

*О.Г. БУЛАВКА, кандидат економічних наук,
завідувач відділу соціально-економічного
розвитку сільських територій
Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки»*

Теоретико-методичні та організаційні основи розвитку сільських територій

Постановка проблеми. Обмеженість тривалий період дослідження розвитку поселенської мережі та сільських територій переважно економічними проблемами, «штучне» їх відокремлення від соціальних проблем призвели до посилення територіальних диспропорцій і депресивності. Внаслідок подальшого поглиблення демографічної кризи, скорочення зайнятості та посилення міграційних процесів за схемою «село → місто», «село → близьке і далеке зарубіжжя» сільська поселенська мережа й сільські території загалом продовжують деградувати. Нині вже третина їх загальної кількості населених пунктів знаходиться за межею самовідтворення та віднесена до так званих деградуючих.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що теоретико-методичні підходи вивчення проблем розвитку „сільських територій”, „сільської поселенської мережі”, „сільських поселень” стали об’єктами дослідження відносно давно. Але ще й нині ці базові категорії знаходяться в полі зору учених-аграрників. Значний вклад у їхнє дослідження та розвиток сільських територій внесли такі відомі вчені, як В. Андрійчук, О. Бугуцький, О. Бородіна, Ю. Лупенко, М. Малік, М. Орлатий, Т. Осташко, О. Павлов, І. Прокопа, П. Саблук, В. Трегобчук, Л. Шепотько, В. Юрчишин, К. Якуба та ін. [1-13]. Проте термінологічний аспект системного їх вивчення поки що залишається не з’ясованим. Узагальнення наукових думок показує, що й нині продовжують існувати неоднозначні категорійні трактування. Найчастіше вони розглядаються як синоніми, а іноді вживаються

не зовсім у коректній, громіздкій та суперечливій із нагромадженням різних за уточненням доказів формі, бувають навіть хибні визначення. Таке різночитання вносить непорозуміння й відволікає від зосередження основної уваги на ключових показниках консолідованого розв’язання проблем.

Навіть у рамках, скажімо, соціальної політики як учені, так і практики неоднозначно визначають понятійно-термінологічну соціальну сутність цих категорій. У результаті простежується невідповідність між їх визначенням та вживанням щодо ефективного розв’язання проблем.

Мета статті – дослідити теоретико-методичні підходи понятійного апарату й уточнити трактування основних категорій і на цій основі опрацювати пропозиції щодо розвитку сільських територій.

Виклад основних результатів дослідження. Першоосновою словосполучення „сільські території” є „територія”. У вікіпедії відзначено, що термін „територія” (лат. *territorium* – область, територія; від *terra* – земля) – це обмежена частина земної поверхні в природних, державних, адміністративних або умовних межах: визначається протяжністю як специфічним видом «просторового» ресурсу, площею, географічним розташуванням, природними умовами, господарською освоєністю [1].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін „територія” подається у двох варіантах: як земельний простір, зайнятий населеним пунктом, підприємством, установою тощо, або як простір, на якому поширені певні явища і який не ототожнюється з географічним поняттям „місцевість” [4].

Проте вітчизняні дослідники О.Д. Богорад, О.М. Невелєв, В.М. Падалка, М.В. Підмогильний використовують категорію „територія” як „місцевість”. Вони вважають, що місцевість – це якийсь простір на земній поверхні, у фізичній географії – просторове поєднання спільних за походженням урочищ, найбільша структурна частина географічного ландшафту” [5].

Часто як у вітчизняній, так і у міжнародній практиці означені категорії вживаються як синоніми. Зокрема, у дослідженнях В.В. Шайкіна, Р.Г. Ахметова терміни „сільська місцевість” або „сільський регіон (район)” трактуються як синоніми поняття „сільська територія” [9].

Ряд вітчизняних дослідників-економістів трактують категорії „розвиток сільських територій” та «сільський розвиток» як синоніми, іноді протиставляють їх за своїм призначенням: „сільський розвиток” – базис, а „розвиток сільських територій” – його складова. Тобто, визнається домінування першої категорії над другою. На наш погляд, це помилкове визначення. Сільський розвиток є системоутворювальним елементом сільських територій, це лише частина загального (базового) територіального середовища, а його прив’язка характеризує переважно агропромислове виробництво й сільську, на противагу місту житлову, та господарську забудову. Походження його від англ. *rural* – сільський відображає місце виробництва, господарювання як такого і місце способу життя населення, яке господарює на тій, або іншій території та її розвиток відбувається саме в контексті: місця виробництва, господарювання та життя населення. Тому, на наш погляд, категорія „розвиток територій” – це процес переходу території від нинішнього функціонуючого її стану в наступний, як правило, якісно новий стан, і в результаті цього – в безпосереднє поліпшення праці й життя селян, тобто в сільський розвиток.

Таке трактування, незважаючи на його критику окремими вченими, знайшло своє підтвердження на законодавчому рівні. Зокрема, Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності", затвердженого 17 лютого 2011 року № 3038 –VI [5], визна-

чається, що *територія* – це частина земної поверхні з повітряним простором і розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови й ресурси.

Закон встановлює правові та організаційні основи діяльності, спрямовані, насамперед, на забезпечення сталого розвитку території з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів. Визначає принципові вирішення розвитку – планування, забудову та використання територій на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Закон України "Про генеральну схему планування території України", затверджений 7 лютого 2002 року № 3059-III [6], визначає пріоритети й концептуальні вирішення планування і використання території України, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної, інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

Генеральна схема розроблена відповідно до законів і нормативно-правових актів із питань використання територій з урахуванням: економічних, географічних, історичних, екологічних, демографічних особливостей регіонів. Вона визначає межі або кордони – це червоні лінії (п.14, ст.1), які розділяють території виробничого призначення на рівні адміністративно-територіальних одиниць та території забудови (сільські населені пункти).

Програми розвитку територій і населених пунктів, Програми господарського соціального та культурного розвитку повинні узгоджуватися з містобудівною документацією, вимоги якої є обов’язковими для всіх суб’єктів господарювання (ст. 5, п.1).

У цьому контексті найґрунтовніше, як на наш погляд, і чи не найперше у вітчизняній економічній науці розглядає категорію „сільські території” І.В. Прокопа. Він цілком правомірно підкреслює, що це не тільки „просторовий” ресурс (сільський просторовий ресурс), але й розташовані на цій території усі ресурси, і, насамперед, людські”,

що стало найбільш обґрунтованим визнанням підсистемної сутності „сільських територій” у загальній категорії „територія” [8].

І вже останніми роками, завдяки дослідженням досить відомих учених економістів-аграрників, зокрема В.В. Юрчишина, було сформульовано системні складові категорії „сільські території”. Це: село як соціально-побутовий і виробничий осередок та адміністративно-культурний центр кожної конкретної території, а також сільськогосподарські угіддя, що знаходяться поза межами сільських поселень із розташованими на них виробничими об’єктами” [13].

Із цією думкою погоджується переважна більшість науковців і, зокрема, О.І. Павлов, який, коментуючи тему обговорення на Сьомих річних зборах Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників „Соціально-економічні проблеми розвитку українського села і сільських територій” (2005 р.), відзначає цей кворум як знакову подію на шляху їх уже системного дослідження з погляду територіально-природного, просторового, соціально-виробничого й природоохоронного утворення [10]. Слід зазначити, що під час роботи конгресу цій проблемі було приділено увагу близько двохсот присутніх на конгресі докторів-економістів.

Безумовно, що такі неточності та суперечності за своїм трактуванням категорії, які мають місце ще й нині, призводять до певних підмін сутностей і досить дискусійних наукових розробок стосовно програмних заходів із розвитку сільських територій.

Узагальнивши вищенаведені категорійні трактування, нами [2,3,10,11,12] запропоноване наступне: під категорією “сільські території” слід розуміти не лише виробництво продовольчих ресурсів і сільськогосподарської сировини, а й спосіб життя та діяльності третини населення в Україні. Тому вважаємо, що за своєю організаційною структурою вони уособлюють двоблокову побудову: поселенську мережу – як першооснову їх розвитку і, власне, земельну територію з розміщеними на ній лісовими, водними ресурсами та корисними копалинами. Тобто, у загальному плані під категорією “сільська територія” пропонуємо розуміти історично сформовану в за-

конодавчо визначених межах (червоних ліній – авт.) системну сукупність, що поєднує в собі адміністративно-територіальну (села, селища, сільські й селищні ради) та територіально-функціональну (переважно сільськогосподарське виробництво, переробка продукції й сировини, їх зберігання, реалізація тощо) приналежності щодо створення відповідних умов праці та проживання населення й забезпечення продовольчої безпеки країни [2, 11].

Саме тому розглядаємо категорію „розвиток сільських територій” як основу базової адміністративної одиниці в межах її червоної лінії, тобто, населений пункт і прилеглі до нього території, а „сільський розвиток” пропонуємо розглядати як складову базової території уже в межах власної червоної лінії – це особисті будинки з присадібними ділянками. Такі вимоги згідно зі ст. 5, п.1 і ст. 14 Закону України "Про генеральну схему планування території України" є обов’язкові.

Для характеристики категорії „розвиток сільських територій” пропонуємо застосувати таку систему основних показників:

- земельна територія адміністративного утворення, району, області, км²;
- густина сільського населення на 1 кв. км;
- густина сільських поселень на 100 кв. км і 10 тис. га сільгоспугідь;
- структура населених пунктів за чисельністю жителів, їх юридичним статусом, функціональною приналежністю;
- кількість дворів в адміністративно-територіальному утворенні;
- чисельність і структура сільських сімей адміністративного утворення;
- площа земельних угідь із розрахунку на 1 працівника та ін.

Стосовно категорій “поселення”, “село”, “адміністративно-територіальна одиниця”, які науковці й практики часто вживають як синоніми, пропонуємо наше трактування:

категорії “поселення”, “село” слід розглядати як окремі в межах територіально-адміністративної одиниці осередки постійного проживання людей, які через природний засіб – землю і створені в процесі роз-

витку виробництва трудовий, соціальний та екологічний потенціали примножують сільський і територіально-адміністративний добробут, ми згодні розглядати їх як синоніми;

„адміністративно-територіальна одиниця” – це територія, в межах якої формують місцеві органи виконавчої влади з представницькими функціями органів місцевого самоврядування, з власною системою статистичної звітності й прямими відносинами з центральними та регіональними органами влади.

Базова модель кожного адміністративно-територіального утворення може включати одне село (центральне), або одне село (центральне) і кілька розміщених навколо нього поселень – хутори, окремі родинні поселення тощо. Принциповою умовою при цьому є прямі комунікативні відносини, в основу яких покладається пішохідний та транспортний зв'язок. Нормативні вимоги нині – це 15–20-хвилинна пішохідна доступність населення, насамперед, до об'єктів соціальної сфери: дошкільних установ, закладів освіти, охорони здоров'я тощо.

Завданням місцевих органів влади і самоврядування є забезпечення на підвідомчій території кожного жителя належними в межах законодавчо визначених стандартів та нормативних вимог умовами праці й проживання.

Основними показниками розвитку „сільських поселень”, „сіл”, „адміністративно-територіальних утворень” загалом є:

- людність кожного з них, її вікова структура;
- чисельність працездатних, із них працюючих;
- виробництво валової продукції з розрахунку на: одного працездатного, одного жителя, 100 га сільгоспугідь;
- забезпеченість об'єктами соціальної інфраструктури (дитячі садочки, загальноосвітні школи, ФАПи, дільничні лікарні, будинки культури, спортивні споруди тощо).

Категорія “сільська поселенська мережа” – це історично сформоване в просторі середовище сіл, хуторів, слобідок, односімейних жилих утворень, зумовлене найбільш раціональним поєднанням природно-

го, трудового, виробничого, економічного, соціального й екологічного потенціалів щодо ефективного виконання функцій переважно сільськогосподарського виробництва.

До показників, що характеризують соціалізацію сільської поселенської мережі, належать:

- забезпеченість виробництва трудовими ресурсами;
- забезпеченість сільських сімей – сукупними і грошовими доходами;
- забезпеченість сіл об'єктами соціальної інфраструктури й культовими спорудами, коштами на будівництво житла, його благоустрій і благоустрій прилеглих територій та ін.

Сталість і динамічність розвитку сільської поселенської мережі та сільських територій завжди мають бути предметом постійної уваги з боку владних структур усіх ієрархічних рівнів. Реалізовувати їх доцільно через формування ефективної соціальної політики, інституційною нормою якої є система соціальних стандартів і нормативів. У цьому контексті *соціальна політика* має розглядатися як система заходів, спрямованих на розв'язання стратегічних завдань щодо соціального розвитку сільської поселенської мережі та прилеглих до неї територій виробничого спрямування і на цій основі поліпшення якості життя, збереження та зростання добробуту селян.

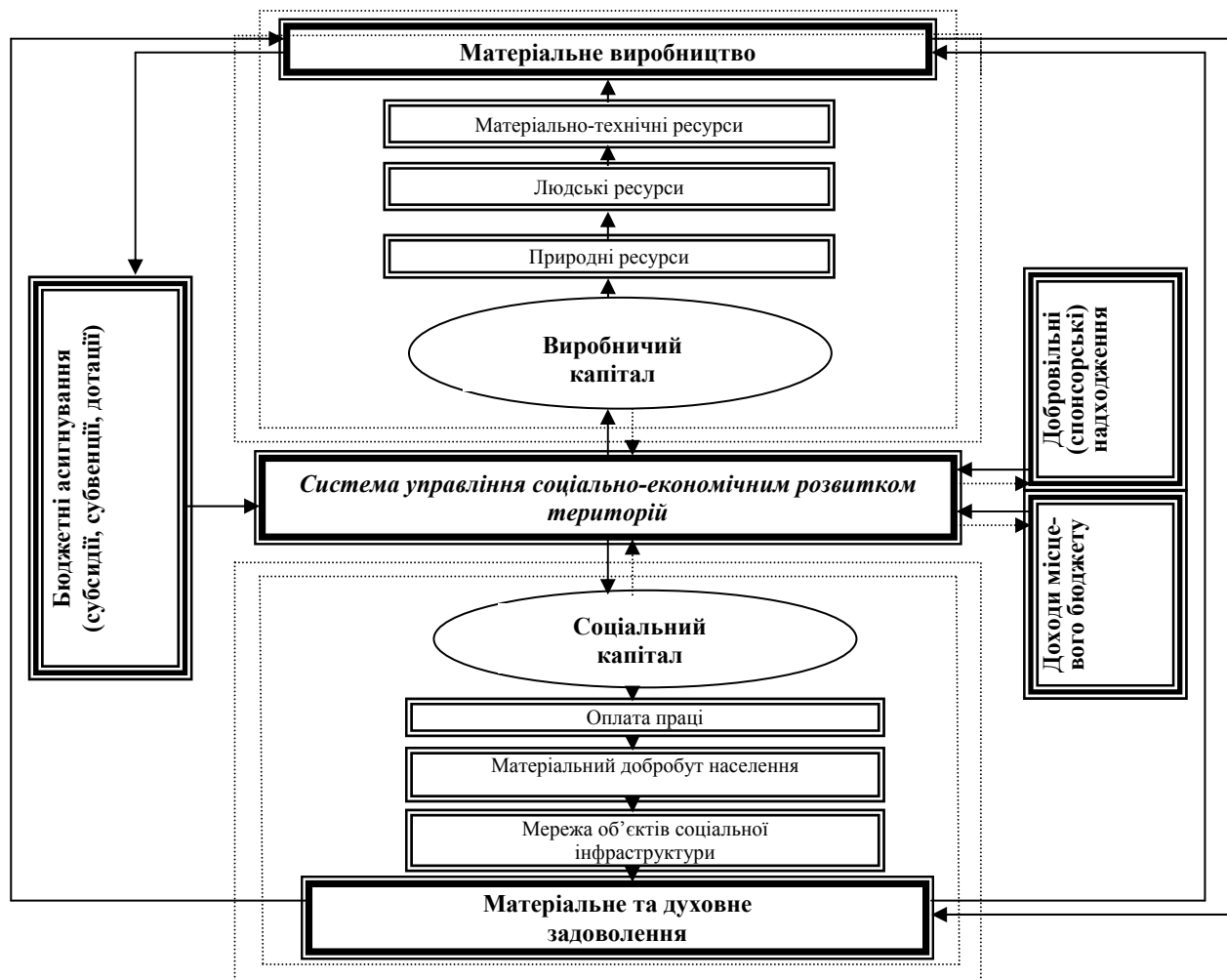
У науковій літературі під категорією “соціальна стратегія” розглядаються довгострокові, принципово важливі прогностичні установки, плани, наміри уряду, регіональних, районних і місцевих органів влади та самоврядування стосовно створення належних умов праці й проживання сільського населення на основі удосконалення збалансування бюджетів різних ієрархічних рівнів. Сприймаючи наведене визначення як базове і враховуючи процеси децентралізації, нами здійснена спроба конкретизувати зміст категорії “стратегія соціально-економічного розвитку територіально-адміністративного утворення”.

На нашу думку, стратегія соціально-економічного розвитку будь-якого територіально-адміністративного рівня має охоплювати набір довгострокових концептуальних

положень, принципів і механізмів, орієнтованих на досягнення оптимально спроможних умов праці та проживання сільського населення відповідно до соціальних стандартів і нормативів на основі раціонально сконсолідованого місцевого бюджету. Її слід розробляти як на оглядову (до 5 років), так і віддалену (на 10-15 років) перспективу й вона має бути життєво важливою та вкрай необхідною при реалізації системи управлінських заходів щодо соціальної розбудови сільських територій. Тобто, процес розробки цієї стратегії не повинен завершуватися негайними діями й результатами виробництва, він має завершуватися, як правило, визначенням загального напрямку розвитку територій – сіл, хуторів, поселень кожного адміністративного базового утворення з прилеглими до них територіями, а також району, регіону, країни загалом. Голов-

ним завданням при цьому має бути зосередження уваги та консолідації управлінських зусиль на найважливіших завданнях, успішна реалізація яких має бути забезпечена як прямими, так і зворотними зв'язками економічного, соціального й екологічного характеру. Це залежить від запровадження комплексу соціально-економічних і природоохоронних орієнтирів на конкретний часовий термін.

В умовах ринку сільські громади та громади районного й регіонального рівнів повинні вирішувати, як найраціональніше задовольнити кожного селянина постійною роботою і гарантованою оплатою праці й на цій основі створювати територіальне висококонкурентне матеріальне виробництво та належний соціум села (рис.). Стратегічними при цьому пріоритетними напрямами мають бути:



Механізм взаємодії функціонування й розвитку виробничої та соціальної сфер сільських територій

Джерело: Дослідження автора.

- диверсифікація зайнятості сільського населення;
- збереження й створення нових робочих місць у виробничій та невиробничій сферах;
- підвищення економічного розвитку кожного територіально-адміністративного утворення за рахунок високопродуктивної праці;
- формування самодостатності місцевих бюджетів і розбудова соціуму територій.

Це, у свою чергу, дасть змогу успішно розв'язувати проблеми створення оптимального соціального середовища та суттєво зміцнювати територіально-просторовий статус кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Висновки. Створення потужних у професійному й фінансовому аспектах місцевих самоврядних інституцій, передусім, на місцевому, з подальшим наданням їм широких прав і повноважень на всіх ієрархічних рівнях має забезпечити необхідну для суспільства систему управління розвитком сільських територій та кардинально поліпшити умови праці й життя селян. Відомо, що функціонування соціальної сфери спрямовується на якнайповніше задоволення особистих потреб людини, що, в свою чергу, залежить від її матеріального добробуту – похідної відновлення трудового ресурсу та розвитку матеріального виробництва. У процесі виробничої діяльності працівник не тільки одержує заробітну плату за свою працю, або, іншими словами, формує власний капітал, а й через податкові надходження бере участь у формуванні місцевих бюджетів, що спрямовуються на соціальний розвиток сільських територій.

Слід зауважити, що створені в галузях виробництва фінансові ресурси через податкові надходження до місцевих бюджетів варто направляти, насамперед, на відновлення трудових ресурсів, забезпечення їх соціальними послугами та відновлення затраченої в процесі виробництва робочої сили.

Таким чином, у загальному механізмі взаємодії виробничої й невиробничої сфер суттєвого значення набуває оптимальність розподілу фінансових ресурсів саме на місцевому рівні, їхнє подальше спрямування у сферу розвитку соціальної інфраструктури в кожному поселенні. Звідси результативність

територіального розвитку залежить не тільки від виробництва, а також від організації та вдосконалення соціально-економічного розвитку території.

За умови погіршення економічного стану сільськогосподарських підприємств різних форм господарювання соціум території, на якій вони господарюють, руйнується. Місцеві органи влади в такому випадку не можуть повною мірою сформувати свою дохідну частину місцевого бюджету і розбудувати й утримувати соціум села.

Особливо це важливо в сучасних умовах при децентралізації та формуванні нового механізму управління соціальним розвитком сільських територій.

Сільська громада має забезпечувати будівництво об'єктів соціальної сфери – дитячих дошкільних закладів, загальноосвітніх шкіл, закладів торгівлі, служби побуту, лікувальних медичних установ, тобто *об'єктів щоденного обслуговування* сільського населення на принципах фінансової самодостатності. При цьому, з метою пошуку оптимальних рішень щодо фінансового формування місцевих бюджетів, сільські громади повинні опрацьовувати пріоритети соціальної розбудови територій.

На районний рівень за цих умов покладаються функції обслуговування сільського населення *послугами періодичного попиту*, на області – лише *спеціалізованого спрямування* й координаційного характеру розбудови соціуму на селі. Дотримуючи наведеної поетапності розбудови соціуму та обслуговування соціальними послугами селян на місцевому й регіональному рівнях, держава має контролювати діяльність усіх по вертикалі структур щодо реалізації їх повноважень і на цій основі формувати стратегію й соціальні орієнтири територіального розвитку на селі вже на державному рівні. Такі дії потребують, передусім, чіткого категорійного визначення розвитку сільських територій із відповідною їм системою показників та на цій основі розробки стратегії реалізації функціональних повноважень місцевих і самоврядних структур, які б забезпечили подолання сучасних кризових явищ у виробництві та розбудові соціальної сфери села й сільських територій.

Список використаних джерел

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь / Э.Б. Алаев. – М. : Мысль, 1983. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.
2. Булавка О.Г. Соціальні пріоритети розвитку сільської поселенської мережі в умовах становлення самоврядного управління / О.Г. Булавка // Управління комплексним розвитком агропромислового виробництва і сільських територій; за ред. П.Т. Саблука, М.Ф. Кропивка. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – С. 176-192.
3. Булавка О.Г. Формування нового механізму управління соціальним розвитком сільських територій на основі децентралізації – нагальна потреба сьогодення / Доп. на науково-методологічному семінарі „Розвиток сільських територій: науково-методологічні та практичні засади”. – Режим доступу: <http://www.iae.org.ua/presscentre/archnews/900--n-.html/>
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад і гол. ред. Бусел В.Т.] – К.; Ірпінь : „Перун”, 2001. – С. 532, 1241.
5. Регіональна економіка: словник-довідник; за ред. М.В. Підмогильного. – К. : НДІСЕП, 2004. – С. 155.
6. Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності", затверджений 17 лют. 2011 р. № 3038. – Відом. Верхов. Ради України (ВВР) від 26. 08. 2011 р. № 34 с.1544, ст. 343.
7. Закон України "Про генеральну схему планування території України", затверджений 7 лют. 2002 року № 3059-III. – Відом. Верхов. Ради України (ВВР) від 26. 07. 2002 р. № 30, ст. 204.
8. Прокопа І.В. Сільські території України: дослідження і регулювання розвитку / І.В. Прокопа // Економіка АПК. – 2007. – №6. – С. 50-59.
9. Развитие сельской местности. Теория и практика: учеб. пособие. – М.: Изд. МСХА, 2001. – 54 с.
10. Соціально-економічні проблеми розвитку українського села і сільських територій.: Матер. до Сьомих річних зб. Всеукр. конгр. вчених економістів-аграрників, 9-10 листоп. 2005 р. – К.: ННЦ ІАЕ, 2005. – 84 с.
11. Соціально-економічні засади розвитку сільських територій (економіка, підприємництво і менеджмент) : моногр. / [Малік М.Й., Кропивко М.Ф., Булавка О.Г. та ін.]; за ред. М.Й. Маліка. – К. : ННЦ ІАЕ, 2012. – 640 с.
12. Стратегічні напрями сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року / [Лупенко Ю.О., Малік М.Й., Булавка О.Г. та ін.]; за ред. Ю.О. Лупенка та О.Г. Булавки. – К.: ННЦ ІАЕ, 2013. – 74 с.
13. Юрчишин В.В. Сільські території, як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектора економіки / В.В. Юрчишин // Економіка АПК. – 2005. – №3(125). – С. 3-10.

Стаття надійшла до редакції 23.05.2016 р.

*

УДК 631.15:331.101.6



**В.С. ДІЄСПЕРОВ, доктор економічних наук,
головний науковий співробітник
Національний науковий центр
«Інститут аграрної економіки»**

Економіка сільськогосподарської праці

Постановка проблеми. Трудова діяльність – основа будь-якого виробництва, а працівники – основний його ресурс. Економічний стан держави, добробут суспільства визначаються, насамперед, використанням трудового ресурсу, а її слабкість характеризується відставанням від розвинутих країн за рівнем продуктивності праці та її оплати, масовим безробіттям. Актуальність даної

проблеми ні в кого сумніву не викликає. Проте у практиці організації економіки держави, більшості підприємств питання використання трудового ресурсу залишаються поза увагою, що стало особливо помітним, коли докорінно змінилася економічна політика, у центрі якої постав капітал. Історично доведена суперечність праці й капіталу має застерігати, щоб не було явного переважання інтересів одного з них.

© В.С. Дієсперов, 2016