

УДК 340.1:342:25

*О.С. Мельничук*, канд. юрид. наук, доцент  
 Національний університет «Одеська юридична академія»  
 кафедра теорії держави і права  
 Фонтанська дорога, 23, Одеса, 65009, Україна

## ПЕРИФЕРІЯ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ ТА ЇЇ ПРАВОВЕ ОФОРМЛЕННЯ

У статті досліджується теоретико-правова проблематика інституціоналізації периферійних територій в Україні. Периферія розглядається як частина правового та державного простору, яка є юридично, політично та економічно залежною від центру. Перспективність правової урбаністики у дослідженні правового оформлення периферії дозволяє виявити основні параметри її розвитку та взаємин із центрами.

**Ключові слова:** центр-периферійні відносини, правова урбаністика, периферія, правове оформлення периферії.

**Постановка проблеми.** Одним із перспективних та прогресивних напрямів розвитку сучасної юриспруденції як на рівні загальнотеоретичних узагальнень, так і в площині практики правового життя є правова урбаністика, яка формується як міждисциплінарне учення про інституціоналізацію просторових характеристик права. Нерівномірність правового впливу, пов'язана з факторами правосвідомості, правової ментальності та традицій, специфікою нормативних моделей правової поведінки тощо, вимагає з'ясування того, наскільки глибокою є відмінність у правовому розвитку урбанізованих та периферійних територій. У цьому контексті актуальними стають проблеми становлення міського права, а також питання правової комунікації між містами як центрами та периферійними територіями. Саме тому використання методології центр-периферійних відносин при аналізі ролі міст у формуванні державного простору, у тому числі, в Україні, вимагає звернення не лише до проблем правового оформлення міст в аспекті їх інституціоналізації як центрів правового та державного розвитку, але й становлення сучасного образу периферії, яка також відіграє свою роль у змістовному наповненні правового та державного простору.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика правового оформлення периферій в юридичній науці досліджується вкрай нечасто. Можна констатувати наявність наукових розробок специфіки та соціальної ролі периферії в соціології, економічній географії та політології. Зокрема, вельми важливу методологічну роль відіграють роботи І. Пилипенка, М. Дністрянського, І. Міщенко, О. Гафурової, О. Павлова та ін.

**Мета статті** полягає у виявленні основних напрямів та проблем правового оформлення периферії в правовому просторі України.

**Виклад основного матеріалу.** Справедливими виглядають зауваження спеціалістів у царині суспільної географії – наукової дисципліни, що часто розглядається як один із структурних елементів урбаністики. Вони підкреслюють, що незважаючи на наявність регіонів різних форм, типів, видів, масштабів, їх центр-периферійна будова в багатьох випадках відзначається спільними рисами, ознаками, проблемами. У суспільній географії основним об'єктом дослідження зазвичай є центр і центральність (місця, події, явища, процеси тощо). Хоча традиційно (і, мабуть, вірно) вважати, що більший вплив на суспільний розвиток мають центри, разом із тим, периферійних регіонів за площею, кількістю більше і вони різноманітніші за своїми типами, видами, геопросторовими масштабами. Відповідно, периферія як складний і неоднозначний об'єкт дослідження потребує окремої уваги. Недостатня теоретико-методологічна розробленість цього питання у вітчизняній суспільній географії ставить окреме завдання дослідження – проведення систематики периферій та периферійності [1, с. 141]. При цьому часто можна зустріти підхід, відповідно до якого периферія у суспільному значенні – це частина суспільного простору, в межах якої швидкість суспільних процесів мінімальна або їх вектор не співпадає з век-

тором розвитку ядер суспільного життя, до яких відносяться, передусім, великі та середні міста [2, с. 85].

Варто при цьому враховувати ту обставину, що, на думку І. О. Пилипенка, генетично слід розрізняти «центр – периферію» як: базові (природні, геопросторові – результат топологічної і, як наслідок, метричної неоднорідності і самоорганізації геопростору) та похідні (штучні, управлінські – результат суспільно свідомого надання центральних або периферійних функцій місцям з певними топологічними та метричними характеристиками) [3, с. 47]. Таке розмежування є надзвичайно важливим і в контексті нашого дослідження, оскільки воно дозволяє продемонструвати, як наділення тим або іншим смислом різних міст сприяє їх становленню як центрів, або ж навпаки – втрати ними центральної ролі в загальнодержавному, регіональному чи локальному масштабі. Дійсно, як видається, в соціальній організації простору центри часто виділяються саме за рахунок символічної функції розташованих в них об'єктів, а не за рахунок суто геометричної центрованості зон (наприклад, у більшості українських міст таку символічну функцію часто виконують будівлі районних чи обласних рад, які розташовані, як правило, на одній з центральних вулиць).

Думається, що зміст більшості проблем, пов'язаних з правовою інституціоналізацією периферії в Україні, має два основних виміри. По-перше, слід усвідомлювати, що взаємозалежність центру та периферії виражається на багатьох рівнях: глобальному (коли ідеться про багатополярну світобудову з багатьма центрами впливу на геополітичну ситуацію у світі в цілому), глокальному або регіональному (наприклад, центр Європи в географічному та символічному сенсі – це різні речі: географічно він в Україні, хоча символічно Україна знаходиться на периферії Європи), державному, локальному (центр-периферійна організація області чи меншого регіону) та внутрішньоміському (центральні та периферійні зони міста). Логічним тут є припущення, що правова інституціоналізація периферії за такої градації можлива лише в контексті розгортання локального рівня центр-периферійних відносин, коли міста-центри відповідним чином оформлюються та структурують довкола себе периферійну зону.

По-друге, периферія, виходячи з окресленої нами методології, завжди є вторинною структурою, залежною від центра. А тому закономірно, що правове оформлення її статусу відбувається із затримкою, порівняно з правовою інституціоналізацією міст. Це часто виражається в доволі суттєвих проблемах периферійних зон у державі, які стають усе менш привабливими для їх мешканців, що веде до їх демографічного, економічного та культурного виснаження.

Зокрема, як підкреслює Н. М. Крестовська, відсутність правового статусу і взагалі правового відображення проблем розвитку сільських просторів веде до суттєвого ускладнення процесів урбанізації [4, с. 35–37]. На цьому акцентує увагу також І. В. Міщенко. На думку дослідниці, врахування «полюсів росту» в рамках кожного окремого анклаву не дозволяє забувати про периферію, оскільки якщо вона буде неефективною, то центр швидко втрачає свої властивості. Залежний статус сільських територій визначається, передусім, неможливістю успішного розвитку села без ефективно урбанізації, як би не парадоксально це не звучало [5, с. 100–101]. Для сільських територій практично недоступними є фактори випереджаючого розвитку, на чому часто робиться акцент в різноманітних програмах розвитку сільських територій в Україні, а тому розвиток села залежить від розвитку міст. Таке становище, як видається, має отримати своє адекватне відображення на рівні реформи децентралізації державної влади.

Дійсно, як показує аналіз українського законодавства з питань розвитку периферійних зон (в українському контексті це здебільшого сільські території), їх правова інституціоналізація у цілому не відповідає образу України як держави, орієнтованої на аграрну модель організації економіки. Це, своєю чергою, суттєво відображається на становленні правового регулювання статусу міст.

На сьогодні українське законодавство з питань статусу та розвитку периферії засновано на актах програмного регулювання. Так, серед них визначальним актом є Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року [6], основні положен-



ня якої спрямовані на «забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності». Основне спрямування програми – економічне (зокрема, вона визначає необхідні заходи щодо становлення аграрного ринку та фінансування аграрного сектору економіки), хоча вона і містить цілий ряд заходів соціального характеру. Утім, як видається, виконання цієї програми навряд можна назвати задовільним, особливо з урахуванням того факту, що заявлені в ній очікувані результати надзвичайно далекі від реального становища українського села, яке усе більшою мірою стає «депресивною» периферією.

У 2010 року була прийнята Концепція альтернативної програми – Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року [7], яка була скасована через шість місяців після її схвалення. У Концепції зазначалося, що визначення стратегії сталого розвитку сільських територій на основі оптимізації їх соціальної і виробничої інфраструктури, підвищення рівня зайнятості сільського населення, зменшення трудової міграції, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва, нарощування його обсягів, покращення якості і безпеки сільськогосподарської продукції, охорони довкілля та відтворення природних ресурсів є оптимальним варіантом розвитку сільських територій та зупинення їх деградації. Утім, складно оцінити, наскільки перспективним є такий підхід з урахуванням тієї обставини, що на сьогодні в Україні немає жодного нормативно-правового акту, який би регламентував статус сільських територій.

Єдиним актом, що встановлює засади розвитку периферійних зон, є Указ Президента «Про Основні засади розвитку соціальної сфери села» [8], який, утім, радше є джерелом «м'якого» права, оскільки його нормативна сила є значно зниженою за рахунок використання в ньому слів «враховувати», «орієнтуватися» тощо. Іншими словами, цей Указ містить рекомендаційні норми. Більшість із них має чітку соціальну спрямованість та охоплює такі проблеми як розвиток соціальної інфраструктури села, розвиток сфери соціальних послуг у селі тощо. Знову ж таки, доволі складно констатувати перспективність чи дієвість цього документу, особливо через 15 років після його ухвалення. Це ще раз підкреслює тезу, що урбанізаційні процеси в Україні не можуть ефективно розвиватися без належної нормативно-правової підтримки периферійних територій. Засобів програмного регулювання тут є явно недостатньо. Між тим, норми «м'якого» права містяться не лише в актах, ухвалених на рівні Уряду та Президента України, але й в актах парламенту. Зокрема, можна згадати Постанову Верховної Ради України «Про проведення парламентських слухань про хід реформування та заходи щодо поліпшення ситуації на селі» [9].

За відсутності належних нормативно-правових механізмів забезпечення розвитку периферійних територій має місце і криза інституційних утворень, функціональне призначення яких стосується проблем рівномірного сталого розвитку не лише центрів, але й тих просторів, які є їм підконтрольними. В Україні організаційне забезпечення правового та економічного розвитку периферійних територій представлено кількома консультативними радами із доволі розмитими повноваженнями. Так, 23 травня 2009 р. була створена, та вже 25 листопада 2009 р. ліквідована Рада сільських та селищних голів при Кабінеті Міністрів України [10] – консультативний орган, рішення та висновки якого мали рекомендаційний характер. Метою Ради було сприяння формуванню ефективного механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на засадах партнерства і відкритості та вироблення взаємоузгоджених позицій; розроблення та подання органам виконавчої влади пропозицій щодо необхідності перегляду нормативно-правових актів з питань удосконалення місцевого самоврядування з метою створення сприятливих умов для його розвитку та удосконалення системи захисту прав сільських і селищних територіальних громад; участь у проведенні оцінки ефективності виконання нормативно-правових актів з питань регіональної політики та місцевого самоврядування і підготовка відповідних рекомендацій; підготовка пропозицій щодо низки питань розвитку сільських територій тощо.

Схожі повноваження має нині діюча Міжвідомча координаційна рада з питань розвитку сільських територій, утворена Постановою Кабінету Міністрів України 27 грудня

2008 р. [11] з метою забезпечення координації реалізації згаданої вище Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. На неї покладено такі завдання: проводити аналіз виконання завдань і заходів програми та за його результатами вносить в установленому порядку Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо досягнення мети Програми; вживає заходів у межах своїх повноважень до організації виконання міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади та науковими установами завдань і заходів програми; сприяє Мінагрополітики у здійсненні контролю за виконанням завдань і заходів Програми; бере у межах своїх повноважень участь у розробленні проектів державних цільових та галузевих програм з питань розвитку сільських територій; розглядає проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань розвитку сільських територій та готує свої висновки; розглядає пропозиції центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та наукових установ, аналізує результати їх діяльності, пов'язаної з виконанням завдань і заходів Програми, та подає Кабінетові Міністрів України відповідну інформацію.

Як видається, головна проблема організаційного забезпечення розвитку периферійних територій в Україні полягає в їх «одержавленні». Тут переконливими виглядають думки тих науковців, які стверджують, що розвиток сільських територій має бути прерогативою органів місцевого самоврядування, а держава має лише здійснювати стратегічну координацію, поєднану з поступовим юридичним оформленням урбанізації [12, с. 279].

У контексті проблематики правової інституціоналізації периферії заслуговує на увагу думка О. І. Павлова, відповідно до якої в українських реаліях є сенс виділяти окремий різновид міст, які він пропонує називати аграрними містами. «Аграрні міста» в інтерпретації автора віднесені законодавцем до категорії малих міст – населених пунктів з чисельністю населення до 50 тис. осіб. Серед 350 малих міст найбільшу частку (понад 45%) становлять такі, що мають населення від 10 тис. до 20 тис. осіб, майже 19% мають від 5 до 10 тис. осіб [13]. Звісно, що не усі з цих міст за своєю типологією належать до аграрно-індустріальних чи аграрних, але більшість із них є опорними пунктами сільської системи розселення й адміністративними центрами і центрами обслуговування сільського населення. Нині завдання полягає у тому, щоб, по-перше, відновити функціональність «аграрних міст», по-друге, перетворити їх на полюси відродження та сталого розвитку сільських територій [14, с. 114].

На думку О.І. Павлова, відновити економічний та соціальний потенціал «аграрних міст» можна за рахунок встановлення ринкової ціни на земельні ресурси, створення земельного банку та надання районним радам права викупу земельних ділянок з передачею останніх в оренду з метою одержання прибутку і його використання для розвитку виробництва насамперед в «аграрних містах» [14, с. 115]. Правова інституціоналізація периферії, як можна переконатися, перебуває у площині більш загальних проблем центр-периферійних відносин, децентралізації влади, правового забезпечення сталого розвитку регіонів тощо. Як видається, теоретико-правовий та законодавчий підходи до питань правового оформлення периферії в українській державі мають орієнтуватися на потенціал урбаністичного ракурсу розвитку територій. Периферія може бути успішною та розвиненою лише за умов розвиненості центрів.

**Висновки.** Як можна переконатися, правові та організаційні проблеми оформлення статусу периферії в Україні стоять іще більш гостро, ніж інституціоналізація урбанізованих територій. Утім нерозривний зв'язок, який завжди існує між центром та периферією має сприяти тому, аби розвиток міст впливав на вирішення соціально-економічних проблем периферії не просто шляхом агресивної урбанізації, пов'язаної з демографічним виснаженням села, а шляхом стимулювання формування внутрішньої периферійної інфраструктури.

Адекватне юридичне відображення центр-периферійної моделі, коли ключова роль відводиться містам, а не цілим регіонам, є, на наше переконання, запорукою успішної децентралізації державної влади в Україні. Це, по-перше, підтверджується світовим досвідом децентралізаційних процесів, по-друге, дозволяє вирішити проблему розподілу управлін-

ня за рахунок ідеології самопомочі. Міста виступають як урбанізаційні центри в межах державного простору, концентруючи правові ідеї та норми. Кожне місто – це свого роду центр (політичний, правовий, культурний, економічний) того чи іншого регіону. Успішний розвиток регіонів неможливий без успішного розвитку міст-центрів, що підтверджує як світова практика, так і український досвід. Тому ідеологія децентралізації державної влади в Україні має бути заснована не лише на ідеях регіоналістики, але й на ідеях урбаністики.

### Список літератури

1. Пилипенко І. О. Систематика периферії у суспільній географії / І. О. Пилипенко // Наук. зап. Вінниць. держ. пед. ун-ту. Серія: Географія. – 2009. – Вип. 19. – С. 141-147.
2. Дністрянський М. Периферійність соціального розвитку віддалених депресивних районів України як чинник електоральної активності населення / М. Дністрянський // Вісник Львів. ун-ту. Серія: Географічна. – 2007. – Вип. 34. – С. 83-89.
3. Пилипенко І. Загальна характеристика методів суспільно-географічного аналізу систем типу «центр-периферія» / Ігор Пилипенко // Часопис соц.-екон. географії. – 2014. – Вип. 17(2). – С. 47-51.
4. Крестовська Н. М. Правовий вимір незавершеної урбанізації в Україні / Н. М. Крестовська // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присв. ювілею акад. С. В. Ківалова : у 2 т. – О. : Юрид. літ., 2014. – Т. 2. – С. 35-37.
5. Мищенко І. В. Пространственные аспекты устойчивого развития сельских территорий / И. В. Мищенко // Вестник Томск. гос. ун-та. – 2012. – № 3(19). – С. 95-102.
6. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158, у ред. від 20 грудня 2013 р. // Офіц. вісник України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.
7. Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 121-р // Офіц. вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 585. – (Втратило чинність).
8. Про Основні засади розвитку соціальної сфери села : Указ Президента України від 20 грудня 2000 р. № 1356/2000 // Офіц. вісник України. – 2000. – № 51. – Ст. 2201.
9. Про проведення парламентських слухань про хід реформування та заходи щодо поліпшення ситуації на селі : Постанова Верховної Ради України від 28 листопада 2002 р. № 256-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 52. – Ст. 381.
10. Про утворення Ради сільських та селищних голів при Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2009 р. № 495 // Офіц. вісник України. – 2009. – № 39. – Ст. 1296. – (Втратила чинність).
11. Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 р. № 1124, у ред. від 29 квітня 2013 р. // Офіц. вісник України. – 2008. – № 100. – Ст. 3315.
12. Гафурова О. В. Теоретико-методологічні підходи до визначення інституту соціального розвитку села / О. В. Гафурова // Часопис Київ. ун-ту права. – 2012. – № 2. – С. 277-281.
13. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст : Закон України від 4 березня 2004 р., № 1580-IV, у ред. від 10 червня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 24. – Ст. 332.
14. Павлов О. І. Формування системи управління розвитком сільських територій / О. І. Павлов // Економіка агропромислового комплексу. – 2009. – № 12. – С. 109-115.

Стаття надійшла 20.04.2015 р.

*О.С. Мельничук*, канд. юрид. наук, доцент  
Национальный университет «Одесская юридическая академия»  
кафедра теории государства и права  
Фонтанская дорога, 23, Одесса, 65009, Украина

## ПЕРИФЕРИЯ В СОВРЕМЕННОМ УКРАИНСКОМ ГОСУДАРСТВЕ И ЕЁ ПРАВОВОЕ ОФОРМЛЕНИЕ

### Резюме

Статья посвящена вопросам правового обеспечения развития периферийных территорий в современном украинском государстве. Основной акцент сделан на проблеме формирования правового статуса периферии в контексте политико-правовой институционализации центр-периферийных отношений. Сделан вывод о том, что недостаточно эффективная урбанизация в Украине создает препятствия для правового развития периферии, так как она не обладает самостоятельным значением и всегда зависима от центра. Анализ существующих правовых актов в этой сфере показывает, что попытки перевести проблему периферии в плоскость государственного управления не могут увенчаться успехом, а потому упор должен быть сделан на формировании правового статуса периферии в пределах местного самоуправления. В этой связи устойчивое развитие периферийных территорий (как и центров) требует реформирования системы распределения ресурсов с акцентом на децентрализацию и деконцентрацию власти. Это позволит ускорить институционализацию центр-периферийных отношений в отдельных частях государственного пространства и тем самым решить проблему экономической самостоятельности регионов.

**Ключевые слова:** центр-периферийные отношения, правовая урбанистика, периферия, правовое оформление периферии.

*O.S. Melnychuk*, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor  
National University «Odessa Law Academy»  
Department of Theory of State and Law  
Fontanska doroga str., 23, Odessa, 65009, Ukraine

## PERIPHERY IN THE MODERN UKRAINIAN STATE AND ITS LEGAL FORMALIZATION

### Summary

The article is devoted to the questions of legal support of the development of peripheral areas in the modern Ukrainian state. The main emphasis is made on the issue of the formation of a legal status of the periphery in the context of the political and legal institutionalization of the center-periphery relations. It is concluded that the lack of effective urbanization in Ukraine creates obstacles for the legal development of the periphery, since it has no independent value and is always dependent on the center. Analysis of the existing legal acts in this area shows that attempts to translate the problem of the periphery under the state control can not succeed, that is why main emphasis should be placed on the formation of the legal status of the periphery within the local government. In this regard, the sustainable development of peripheral areas (as well as centers) requires reforming the system of local government with a focus on decentralization and deconcentration of power. This will speed up the institutionalization of center-periphery relations in parts of the public space and thus solve the problem of the economic autonomy of the regions.

**Key words:** center-periphery relations, legal urbanistics, periphery, legal formalization of periphery.