналіз проблем розвитку та розробку моделей їх розв'язання, синтез управлінських проблем розвитку сільських територій та прийняття рішень із його забезпечення.

Застосований *функціональний підхід* зумовив необхідність виявлення

особливостей управлінського впливу на функціонування та ефективність розвитку промислових і сільськогосподарських підприємств; відтворення населення сільської місцевості та її демографічного потенціалу; впровадження системи надання соціальних послуг; підтримання екологічної рівноваги, сприятливого для життя і діяльності людини стану довкілля і відновлення природних ресурсів; забезпечення відновлення працездатності, відпочинку та оздоровлення населення в сільській місцевості; збереження і розвитку традиційної культури та окремих їх елементів.

Програмно-цільовий підхід передбачає визначення системи цілей, головної мети і проміжних результатів (спеціалізація аграрного виробництва, виробництво продукції в заданому обсязі, терміни поставок, пріоритети), а *синергетичний підхід* – урахування відсутності чіткої та обов'язкової причинно-наслідкової залежності, стохастичного характеру розвитку природно-господарських систем, імовірності прояву випадкових різновекторних напрямів розвитку, а також широке залучення поряд із кількісними методами аналізу якісних.

Завершальною стадією вивчення сільських територій є розробка відповідних програм стимулювання їх розвитку – одного з інструментів реалізації стратегії регіонального розвитку.

Перший етап (підготовчий) із стимулювання розвитку сільських територій визначає групу розробників та відповідальних за її створення.

Другий етап включає характеристику розвитку сільської території в динаміці з визначенням та оцінкою потенційних можливостей розвитку.

Третій етап передбачає визначення стратегічних цілей та розробку системи конкретних заходів щодо стимулювання розвитку: активізацію розвитку виробничої бази, соціальної та демографічної підсистем, покращання інвестиційної привабливості та інфраструктурної забезпеченості сільської території.

На *четвертому етапі* узгоджується та затверджується відповідна програма.

Заключний, *п'ятий етап* розробки програми – організація моніторингу та оцінювання результатів її виконання.

Офіційні дані державної статистики свідчать, що за останні 15 років з карти України зникло понад 350 сіл. У більшості регіонів країни гостро стоять проблеми сільських територій: інфраструктура руйнується, через розвиток сільськогосподарських технологій скорочуються робочі місця, рівень життя селян постійно знижується. Люди залишають села, території порожніють, через що в прикордонних областях уже виникають загрози національній безпеці.

Нині вирішення питань розвитку села покладається два міністерства – Міністерство аграрної політики й продовольства України, яке розглядає село крізь призму аграрного виробництва, і Міністерство регіонального розвитку, будівництва й житлово-комунального господарства України, яке формує спроможні територіальні громади в межах адміністративно-територіальної реформи, що ним проводиться, але залишає поза увагою розвиток економіки цих громад.

На сьогодні Міністерство аграрної політики й продовольства України розробило Концепцію розвитку сільських територій. Мета Концепції – диверсифікація економічної діяльності та збільшення реальних доходів від сільськогосподарської діяльності, тобто в ній ставиться акцент на підтримці АПК, виробників, власне розвиток села підміняється підвищенням заможності агровиробників. Проте сьогодні фермерські господарства в Україні і великі аграрні підприємства, які розвиваються й без державної підтримки, не є соціально відповідальними (поза їх увагою залишаються якісні освіта, охорона здоров'я, комунікації, соцзабезпечення, розвиток села) і фактично не розвиваються сільські території, які формують близько 40% валютної виручки держави, понад 60% внутрішнього споживчого попиту і 16% ВВП.

Малий і середній бізнес у селах представлений більше ніж 3 млн самозайнятих селян, які виробляють понад 45% сільськогосподарської продукції, але вони не мають належної підтримки держави і ледве самі виживають.

Єдиного концептуального бачення процесів, які відбуваються у сільській місцевості, немає. Нині все більше уваги приділяють розвитку територіальних громад, у тому числі і сільських. У центрі уваги політиків і аналітиків є їх активи: земля, інфраструктура, людський ресурс, фінансовий капітал, повноваження громади та створених нею органів.

Виходячи з оцінки цих активів пропонуються різні стратегії, наприклад, залучення інвестицій ззовні. Проте в результаті інвестування виробництва на сільських територіях ні інженерна, ні соціальна інфраструктури сільської місцевості не поліпшилися, натомість якість життя людей погіршилася. Сільське господарство для багатьох із них є основним джерелом отримання доходу.

Реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади, що нині відбувається в Україні, відкриває нові організаційні та фінансові можливості для розвитку сільських територій.

Сьогодні вже створено 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), до яких увійшло понад 1000 населених пунктів. Об'єднання відбулося навколо точок економічної активності, якими є міста районного значення, селища та

потужні села, які повинні стати центрами зростання для сільських територій.

Об'єднані територіальні громади отримали для прискореного розвитку більш освічені кадри управлінців та нові можливості:

– використання власних доходів бюджету, який суттєво зріс та сьогодні залежить від ефективності місцевої влади;

– використання коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) на проекти розвитку – 3 млрд грн на 2016 р.;

– використання коштів державної субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ – 1 млрд грн на 159 ОТГ на 2016 р.;

– залучення коштів міжнародної технічної допомоги (МТД) (понад 200 млн дол. США на найближчі 4–5 років);

– планування розвитку своєї території на середньострокову перспективу.

Основна мета державної політики щодо сільських територій спрямована на підвищення доходів домогосподарств від власної діяльності. Інструментами такої політики має стати підтримка домогосподарств в інтенсифікації господарювання на індивідуальних селянських наділах та кооперації сільських індивідуальних господарств у нішах, які не можуть бути зайняті великими сільськогосподарськими підприємствами.

Ураховуючи тенденції до скорочення зайнятості у сільськогосподарському виробництві, держава має підтримувати започаткування та розвиток у сільських територіях несільськогосподарського бізнесу, відновлення ремесел, створення невеликих підприємств у сфері легкої промисловості, послуг логістики, розвиток внутрішнього туризму.

Центри об'єднаних громад (міста, селища) мають запроваджувати в сільських територіях нові технології, нові стандарти управління, нові підходи до організації місцевого економічного життя та якісні соціальні послуги.

Кожна громада має сама визначати стратегію свого розвитку. Причому ці стратегії мають враховувати економічні, кліматичні, природні й людські ресурси, наявні у громаді. Громада сама має планувати й реалізовувати програму свого розвитку, спираючись на державну підтримку.

Рівень життя в сільських територіях має бути порівнянним із показниками рівня життя у містах України. Такі показники мають бути досягнутими завдяки зваженій державній політиці у соціальній сфері в сільських територіях, а також запровадженню профілактичних оглядів населення, пропаганди фізкультури та спорту.

Досягати реальних результатів у місцевому розвитку можна, використовуючи нові можливості для планування власного розвитку, нові фінансові ресурси та безпосередню державну допомогу на розвиток інфраструктури об'єднаних

громад і реалізацію проектів регіонального розвитку, які мають бути спрямовані на зростання місцевої економіки, розвиток людського потенціалу тощо.

Кращі результати швидше досягаються на основі співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадськими та політичними організаціями, бізнесом, наукою тощо.

Розвиток сільських територій, їх конвергенція з містами в об'єднаних територіальних громадах відкриватиме широкі можливості для розвитку всього українського простору та поширення українських традицій в урбанізованих територіях, сприятиме згуртованості суспільства в України.