

Федій Олександр. Управління сільським розселенням як суспільно-географічна проблема (на прикладі Полтавської області) / **Олександр Федій** // Історія української географії. Всеукраїнський науково-теоретичний часопис. – 2013. – Вип. 28. – С. 108–112.

УДК 911.373:005 (477.53)

Олександр Федій

УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМ РОЗСЕЛЕННЯМ ЯК СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНА ПРОБЛЕМА (НА ПРИКЛАДІ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Розкриті особливості управління в системах сільського розселення Полтавської області. Проведений аналіз дозволив виявити проблеми управління розселенням та визначити шляхи вдосконалення територіальної організації сільських поселень. Доведено, що адміністративний статус сільських поселень позитивно впливає на їх соціально-економічний розвиток. В селах з управлінськими структурами зосереджені основні виробничі фонди, об'єкти соціальної інфраструктури, трудовресурсний потенціал.

Ключові слова: сільські поселення, сільське розселення, управління розселенням.

Alexander Fediy. Management of rural settlement as a socio-geographical problems (on the example of the Poltava region).

There were found features of management in the systems of the rural settling of the Poltava region. Under the direction of the settlement is the sum of measures aimed at the formation of settlement systems, optimizing forms. The goal of management is to create an enabling environment for living, work, recreation population.

The conducted analysis allowed found management problems and defining the ways to improve the territorial organization of rural settlements. The legal basis for the development of rural settlements is the Constitution of Ukraine, a number of legal documents state. The development of a national settlement system appears only in branch plans. Because regional and district settlement system is the main link frame system of public administration. The structure of regional administrations include managing organizational units that are engaged in the regulation of certain aspects of life of the population: economics and property, trade and consumer services, finance, migration and religion, housing and communal services, social welfare, education, health. The district administrations have only a few similar structural units of governance. In Poltava, as for Ukraine in general, a high degree of centralization of power and depriving management of local opportunities to make effective policy for a person to provide citizens with affordable quality services. The primary subject of local government in rural areas is a local community of the village. In all settlements, without administrative status, local government is only formal.

It is proved that the administrative status of rural settlements positively affects their socio-economic development. In villages with administrative structures general production funds, objects of social infrastructure, working resources potential, are concentrated.

Key words: rural settlements, rural settling, management by settling.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В сучасних умовах розвитку держави набувають проблеми вдосконалення територіальної організації населення, що в свою чергу вимагає управління і регулювання процесами розселення на всіх територіальних рівнях. Під управлінням розселення слід розуміти сукупність заходів, спрямованих на формування систем розселення, збалансованості їх структури і оптимізації форм, а його метою є створення сприятливих умов для проживання, праці, відпочинку людей [4, с. 171; 6, с. 366]. Проблемність вибору об'єкта і суб'єкта управління розселенням населення пов'язані із широким спектром

територіальних спільностей, невідповідністю систем розселення інституціональним структурам управління, багатогранністю сфер життєдіяльності населення та процесів у поселеннях, їх системах і територіально-просторових структурах тощо. Управління сільським розселенням має низку проблем, вирішення яких в сучасних соціально-економічних умовах практично неможливе, або має складний і довготривалий характер. Незважаючи на актуальність зазначеного питання, комплексні географічні, економічні, соціологічні дослідження в Україні не розроблені.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток України передбачає здійснення управління процесами життєдіяльності населення. Управління розселенням є складною міжгалузевою проблемою. З метою вдосконалення територіальної організації поселенської мережі потрібне об'єднання наукових розробок географів, демографів, економістів, соціологів. Окремі аспекти управління розселенським процесом розглянуті у роботах М.В. Гладія, М.Д. Лесечка [2], А.І. Доценка [4; 5; 6], Д.Ф. Крісанова [8], Г.С. Фтомова [11]. Управління, як основний елемент територіальної організації процесів життєдіяльності населення, схарактеризоване у роботах, які висвітлюють проблеми розвитку регіонів [3; 10].

Метою даної статті є виявлення особливостей організації управління сільським розселенням у Полтавській області та визначення шляхів удосконалення територіальної організації сільських поселень у системах.

Виклад основного матеріалу. Законодавчою основою розселення населення, розвитку сільських поселень є Конституція України [7], низка нормативно-правових документів держави [9], виконання яких здійснюється через органи виконавчої влади на місцях. Складність запровадження заходів щодо управління розселенням населення полягає у подвійності його об'єкта. З одного боку об'єктом є власне населення, з іншого – населені пункти. Населення виступає як елемент демографічних, національних, соціальних перетворень, що і потребує відповідних дій з боку уряду і місцевих органів управління для забезпечення життєвих потреб людей. Населені пункти можуть розвиватися як осередки проживання людей лише при узгодженій містобудівної, економічної, інвестиційної, соціальної політики держави. Щодо управління населеними пунктами існують різні підходи. Одні вважають, що об'єктами є окремі форми територіальної організації розселення (міста, смт, села). Інші дотримуються думки, що управління можливе лише у системах. Як зазначає А.І. Доценка, управління розселенськими процесами повинно ґрунтуватися на наукових принципах і спрямоване на розвиток міських і сільських поселень у системах різних рівнів [6]. Реальний вплив на процеси в поселенських структурах відбувається опосередковано через регулювання економічної, соціальної, екологічної діяльності людей, а управління реалізоване через функціонування органів місцевого самоврядування. Всі заходи по забезпеченню повноцінного проживання людей у поселеннях здійснюється в чотирьох системах розселення: загальнодержавній, обласній, районній та місцевій.

Загальнодержавна система є основою в ієрархії управління елементами розселення, зокрема, сільського. Загальнодержавна система розселення є самостійним об'єктом управління. На сьогоднішній день її розвиток відображається лише у галузевих планах, а державні документи, плани економічного та соціального розвитку із системою показників відсутні. У зв'язку із цим обласна та районна системи розселення є основною ланкою каркасу державної системи управління. Вони мають достатньо розвинену базу у вигляді обласних та районних державних адміністрацій.

Мережа сільських поселень в межах області та району є найпоширенішими об'єктами управління. Обласні та районні ради як органи місцевого самоврядування представляють спільні інтереси територіальних громад сіл. До складу обласних державних адміністрацій входять структурні підрозділи управління, які займаються регулюванням певних сторін життєдіяльності населення: економіки і власності,

зовнішньоекономічних зв'язків, торгівлі і побутового обслуговування, фінансової сфери, міграції та віросповідання, житлово-комунального господарства, соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я. Районні державні адміністрації мають лише окремі аналогічні структурні підрозділи управління. Маючи адміністративний ресурс, обласні та районні органи повинні управляти розселенням на своїй території наперед всього шляхом планомірного формування виробничої і невиробничої сфери, що сприяє максимальному задоволенню потреби населення, покращенню та вирівнюванню соціально-економічних умов проживання у всіх сільських поселеннях.

На кожному рівні адміністративно-територіальної структури функції управління по-різному поділені між місцевими органами управління та вищими організаціями. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування у сільській місцевості, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села. Такі елементи структури територіальної спільноти являють собою групу населення, його життєве середовище. Територіальна громада села має самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції [7] і Закону України «Про місцеве самоврядування» [9]. У селах місцеве самоврядування представлене сільським головою та депутатами сільських рад. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду та створювати єдині органи місцевого самоврядування. Виконавчі органи сільських рад наділені великою кількістю повноважень у сфері соціального, економічного, культурного розвитку, прийнятті рішень щодо будівництва та благоустрою поселень, використання земель, наповнення місцевого бюджету тощо. Незважаючи на передбачені Конституцією та законами України права місцевих громад на самоврядування та відповідні повноваження, на практиці місцеві ради не достатньо виконують покладені на них функції, а їх реалізація перекладається на місцеві державні адміністрації. Існуючі методи регулювання та управління земельними ресурсами, які склалися за часів командної економіки і виключно державної власності на землю, значною мірою збереглися і донині, вони не відповідають сучасним вимогам економіки, гальмують її розвиток, не задовольняють потреби громадян. Низька ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні значною мірою обумовлена низьким рівнем бюджетного фінансування. В усіх поселеннях, позбавлених адміністративного статусу, місцеве самоврядування має лише формальний характер.

Проблема управління територіями та населеними пунктами в Україні пов'язана із недосконалим адміністративно-територіальним устроєм. Для Полтавщини, як і для України в цілому, характерна висока ступінь централізації влади по лінії уряд-область-район-сільрада та позбавлення представницьких органів на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини, тобто надавати громадянам доступні якісні послуги. Існуюча схема адміністративного устрою України являє собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру: сільські ради можуть належати як до третього, так і до четвертого рівня ієрархії. Заплутана система управління (взаємовідносини між самоврядними органами та місцевими державними адміністраціями, представлення їх різними політичними силами тощо) є перешкодою для втілення в життя прогресивних перетворень. Вона має багато протиріч у проведенні ефективних соціально-економічних перетворень, вносить дисбаланс у фінансову сферу та не забезпечує ефективними державними послугами громадян України.

В Полтавській області різноманіття адміністративно-територіальних одиниць третього та четвертого рівнів ускладнюють управління по горизонталі. В багатьох районах сільські поселення підпорядковані міським або селищним радам. В Кременчуцькому районі Дмитрівська сільрада, до складу якої входять 7 сіл з населенням 2 483 осіб, підпорядкована раді міста обласного значення – Комсомольську. Всього в області 98 сіл з чисельністю населення 16 715 осіб входять до міських чи селищних рад. Кількісна диференціація такої

ієрархії дуже велика: смт В. Багаччі та м. Глобине територіально належать 9 та 7 сіл з населенням 1 631 і 1 695 осіб відповідно, а смт Чорнухам – одне село з населенням 7 осіб (табл. 1).

Села, які підпорядковані міським або селищним радам, особливо містам обласного значення, великим населеним пунктам, мають кращі фінансові та матеріальні умови для розвитку. Так, розмежування основних податків між державним і місцевими бюджетами в Бюджетному кодексі України відбувається не на користь сільських та селищних рад. Їм залишається лише 25% податку з доходів фізичних осіб, в той час як в районних бюджетах – 50%, в бюджетах міст обласного підпорядкування – 75%, в обласних бюджетах – 25%. В сільських та селищних бюджетах не передбачено надходжень частки доходів від додатково мобілізованих коштів, при цьому обласні бюджети мають розпоряджатися 12,5%, а міські та районні бюджети – 37% [10, с. 269-271].

Таблиця 1

Підпорядкування сіл Полтавської області міським та селищним радам

Адміністративні райони	Адміністративні центри	Кількість підпорядкованих сіл, одиниць	Чисельність населення, осіб	
			Всього	у тому числі сільського
Полтавська область		98	233 449	16 715
Великобагачанський	смт В.Багачка	9	7 515	1 631
Гадяцький	—	—	—	—
Глобинський	м. Глобине смт Градизьк	7 4	13 141 7 780	1 695 342
Гребінківський	—	—	—	—
Диканський	Смт Диканька	3	8 385	197
Зінківський	м. Зінків смт Опішня	5 6	10 929 6 113	801 363
Карлівський	м. Карлівка	2	17 545	559
Кобеляцький	—	—	—	—
Козельщинський	смт Козельщина смт Н.Галещина	5 2	4 553 3 183	487 740
Котелевський	смт Котельва	3	12 725	273
Кременчуцький	м. Комсомольськ	Дмитрівська сільська рада 7	54 293	2 483
Лохвицький	м. Лохвиця м. Червонозаводське	1 1	12 451 8 786	421 31
Лубенський	—	—	—	—
Машівський	—	—	—	—
Миргородський	смт Комишня смт Ромодан	4 3	2 739 3 589	277 531
Новосанжарський	—	—	—	—
Оржицький	смт Оржиця	1	3 969	339
Пирятинський	м. Пирятин	6	17 591	1 042
Полтавський	—	—	—	—
Решетилівський	смт Решетилівка	9	10 812	1 388
Семенівський	смт Семенівка	1	7 247	350
Хорольський	—	—	—	—
Чорнухинський	смт Чорнухи	1	2 782	7
Чутівський	смт Чутове смт Артемівка	6 4	7 393 4 233	1 184 787
Шишацький	смт Шишаки	8	5 695	787

Показники таблиці узагальнені за даними Обласного управління статистики в Полтавській області за 2011 рік

Згідно сучасному адміністративно-територіальному устрою в чотирьох ступеневій системі управління сільські поселення за адміністративним статусом належать до двох груп – центри сільрад та рядові поселення, які фактично позбавлені місцевого самоврядування і підпорядковані у територіальному управлінні найближчій сільраді. В Полтавській області не має сільських поселень, які виконують функції центрів адміністративних

районів. На 1.01.2012 року місцеве самоврядування сільських поселень області здійснювалося в 467 сільрадах, що охоплює 25,6% сільських поселень (в Україні 35,8%). Чисельність сільрад в Полтавській області зростала у зв'язку із реформуванням територіального управління в Україні: 1978 рік – 374, 1987 рік – 380, 1989 рік – 407 [1], 2012 рік – 467 сільських рад. Приріст кількості сільрад до рівня 1990 року склав 14,0%, що є об'єктивним процесом, спрямованим на покращення управлінського процесу в сільській місцевості.

Середня кількість сільських поселень на одну сільраду (близько 4) свідчить про достатню ступінь забезпечення управління, але фактичний показник коливається від 1 до 11. Вищий за середній показник по області мають Великобагачанський, Диканський, Зіньківський, Козельщинський, Котелевський, Лохвицький, Миргородський, Полтавський, Решетилівський, Хорольський, Шишацький райони. Сільради в області сильно різняться як за кількістю сіл, так і за чисельністю населення. Найбільшою є Ковалівська в Полтавському районі, до якої входять 11 сільських поселень з населенням 5 040 осіб, а найменшими – Худоліївська в Семенівському районі з 391 особою, Вербеницька Лохвицького району з 394 особами.

У сільських радах, які представляють територіальні громади, що нараховують до 500 жителів, виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу (крім розпорядження земельними й природними ресурсами) здійснює сільський голова одноосібно. З одного боку, позитивним в даній ситуації є економія фінансових ресурсів, з іншого – є загроза перевищення повноважень влади та помилковості прийнятих рішень. Лише за сім років на Полтавщині кількість сільських рад з населенням до 500 осіб та до 1 000 осіб зросли у 2,5 та 1,1 рази відповідно. Сільські ради з населенням до 2 000 осіб, до 3 000 осіб та понад 3 000 осіб зменшилися. Розподіл сіл та населення на Полтавщині є нераціональним і, враховуючи тенденції зменшення сільських поселень та їх чисельності населення, потребує сучасного перерозподілу адміністративних центрів на низовому рівні. Оптимальною чисельністю населення сільської територіальної громади має бути від 1 000 до 2 000 осіб. У зв'язку із вище вказаним, 23 сільські ради з чисельністю населення до 500 осіб необхідно розподілити, об'єднати чи приєднати до інших управлінських структур, в залежності від реальної взаємодії рядових поселень із центральним. Інші сільські ради кількісно не повинні бути змінені, але якісна складова (економічна, соціальна інфраструктура) має бути переорієнтована для покращення та зміцнення управління на місцях.

Територія адміністративного обслуговування поширюється в середньому на площу 100 км², значить серед основних показників функціонування місцевого самоврядування сільських поселень є віддаленість від центру сільради. Віддаленість сільських поселень від регіональних та сільських рад є несприятливою обставиною для їх функціонування. Велика відстань сіл до домінуючих центрів ускладнює населенню отримання послуг. Особливо не вигідне положення мають поселення віддалені понад 10 км, яких в області 170 (9,3%). З одного боку це ускладнює управління, з іншого – дає підстави переорієнтовувати свої зв'язки таким поселенням на фактично ближчі центри. 205 (11,2%) поселень віддалені від сільради до 3 км, 417 (22,8%) – до 5 км, 540 (29,5%) – до 10 км. Всього на Полтавщині 1 332 сільських населених пунктів, що знаходяться на певній відстані до сільрад, з 17 900 подібних в Україні. За цими даними область займає перше місце в державі. Крім того, в 16 селах відсутнє пряме сполучення поселення з сільрадою. Для отримання певних послуг населенню потрібно долати відстані через інші населені пункти. Географічно вони розташовані в зоні тяжіння інших сільрад, а населення таких сіл здійснює поїздки до найближчих центрів. Деякі сільські ради видовжені, некомпактні та займають значну площу, що теж призводить до формальних відносин у сфері місцевого самоврядування.

Більшість сільрад є центрами місцевих систем розселення, тобто для них характерні зв'язки не лише по лінії адміністративного управління. Як показали дослідження, адміністративний статус сільського поселення

позитивно впливає на життєдіяльність населення. Темпи зменшення населення таких сіл у декілька разів менші, ніж у прилеглих селах, так як вони мають навчальні, медичні заклади, об'єкти культури тощо. Найбільша кількість таких сіл в Полтавському, Лубенському, Кобеляцькому районах. За останні роки негативні сторони недосконалості управління вирівнялися за рахунок достатнього транспортного забезпечення та поширення мобільного зв'язку. Так, за останні роки відновлено або відкрито близько 1 000 напрямів від Полтави, Кременчука, Лубен, Миргорода та інших міст області до сіл.

Висновки. Регулювання розселення є одним із суспільно значущих напрямів управлінської діяльності більшості органів державної влади. В даний час в Полтавській області в багатьох сільських радах склалася нераціональна управлінська структура, яка потребує вдосконалення територіальної організації поселень та упорядкування поселенської мережі у відповідності до адміністративних центрів. В межах області, району, сільської ради необхідна розробка таких методів управління розвитком розселенням, яка формувала б умови для комплексного використання виробничих, трудових, культурно-побутових ресурсів села. Одним з головних шляхів вдосконалення управління процесами розселення є оптимізація системи обслуговування. Зусилля місцевих органів влади повинні бути спрямовані на створення сприятливих умов для мешканців в межах місцевих систем сільського розселення. Вони повинні приймати активну участь в організації проектів по задоволенню сільських жителів всіма видами необхідних потреб – роботі, відпочинку, побуті. Населені пункти не повинні відчувати жодних обмежень у наданні державної допомоги для підтримання їх соціально-економічного розвитку. Для успішного здійснення державної політики управління розвитком розселення доцільно створити в межах обласних державних адміністрацій підрозділи, які б відповідали за розселенські процеси та розвиток населених пунктів, зокрема сільських. Повноваженнями цього підрозділу повинні бути аналіз демографічної ситуації на селі та якісних показників життя населення, вивчення міграції жителів та ринку праці. Широке коло питань економічного, соціального, демографічного характеру мають бути не просто вивчені, але й висвітлені на сесіях рад всіх рівнів з подальшим їх вирішенням.

Література:

1. Адміністративно-територіальний поділ Полтавщини (1942–2002 рр.). Довідник з історії адміністративно-територіального поділу / [упоряд. В.Н. Жук, З.М. Суховська]. — Полтава : Полтавський літератор, 2002. — Ч. 2. — 2002 — 367 с.
2. Гладій М.В. Сільське розселення в умовах трансформації форм власності / М.В. Гладій, М.Д. Лесечко. — Львів, 1998. — 205 с.
3. Данилишин Б.М. Соціально-економічні проблеми розвитку регіонів : методологія і практика / Б.М. Данилишин, Л.Г. Чернюк, М.І. Фащевський. — Черкаси: УДТУ, 2006. — 315 с.
4. Доценко А.І. Регіональне розселення : проблеми та перспективи / Анатолій Іванович Доценко. — К. : Наукова думка, 1994. — 195 с.
5. Доценко А.І. Сільське розселення в Україні : динаміка та структура / Анатолій Іванович Доценко. — К. : НАН України, РВПС, К. : «Фенікс», 2010. — 288 с.
6. Доценко А.І. Територіальна організація розселення (теорія та практика) / Анатолій Іванович Доценко. — К. : НАН України, РВПС, К. : «Фенікс», 2010. — 536 с.
7. Конституція України. — Київ, 1996. — 25 с.
8. Крисанов Д.Ф. Сельское расселение : социально-экономический аспект / Дмитрий Федосеевич Крисанов. — К. : Наукова думка, 1988. — 143 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. — Суми : ФОП Соколик Б.В., 2009. — 68 с.

10. Управління розвитком регіону : Навчальний посібник / [Т.Л. Миронова, О.П. Добровольська, А.Ф. Процай, С.Ю. Колодій]. — К. : Центр навчальної літератури, 2006. — 328 с.
11. Фтомов Г.С. Расселение: вопросы теории и развития (на примере Украинской ССР) / Георгий Сергеевич Фтомов. — К. : Наукова думка, 1985. — 264 с.

РОЗШИРЕНА АНОТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЮ МОВОЮ

Розкриті особливості управління в системах сільського розселення Полтавської області. Під управлінням розселення слід розуміти сукупність заходів, спрямованих на формування систем розселення, збалансованості їх структури і оптимізації форм, а його метою є створення сприятливих умов для проживання, праці, відпочинку населення.

Проведений аналіз дозволив виявити проблеми управління та визначити шляхи вдосконалення територіальної організації сільських поселень. Законодавчою основою розселення населення, розвитку сільських поселень є Конституція України, низка нормативно-правових документів держави, виконання яких здійснюється через органи виконавчої влади на місцях. Розвиток загальнодержавної системи розселення відображається лише у галузевих планах. У зв'язку із цим, обласна та районна системи розселення є основною ланкою каркасу державної системи управління. Вони мають достатньо розвинену базу у вигляді обласних та районних державних адміністрацій. До складу обласних державних адміністрацій входять структурні підрозділи управління, які займаються регулюванням певних сторін життєдіяльності населення: економіки і власності, зовнішньоекономічних зв'язків, торгівлі і побутового обслуговування, фінансової сфери, міграції та віросповідання, житлово-комунального господарства, соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я. Районні державні адміністрації мають лише окремі аналогічні структурні підрозділи управління. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування у сільській місцевості, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села. В усіх поселеннях, позбавлених адміністративного статусу, місцеве самоврядування має лише формальний характер. Для Полтавщини, як і для України в цілому, характерна висока ступінь централізації влади по лінії уряд-область-район-сільрада та позбавлення представницьких органів на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини, тобто надавати громадянам доступні якісні послуги.

Доведено, що адміністративний статус сільських поселень позитивно впливає на їх соціально-економічний розвиток. В селах з управлінськими структурами зосереджені основні виробничі фонди, об'єкти соціальної інфраструктури, трудовресурсний потенціал.

Ключові слова: сільські поселення, сільське розселення, управління розселенням.