

УДК 351.76:352.07(477)

**О. М. Титаренко**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри,  
докторант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління при Президентові України

## РОЗРОБЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДУХОВНО-ЦІННІСНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

*У статті визначено пріоритетні напрями провадження політики децентралізації влади в Україні, розкрито перелік найвагоміших проблем і перешкод на шляху розбудови й подальшого розвитку ефективних сільських територіальних громад у державі. За наслідками ідентифікації змістовності та дефініційного визначення сутності вихідних чинників формування в Україні територіальних громад у сільській місцевості запропоновано до використання комплекс заходів щодо забезпечення їх духовно-ціннісного розвитку в умовах ресурсних обмежень. Обґрунтовано та визнано доцільність нагальної розробки й реалізації в практиці регіонального та місцевого управління (зادля забезпечення цілеорієнтованої соціально-економічної трансформації українського соціуму на селі) механізму відповідного типу. Засвідчено, що його подальше вдосконалення та результативність реалізації вимагає одночасності й синхронізації (за визначеними об'єктами локалізації зусиль, вагомості впливу) семи системоутворюючих регуляторів соціетальної природи (підмеханізмів): державно-політичного, нормативно-правового, фінансово-економічного, соціокультурного, медико-демографічного, когнітивно-інформаційного, духовно-ноосферного.*

**Ключові слова:** сільські територіальні громади, духовно-ціннісний розвиток, механізм забезпечення.

**Постановка проблеми.** Актуальним завданням політики децентралізації влади [1–3] є створення ефективних сільських територіальних громад, діяльність яких дасть змогу забезпечити рівні можливості для доступу різних верств і категорій населення до ресурсів та соціально важливих послуг, пов'язаних із психологічним, духовним, когнітивним та інформаційним розвитком особистості в площині підвищення рівня та якості життя й комфортності існування. Поряд із майновою та соціально-економічною нерівністю функціонування регіонів критичної величини в Україні набула нерівність, спричинена місцем проживання [5; 6, с. 45]. Оскільки мешканці, які проживають у сільській місцевості, більше, ніж міські, потерпають від різноманітних позбавлень, обмеженого доступу до соціальних, культурних та освітніх послуг, тобто від депривації.

У зв'язку із цим зауважимо, що нині, за активного провадження політики децентралізації, створюючи сільські громади в Україні, варто передбачати й те, що на селі майже відсутні заклади, які надають побутові послуги, швидку медичну допомогу, дошкільні, культурні й освітні заклади, а також об'єкти соціальної практики та інженерної інфраструктури. У свою чергу відсутність або критичний рівень зношеності інженерних мереж у сільській місцевості є суттєвим чинником погіршення стану навколишнього природного середовища, його безпечності для здоров'я населення. З позиції сучасного концепту щодо забезпечення сталого розвитку держави та її регіонів ідеться насамперед про право людини на належний життєвий рівень в умовах екологічної й економічної безпеки, а також рівень та якість її життя, благополуччя в цілому [7; 8].

При цьому аналіз доробку в площині розбудови соціетального типу економіки в державі [9] дає підстави говорити про

доцільність та обов'язковість урахування культурно-політичних домінант під час ідентифікації реальних характеристик українського соціуму (як у сільській, так і в міській місцевості), що саме дасть змогу забезпечити поєднання поряд з економічними, екологічними, соціальними й технологічними культурних, духовних, історичних, релігійних і політичних компонентів у контексті формування та подальшого розвитку ефективних сільських територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичним, методологічним і прикладним аспектам розв'язання проблем щодо формування й забезпечення розвитку сільських територіальних громад присвячено праці В. Бакуменко, О. Бородіної, М. Братковського, І. Грицяка, О. Грішної, Л. Ільчука, І. Курило, В. Куценко, Е. Лібанової, Л. Лісогор, О. Матвіїшина, В. Новака, О. Новікової, Я. Остафійчука, І. Прокопи, С. Пирожкова, О. Попова, О. Руденко, М. Хвесика та інших учених [5–12]. Однак методологічні та науково-прикладні розробки не повною мірою розкривають структуру, зміст і сутність механізму забезпечення духовно-ціннісного розвитку сільських територіальних громад в Україні, визначають склад системоутворюючих регуляторів і важелів впливу, що забезпечуватимуть результативність реалізації дії.

**Метою статті** є обґрунтування найвагоміших детермінант формування сільських територіальних громад в Україні та забезпечення їх розвитку, чітке теоретичне визначення й розкриття змістовності яких забезпечуватиме надалі розбудову дієвого механізму забезпечення духовно-ціннісного розвитку територіальних громад у сільській місцевості. А подальше перманентне вдосконалення структури, змісту та сутності цього системоутворюючого регулятора дасть змогу досягти територіальним громадам у сільській місцевості визначених орієнтирів, навіть у сучасних умовах функціонування національного господарства та критичного рівня суспільно-політичних загроз українському державотворенню.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Формулювання та обґрунтування сучасних теоретичних прикладних

положень теорії місцевого самоврядування [13–15], що не суперечать усталеним основам теорії розвитку продуктивних сил і регіональної економіки, а також розроблення автором статті концепції забезпечення духовно-ціннісного розвитку сільських територіальних громад в Україні [16], яка набуває ознак системно-універсального типу, дають змогу підтвердити й наголосити на такому:

а) інтеграційне та синхронне застосування положень системного, синергетичного й програмно-цільового теоретичних підходів до аналізу закономірностей провадження процесів формування, розбудови та подальшого розвитку сільських територіальних громад в Україні забезпечує розробку структури, а також чітке визначення сутності й змісту відповідного типу механізму (див. рис. 1), реалізація дії якого зумовлює можливість розв'язання наукової проблематики, що є предметом дослідження;

б) сучасні умови функціонування національного господарства та рівень загроз і ризиків сталому розвитку держави та її регіонів вимагають структурувати механізм за сімома рівнями управління. Зазначене зумовлює потребу в інкорпорації до базових компонентів механізму забезпечення розвитку сільських територіальних громад таких важелів і регуляторів цілеорієнтованого впливу (соціетальної природи), як державно-політичний, нормативно-правовий, фінансово-економічний, соціокультурний, медико-демографічний, когнітивно-інформаційний, духовно-ноосферний (див. рис. 1);

в) формування та застосування на практиці управлінського інструментарію системно-універсального типу (див. рис. 1) у складі із семи найбільш пріоритетних засобів, методів і способів управлінського, освітнього, інформаційного, культурного, організаційного, кадрового й суспільно-політичного регулювання, що забезпечить не лише раціоналізацію освоєння/використання стратегічного потенціалу сільської територіальної громади, а й удосконалення її структури та інформаційних, нормативно-правових, інституціональних, виробничо-господарських, технологічних, соціально-економічних, духовних, сус-

пільно-політичних та інших відносин у її межах. При цьому є висока ймовірність залучення до господарських, управлінських, організаційних, культурно-освітніх та інших процесів потенціалу суміжних територіальних громад за наслідками сумісної розробки й упровадження цільових програм і планів їх духовно-ціннісного розвитку.

Безумовно, запровадження в практику та реалізація дії системно-універсального механізму (див. рис. 1) вимагатиме від сільських територіальних громад додаткових і концентрованих зусиль щодо розроблення й упровадження більш ефективних систем планування та управління (з урахуванням передового світового дос-

віду). Тому засоби стратегічного управління та планування є тією ланкою організації ефективного управління розвитком громад, яка здатна принести бажані й конкретні результати, у яких зацікавлені як мешканці, так і суб'єкти державного управління в цілому.

Плани, про які йде мова, не зобов'язують сільські територіальні громади до об'єднання, вони визначають лише його можливі межі, терміни та умови синхронної реалізації комплексу заходів у визначеній площині. Саме тому в положеннях Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4, с. 42, 46] передбачається наявність таких планів, затверджених на обласному рівні, як необхідної

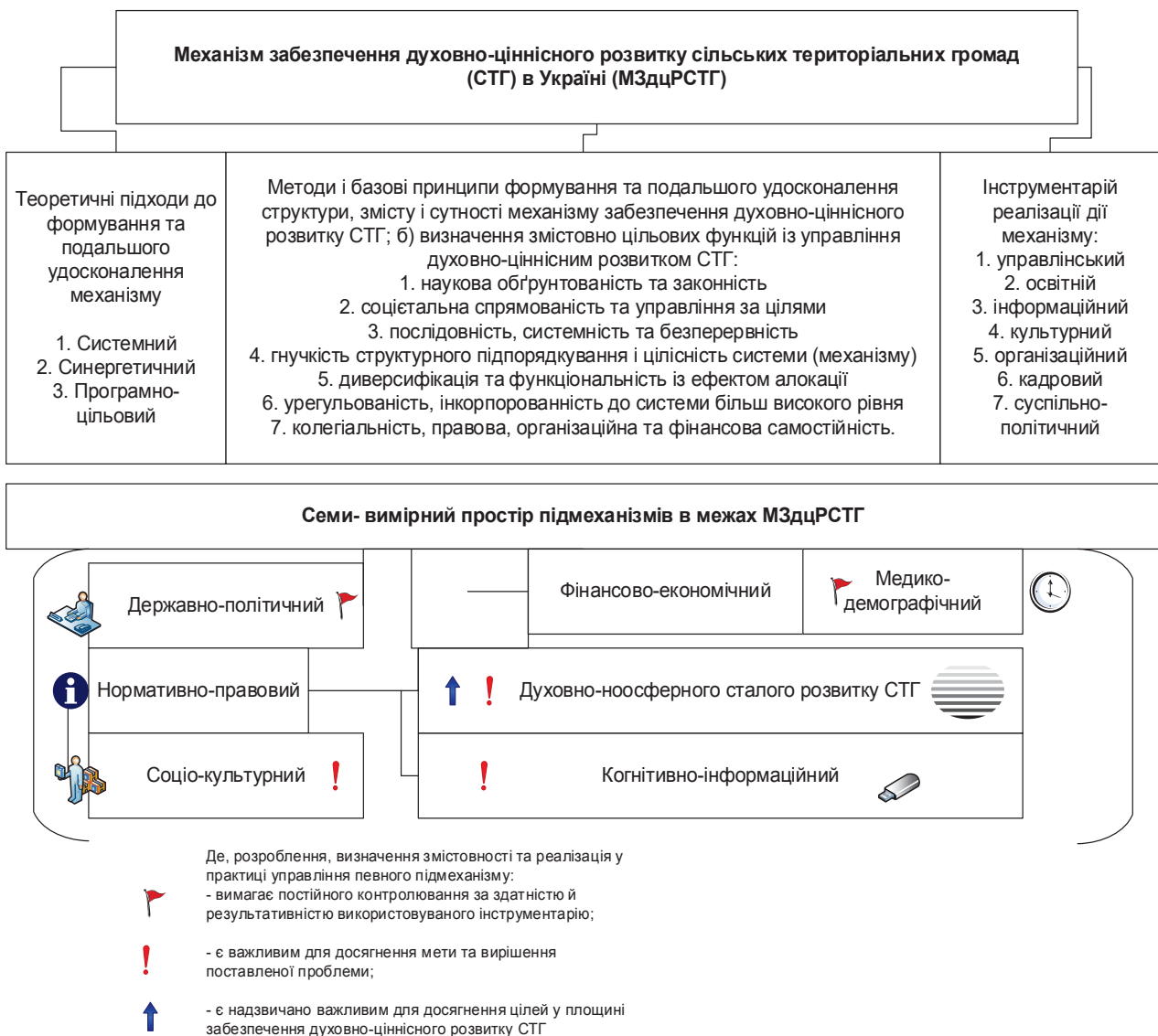


Рис. 1. Базові елементи механізму забезпечення духовно-ціннісного розвитку сільських територіальних громад в Україні системно-універсального типу (авторська розробка)

умови для перетворень (у тому числі в площині використання комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, телекомунікаційних технологій і глобальних мереж). А для громад, які нині вже готові до суспільних, технологічних, організаційних, виробничих та інституційних перетворень, закладено відповідні стимули – доступ до тих повноважень і ресурсів, які отримують села й місцевості, у яких повноцінна система місцевого самоврядування була сформована раніше. У зв'язку із цим варто зазначити, що Верховною Радою України прийнято відповідні зміни до Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України, які значно розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, а в майбутньому дадуть змогу зробити економічно самодостатніми й спроможними нові об'єднані сільські територіальні громади. Логіка цих змін полягає в тому, що податки, які передаються на місця, фактично дають змогу суттєво збільшити місцеві бюджети, а сільські громади, маючи беззаперечне право контролювати суб'єктів, визначають об'єкти для освоєння за додатковими ресурсами, визначаючи їхні обсяги, терміни й доцільність. Безумовно, якщо громада лівову частину податків, які формуються на сільській території, залишає в себе, у неї з'являється додатковий стимул, що поступово перетворює їх на активних учасників економічного життя та суб'єктів стратегічного управління.

Запропоновані системно-універсальні підходи до забезпечення розвитку сільської територіальної громади допомагатимуть виборним і посадовим особам місцевого самоврядування не лише оцінити, а й узгодити у своїй стратегії та відповідних планах розвитку інтереси всіх соціальних груп. Зазначене потрібне також для того, щоб спланувати дії, які дадуть змогу задовольнити повною мірою духовні потреби сільської громади, якість, різновиди та кількість яких завдяки раціональному використанню місцевих ресурсів, резервів і можливостей різної природи, імовірно, підвищиться. Із цією метою необхідно враховувати також імідж території чи населеного пункту, який склався в уявленні його жителів і людей, які мешкають в інших місцях країни. Як правило, місцеві

громади не є байдужими та здійснюють допомогу у визначенні основних проблем, що турбують саме їх у межах селища або навіть регіону, підтримують ініціативу щодо шляхів покращення умов життя в їхньому населеному пункті.

**Висновки і пропозиції.** Обґрунтовано доцільність подальшого вдосконалення структури, змісту та сутності пропонованого автором до використання системно-універсального механізму. За наслідками запровадження його в практику управління сільські територіальні громади:

1) потенційно матимуть можливість поступово набувати втрачений статус правосуб'єктності, а отже, стануть повноцінними суб'єктами ринкових, адміністративних, політичних, господарських та інформаційних відносин, що посилюватиме їхні інституційні спроможності;

2) будуть спроможні поступово капіталізувати наявний ресурсний потенціал, відновлюючи порушений механізм закріплення права комунальної власності;

3) убезпечать відновлення конкретизованих економічних прав, а також визначення й удосконалення механізму їх реалізації;

4) зможуть знищити бар'єри та обмеженість доступу до капіталізації власного ресурсного потенціалу, зсунеться рівень дотаційності, що уможливить сталий соціально-економічний розвиток. Більшість територіальних громад донині були позбавлені ресурсів їхнього розвитку, насамперед земельних і податкових надходжень. Крім того, надмірна фінансова залежність територіальних громад від міжбюджетних трансфертів перетворила останні на інструмент неофіційного тиску центральних органів управління на громади для вирішення відповідних питань;

5) отримують і сформулюють умови, за яких елімінуються такі загрози:

– масштабного відчуження комунальних і приватних земель сільськогосподарського призначення за заниженими цінами, що ініціювало процес банкрутства та повну фінансову залежність територіальних громад (відійде в минуле поняття земель за межами населених пунктів, розпоряджатись якими одноосібно мали право лише державні чиновники);

– завдання значних збитків сільським територіальним громадам органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами внаслідок неправомірної передачі в користування чи відчуження об'єктів комунальної власності (за інформацією Єдиного реєстру досудових розслідувань більшість кримінальних розслідувань пов'язана з неправомірним вилученням та відчуженням об'єктів комунальної власності);

– рейдерського вилучення майна (унаслідок нелегітимності закріплення права власності на нього) без належної економічної оцінки під час ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад у процесі реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

#### Список використаної літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Про співробітництво територіальних громад : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
4. Соціоекономічний розвиток сільського господарства і села: сучасний вимір : [монографія] / [О. Бородіна, І. Прокопа, В. Юрчишин та ін.] ; за ред. О. Бородіної. – К. : Вид-во Ін-ту економіки та прогнозування НАН України, 2012. – 321 с.
5. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз : [монографія] / [Е. Лібанова, О. Грішнова, Л. Лісогор, І. Курило та ін.] ; за ред. Е. Лібанової. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. – 328 с.
6. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України : [монографія] / [О. Алимов, І. Бистряков, І. Драган, В. Микитенко, М. Хвесик та ін.] ; за наук. ред. М. Хвесика. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 78 с.
7. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні : [монографія] / [О. Давидюк, Л. Ільчук, Д. Микитенко, В. Микитенко та ін.] ; за заг. ред. Л. Ільчука. – Херсон : Центр перспективних досліджень НАН України та Міністерства соціальної політики України ; Вид-во ПП Вишемирський В.С., 2011. – 376 с.
8. Колодій А. Соціетальна культура як чинник національної консолідації / А. Колодій // Консолідація українського народу: конституційно-правові аспекти : зб. статей за матер. наук.-практ. конф. (м. Львів, 28 лютого – 1 березня 2013 р.). – Львів : Вид-во Львівського нац. ун-ту ім. І. Франка, 2013. – С. 40–54.
9. Політика сільського розвитку на базі громад в Україні : [монографія] / [О. Бородіна, С. Киристюк, О. Попова, І. Прокопа та ін.] ; за ред. О. Бородіної, І. Прокопи, О. Попової. – К. : ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2015. – 70 с.
10. Луценко А. Реформа для людини: збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні (масово-політичне видання) / А. Луценко, О. Матвіїшин, В. Новак, В. Негода та ін. – К. : Поліграфічний центр «Геопринт», 2005. – 238 с.
11. Руденко О. Теорія суспільної стабільності в державному управлінні : [монографія] / О. Руденко. – К. : Вид-во НАКККІМ, 2010. – 304 с.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036).
13. Яцунська О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. Яцунська ; Одеський нац. ун-т. – О., 2001. – 20 с.
14. Кравченко В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: основи муніципального права : [навч. посібник] / В. Кравченко, М. Пітцик. – К. : Арарат-центр, 2001. – 176 с.
15. Титаренко О. Децентралізація як чинник розвитку сільських територіальних громад в Україні / О. Титаренко / Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2016. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=972>.

**Титаренко А. М. Разработка механизма обеспечения духовно-ценностного развития сельских территориальных общин в Украине**

*В статье определены приоритетные направления производства политики децентрализации власти в Украине, раскрыто перечень наиболее значимых проблем и препятствий на пути построения и дальнейшего развития эффективных сельских территориальных общин в государстве. По результатам идентификации содержания и определения сущности выходных детерминант формирования в Украине территориальных общин в сельской местности предложено к использованию комплекс мер по обеспечению их духовно-ценностного развития в условиях ресурсных ограничений. Обоснована и признана целесообразность разработки и реализации в практике регионального и местного управления (для обеспечения безопасности целеориентированных социально-экономических трансформаций украинского социума на селе) механизма соответствующего типа. Подтверждено, что его дальнейшее совершенствование и результативность реализации действия требуют одновременной синхронизации (по определенным объектам локализации усилий) весомости влияния семи системообразующих регуляторов социальной природы (подмеханизмов): государственно-политического, нормативно-правового, финансово-экономического, социокультурного, медико-демографического, когнитивно-информационного, духовно-ноосферного.*

**Ключевые слова:** сельские территориальные общины, духовно-ценностное развитие, механизм обеспечения.

**Tytarenko O. Develop a mechanism to ensure the spiritual and value-development of rural territorial communities in Ukraine**

*The paper defines the priority areas of production of power decentralization policy in Ukraine, revealed the list of the most significant problems and barriers to the development and further development of effective rural local communities in the state. For the results of the identification of the content and definition of the essence of output determinants of formation in Ukraine of local communities in rural areas suggested to use a range of measures to ensure their spiritual development in conditions of the valuable resource constraints. Substantiated and acknowledged the expediency of development and implementation in practice of regional and local government to ensure the safety of the target-oriented social and economic transformations of Ukrainian society in rural areas, the appropriate type of mechanism. It is confirmed that it further improves the implementation and effectiveness of the action requires the simultaneous synchronization of certain objects localization efforts, weighing the impact of the seven systemic regulators societal nature (sub-mechanisms): state-political, legal, financial, economic, socio-cultural, medical and demographic, cognitive-informational, spiritual and noosphere.*

**Key words:** rural territorial community, spiritually-valuable development, mechanism to ensure.