

Сільські території як об'єкт розвитку: питання унормування сутності поняття

Досліджено теоретичні підходи до визначення сутності поняття «сільська територія». Проаналізовано особливості та чинники правового врегулювання змісту цієї категорії. На засадах виділення та ідентифікації сільської території як реального об'єкта державного регулювання та моніторингу обґрунтовано та запропоновано авторський варіант унормування терміна «сільська територія», згідно з яким це відокремлена, включно з затвердженими межами міста або селища міського типу, ідентифікована за геопросторовою ознакою та адміністративною підпорядкованістю територія адміністративно-територіального утворення з відповідними структурою, умовами, ресурсами, властивостями та характеристиками.

Ключові слова: сільська територія, розвиток сільської території, адміністративно-територіальне утворення, об'єкт державного регулювання.

Проблема розвитку сільських територій на сучасному етапі є одним із найвагоміших викликів соціально-економічній політиці держави, до конституційних обов'язків якої віднесено утвердження та забезпечення прав і свобод людини незалежно від її місця проживання чи життєдіяльності, що обумовлює пошук інтересу та активізацію наукових дискусій з питань формування політики розвитку сільських територій як самостійного напрямку соціально-економічної політики держави.

Важливий внесок у вивчення проблем сільського буття загалом зробили академіки НАН України І.І. Лукінов і О.М. Онищенко, академіки УААН В.М. Трегобчук і П.П. Борщевський. Вивченню та удосконаленню термінологічного апарату сільських територій сприяли праці П. Гайдуцького, Ю. Губені, О. Могильного, В. Онегіної, М. Орлатого, О. Павлова, І. Прокопи, К. Прокопишак, П. Саблука, М. Сахацького, В. Терещенка, Л. Шепотько, В. Юрчишина та ін.

Разом з тим, теоретико-методологічні засади комплексного соціально-орієнтованого багатофункціонального розвитку сільських територій в Україні з урахуванням вітчизняної специфіки на національному, регіональному, місцевому рівнях та європейських стандартів ще не сформовані. Очевидна невідповідність між чинною практикою застосування поняття «сільська територія» і рівнем його науково-прикладної вивченості обумовлює пошук вітчизняними науковцями консолідованого підходу до унормування цієї категорії, визначення її правового статусу на засадах, адаптованих до політики розвитку сільських територій Європейського Союзу.

Мета статті – проаналізувати сучасні підходи до формування сутності поняття «сільська територія», виокремити його особливості, обґрунтувати та запропонувати варіант правового визначення терміна «сільська територія» як реального об'єкта державного регулювання та моніторингу.

Загальновідомо, що теоретичну базу будь-якого наукового дослідження формує понятійно-категоріальний апарат, який повинен відповідати вимогам адекватності, обґрунтованості, лаконічності, однозначності, логічності, доступності, системності та динамічності тощо. Наявність усталеного й уні-

фіксованого глосарію забезпечує історичну спадковість наукового знання; можливість смислового поглиблення понятійно-категоріального апарату, уточнення і деталізацію понять; взаємопорозуміння між вченими і практиками; конструктивний діалог між владними установами, інституціями громадянського суспільства і громадянами; уникнення непорозумінь помилок і помилок у державно-управлінській діяльності; проведення необхідних реформ на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування задля поступального розвитку суспільства.

Забезпечення комплексного розвитку сільських територій традиційно входило до переліку пріоритетних напрямів періодично оновлюваної аграрної політики держави на різних етапах її розвитку, актуалізації наукових розвідок. Закономірно, що одними з перших привернули увагу вітчизняної наукової спільноти до проблеми сільських територій науковці Національного наукового центру «Інститут аграрної економіки» та Інституту економіки (нині – Інститут економіки і прогнозування) НАН України [1; 2]. У контексті організації та планування збалансованого розвитку сільських територій до наукової дискусії долучилися львівські вчені П. Казьмір, Л. Казьмір, В. Черемшинський [3; 4]. Таким чином, категорія «сільська територія» стрімко й невідворотно ввійшла в наукову і практичну діяльність.

Однак за глибиною дослідженості цієї категорії Україна поки що суттєво відстає від світової науки і практики, спостерігається фрагментарне вивчення окремих питань цієї проблеми. В авангарді дослідження категорії «сільські території» – країни Європейського Союзу (найперше Австрія, Чехія, Польща), США, значно більші досягнення порівняно з нашою країною в цьому напрямку має також Росія [5, с. 41]. Труднощі з виокремленням змісту поняття «сільська територія» обумовлені тим, що сільські території як складні цілісні системи еволюційно формувалися внаслідок природних, політичних, економічних, соціальних змін і розглядаються в сучасній науці та управлінській практиці переважно як абстрактний об'єкт різнорівневого державно-управлінського та самоврядного впливу; елемент територіальної організації національного господарства; об'єкт навколишнього природного середовища; компонент системи розселення; складова соціальної організації суспільства; і меншою мірою – як елемент чинної системи адміністративно-територіального устрою України.

Іноді, як слушно зазначає О.І. Павлов, для передачі відповідного змісту використовують інші споріднені поняття, які відбивають той чи інший бік об'єкта дослідження. До їх числа належать: сільські населені пункти (поселення), аграрний сектор, аграрна сфера, аграрний сектор економіки, сільське господарство, агропромисловість (сільськогосподарське виробництво), агропродовольчий сектор, сільська економіка, сільський сектор, агропромисловий комплекс, агропромислове виробництво, їх використання [6, с. 11–12].

Практику довільного використання термінів поширено і в нормотворчій діяльності, прикладом чого є чинна Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 р. [7], в якій категорія «село» (українське село) застосовується радше як алегорично узагальнюючий термін, що ототожнюється з аграрним сектором (сільське господарство, харчова і переробна промисловість), а сільські території (сільська місцевість), сільське господарство, соціальна сфера села, аграрний ринок розглядаються як його структурні елементи (напрями) його

розвитку. Водночас, статтею 1 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» аграрний сектор тлумачиться як сукупність сільського та рибного господарства, харчової промисловості та перероблення сільсько-господарських продуктів [8].

У вітчизняній практиці законотворення єдиною спробою правового врегулювання змісту поняття «сільська територія» є проект Закону «Про планування територіальної інфраструктури сільської місцевості», внесений народними депутатами України М.В. Сокирко, М.М. Одайником, відповідно до якого сільська територія – це територія, на якій частка сільського населення у його загальній чисельності перевищує 15-50 відсотків. Власне виключно за ознакою заселеності передбачено поділ сільської території на чітко виражену сільську місцевість – частка сільського населення у його загальній чисельності перевищує 50 відсотків; сільську місцевість – частка сільського населення складає 15-50 відсотків чисельності усіх жителів [9]. Як бачимо, автори ототожнюють поняття «сільська територія» і «сільська місцевість», при цьому невмотивовано залишаючи поза увагою території з часткою сільського населення до 15 відсотків, що не узгоджується з вимогами адекватності, обґрунтованості, логічності та однозначності тощо.

Специфіка методологічних підходів щодо визначення сутності терміна «сільська територія» в ретроспективі прослідковується у науковому доробку окремих вітчизняних науковців. Наприклад, застосовуючи територіально-функціональний підхід, С. Мельник переконує, що сільська територія – це історично сформований елемент поселенської мережі, що поєднує організаційну й функціональну сукупність селищ, сіл, хуторів, односімейних та інших жилих утворень, які перебувають під юрисдикцією сільських (селищних) рад [10, с. 342], залишаючи невизначеним статус території поза межами означеної ним поселенської мережі.

Розглядаючи сільські території як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектора економіки, академік УААН В. Юрчишин одним із перших у вітчизняній науці з позиції системно-галузевого підходу зазначає, що сільська територія у сучасному розумінні являє собою складну і багато-функціональну природну, соціально-економічну й виробничо-господарську структуру та характеризується сукупністю властивих кожній з них особливостей: площею земельних угідь, на яких вона розміщена; чисельністю тих, хто проживає, і зайнятих у виробництві чи обслуговуванні людей; обсягами і структурою виробництва; розвитком соціальної й виробничої інфраструктури; формою зайнятості тих, хто проживає на ній, та іншими рисами. Зокрема, автор робить наголос на переході від переважного наразі розгляду сільської території як територіально-просторового явища до розуміння її як системного соціально-виробничого, тією чи іншою мірою формалізованого утворення багатоцільового призначення та формулює найважливіші його складові: сільська громада (община) як визначальний соціальний осередок функціонування сільської території; село (сільське поселення) як соціально-побутовий, а також тією чи іншою мірою виробничий осередок, адміністративний і соціально-культурно-побутовий центр; сільськогосподарські та інші угіддя поза межами сільських поселень із розташованими на них виробничими об'єктами; органи місцевого самоуправління та інші громадські організації (структури), що діють на даній сільській місцевості [11, с. 6-7].

Академік УААН П.Т. Саблук стверджує, що сільську територію необхідно розглядати як складну багатофункціональну природну, соціально-економічну й виробничо-господарську систему з властивими їй кількісними, структурними, природними та іншими характеристиками, зауважуючи, що відродження села є одним з елементів системоутворення сільських територій [12, с. 21].

Розвиваючи це визначення, М. Малік і В. Пулім підкреслюють, що сільська територія – це складна багатофункціональна природна, соціально-економічна та виробничо-господарська система з властивими їй кількісними, структурними природними характеристиками та відповідним цьому її сутнісним наповненням [13].

Заслужують також на увагу наукові підходи до розвитку сільських територій В. Павлова, А. Третьяка, К. Якуби, А. Лісового. Зокрема, В. Павлов подав визначення поняття «сільські території» як гетерогенного, поліфункціонального утворення з населенням як системоутворювальним елементом [6, с. 17]. Не применшуючи наукової цінності творчого доробку вищеназваних авторів, вважаємо перспективним та найбільш наближеним до розуміння сільської території як об'єктивної дійсності підхід І. Прокопи.

Відповідаючи на запитання, чи включають сільські території розташовані на них поселення, і якщо включають, то чи тільки сільські, вчений аргументовано доводить, що територія – це не тільки «просторовий» ресурс, але й розташовані на ній усі інші ресурси, в тому числі і (насамперед) людські, тобто населення, зосереджене в поселеннях; досі у світі зберігся поділ поселень на міські та сільські, а населення – відповідно, на сільське та міське; міські поселення не можуть розглядатись як частина сільської території [14, с. 50-51]. Наголосимо, що слухність зазначеного підходу опосередковано підтверджується Рішенням Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р., згідно з яким не передбачено об'єднання жителів населених пунктів різних категорій в одну територіальну громаду – це право надано лише жителям сіл [15].

Розкриваючи зміст поняття «сільська територія», вважаємо за необхідне в рамках чинного правового регулювання висвітлити найсуттєвіші особливості та чинники, що відображають його природу. На відміну від наявних підходів, якими термін «сільська територія» розглядається переважно як *загальна абстрактна категорія*, дослідження специфіки природи цього поняття, на наш погляд, має ґрунтуватися на неухильному врахуванні факту існування сільської території як *реального об'єкта геопросторової дійсності* з властивими йому ознаками, характеристиками, структурою, ресурсами тощо. В цьому контексті зазначимо наступне.

1. Сільські території як об'єкт державного регулювання зафіксовано в Законі України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» [8], а комплексний розвиток сільських територій віднесено до стратегічних цілей державної аграрної політики (ст. 2), правові основи якої базуються на врахуванні необхідності інтеграції України до Європейського Союзу та світового економічного простору (ст. 1). Як зауважує Ю. Губені, Організація з економічного розвитку і співробітництва (ОСЕС) вважає сільськими територіями адміністративні одиниці місцевого рівня зі щільністю населення до 150 осіб на квадратний кілометр. ЄС доповнює це визначення деякими іншими ознаками, відносячи до цієї групи такі регіони рівня NUTS 3 (найнижчий рівень у триступеневій адміністративній градації): регіони, де

понад 50% мешканців проживає в населених пунктах зі щільністю поселення менш як 150 осіб на квадратний кілометр, – сільські регіони; регіони, в яких від 15 до 50% мешканців проживає в населених пунктах з такою самою щільністю поселення, – переважно сільські регіони; регіони, в яких до 15% мешканців проживає в населених пунктах зі щільністю поселення менш як 150 осіб на квадратний кілометр, – значною мірою сільські регіони [16, с. 63-64]. Необхідно також зазначити, що відповідно до європейських інституційних традицій, у кожній країні – члені ЄС створені територіальні одиниці для потреб планування і статистики, що відповідають єдиній системі класифікації NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes, затвердженій ЄВРОСТАТОМ у 1998 р. Будь-яка країна, що збирається увійти до ЄС, має провести реформу адміністративно-регіонального устрою з чіткою ідентифікацією рівнів NUTS.

Можемо зробити висновок, що згідно з європейськими стандартами основною ознакою сільських територій визнано їх **належність до адміністративних одиниць** відповідного рівня з регламентованою щільністю населення до 150 осіб на кв. км.

2. Згідно зі статтею 19 Конституції України [17] органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Рішенням Конституційного Суду від 13 липня 2001 р. визначено, що просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування є адміністративно-територіальна одиниця, як компактна частина єдиної території України (область, район, місто, район у місті, селище, село), яку вони складають включно з містами Києвом та Севастополем [18]. Термін «територія» є єдиним із компонентів наукової категорії «сільська територія» та визначається Законом України «Про планування і забудову територій» достатньо комплексно – як частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами [19]. Як бачимо, невід'ємним елементом терміна «територія» та її ознакою є межа, що також семантично невіддільна і від категорії «сільська територія» на відміну від поняття «сільська місцевість». Згідно з частиною першою статті 173 Земельного Кодексу України [20], межа відокремлює територію району, села, селища, міста, району у місті від інших територій, а частина перша статті 176 цього Закону встановлює, що межі адміністративно-територіальних утворень посвідчуються державним актом України.

Таким чином, у контексті формування єдиного правового порядку в Україні можна стверджувати, що межа адміністративно-територіального утворення є водночас: ознакою визначення просторової поширеності повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; ознакою геопросторової ідентифікації адміністративно-територіальної одиниці, а відтак і ознакою виокремлення сільської території як реального об'єкта державного регулювання, з позиції її належності до конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Власне наявність цієї ознаки забезпечує застосування таких критеріїв просторового оцінювання,

як конфігурація і розмір території, а її відсутність обумовлює ототожнення термінів «сільська територія» і «сільська місцевість». Якщо загальноприйнятим показником оцінювання конфігурації території є компактність, то показником статистичної оцінки розміру території є її площа. Зазначимо, що через територіальні характеристики виражаються усі статистичні оцінки соціально-економічного розвитку території: природні ресурси, населення, виробнича та соціальна інфраструктура, інтелектуальні та культурні цінності; управління процесами життєдіяльності тощо.

3. Відповідно до чинного з 1981 р. положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою [21], адміністративно-територіальними одиницями визначено область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище, а населені пункти поділяються на міські і сільські. До міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування та селища міського типу, до сільських – села і селища, як самоврядні адміністративно-територіальні одиниці незалежно від їхньої адміністративної підпорядкованості. Під населеним пунктом розуміють частину комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законодавством. Статтею 133 Конституції та статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17, с. 22] сутність термінів «село», «селище» також однозначно визначено їх правовим статусом адміністративно-територіальних одиниць, що є окремими складовими національної системи адміністративно-територіального устрою.

Відтак, констатуємо, що міські та сільські населені пункти, як самостійні адміністративно-територіальні одиниці, еволюційно виокремилися з сільської території, яку без адміністративно-територіальної прив'язки часто ототожнюють з сільською місцевістю; міські населені пункти уособлюються виключно з міською територією, що перебуває під юрисдикцією міської чи селищної ради; село і селище, зберігаючи статус сільських населених пунктів незалежно від адміністративної підпорядкованості на низовому рівні сільській (селищній) чи міській раді, є невіддільними елементами сільської території; територія поза межами населених пунктів, перебуваючи під юрисдикцією сільської, селищної або міської ради, не має статусу адміністративно-територіальної одиниці та залишається виключно сільською територією до часу її включення у визначеному законодавством порядку в межі міста або селища міського типу.

Отже, *сільська територія* – це відокремлена, включно з затвердженими межами міста або селища міського типу, ідентифікована за геопросторовою ознакою та адміністративною підпорядкованістю територія адміністративно-територіального утворення з відповідними структурою, умовами, ресурсами, властивостями та характеристиками.

Як правова норма запропоноване нами визначення може бути використано при внесенні змін і доповнень до Законів України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про планування і забудову територій», що сприятиме виділенню та ідентифікації сільської території, як реального об'єкта державного регулювання та моніторингу; формуванню та здійсненню конструктивної політики розвитку сільських територій на загально-державному, регіональному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел

1. Юрчишин В. В. Развитие многоукладности и отношений собственности в сельском хозяйстве Украины / В. В. Юрчишин // Вестник сельскохозяйственной науки. – 1992. – №1.
2. Сільський сектор України на рубежі тисячоліть : [у двох томах. Т. 1. Потенціал сільського сектора] / Л. О. Шепотько, І. В. Прокопа, С. О. Гудзинський [та ін.]. – К. : Ін-т економіки НАН України, 2000. – 396 с.; Сільський сектор України на рубежі тисячоліть : [у двох томах. Т. 2. Соціальні ресурси сільських територій] / Л. О. Шепотько, І. В. Прокопа, С. О. Гудзинський, В. Д. Яровий. – К. : Ін-т економіки НАН України, 2003. – 466 с.
3. Казьмір П. Г. Актуальні проблеми землевпорядкування сільських територій в Україні / П. Г. Казьмір, Л. П. Казьмір // Transformacja rolnictwa polskiego I ukraińskiego w latach 90 / Pod red. В. Klepackiego i G. Czerewko. Warszawa: Wies Jutra, 2002. – S. 142–149.
4. Казьмір П. Проблеми формування просторових умов багатофункціонального розвитку сільських територій : [мат. наук.–прак. конф. ООН з питань охорони навкол. середовища та розвитку, 25-27 вересня 2002 р.] / П. Казьмір, В. Черемшинський. – Т. 1. – Львів : ЛАУ, 2002. – С. 166-173. ISBN 966-7407-52-7.
5. Лісовий А. В. Державне регулювання розвитку сільських територій : [монографія]. – К. : Дія, 2007. – 400 с. – С. 294 –317. ISBN 966-7665-57-7.
6. Павлов О. І. Сільські території України: історична трансформація парадигми управління : [монографія] / О. І. Павлов. – Одеса : Астропринт, 2006. – 360 с.
7. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року : [затверджена постановою КМУ від 19 вересня 2007 р. N1158]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1158-2007-%EF>.
8. Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року». – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/fpart36/idx36763.htm>.
9. Проект Закону України «Про планування територіальної інфраструктури сільської місцевості» (реєстраційний номер 7334 від 07. 04. 2005 р.). – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=24247.
10. Мельник С. І. Соціально-економічні проблеми відтворення та ефективного використання ресурсного потенціалу села / С. І. Мельник. – К. : ННЦ ІАЕ, 2004. – 428 с.
11. Юрчишин В. В. Сільські території як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектора економіки / В. В. Юрчишин // Економіка АПК. – 2005. – №3. – С. 3-10.
12. Саблук П. Т. Розвиток сільських територій – запорука відродження аграрної України / П. Т. Саблук // Вісник аграрної науки. – 2006. – Травень. – С. 21–23.
13. Малік М. Концептуальні засади розвитку сільських територій / М. Малік, В. Пулім. – Режим доступу : <http://baitas.lzuu.lt/~mazylis/julram/8/156.pdf>.
14. Прокопа І. Сільські території України: дослідження і регулювання розвитку / І. Прокопа // Економіка України. – 2007. – № 6 (547). – С. 50-59.
15. Рішення Конституційного Суду України N 12-рп/2002 (v012p710-02) від 18.06.2002. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v012p710-02>.

16. Губені Ю. Розвиток сільських територій: деякі аспекти європейської теорії і практики / Ю. Губені // Економіка України. – 2007. – №4 – С. 62-70.
17. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%E2%F0>.
18. Рішення Конституційного Суду України N 11-рп/2001 (v011p710-01) від 13.07.2001. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v011p710-01>.
19. Закон України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. № 1699. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1699-14>.
20. Земельний Кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14>.
21. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Затверджено указом Президії Верховної ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-X. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1654-10>.
22. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

Залуцький І.Р. Сельские территории как объект развития: вопрос унормирования сущности понятия.

Исследованы теоретические подходы к определению сущности понятия «сельская территория». Проанализированы особенности и факторы правового урегулирования сущности этой категории. На принципах выделения и идентификации сельской территории, как реального объекта государственного регулирования и мониторинга, обосновано и предложено авторский вариант унормирования термина «сельская территория», согласно которого – это обособленная, включительно с установленной чертой города или поселка городского типа, идентифицированная за геопространственным признаком и административной подчиненностью, территория административно-территориального образования с соответствующими структурой, условиями, ресурсами, свойствами и характеристиками.

Ключевые слова: сельская территория, развитие сельской территории, административно-территориальное образование, объект государственного регулирования.

Zalutskyi I.R. Rural Territories as an Object of Development: Issue of the Concept's Definitions.

The article presents the research of theoretical approaches to the definition of notion 'rural territory'. Characteristics and factors of legislative regulation of category's gist are analysed. On the basis of rural territories determination and its identification as a real object of government regulation and monitoring the author's variant of setting such term as 'rural territory' is substantiated and suggested. According to this statement rural territory is separated (including the adjusted city and urban settlement lines) and identified by geospatial feature and administrative subordination territory of administrative-territorial formation with relevant structure, conditions, resources and characteristics.

Key words: rural territory, rural territory development, administrative-territorial formation, government regulation object.

Надійшло 27.04.2010 р.