



<https://doi.org/10.15407/eip2022.01.124>

УДК 332.05:314.92:338.242

JEL: O18; Q18; R23

Ігор Прокопа¹

СІЛЬСЬКА СКЛАДОВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ ЇХ ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ

Стаття присвячена оцінюванню місця сільських поселень і сільського населення в територіальних громадах (ТГ) – базовій ланці сучасного адміністративно-територіального устрою України та висвітленню передумов і напрямів інклюзивного розвитку сільських спільнот у цих громадах. Розкрито чинники формування ТГ, які зумовили їх нинішній склад і структуру, зазначено, що визначальну роль при їх створенні відіграли вагомі значення проєктованих показників чисельності жителів і площі території "спроможної" громади. Як наслідок, понад 2/3 сільських населених пунктів та 61% сільського населення увійшли до ТГ із центрами в міських поселеннях – містах і селищах міського типу. Багато міських і селищних ТГ об'єднують занадто велику кількість сіл, що дає підстави сумніватись у їх належності до територіальних утворень міського, а не інших типів. З використанням методологічних підходів до ідентифікації сільських територій у країнах ЄС здійснено класифікацію територіальних громад України за функціональною (а не адміністративною) ознакою. За показником густоти населення виокремлено громади з міським і сільським, а за показником частки сільських жителів у загальній кількості населення ТГ – з переважно міським, змішаним (місько-сільським) та переважно сільським характером їх територій; визначено розподіл сільських поселень і сільського населення за цими типами громад. Встановлено, що за обома показниками абсолютна більшість ТГ – це громади з сільським, або переважно сільським та сільсько-міським функціональним типом територій. Наголошується на тому, що саме на територіальні громади покладена основна відповідальність за розвиток їх територій і, отже, за

¹ Прокопа, Ігор Васильович – д-р екон. наук, проф., чл.-кор. НААН України, головний науковий співробітник відділу економіки і політики аграрних перетворень ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", (вул. Панаса Мирного, 26, Київ, 01011, Україна), ORCID: 0000-0002-3681-2655, e-mail: iprokopa@ukr.net



інклюзивний розвиток їх сільських спільнот і що у забезпеченні такого розвитку їм повинні сприяти органи влади в процесі реалізації різних видів державної політики, передусім аграрної та регіональної. Це передбачає насамперед активізацію підтримки сімейних селянських та фермерських господарств, особливо в малих і периферійних селах, поліпшення інфраструктурного облаштування сіл, а також розукрупнення ТГ з дуже великою кількістю сільських поселень та надання допомоги утвореним внаслідок цього новим громадам у їхньому самостійному функціонуванні².

Ключові слова: територіальні громади, сільське населення, сільські поселення, інклюзивний розвиток, ідентифікація сільських територій

У процесі реформи місцевого самоврядування в Україні сформована базова ланка (основа) адміністративно-територіального устрою держави – мережа міських, селищних і сільських об'єднаних територіальних громад. За невеликим винятком, до складу кожної територіальної громади (ТГ) увійшла чимала кількість сільських населених пунктів. За таких обставин розвиток ТГ на засадах інклюзивності вимагає особливої уваги і вживання спеціальних заходів з метою створення жителям сільських поселень сприятливих умов для участі в усіх сферах діяльності громади, забезпечення їм реального доступу до управління нею, а також до її ресурсів та вигід від їх використання. Це зумовлює необхідність удосконалення процесів регулювання сільського розвитку як на державному рівні, так і на рівні територіальних громад, що пов'язано з оцінкою "сільськості" ТГ (класифікацією за функціональним характером їх територій) і, отже, наукового розв'язання відповідних завдань.

Огляд досліджень. У статті розглядаються питання, які належать до різних наукових напрямів, в кожному з яких існують вагомні напрацювання. Становленню та функціонуванню територіальних громад як базової ланки вітчизняного адміністративно-територіального устрою присвячено наукові праці, авторами яких є В. Кравців, А. Павлюк, А. Ткачук, Ю. Ганущак, П. Жук, В. Борщевський та багато інших. Питання ідентифікації сільських територій розглядаються в публікаціях О. Барановського, Т. Зінчук, М. Маліка, В. Прушківського, О. Павлова, І. Сторонянської, Н. Хомюк, а інклюзивного розвитку – І. Бобух, О. Бородіної, А. Гриценка, О. Задой, І. Манцурова та ін. У межах перелічених напрямів автори розкривають актуальні для них теоретичні та прикладні завдання і пропонують їх вирішення, включаючи й розв'язання окремих проблем сільського соціуму. Водночас становище

² Публікацію підготовлено в рамках виконання НДР "Інклюзивність розвитку сільських громад у процесі децентралізації" (державний реєстраційний № 0120U100815).



сільських спільнот у територіальних громадах, виклики, можливості та шляхи їх інклюзивного розвитку поки що досліджені недостатньо.

Метою статті є визначення розподілу сільських поселень і сільського населення між територіальними громадами, створеними у процесі реформування місцевого самоврядування в Україні, ідентифікація на цій основі сільської складової базового рівня сучасного адміністративно-територіального устрою держави і окреслення основних напрямів забезпечення інклюзивного розвитку сільських спільнот у територіальних громадах.

Методика дослідження. Застосовані методи: узагальнення (при характеристиці умов і наслідків становлення мережі територіальних громад, огляді методичних підходів до визначення функціональних типів територій, оцінці місця сільських територій у стратегіях і планах розвитку національного господарства); абстрактно-логічний (при виборі критеріїв ідентифікації сільських територій на рівні ТГ); групування і систематизації (при визначенні розподілу сільських поселень і сільського населення за адміністративними і функціональними типами ТГ); аналізу і синтезу (при обґрунтуванні напрямів реалізації аграрної і регіональної політики, які сприятимуть інклюзивному розвитку сільських спільнот у територіальних громадах). На основі матеріалів офіційного порталу Верховної Ради України та сайту "Децентралізація" про адміністративно-територіальний устрій України, перелік населених пунктів, які увійшли до територіальних громад, площу і чисельність їх населення (у тому числі сільського), розміщених в Інтернеті, було сформовано базу даних про кожну ТГ станом на початок 2021 р. (пізніше дані про чисельність сільського населення в громадах на сайті "Децентралізація" були вилучені). З її використанням визначено розподіл сіл і сільського населення між ТГ та показники густоти населення і частки сільських жителів у його загальній чисельності по кожній громаді, необхідні для ідентифікації сільських територій.

Виклад основного матеріалу. У 2020 р. уряд України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня у складі 1469 територіальних громад, які покривали всю територію країни за винятком тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим. Формування цих громад відбувалося спочатку шляхом добровільного об'єднання сусідніх міських, селищних і сільських рад, а на завершальному етапі – створення об'єднаних громад (на основі тих рад, які не об'єдналися) урядовим рішенням. При об'єднанні мали враховуватись: здатність органів місцевого самоврядування вирішувати віднесені до їх компетенції питання; історичні, географічні, соціально-економічні, природні та інші особливості розвитку адміністративно-територіальних одиниць, їх фінансове забезпечення тощо. Визначальною ж умовою створення об'єднаних територіальних громад була їх *спроможність*, рівень якої попередньо оцінювався за п'ятьма критеріями: чисельність населення, яке постійно проживає на території громади; чисельність учнів у закладах загальної середньої освіти; площа території;

індекс податкоспроможності бюджету; частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади [1].

При визначенні рівня спроможності кожному критерію формально належала однакова частка впливу, однак насправді найвагомішими з них стали чисельність населення і площа території громади – інші три більшою чи меншою мірою залежні від перших двох. Важливу роль відіграла також встановлена Методикою послідовність визначення адміністративних центрів спроможних ТГ: 1) міста обласного значення та населені пункти – адміністративні центри районів; 2) населені пункти (села, селища, міста), які раніше мали статус адміністративних центрів районів; 3) інші населені пункти (села, селища, міста), територія яких не охоплюється зонами доступності потенційних адміністративних центрів, визначених у підпунктах 1 і 2. Зони доступності адміністративних центрів мали визначатися з урахуванням доступу до публічних послуг у відповідних сферах (зокрема часу прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги, що не мають перевищувати 20 хвилин), але відповідно до конкретних обставин цієї вимоги у ряді випадків можна було не дотримуватись.

Зазначене істотно вплинуло на те, що у структурі адміністративно-територіального устрою базового рівня переважають територіальні громади з адміністративними центрами в міських поселеннях – містах і селищах міського типу (сmt). Найбільша кількість сільських поселень – понад 35% зосереджена в селищних ТГ, до міських увійшло 33,5%, а до сільських – 31,3% усіх сільських поселень. Що ж стосується сільських мешканців, то 38,7% їх проживає в сільських територіальних громадах; на міські припадає 32,9%, а на селищні – 28,4% сільського населення. Середня людність одного сільського поселення у сільських ТГ становить 580 осіб, в міських – 462, а в селищних – 380 осіб: це значить, що до міських і селищних ТГ увійшло більше малих (малолюдних) сіл, ніж до сільських. Найбільші ж села у своїх місцевостях самі стали центрами територіальних громад [2].

У середньому на одну територіальну громаду в Україні припадає 19 сільських поселень, у т.ч. на міську – 24, селищну – 22, сільську – 13. Групування громад за кількістю сільських поселень показало, що 259 з них (18%) мають у своєму складі 26–50, а 72 (5,0%) – понад 50 сільських населених пунктів. До них входить 13,7 тис. сільських поселень (51,1% від загальної кількості), у яких проживає 4,4 млн осіб – 34,8% від усіх сільських жителів. Громади з великою (26–50) та надвеликою (понад 50) кількістю сіл – це в основному ТГ, центральними поселеннями яких є міста та селища міського типу; серед сільських громад їх усього 7,6% (47 громад). У міських ТГ частка великих і надвеликих громад досягає 36%, у них зосереджено 70,5% сільських поселень і 55,7% сільських жителів, що входять до цього адміністративного типу територіальних утворень. В селищних ТГ ці показники становлять відповідно 34%, 61,2 та 45,2%. Зазначене свідчить про те, що частина міських і селищних ТГ насправді є територіальними



утвореннями (територіями) не міського, а інших типів. А це, своєю чергою, зумовлює необхідність розмежування громад не лише за статусом їх адміністративних центрів, а й за функціональним характером територій.

Існуючі у світі методичні підходи до визначення функціонального типу територій достатньо повно розкриті в публікаціях [3–5]. Типологізація здійснюється зазвичай для територій, наближених за величиною до третього рівня європейської статистичної номенклатури територіальних одиниць NUTS 3 – територіальних утворень із чисельністю жителів 150–800 тис. осіб (відповідає рівню TL 3 територіальної класифікації ОЕСР), а також адміністративних одиниць рівня LAU 2 – населені пункти та муніципалітети.

Методики типології регіонів ЄС для територій рівня NUTS 3 (TL 3) розроблені як Євростатом, так і ОЕСР. Вони передбачають поділ регіонів на переважно міські, проміжні (місько-сільські) і переважно сільські за різними частками населення, яке проживає у містах і в сільській місцевості. При цьому за методикою Євростату регіони рівня NUTS 3 спочатку (перший етап) поділяють на квадрати зі стороною 1 км і визначають у них густоту населення. Якщо в квадраті густота населення перевищує 300 осіб на 1 кв. км, виділяють групу (осередок) із прилеглих до нього восьми квадратів. За умови, коли в такому осередку нараховується не менше 5 тис. жителів, а густота населення перевищує 300 осіб на 1 кв. км, він вважається міською територією; осередки ж, які не відповідають зазначеним вимогам, відносяться до сільських. На другому етапі з урахуванням співвідношення жителів міських і сільських осередків визначають функціональний тип регіону: переважно сільський – із часткою жителів сільських осередків, більшою за 50%; проміжний – із часткою цих жителів у 20–50%; переважно міський – із часткою жителів сільських осередків, меншою за 20%. Враховуються й деякі додаткові критерії, зокрема наявність міст із кількістю жителів понад 500 тис. осіб (при уточненні поділу в частині "переважно міські – змішані" території) і з кількістю жителів понад 200 тис. осіб (при уточненні поділу в частині "змішані – переважно сільські" території) [6, с. 14–20]. Схожою є й методика ОЕСР для регіонів рівня TL 3, але вона не передбачає попередньої розбивки їх територій на квадрати розміром 1х1 км.

В Україні була спроба використання європейського досвіду ідентифікації функціональних типів регіонів рівня NUTS 3 для типологізації територій колишніх адміністративних районів (до їх ліквідації у 2020 р.) [7], хоча не всі вони відповідали умовам цього рівня. Очевидно, з часом його можна буде використати при розв'язанні аналогічного завдання на рівні новоутворених районів, але це питання потребує окремого розгляду. Водночас ним доцільно скористатися для оцінки сільської складової (і, зрештою, уточнення функціонального типу) міських та селищних територіальних громад за показниками щільності населення та частки сільських жителів у його складі.

Територіальні громади України відносяться до рівня LAU 2, хоч у незначній частині з них – переважно обласних центрах і великих містах з



прилеглими поселеннями – чисельність жителів перевищує 150 тис. осіб. Згідно з методикою ОЕСР, адміністративна одиниця рівня LAU 2 класифікується як сільська, якщо густота населення на її території становить менше 150 осіб на 1 кв. км; якщо ж більше, то вона вважається міською. В Україні у понад 89% територіальних громад густота (щільність) жителів не досягає 150 осіб на 1 кв. км, отже функціональний характер їх територій за методикою ОЕСР має бути визнаний як сільський. Серед сільських ТГ частка громад із сільським функціональним характером територій за цією методикою становить 98%, серед селищних – 97% і серед міських – 67%.

Дослідники зауважують, що істотною вадою зазначеного підходу до поділу територій на міські й сільські є неврахування нерівномірності заселення території країни. Така нерівномірність характерна і для України, що зумовлює рівень і пояснює специфіку наведених вище показників. Так, до числа адміністративно-територіальних одиниць базового рівня з міським функціональним характером територій (густотою жителів понад 150 осіб на 1 кв. км) відноситься менше третини *міських* територіальних громад. Це переважно ті ТГ, які утворені лише на базі міста без інших поселень або сформовані у складі обласних центрів та інших великих міст і прилеглих до них сіл і смт (Дніпропетровська, Донецька, Київська, Харківська та інші області) або міські громади густонаселених місцевостей (Закарпатська, Львівська, Одеська області). З іншого боку, у 33% міських ТГ густота населення не досягає 50 осіб, а ще у 26% перебуває в межах 50–100 осіб на 1 кв. км.

Що ж стосується *сільських* територіальних громад, то у 78% з них густота жителів у 2021 р. не перевищувала 50 осіб на 1 кв. км, у т.ч. в 47% була меншою від 25 осіб. Регіонами з найбільшим поширенням сільських (а також селищних) ТГ зі щільністю жителів до 25 осіб на 1 кв. км є Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Кіровоградська, Луганська, Сумська, Харківська, Херсонська, Чернігівська області. Водночас у 16 ТГ з адміністративним центром у сільських поселеннях густота жителів перевищує 150 осіб на 1 кв. км, тобто за методичним підходом ОЕСР функціональний характер їх територій характеризується як міський. Це, зокрема, чотири громади в Закарпатській і чотири у Львівській областях, три – у Київській, по дві – в Івано-Франківській та Одеській і одна в Чернівецькій області. Серед *селищних* територіальних громад, території абсолютної більшості яких відносяться до сільського функціонального типу, 76% мають густоту жителів до 50, у т.ч. 36% – меншу за 25 осіб на 1 кв. км. І лише 14 селищних ТГ (по чотири в Закарпатській та Харківській і по три в Київській та Одеській областях) за методикою ОЕСР відносяться до міських адміністративно-територіальних утворень – густота їх населення перевищує 150 осіб на 1 кв. км.

Дещо інші результати дає розподіл територіальних громад за часткою сільських жителів у складі їх населення: до 20% – із переважно міським функціональним характером, 20,1–50,0% – із проміжним (місько-сільським) і понад 50% – із переважно сільським функціональним характером територій. Оскільки в усіх (за мізерним винятком) сільських ТГ частка сільського



населення становить 100%, відповідні розрахунки здійснені для міських і селищних громад (табл. 1).

Таблиця 1

Міські та селищні територіальні громади з різною часткою сільського населення у їх складі

Показник	Міські громади		Селищні громади	
	кількість	%	кількість	%
Усього територіальних громад у т.ч. із часткою сільського населення:	380	100,0	433	100,0
– до 20%	136	35,8	21	4,8
– 20,1–50,0%	122	32,1	97	22,4
– понад 50%	122	32,1	315	72,8
Кількість сільських поселень, од. у т.ч. в громадах із часткою сільського населення:	8979	100,0	9416	100,0
– до 20%	1139	12,7	74	0,8
– 20,1–50,0%	3370	37,5	1460	15,5
– понад 50%	4470	49,8	7882	83,7
Кількість сільських жителів, тис. осіб у т.ч. в громадах із часткою сільського населення:	4144,8	100,0	3579,1	100,0
– до 20%	570,7	13,8	30,9	0,9
– 20,1–50,0%	1351,7	32,6	454,5	12,7
– понад 50%	2222,4	53,6	3093,7	86,4

Джерело: розраховано за даними офіційного порталу Верховної Ради України та сайту "Децентралізація". URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>

Як видно з даних табл. 1, за показником частки сільського населення у складі жителів ТГ 35,8% громад з адміністративним центром у містах за функціональним характером їх території можна віднести до переважно міських, 32,1% – до змішаних місько-сільських і ще 32,1% – до переважно сільських. Закономірно, що найбільше сільських поселень (49,8%) і сільських жителів (53,6%) усіх цих ТГ зосереджено саме в громадах із переважно сільським характером території. Близько третини сільського населення і трохи більше третини сіл, включених до складу міських ТГ, припадає на громади зі змішаним місько-сільським характером територій і лише відповідно 14 і 13% – на громади з переважно міським характером. Показово, що лише 28 із 136 міських ТГ із переважно міським характером територій не мають у своєму складі сіл і, відповідно, сільського населення.

Серед селищних громад лише 4,8% є такими, де частка сільського населення у загальній чисельності їх жителів не перевищує 20%, тобто їх території мають переважно міський характер. На них припадає всього 0,8% сіл і 0,9% сільського населення усіх селищних ТГ. Більша



вага – 22,4% селищних громад зі змішаним місько-сільським характером територій; вони також акумулюють менші порівняно з цим показником кількості сіл і чисельність сільського населення селищного загалу. Основна ж частина селищних ТГ – це території з переважно сільським функціональним характером, у них зосереджено майже 84% сіл і понад 86% сільського населення всіх селищних територіальних громад.

Як уже зазначалося, вагома частина міських і селищних ТГ мають у своєму складі велику (26–50) і надвелику (понад 50) кількість сільських населених пунктів. Це в основному громади з переважно сільським функціональним характером територій. Із 148 селищних громад із 26 і більшою кількістю сільських поселень 87% мають території з переважно сільським, а решта 13% – із сільсько-міським функціональним характером. Із 136 міських ТГ з великою і надвеликою кількістю сіл 58% громад мають території з переважно сільським, 38% – з сільсько-міським і 4% – з переважно міським характером. Прикладом останніх є Полтавська міська територіальна громада, до складу якої увійшло 55 сіл.

Виокремлення міських і селищних громад з різним типом їх територій дає можливість охарактеризувати функціональний характер усієї сукупності сучасних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. З урахуванням того, що території сільських ТГ є сільськими, частка всіх територіальних громад з переважно сільським функціональним типом їх територій досягає майже 74%. У цих громадах зосереджено 77,5% сільських населених пунктів і 80,9% сільського населення. Частка ТГ зі змішаним (місько-сільським) типом територій становить 15%, а з переважно міським – 11% від їх загальної кількості. На них припадає відповідно 18,0 та 4,5% сільських поселень і 14,3 та 4,8% сільського населення (табл. 2).

Таблиця 2

Розподіл сільських поселень і сільського населення за функціональними типами територіальних громад

Показник	Усі ТГ	У т.ч. з функціональним типом територій		
		переважно міським	місько-сільським	переважно сільським
Кількість територіальних громад, од.:				
– міських	380	136	122	122
– селищних	433	21	97	315
– сільських	625	-	-	625
Разом	1438	157	219	1062
у % до загального підсумку	100,0	10,9	15,2	73,9



Закінчення табл. 2

Розподіл по громадах з різним функціональним типом:				
– сільських поселень, %	100,0	4,5	18,0	77,5
– сільського населення, %	100,0	4,8	14,3	80,9
Частка сільського населення у загальній кількості жителів, %	35,8	3,5	35,5	78,2
Кількість жителів у розрахунку на одне село, осіб	470	496	374	491

Джерело: розраховано за даними офіційного порталу Верховної Ради України та сайту "Децентралізація". URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>

Необхідність ідентифікації сільської складової територіальних громад зумовлена тим, що на громади покладено основну відповідальність за розвиток своїх територій і, отже, через них мають реалізуватися заходи різних видів державної політики щодо регулювання цього розвитку, зокрема й щодо забезпечення його інклюзивності. Розвиток сільських територій є однією з цілей регіональної та аграрної політики держави, їх специфіка повинна враховуватися бюджетною політикою, галузями соціальної сфери, інженерної інфраструктури тощо. При цьому слід орієнтуватися не на адміністративний тип ТГ, а на функціональний характер їх територій. Зі свого боку, збереження сільських поселень, у т.ч. найменших і найвіддаленіших, залучення їх жителів (сільських спільнот) до економічної, соціальної та суспільно-політичної сфер мали би стати одним із найвагоміших напрямів інклюзивного розвитку всіх територіальних громад – сільських, селищних, міських. На жаль, досягненню зазначеної мети, попри її декларування в окремих документах, поки що не приділяється достатня увага як на державному, так і на місцевому рівнях.

У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. у межах операційної цілі "Збереження навколишнього природного середовища та стале використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень)" виокремлено два напрями, що стосуються сільської проблематики. Один з них – *Розвиток сільських територій* – містить перелік 17 завдань, частину яких можна трактувати як такі, що опосередковано, а окремі – безпосередньо спрямовані на збереження і розвиток сільських спільнот. Серед останніх, наприклад, заходи "Стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва на сільських територіях, насамперед віддалених та з низькою щільністю населення..." та "Створення умов для стимулювання переселення на сільські території жителів міст, які планують розпочати провадження підприємницької діяльності". За напрямом *Протидія кризам на територіях з особливими проблемами розвитку* передбачено вісім завдань, які стосуються усіх проблемних територій, у т.ч. сільських, а один з них – "Запровадження державної підтримки переселення сімей на території з низькою щільністю

населення" спрямований на поліпшення демографічного складу сільських спільнот [8].

Разом із цим виконання зазначених завдань, схоже, відкладається. Принаймні у Плані заходів на 2021–2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України, у межах згаданої вище операційної цілі йдеться лише про вдосконалення законодавства щодо підтримки фермерських господарств, правових умов розвитку сільського туризму та про створення передумов для прийняття і виконання програм розвитку проблемних територій [9].

У межах формування та реалізації аграрної політики органи влади також періодично ухвалювали нормативно-правові акти щодо розвитку сільських територій [10, 11]. У них передбачались відповідні заходи з удосконалення виробничої та соціальної сфер, підвищення рівня життя на селі, однак без акцентування на поселенських аспектах. Про один із цих аспектів йдеться у проєкті Концепції сільського розвитку до 2030 року, оприлюдненому для громадського обговорення Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [12], але у дещо сумнівному контексті. Тут одним із шляхів розв'язання існуючих проблем села визначено "формування оптимальної сільської поселенської мережі та покращення відтворення людності на селі". Зважаючи на те, що поняття "оптимізація мережі" назагал сприймається як її згортання, таку цільову установку можна трактувати як повернення до засудженої свого часу практики виокремлення "неперспективних" сіл та сприяння їх самоліквідації, що суперечить суті інклюзивного розвитку. На жаль, і на рівні територіальних громад досягненню цілей інклюзивного розвитку, особливо щодо жителів малих і периферійних сільських поселень, не приділяється належна (а у багатьох випадках – ніяка) увага.

Визначальний вплив аграрної політики на інклюзивний розвиток сільських спільнот пояснюється тим, що не тільки поліпшення якості їхнього життя, а й їхнє збереження тісно пов'язані із збалансуванням в аграрному секторі двох технологічних типів сільського господарства – індустріалізованого і зрівноваженого. Дослідники застерігають, що індустріальний тип господарювання на землі веде до зіткнення з поселенською мережею і призводить або до ліквідації сіл шляхом планової корекції розселення, або до не спланованої, але фактичної деградації природно-ландшафтних і оздоровчих якостей середовища та урбанізації села [13, с. 26–35]. Основу ж зрівноваженого (екологічного) сільськогосподарського виробництва становлять сімейні селянські й фермерські господарства. Їх величина має ліміт зростання, не допускає надмірної концентрації землі й, отже, зумовлює розосередження господарств та збереження поселень на сільських територіях.

Таким чином, створення умов для поширення селянсько-фермерського типу господарювання сприятиме інклюзивному розвитку територіальних громад із сільськими спільнотами. Це потребує перезавантаження державної



аграрної політики: вона повинна передбачати реалізацію відповідних заходів як на державному, так і на місцевому рівнях.

У частині загальнодержавних заходів насамперед варто забезпечити реалізацію положень Закону України "Про фермерське господарство" щодо надання допомоги з державного бюджету: новоствореним фермерським господарствам у трудонедостатніх (малолюдних, периферійних) селах; переселенцям, які створюють у таких селах фермерські господарства; фермерським господарствам із відокремленими садибами. Додатковими стимулами можуть стати спеціальна підтримка молодих голів фермерських господарств, малих господарств, що здійснюють органічне виробництво, тощо. Має бути також кардинально поліпшений доступ суб'єктів господарювання у таких селах до об'єктів ринкової інфраструктури, а їх жителів – до суспільних та консультативно-дорадчих послуг, що вимагає істотної модернізації дорожньо-транспортної мережі.

Фактично йдеться про створення сприятливих умов та заохочення жителів малих і периферійних сіл до господарювання на землі за місцем проживання, а також до добровільного переселення у такі села осіб (сімей), які захотіли б організувати фермерське господарство. Щодо останнього, то варто підтримувати ініціативи, пропагувати та сприяти поширенню досвіду тих громад, які залучають переселенців у свої села з метою як сімейного господарювання, так і інших видів діяльності [14, 15]. Разом із цим щоб такі ініціативи могли реалізуватися, а досвід поширюватися, вони повинні спиратися на державну підтримку, про яку йшлося вище, а також (і насамперед) на преференції для малих виробників сільськогосподарської продукції у доступі до земельних ресурсів. У зв'язку з цим у процесі вдосконалення законодавства про ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення необхідно передбачити переважне право на придбання земельних ділянок для громадян України, які проживають на території розміщення цих ділянок або на недалекій відстані від них.

Посилення впливу регіональної політики на інклюзивний розвиток сільських спільнот пов'язане з удосконаленням регулювання базового рівня адміністративно-територіального устрою за такими напрямками.

➤ Розукрупнення надвеликих і великих територіальних громад та виділення з їх складу однієї чи декількох нових сільських територіальних громад. Адміністративне об'єднання значної кількості населених пунктів в одну громаду фахівці справедливо вважають однією з помилок завершального етапу формування мережі адміністративно-територіальних одиниць базового рівня [16]. Розукрупнення надто великих громад означатиме виправлення цієї помилки. При цьому доцільно скоригувати вимоги до параметрів виокремлюваних громад і передбачити надання їм допомоги у досягненні встановлених критеріїв спроможності.

➤ Відновлення субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку територіальних громад і вдосконалення порядку її



виділення. Доцільно зберегти підхід, за яким сума субвенції визначається відповідно до розміру території громади та чисельності її сільського населення і доповнити формулу розрахунку цієї суми врахуванням кількості жителів сіл з ускладненим доступом до центрів надання послуг (малих, периферійних тощо) [17, с. 170–172, 210–211]. Субвенцію доцільно спрямовувати виключно на підтримку проєктів, пов'язаних зі збереженням сільських спільнот і поліпшенням якості їхнього життя.

➤ Вдосконалення інституту старост і підвищення ролі старостинських округів у інклюзивному розвитку територіальних громад. Інституту старост належить визначальна роль у залученні сільських спільнот до економічного, соціального і громадсько-політичного розвитку громад, тому староста повинен бути максимально інтегрований, по-перше, у життя старостинського округу і, по-друге, в діяльність органу самоврядування територіальної громади.

Висновки

Одним із завдань територіальних громад, які в результаті реформи місцевого самоврядування стали основою адміністративно-територіального устрою України, є створення умов для реалізації жителями усіх їх населених пунктів, особливо малих і периферійних сіл, своїх економічних інтересів, задоволення соціальних і суспільно-політичних потреб без зміни місця проживання. Це потребує забезпечення інклюзивного розвитку громади, за якого жодна з її поселенських спільнот не залишатиметься без уваги. Особлива актуальність зазначеного завдання зумовлена тим, що в Україні зберігається сформована в попередні історичні періоди тенденція до згортання сільської поселенської мережі, а значна частина територіальних громад об'єднує надто велику кількість сільських поселень.

Серед нинішніх адміністративно-територіальних утворень базового рівня більшість (понад 56%) – територіальні громади з адміністративними центрами у міських поселеннях: містах і селищах міського типу. До їх складу входять понад 2/3 сільських населених пунктів і понад 61% сільського населення. Водночас за функціональним характером територій, визначеним з використанням європейських підходів, майже 74% ТГ мають території переважно сільського, 15% – змішаного сільсько-міського і лише 11% – переважно міського типів. Громади з переважно сільським і змішаним сільсько-міським типами територій охоплюють понад 95% сільських населених пунктів і сільського населення. Отже, базовий рівень адміністративно-територіального устрою України – це території переважачого сільського функціонального характеру, тому інклюзивному сільському розвитку повинна приділятися підвищена увага як державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

Збереження сільських спільнот і підвищення якості їх життя як напрям інклюзивного розвитку територіальних громад, окрім спрямування у це русло діяльності самих громад, потребує активного сприяння в межах різних видів державної політики, насамперед аграрної і регіональної. Щодо аграрної



політики це пов'язано із забезпеченням виконання положень чинних нормативно-правових актів і запровадженням нових заходів з підтримки селянсько-фермерського типу господарювання, особливо в малих та периферійних селах. У частині ж регіональної політики актуальним залишається поліпшення структурного складу територіальних громад (зокрема розукрупнення ТГ з дуже великою кількістю сіл), відновлення і вдосконалення порядку використання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку ТГ, підвищення ролі старостинських округів у забезпеченні інклюзивного розвитку територіальних громад.

Надійшла до редакції 12.02.2022 р.

Прорецензовано 18.02.2022 р.

P.S. на 03.04.2022.

Оскільки стаття написана до нападу РФ на Україну, цей факт не міг бути врахований при висвітленні порушень у ній питань. Осмислюючи їх із позицій сьогодення, можна зазначити таке. Воєнні дії та спричинені ними наслідки зумовляють відчутні зміни в чисельності та структурі (у т.ч. в частині розподілу на міських-сільських жителів) населення територіальних громад. Водночас наявність значної частини сільських ТГ і вагомої частки сільської складової в міських та селищних ТГ, очевидно, позитивно впливатиме на стійкість функціонування базового рівня адміністративно-територіального устрою держави в умовах воєнного стану. Так, якщо у міській ТГ, яка перебуває в зоні воєнних дій, є певна кількість сіл, зокрема малих і віддалених (де зазвичай є вільні житлові будинки), можна використати їх ресурсний потенціал для розосередження населення, організації виробництва сільськогосподарської продукції з метою продовольчого самозабезпечення тощо. Разом із цим у ТГ з надмірно великою кількістю поселень ці переваги нівелюватимуться складністю комунікації між представниками різних органів і організацій та їх жителями. У безпечніших регіонах сільські поселення можуть стати місцем прихистку для тимчасово переміщених осіб. Суворая реальність нинішнього часу підтвердить або спростує ці припущення, але її уроки мають бути враховані при вдосконаленні мережі територіальних громад у післявоєнний період.

Список використаних джерел

1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад" від 08.04.2015 р. №214 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. №34). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>
2. Бородіна О.М., Прокопа І.В., Фраєр О.В. Оцінка інклюзивності сільських спільнот у складі територіальних громад: кейс Локачинської ТГ. *Український соціум*. 2021. №4. С. 85–96. С. 88. <https://doi.org/10.15407/socium2021.04.085>



3. Мілберт А. Типізація місто – сільська місцевість для моніторингу міських та сільських регіонів Німеччини. URL: <https://drive.google.com/file/d/1eaQcW81iu41wbj7Dd20hgEHmI-E9MSyN/view>
4. Borawska M. Obszary wiejskie w statystyce publicznej. URL: http://rocznikikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z44_20.pdf
5. Сторонянська І.З., Патицька Х.О. Методичні підходи до ідентифікації сільських територій: світова практика. *Економіка АПК*. 2020. № 5. С. 97–107. URL: <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202005097>
6. Kowalka E., Klimanek T. Obszary wiejskie wojewodstwa wielkopolskiego i ich mieszkancy. Urząd Statystyczny w Poznaniu. Poznan, 2015. URL: <https://docplayer.pl/19455506-Ewa-kowalka-tomasz-klimanek.html>
7. Функціональні типи територій як об'єкт державної регіональної політики: методичні підходи до ідентифікації: науково-аналітична доповідь / наук. ред. д.е.н. проф. Сторонянська І.З. Львів: ІРД НАНУ, 2020. 150 с. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/020200041.pdf>
8. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Деякі питання реалізації у 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки" від 12 травня 2021 року №497. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text>
10. Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 року №121-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/243284431>;
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції розвитку сільських територій" від 23 вересня 2015 р. №995-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#Text>
12. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції сільського розвитку до 2030 року". URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=a707d9ff-0c4b-4b8b-8d84-3f9a994ee729&title=ProektRozporiadzhenniaKabinetuMinistrivUkraini-proSkhvale>
13. Kowicki M. Wies przyslosci jako alternatywa osadnictwa miasta / Politehnika Krakowska im. Tadeusza Kosciuszki. Krakow, 1997. URL: [Kowicki M. – Wies Przyslosci. pdf \(SECURED\)](#)
14. Приїжджайте до нас жити. *Рідне село*. 24.02.2021. №4 (221). URL: <https://doi.org/10.2307/j.ctv23985hj.13>
15. Безплатні хати як бонус за відродження села. На Вінниччині запрошують жити переселенців та багатодітні родини. URL: <https://www.vinnitsa.info/news/bezplatni-khaty-yak-bonus-za-vidrozhennya-sela-na-vinnychchyni-zaprosuyut-zhyty-pereselentsiv-ta-bahatoditni-rodyny-foto.html>
16. Ткачук А. Чорна кішка децентралізації. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/chorna-kishka-detsentralizatsiji.html>
17. Справедливість у доступі до земельних ресурсів і вигід від їх використання на сільських територіях: монографія: книга 1. *Просторова справедливість у землекористуванні та сталому сільському розвитку: у 2-х книгах* / за ред. д-ра екон. наук, проф., чл.-кор. НАН України О.М. Бородіної; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". Київ, 2021. 225 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/350.pdf>



Ihor Prokopa³

**RURAL COMPONENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE
CONTEXT OF THEIR INCLUSIVE DEVELOPMENT**

The article deals with assessing the place of rural settlements and rural population in territorial communities (TC) - the basic link of the modern administrative-territorial structure of Ukraine and highlighting the preconditions and guidelines of inclusive development of rural population in these communities. The author reveals the factors of TC formation that determined their present composition and structure. It is noted that in their creation the decisive role was played by the important values of the projected indicators of population number and area of the "affluent" community. As a result, more than 2/3 of rural settlements and 61% of the rural population joined the TCs with centers in urban settlements (towns and urban-type settlements). Many urban and semi-urban TCs unite too many villages, which gives reason to question their belonging to urban territorial units, and no other types. Using methodological approaches to the identification of rural areas in the EU, the author compiles a classification of Ukrainian territorial communities on a functional (rather than administrative) basis. In terms of population density, the author separates communities with urban and rural population, and in terms of the share of rural residents in the TC's total population – those with predominantly urban, mixed (urban-rural) and predominantly rural nature of their territories. The distribution of rural settlements and rural population by these types of communities is carried out. In terms of both indicators, the absolute majority of TCs are communities with rural, or mostly rural and rural-urban functional type of territories. The author emphasizes that territorial communities have the main responsibility for the development of their territories and, consequently, for the inclusive development of their rural communities, and that the authorities should assist them in promoting such development by implementing various public policies, especially agricultural and regional ones. This includes, first of all, intensifying support for family and commercial farms, especially in small and peripheral villages, improving rural infrastructure, as well as unbundling TCs with a very large number

³ **Prokopa, Ihor Vasyliovych** – Doctor of Economics, Prof., Corresponding Member NAAS of Ukraine, Chief Researcher, Department of Economics and Policy of Agrarian Reforms, State Institution "Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine" (26, Panasa Myrnoho str., Kyiv, 01011, Ukraine), ORCID: 0000-0002-3681-2655, e-mail: iprokopa@ukr.net



of rural settlements and assisting new communities in their independent functioning⁴.

Keywords: territorial communities, rural population, rural settlements, inclusive development, identification of rural areas

References

1. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Methodology for the Formation of Captive Territorial Communities" dated 08.04.2015 No. 214. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
2. Borodina, O.M., Prokopa, I.V., Fraier, O.V. (2021). The assessment of rural communities' inclusiveness within territorial communities: the case of Lokachynska TC. *Ukr. socium – Ukrainian society*, 4, 85-96. <https://doi.org/10.15407/socium2021.04.085> [in Ukrainian].
3. Milbert, A. Typing city - a rural area for monitoring of urban and rural regions of Germany. Retrieved from <https://drive.google.com/file/d/1eaQcW81iu41wbj7Dd20hgEHmI-E9MSyN/view> [in Ukrainian].
4. Borawska, M. Obszary wiejskie w statystyce publicznej. Retrieved from http://rocznikikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z44_20.pdf [in Polish].
5. Storonians'ka, I.Z., Patyts'ka, Kh.O. (2020). Methodological approaches to the identification of rural areas: world practice. *Ekonomika APK – Economics of the agro-industrial complex*, 5, 97-107. <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202005097> [in Ukrainian].
6. Kowalka, E., Klimanek, T. (2015). Obszary wiejskie wojewodstwa wielkopolskiego i ich mieszkancy. Urząd Statystyczny w Poznaniu. Poznan. Retrieved from <https://docplayer.pl/19455506-Ewa-kowalka-tomasz-klimanek.html> [in Polish].
7. Storonians'ka, I.Z. (Ed.) (2020). Functional types of territories as an object of state regional policy: methodical approaches to identification. Lviv. Retrieved from <https://ird.gov.ua/irdp/020200041.pdf> [in Ukrainian].
8. State Strategy for Regional Development for 2021-2027. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
9. Some issues of realization in 2021-2023 of the State Regional Development Strategy for 2021-2027. The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 12, 2021, No. 497. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
10. The concept of the State Target Program of Sustainable Development of Rural Territories for the period up to 2020. Approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 3, 2010 No.121- r. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/243284431> [in Ukrainian].
11. On approval of the concept of development of rural areas. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 23, 2015 No. 995-r. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

⁴ The publication was prepared within the research project on "Inclusiveness of rural community development in the process of decentralization" (State Registration No 0120U100815).



12. Project of the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Concept of Rural Development by 2030". Retrieved from <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=a707d9ff-0c4b-4b8b-8d84-3f9a994ee729&title=ProektRozporiadzhenniaKabinetuMinistrivUkraini-proSkhvale> [in Ukrainian].
13. Kowicki, M. (1997). *Wies przyslosci jako alternatywa osadnictwa miasta*. Politehnika Krakowska im. Tadeusza Kosciuszki. Krakow. URL: Kowicki M. – *Wies Przyslosci*. pdf (SECURED) [in Polish].
14. Come to us to live (2021, Feb. 24). *Ridne selo – Home village*, 4 (221). <https://doi.org/10.2307/j.ctv23985hj.13> [in Ukrainian].
15. Free houses as a bonus for the revival of the village. Vinnytsia region is invited to live migrants and large families. Retrieved from <https://www.vinnitsa.info/news/bezplatni-khaty-yak-bonus-za-vidrozhennya-sela-na-vinnychchyni-zaprosuyut-zhyty-pereselentsiv-ta-bahatoditni-rodyny-foto.html> [in Ukrainian].
16. Tkachuk, A. Black Cat Decentralization. Retrieved from <https://zn.ua/ukr/internal/chorna-kishka-detsentralizatsiji.html> [in Ukrainian].
17. Borodina, O.M. (Ed.) (2021). Justice in access to land resources and benefits from their use in rural areas. In *Spatial justice in land use and sustainable rural development: in 2 books*. Institute for economics and forecasting, NAS of Ukraine. Kyiv. Retrieved from <http://ief.org.ua/docs/mg/350.pdf> [in Ukrainian].

Підписано до друку 03.04.2022 р.