

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ОЛІЙНИК Наталія Володимирівна

**УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ
РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ НА ОСНОВІ ПОСИЛЕННЯ
ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми магістерського дослідження обумовлена тим, що сільські території в публічному управлінні посідають дуже важливе місце в контексті розвитку та реформування системи місцевого самоврядування. Вони є основним ресурсом для забезпечення місцевого самоврядування в нашій країні і розглядаються з таких аспектів: достатньо широко проблема висвітлена з позицій забезпечення продовольчої безпеки країни, водночас малодослідженими залишаються питання щодо побудови відповідної системи органів публічної влади. Наразі це питання видається досить актуальним в контексті модернізації системи державного управління та оптимізації органів державної влади в Україні.

Для досягнення сільськими територіями якісно нового рівня розвитку необхідно подолати існуючий моноцентризм в розумінні їх сутності, розглядати ресурсний потенціал та функції цих просторових утворень крізь призму територіального підходу. У цьому змісті сільські території – це місце розвитку, простір виробничо-господарської, соціальної, духовно-культурної, політичної діяльності, природний ландшафт і життєве середовище. Згідно з територіальним підходом, об'єктом управління виступає цілісна система загалом, а не тільки її окремі елементи. Це дає можливість досягти збалансованого розвитку, подолати міжгалузеві, внутрішні та міжрегіональні диспропорції, інтегрувати сільську і міську підсистеми суспільства. Разом з тим, територіальний підхід вимагає окремого дослідження щодо розбудови відповідної системи органів публічної влади та вивчення проблем їх взаємодії.

З огляду на предмет дослідження особливої уваги варті праці представників науки державного управління. Серед них, в першу чергу, необхідно назвати праці В.Д.Бакуменка, О.В.Батанова, О.О.Васильєва, І.О.Дегтярьової, В.В.Мамонової, Н.Р.Нижник та інших. Водночас зважаючи на складну ситуацію на селі, його соціальну деградацію, постає необхідність в дослідженні питання обґрунтування теоретико-методологічних засад системної моделі управління сільськими територіями.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є дослідження особливостей взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів щодо забезпечення комплексного розвитку сільських територій в Україні.

Для досягнення мети були поставлені такі **завдання**:

- розкрити специфіку сільських територій як об'єкту управління, окреслити управлінські проблеми;
- дослідити особливості поняття «взаємодія» як державно-управлінської категорії;
- окреслити модель управління сільськими територіями, визначивши структурні зв'язки між органами місцевого самоврядування та виконавчої

влади, що формують комплексну модель органів публічної влади в регулюванні розвитку сільських територій;

– дослідити особливості взаємодії органів публічної влади між собою та встановити вплив характеру взаємодій на розвиток сільських територій;

– виявити проблеми проведення реформ в аграрній сфері та системі органів державної влади щодо забезпечення комплексного розвитку сільських територій;

– обґрунтувати необхідність посилення місцевого самоврядування для забезпечення комплексного розвитку сільських територій на прикладі Березнегуватського району Миколаївської області;

Об'єкт дослідження – система управління сільськими територіями України, яка є багаторівневою, багатовимірною й розгалуженою, тобто такою, що має складну внутрішню структуру.

Предметом дослідження є удосконалення публічного управління в сфері розвитку сільських територій шляхом посилення управлінської взаємодії органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Теоретико-методологічну основу магістерського дослідження склали фундаментальні положення науки державного управління та системний підхід до вивчення процесів, що відбуваються в межах сільських соціально-територіальних утворень. Так, системний підхід дав можливість розглянути складники сільських територій у їх взаємозв'язку та взаємодії з елементами інших систем. За його допомогою визначено також функції та модель управління об'єктом.

За допомогою методів моделювання та типології виявлено різні рівні й типи сільських територіальних утворень, структурно-функціонального методу – здійснено аналіз структури і функцій об'єкта. Для обґрунтування теоретико-методологічних засад управління сільськими територіями використано монографічний та абстрактно-логічний методи дослідження.

Інформаційною базою дослідження є законодавчі та нормативно-правові акти України, статистичні дані, матеріали галузевих управлінь державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених з питань розвитку сільських територій, періодичні видання, особистий досвід автора.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вирішено важливу наукову проблему щодо пошуку шляхів удосконалення управління сільськими територіями в контексті посилення взаємодії в системі органів місцевого самоврядування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі «Наукові засади дослідження розвитку сільських територій в контексті взаємодії органів місцевого самоврядування» основна увага зосереджена на теоретичних аспектах явищ та процесів в сфері державного регулювання розвитку сільських територій, визначено основні терміни та поняття, досліджено особливості управління проблемними територіями.

У підрозділі 1.1. «Сільські території як об'єкти державного регулювання» на основі вивчення джерельної бази дослідження щодо управління сільськими територіями виділено три основні підходи: галузевий, міжгалузевий та територіальний. Наукові підходи щодо аналізу стану об'єкта дослідження еволюціонували у напрямі від галузевого до територіального. Але впровадження територіального підходу само по собі не є свідченням недоцільності використання галузевого підходу.

Серед наукових шкіл, що займаються дослідженням сільських територій, відбувся розподіл функцій за їх спеціалізацією на вивченні певних аспектів зазначеного процесу. Так, сферою інтересів науки державного управління є дослідження різних аспектів управлінської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, визначення відповідних механізмів, принципів, функцій та технологій. Таким чином, доцільно використовувати в магістерському дослідженні міжгалузевий та територіальний підходи щодо розвитку сільських територій.

Також було вивчено терміни «аграрний» і «сільський» і встановлено, що за сукупністю ознак та історичним контекстом поняття «сільський сектор» ширше за поняття «аграрний сектор».

Сільські території визначають як природне, виробниче, антропне середовище, або середовище життєдіяльності в широкому розумінні. Це поняття значно ширше, ніж поняття поселенської чи адміністративно-територіальної субтериторії.

Підрозділ 1.2. «Взаємодія в державному управлінні: сутність поняття» присвячений розгляду організації взаємодії та координаційних зв'язків в системі органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. Сільські території як об'єкт управління складаються з підсистем різної функціональної спрямованості та галузевої підпорядкованості, що позначається на різновекторному характері їх розвитку. Унаслідок цього в системі утворюється велика кількість комунікативних зв'язків, які породжують складні відносини між компонентами об'єкта, що функціонує, тобто між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади різних управлінських рівнів.

Відповідно, міжрівневу взаємодію у системі державного управління визначають як будь-які суспільні відносини та дії органів державної влади різних рівнів між собою, а також з самоврядними структурами та організаціями.

Взаємодія між органами публічної влади визначається такими характерними рисами: функціональна структура взаємодії; характер взаємодії; принципи взаємодії; методи взаємодії; засоби взаємодії; процеси

взаємодії; результати взаємодії. Ієрархія системи державного управління реалізується в організаційних структурах та відносинах, таким чином, логічно передбачати, що загальні принципи формування раціональних структур і структурні принципи державного управління поширюються й на міжрівневу взаємодію в цій системі.

Визначають принципи удосконалення структури та функцій органів державної влади різних рівнів та їх системи в цілому, які передбачають розмежування та впорядкування повноважень, завдань і обов'язків; принципи управлінського менеджменту, як розподіл функцій та спеціалізація, департаменталізація та кооперація, диференціація та інтеграція, принципи інформаційної логістики.

У підрозділі 1.3. «Наукові дослідження розвитку сільських територій» з'ясовано, що в розвитку сільських територій виділяють три рівні: низовий, районний, обласний. До низового рівня належать сільські території, що знаходяться під юрисдикцією сільської (селищної) ради. Наступним рівнем сільських територій є районний. На обласному рівні сільські території виступають як просторово-функціональний сегмент регіону. Останній у свою чергу як складник макротериторії (державної території) є певною частиною соціального, природного, економічного, інфраструктурного, культурно-історичного і власне просторового потенціалів держави, яка перебуває під юрисдикцією субнаціональних або місцевих органів влади.

Цей розподіл виявляє свою актуальність з точки зору розподілу бюджету за галузями, розв'язання суперечностей у взаємовідносинах виробників агропродовольчої продукції з суміжниками, банківськими структурами, подолання міжгалузевого дисбалансу, а також управлінської взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Суб'єкти управління зосереджені виключно в містах, що теж накладає відбиток на функціональність територій цього рівня. Перспективи розвитку сільських територій на обласному рівні значною мірою залежать від виваженості регіональної політики.

Останнім часом у зв'язку з постановкою питання про реформування територіального устрою країни особливого значення набуває диференціація сільських територіальних утворень на такі, що мають, і такі, що не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць. З метою підвищення політико-правового статусу сільських населених пунктів пропонується їх укрупнення.

У другому розділі «Проблеми регулювання розвитку сільських територій та роль органів місцевого самоврядування» розкривається стан державного регулювання в сфері розвитку сільських територій, основні моделі управління сільськими територіями, вплив реформування аграрного сектора на розвиток таких територій, акцентовано увагу на ролі управлінської взаємодії між органами місцевого самоврядування в процесах реформування та поліпшення ефективності та досягнення бажаних економічних ефектів.

У підрозділі 2.1. «Моделі управління сільськими територіями» встановлено, що загалом взаємодія органів державного управління та органів місцевого самоврядування на різних рівнях територіальної організації публічної влади залежить від моделі системи місцевого самоврядування, що склалася в конкретній країні.

1. Англо-саксонська система місцевого самоврядування з країн – членів ЄС працює у Великобританії, а також Бельгії й Данії. Вона характеризується відсутністю місцевих адміністрацій як таких, натомість адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється центральними органами виконавчої влади.

2. Континентально-європейська модель передбачає співіснування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на регіональному та подекуди субрегіональному рівнях, причому державні адміністрації можуть здійснювати прямий чи непрямий вплив на діяльність органів місцевої публічної влади.

3. Північноєвропейська модель. Поширена у країнах відповідного регіону (Швеція, Фінляндія), а також у державах Балтії з їх невеликою територією та кількістю населення (Естонія, Литва). Характеризується послабленням або відсутністю органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, переважна більшість функцій на цьому рівні зосереджена в державних адміністраціях. Натомість широко розвинене самоврядування на локальному рівні, тобто на рівні громад.

У підрозділі 2.2. «Вплив реформування аграрної сфери на розвиток сільських територій» визначено, що незважаючи на недоліки в проведенні аграрної реформи, все ж вдалося призупинити негативні процеси у сільському господарстві. Однак цього недостатньо навіть для простого відтворення виробництва, тому започаткований процес здійснення аграрної реформи має в подальшому набути свого поширення на всі складові частини сільських територіальних утворень.

Враховуючи євроінтеграційний курс України, фахівцями значна увага приділяється питанню визначення адекватності українських реформ та моделі управління сільськими територіями досвіду країн Європейського Союзу у реалізації Спільної аграрної політики ЄС (САП ЄС). На наш погляд, необхідно адаптувати пріоритетні напрями політики розвитку сільських територій України до певних міжнародних стандартів. Це сприятиме наближенню рівня соціально-економічного розвитку українського села, життєвого рівня селян до стандартів ЄС.

У підрозділі 2.3. «Роль управлінської взаємодії в розвитку місцевого самоврядування» було визнано необхідність аналізу державної політики в сфері розвитку сільських територій. Визначено, що невдачі державної політики щодо регулювання розвитку села криються в тому, що не береться до уваги характер роздержавлення власності, державне втручання пов'язано із засобами контролю з використанням економічних та правових механізмів за діяльністю всіх суб'єктів господарювання. Таким чином, стан «переходу» українського суспільства, при якому співіснують «старі» та

«нові» «правила гри», та умови функціонування сільських територій, ускладнює процес управління ними. Тобто в основі зміни концепції управління сільськими територіями лежать зміни в умовах їх функціонування. Це знаходить свій прояв у децентралізації управління та деконцентрації влади, переміщенні владних повноважень на місця.

У третьому розділі «Подальші шляхи розвитку сільських територій та роль органів місцевого самоврядування» визначаються основні напрями удосконалення публічного управління в цій сфері: поліпшення управлінської взаємодії в системі органів місцевого самоврядування, використання ресурсного потенціалу,

У підрозділі 3.1. «Шляхи взаємодії органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем управління сільськими територіями» в результаті визначення техніцій розвитку сільських територій та ролі в цих процесах органів місцевого самоврядування визначено, що в комплексному розвитку сільських територій важливу роль відіграватимуть процеси урбанізації, які не враховуються в сучасних концепціях щодо розвитку села.

У контексті сільських територій важливою ланкою виступає її низовий рівень, представлений підприємствами, установами, організаціями, поселеннями, а виразником самоврядності виступає територіальна громада. На цьому рівні самоврядування має неоднаковий вияв у різних зрізах об'єкта: ресурсному, компонентному, функціональному. Крім того, одна справа, коли те чи інше рішення приймається безпосередньо населенням (громадою), інша – коли це здійснюється їх уповноваженим органом (сільрадою чи особисто її головою). Самоврядування притаманне сільським територіям і на їх районному та обласному рівнях, які представлені сукупністю територіальних громад. Крім того, чим складніша система, тим більшою є ймовірність дії непередбачуваних чинників, одними з механізмів нейтралізації яких виступають такі принципи самоврядування, як самоорганізація та саморегуляція. Звісно, на цих рівнях одночасно зростає можливість втручання у функціонування об'єкта державних органів, інших суб'єктів управління. Отже, сільські території як об'єкт управління зазнають впливу різних важелів на суб'єктному рівні. Ураховуючи дію зовнішніх та внутрішніх відносно них чинників, дедалі набиратиме силу тенденція, пов'язана з посиленням самоврядних засад їх розвитку.

Підрозділі 3.2. «Використання ресурсного потенціалу сільських територій» в ході дослідження доведена необхідність переходу на засади територіального управління. Територіальний тип управління органічно поєднує управління ресурсами, галузями, функціями, поселенською мережею, ландшафтом, власне територією на її різних рівнях. Множина функцій сільських територій як просторового утворення впливає й на субординацію та координацію дій суб'єктів територіального управління, які належать до різних відомств та рівнів. Територіальне управління передбачає застосування до просторових утворень таких управлінських функцій, як прогнозування,

планування та програмування, які забезпечують прийняття рішень і вчинення дій з боку суб'єктів, адекватних об'єкту, що функціонує.

Важливим фактором в комплексному розвитку сільських територій є врахування ресурсів, серед яких виділяють земельні, мінеральні, водні, рекреаційні, лісові, біологічні, а також території, на яких встановлено природоохоронний режим, трудові (людські), фінансові. В регулюванні земельних відносин сьогодні необхідно вживати заходів із подолання таких негативних тенденцій, як зменшення часток сільськогосподарських угідь і зокрема ріллі у загальній структурі земельних угідь; виведення із сільськогосподарського обороту малопродуктивних і деградованих сільськогосподарських земель із наступною їх консервацією та переведенням у природні угіддя – ліси, чагарники, луки, степи; виділення на місцевості спеціальних категорій земель – водоохоронних, ґрунтозахисних, курортно-рекреаційних, прибережних, і встановлення обмеженого й регламентованого використання таких земель відповідно до їх статусу; реалізація регіональних і локальних програм меліорації сільськогосподарських земель із метою їх екологічного оздоровлення, відновлення та покращення продуктивності.

Слід ураховувати не тільки кількісні характеристики ресурсозабезпечення, але і їх якість, структуру, склад, строк, способи використання, за якими значною мірою визначається ресурсовіддача. У процесі використання ресурсів важливого значення набуває характер їх співвідношення та сполучення, спрямованість та пропорційність поєднання їх різних складових частин.

На відміну від природних ресурсів за ступенем забезпеченості штучними ресурсами сільські території перебувають у залежності від міст, де виробляється більшість цих ресурсів. За місцем застосування штучних ресурсів слід розрізняти виробничу та невиробничу сфери сільських територіальних утворень.

Значення фінансових ресурсів для розвитку сільських територій важко переоцінити. Основними джерелами фінансування розвитку сільських територій виступають: асигнування з Державного бюджету України і місцевих бюджетів; кошти сільськогосподарських підприємств; агропромислових об'єднань, агрофірм, інших сільськогосподарських формувань, підприємств та установ, розташованих у сільській місцевості; кредити банків; кошти інвесторів – юридичних і фізичних осіб.

У підрозділі 3.3. «Управління сільськими територіями на прикладі Березнегуватського району» досліджено проблеми регулювання на прикладі конкретної громади. Коли в Березнегуватській ОТГ розпочали інвентаризацію земель на території нашої громади, то зіткнулися з величезними проблемами: накладки на площах: на одну земельну ділянку видано по два державних акти, дублюються кадастрові номери; на деяких полях почали робити технічну документацію і виявили, що формально там є, наприклад, 40 га, а реально існує 20 га, оскільки державні землі були накладені на приватну власність.

Тому важливим завданням сьогодні є впорядкування та виправлення проблем, проте це зіштовхується із питанням.

Але насправді незрозуміло – які фінансові ресурси або просто за чий кошт мають бути унормовані ці питання на сьогодні це питання залишається відкритим: це має зробити держава, чи громада турбуватись про свої ресурси, але без державного регулювання громаді це буде зробити достатньо проблематично (без наявних повноважень та нормативно-правового регулювання). Також є випадки, коли людям видано паї і які мають сертифікати, але насправді цієї земної немає.

Власне передача земель мала створити громаді можливості розпоряджатися цим потужним ресурсом на власний розсуд й отримувати максимальну вигоду та наповнення місцевих бюджетів. Оскільки сільські території – це першоджерело для фінансування громад, для самостійного наповнення та формування власних бюджетів. Проте також є третя проблема, яка пов'язана з тим, що громаді передається частина земель, які вже були передані у користування раніше. Тому при отриманні такого ресурсу Березнегуватська ОТГ жодним чином не може впливати на нього, і розпоряджатися ним, як це передбачено в результаті реформи децентралізації.

ВИСНОВКИ

В ході виконання поставлених завдань магістерської роботи було досягнуто мету, яка полягала у дослідженні особливостей взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів щодо забезпечення комплексного розвитку сільських територій, що дозволило обґрунтувати перспективи розвитку сільських територій в Україні. В результаті дослідження було отримано наступні висновки та пропозиції.

1. Розкрито специфіку сільських територій як об'єкту управління і визначено три основні підходи, які застосовуються щодо управління сільськими територіями: галузевий, міжгалузевий та територіальний, які мають ключове значення при розробці концепцій комплексного розвитку сільських територій. На сучасному етапі доцільно застосовувати саме територіальний підхід, оскільки він найбільше пов'язаний з рівнями регулювання сільських територій і, відповідно, стосується питань реформування органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

В розвитку сільських територій виділяють три рівні: низовий, районний, обласний. Цей розподіл виявляє свою актуальність з точки зору розподілу бюджету за галузями, розв'язання суперечностей у взаємовідносинах виробників агропродовольчої продукції, банківськими структурами, подолання міжгалузевого дисбалансу, а також управлінської взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Суб'єкти управління зосереджені виключно в містах, що теж накладає відбиток на функціональність територій цього рівня. Перспективи розвитку

сільських територій на обласному рівні значною мірою залежать від виваженості регіональної політики. Сільські території як об'єкт управління складаються з підсистем різної функціональної спрямованості та галузевої підпорядкованості, що позначається на різновекторному характері їх розвитку. Унаслідок цього в системі утворюється велика кількість комунікативних зв'язків, які породжують складні відносини між компонентами об'єкта, що функціонує, тобто між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади різних управлінських рівнів.

Також уточнено терміни «аграрний» і «сільський» і визначено, що за сукупністю ознак та історичним контекстом поняття «сільський сектор» ширше за поняття «аграрний сектор». Сільські території визначають як природне, виробниче, антропне середовище, або середовище життєдіяльності в широкому розумінні. Це поняття значно ширше, ніж поняття поселенської чи адміністративно-територіальної субтериторії.

2. Проаналізовано поняття «взаємодія» як державно-управлінська категорія і виявлено, що міжрівневу взаємодію у системі державного управління визначають як будь-які суспільні відносини та дії органів державної влади різних рівнів між собою, а також з самоврядними структурами та організаціями. Визначені такі характерні риси взаємодії: функціональна структура взаємодії; характер взаємодії; принципи взаємодії; методи взаємодії; засоби взаємодії; процеси взаємодії; результати взаємодії. Ієрархія системи державного управління реалізується в організаційних структурах та відносинах, таким чином, логічно передбачати, що загальні принципи формування раціональних структур і структурні принципи державного управління поширюються й на міжрівневу взаємодію в цій системі.

Визначено принципи удосконалення структури та функцій органів державної влади різних рівнів та їх системи в цілому, які передбачають: розмежування та впорядкування повноважень, завдань і обов'язків; принципи управлінського менеджменту, як розподіл функцій та спеціалізація, департаменталізація та кооперація, диференціація та інтеграція та ін.

3. Окреслено модель управління сільськими територіями і встановлено, що управлінська діяльність здійснюється різними суб'єктами управління, які керуються певними інтересами. Для підвищення ролі органів місцевого самоврядування доцільно змінити ієрархічну управлінську вертикаль на таку, яка враховує інтереси держави, регіонів, територій, широких верств населення, галузей, бізнесу. Відносно розвитку сільських територій останню має відбивати діяльність Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Президента України щодо розроблення, прийняття та реалізації нормативно-правових актів, відповідних державних програм, формування концептуальних засад державної політики. Що стосується обласного, районного та низового рівнів, то визначення шляхів їх розвитку – це прерогатива відповідних органів місцевого самоврядування, передусім сільських територіальних громад, бізнесових структур, громадськості. Побудова системи управління на нових засадах вимагає

врахування зв'язку між управлінням та державною політикою розвитку сільських територій під час їх реформування. Оцінка політики в сфері комплексного розвитку сільських територій здійснюється за допомогою таких критеріїв як ефективність і результативність. Політичні рішення та дії доцільно вимірювати за ступенем їх адекватності тенденціям розвитку об'єкта. На жаль, на практиці виконавчі органи влади розробляють політику, законодавчі приймають певні рішення, державні службовці, політики реалізують їх, а політологи не аналізують політичні рішення та дії, а оцінюють їх з позиції інстанції, які нібито знає цю справу краще за всіх.

4. Досліджено особливості взаємодії органів публічної влади між собою та встановлено вплив взаємодій на розвиток сільських територій, що пов'язано із недосконалістю інституту делегованих повноважень (відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування повноважень, чітко визначених механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі, які не забезпечені відповідними ресурсами; суперечність інституту делегування повноважень районними та обласними радами відповідним державним адміністраціям нормам Європейської хартії місцевого самоврядування; не пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних колективів; протистояння між обласними (районними радами) та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень). З цією метою в подальших реформах необхідними засадами виявляються:

- чітке політико-правове та інституційне розмежування виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на засадах максимального розведення їхніх функцій. Усі питання, що знаходяться у компетенції місцевого самоврядування та на нинішньому етапі делегуються державним адміністраціям, мають бути передані новоствореним виконавчим органам відповідних рад. За державними адміністраціями мають бути закріплені функції, що належать до компетенції держави;

- звуження предмету взаємодії державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування до контролю за діяльністю останніх, делегування повноважень у вдосконаленому порядку, а також у формі здійснення комунікації між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади;

- вдосконалення системи делегування повноважень. Цей інститут потребує двох суттєвих виправлень: по-перше – збереження лише делегування повноважень державою органам місцевого самоврядування, по-друге – формалізації порядку такого делегування;

- запровадження нових гарантій фінансової самостійності громад через розширення джерел доходних частин місцевих бюджетів та через впровадження нових механізмів об'єднання територіальних громад.

Інша проблема взаємодії органів місцевого самоврядування пов'язана із предметом взаємодії - сільськими територіями. На жаль, ускладнення

реформування аграрної сфери вкрай негативно позначається на розвитку сільських територій.

5. Виявлено проблеми проведення реформ в аграрній сфері та системі органів державної влади щодо забезпечення комплексного розвитку сільських територій, які полягають в тому, що політика підтримки аграрного сектору орієнтована переважно на великотоварне виробництво, в той час як заходи щодо соціального та екологічного розвитку села мають вибіркового, епізодичний характер. При зміцненні позиції агрохолдингів триває обезземелення селян, спостерігається перетік сільського ринку праці у неформальний сектор економіки. Надто повільно вирішується проблема зайнятості й бідності на селі. Невдачі державної політики щодо регулювання розвитку села криються в тому, що не береться до уваги характер роздержавлення власності, державне втручання пов'язано із засобами контролю з використанням економічних та правових механізмів за діяльністю всіх суб'єктів господарювання.

6. Обґрунтовано необхідність посилення місцевого самоврядування для забезпечення комплексного розвитку сільських територій, оскільки в контексті розвитку сільських територій важливою ланкою виступає її низовий рівень. На цьому рівні самоврядування має неоднаковий вияв у різних зрізах об'єкта: ресурсному, компонентному, функціональному. Крім того, чим складніша система, тим більшою є ймовірність дії непередбачуваних чинників, одними з механізмів нейтралізації яких виступають такі принципи самоврядування, як самоорганізація та саморегуляція. Звісно, на цих рівнях одночасно зростає можливість втручання у функціонування об'єкта державних органів, інших суб'єктів управління. Отже, сільські території як об'єкт управління зазнають впливу різних важелів на суб'єктному рівні. Ураховуючи дію зовнішніх та внутрішніх відносно них чинників, дедалі набиратиме силу тенденція, пов'язана з посиленням самоврядних засад їх розвитку.

Територіальний тип управління органічно поєднує управління ресурсами, галузями, функціями, поселенською мережею, ландшафтом, власне територією на її різних рівнях. Множина функцій сільських територій як просторового утворення впливає й на субординацію та координацію дій суб'єктів територіального управління, які належать до різних відомств та рівнів. Територіальне управління передбачає застосування до просторових утворень таких управлінських функцій, як прогнозування, планування та програмування, які забезпечують прийняття рішень і вчинення дій з боку суб'єктів, адекватних об'єкту, що функціонує.

7. Важливим фактором в комплексному розвитку сільських територій є врахування ресурсів, серед яких виділяють земельні, мінеральні, водні, рекреаційні, лісові, біологічні, людські та фінансові. В регулюванні земельних відносин сьогодні необхідно вживати заходів із подолання таких негативних тенденцій, як зменшення часток сільськогосподарських угідь і зокрема ріллі у загальній структурі земельних угідь; виведення із сільськогосподарського обороту малопродуктивних і деградованих

сільськогосподарських земель із наступною їх консервацією та переведенням у природні угіддя; виділення на місцевості спеціальних категорій земель – водоохоронних, ґрунтозахисних, курортно-рекреаційних, прибережних, і встановлення обмеженого й регламентованого використання таких земель відповідно до їх статусу; реалізація регіональних і локальних програм меліорації сільськогосподарських земель із метою їх екологічного оздоровлення, відновлення та покращення продуктивності.

Важливим ресурсом, який необхідно враховувати в подальшому реформуванні сільських територій, виявляється людський. За роки незалежності його загальна кількість зменшилася, але частка у структурі населення України залишилась приблизно така ж. Вікова структура сільського населення суттєво впливає на якісні соціально-демографічні характеристики трудових ресурсів. Зменшення кількості народжень та інтенсивності цього процесу відбувається в умовах погіршення юридичної основи формування сільської сім'ї. До іншої кількісної характеристики відтворення сільського населення належить його механічний рух (міграція). Незважаючи на посилення депопуляційних процесів на селі, найбільш гострою проблемою його розвитку є незайнятість населення.

АНОТАЦІЯ

Зміст роботи (анотація): в роботі розкрито специфіку сільських територій як об'єкту управління, окреслено управлінські проблеми; визначено особливості поняття «взаємодія» як державно-управлінської категорії; окреслено модель управління сільськими територіями, на основі визначення структурних зв'язків між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, що формують комплексну модель органів публічної влади в регулюванні розвитку сільських територій; досліджено особливості взаємодії органів публічної влади між собою та встановлено вплив характеру взаємодій на розвиток сільських територій; виявлено проблеми проведення реформ в аграрній сфері та системі органів державної влади щодо забезпечення комплексного розвитку сільських територій; визначено роль процесів урбанізації в комплексному розвитку сільських територій; обґрунтовано необхідність посилення місцевого самоврядування для забезпечення комплексного розвитку сільських територій.

Ключові слова: сільські території, комплексний розвиток сільських територій, аграрна реформа, органи державної влади, взаємодія, органи місцевого самоврядування, взаємодія органів місцевого самоврядування, урбанізація, ресурсний потенціал місцевого самоврядування.

ANNOTATION

Content of the work (abstract): the work reveals the specifics of rural areas as an object of management, outlines management problems; the peculiarities of the concept of "interaction" as a public administration category are determined; outlines the model of rural management, based on the definition of structural links between local governments and the executive branch, which form a comprehensive model of public authorities in regulating the development of rural areas; the peculiarities of interaction between public authorities are investigated and the influence of the nature of interactions on the development of rural areas is established; identified problems of reforms in the agricultural sector and the system of public authorities to ensure integrated development of rural areas; the role of urbanization processes in the integrated development of rural areas is determined; the necessity of strengthening local self-government to ensure integrated development of rural areas is substantiated.

The relevance of the topic of the master's study is due to the fact that rural areas in public administration occupy a very important place in the context of development and reform of local government. They are the main resource for local self-government in our country and are considered from the following aspects: the problem is widely covered from the standpoint of food security of the country, while the question of building an appropriate system of public authorities remains poorly understood. Currently, this issue seems quite relevant in the context of modernization of public administration and optimization of public authorities in Ukraine.

To achieve a qualitatively new level of development in rural areas, it is necessary to overcome the existing monocentrism in understanding their essence, to consider the resource potential and functions of these spatial formations through the prism of the territorial approach. In this sense, rural areas are a place of development, a space of production and economic, social, spiritual and cultural, political activities, natural landscape and living environment. According to the territorial approach, the object of management is the whole system as a whole, and not only its individual elements. This makes it possible to achieve balanced development, to overcome intersectoral, internal and interregional disparities, to integrate rural and urban subsystems of society. At the same time, the territorial approach requires a separate study on the development of an appropriate system of public authorities and the study of problems of their interaction.

Key words: rural territories, complex development of rural territories, agrarian reform, state authorities, interaction, local self-government bodies, interaction of local self-government bodies, urbanization, resource potential of local self-government.