

УДК [351.84:338.2]:711.3

Тетяна Гоголь

РІВЕНЬ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ ТА ЙОГО ДЕМОГРАФІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ

Проаналізовано рівень соціального розвитку сільських територій України та його населення в контексті встановлення тенденцій динаміки демографічних показників, стану ринку праці, соціальної інфраструктури. Наведені кількісні показники у цих сферах, які відображають динаміку розвитку сільських територій. Підготовлені рекомендації щодо основних шляхів подолання негативних тенденцій на селі та підходів до оцінки і аналізу діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: сільські території, соціальний розвиток, демографічний потенціал, якість життя, державне управління, територіальний розвиток.

розвитком стає забезпечення економічної й соціальної стабільності, правовий перерозподіл доходів громадян, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, інтеграція держави в європейські та євроатлантичні структури тощо. Як зазначає доктор політичних наук, професор В. А. Гошовська, потрібно пам'ятати, що держава – це монополіст соціального регулювання, і на ній – вся соціальна відповідальність. Саме тому держава через систему органів публічної влади, механізми державного регулювання, законодавство соціально-трудових відносин та закріплені соціальні стандарти повинна здійснювати свої основні функції. Серед багатьох латентних соціальних проєктів в Україні немає жодного, де б на основі аналізу соціально-економічної диференціації українського суспільства та реакції на неї влади, на основі громадської думки розроблялись пропозиції, які здатні надати публічній політиці в цій царині системного характеру [1, с. 6–7].

Водночас виникло чимало нових проблем сільських територій, рівень вивчення яких є недостатнім. До них можна віднести проблеми, пов'язані з безробіттям, спектром соціальних негараздів, властивих сучасному стану розвитку українського села; проблеми методичного й організаційного характеру, пов'язані, насамперед, із відсутністю достовірної інформації про різні аспекти функціонування сільської місцевості за умови трансформації соціально-економічної системи України та недосконалістю методик вивчення цих проблем тощо. Тому нині існує гостра потреба у дослідженні рівня соціального розвитку сільських територій України та його демографічного потенціалу, розробці дослідницьких технологій комплексного аналізу стану сільських територій.

✎ **Мета даної статті** – розглянути сучасний стан соціального розвитку сільських населених пунктів, розкрити причини вимирання та обезлюднення сіл, розміщення на їхній території місцевих органів влади й управління та оцінити виконання функцій, покладених на них державою.

✎ Під впливом марксистської концепції економічного детермінізму у нас тривалий час в публічному управлінні його первинною, основоположною метою вважався економічний розвиток. Але такий підхід має право існувати тільки тому, що, дійсно, економіка створює ресурсну базу (антропогенну інфраструктуру та суспільно корисні результати її діяльності) для суспільства і вирішення його проблем. Перетворення ж економіки в самоцінність, ігнорування соціальними аспектами у всіх її проявах веде до створення антигуманних політичних режимів, що знищують людину, нехтують цінностями людського існування. Таким чином, мова повинна йти принаймні про бінарну систему «економіка–суспільство», соціально-економічну систему. В останні десятиліття, однак, стало ясно, що у систему «економіка–соціум» необхідно додати ще і третій елемент – «довкілля». Досвід попереднього розвитку людства, особливо ХХ сторіччя, яскраво довів справедливості цього твердження.

У сучасних умовах глибоких ринкових перетворень управління територіальним розвитком стає ключовою

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

ланкою механізму державного управління, що формується під впливом багатьох чинників, певна сукупність яких закладає його теоретичні підвалини і посилює регіональні та місцеві впливи. Проте, існують проблеми управління розвитком територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та поліструктурністю територіальної організації влади.

Сучасне державне управління і його складова – державне регулювання розвитку сільських територій – одна з найважливіших проблем економічної та управлінської теорії. Проте, проведені фахівцями дослідження сучасної наукової літератури та чинної нормативно-правової бази свідчать, що в національній економіці механізми державного регулювання територіального розвитку ще недостатньо сформовані та відпрацьовані.

Отже, головним для суспільства, й тим самим для державного управління, є створення, підтримка і покращання всебічних умов для вільної, спокійної, творчої життєдіяльності людей, їх розвитку і самореалізації, налагодження раціональних взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою [6, с. 5].

Станом на 1 січня 2012 р. в Україні налічувалось 28450 сільських населених пунктів, в яких мешкало 14252,7 тис. осіб, або 31,2 % усього населення України. Найбільше сільських населених пунктів сконцентровано у Львівській - 6,5 % (1850 од.), Полтавській - 6,4 % (1811 од.), Харківській - 5,9 % (1680 од.) та Житомирській області — 5,7 % (1613 од.); найменше - в Чернівецькій - 1,4% (398 од.), Закарпатській – 2 % (579 од.), Херсонській області - 2,3 % (658 од.). В областях цей показник коливається в межах 2,5-4 % [10, с.19-20].

Перспективи розвитку сільських територій значною мірою залежать від розміщення в них органів влади та об'єктів соціальної інфраструктури. Щодо органів влади, то по Україні одна сільська рада обслуговує в середньому 2,8 сільського населеного пункту. Середня чисельність населення сільської ради в цілому по Україні становить 1395 тис. осіб, проте цей показник значно коливається за регіонами: в Автономній Республіці Крим на одну сільську раду припадає 3002 тис. осіб, в Закарпатській області – 2552 тис. осіб, Чернівецькій – 2076 тис. осіб; в Житомирській, Сумській, Чернігівській областях цей показник менший від середнього (до 1000 тис. осіб), в інших областях знаходиться в межах середнього (від 1000 до 2000 тис. осіб). Водночас, п'ять сільських населених пунктів припадає на одну сільську раду в Дніпропетровській області, понад чотири населені пункти – в Донецькій, Харківській областях, більше трьох - в Автономній Республіці Крим, Запорізькій, Луганській, Миколаївській, Полтавській, Рівненській, Сумській областях [5, с. 39-41]. Нестача представницьких органів на місцях не дозволяє проводити ефективну соціальну політику на селі, тобто надавати громадянам доступні якісні послуги, регулювати й керувати значною частиною державних справ у межах, визначених законодавством України.

Останнім часом в Україні відбулися суттєві зміни в чисельності сільського населення. За даними Державної служби статистики України, протягом 1970-2010 рр. в Україні стало менше на 2953 сільські населені пункти, або на 9,4 %, тобто зникла майже десята їх частина, або дві області України. Піковим періодом зменшення кількості сільських населених пунктів були 1970-1979 рр., щороку за цей період зникало 178 сіл, за 1980-1990 рр. щороку в Україні сільських населених пунктів зменшувалося

в середньому на 83,5 од. Одна з основних причин такого зменшення кількості сільських населених пунктів - поділ їх на перспективні і неперспективні села. Вимирання деградуючих поселень завдає великої шкоди аграрному сектору України, призводить до формування зон суцільної незаселеності в сільській місцевості. За останні сорок років стабільною кількістю сільських населених пунктів залишилися лише в Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Чернівецькій областях.

Ситуація ускладнюється тим, що поряд зі зменшенням кількості населених пунктів відбувається і скорочення чисельності жителів на один сільський населений пункт. Якщо в 1970 р. в Україні середня людність сільського поселення становила 683 особи, то в 2000 р. – 560, в 2005 р. – 534, а у 2010 р. – 504 особи [5, с.39]. Це веде до поступового зменшення частки сільського та зростання частки міського населення України. Причому цей процес відбувається з причин як природного скорочення за рахунок дисбалансу народжуваності та смертності, так і міграції. За період 1990-2011 рр. в структурі населення України чисельність сільського населення зменшилася близько 1,3 % або на 130 тис. осіб щороку. Хоча останнім часом в сільській місцевості фіксується деяке поліпшення ситуації з народжуваністю, проте високий рівень смертності, що перевищує рівень народжуваності в усіх регіонах України (за виключенням Рівненської та Закарпатської області), вказує на від'ємний природний приріст населення й залишається однією з основних причин депопуляції сільського населення нашої держави [7, с.328, 336, 338]. Скорочення сільської частини населення за рахунок вищезгаданих факторів призводить до збільшення демографічного навантаження в сільській місцевості, що посилює ресурсні потреби для вирішення економічних та соціальних проблем, пов'язаних з соціальним забезпеченням непрацездатної частини населення та лягає додатковим тягарем на бюджети сільських районів. Виправлення демографічної ситуації, що склалася, вимагає вироблення цілком нових підходів в соціальній сфері, насамперед в галузі охорони здоров'я й пенсійного забезпечення населення.

Залишається гострою проблема безробіття у сільській місцевості. Головною причиною безробіття сільського населення слід, на нашу думку, вважати структурні чинники, пов'язані з різким падінням обсягів сільськогосподарського виробництва, про що свідчать різке зменшення посівних площ та поголів'я великої рогатої худоби як у період трансформаційної кризи, так і в останні роки, а також повільний темп впровадження ринкових перетворень у сільській місцевості та диверсифікації економіки села. Так, за період з 1990–2010 рр., площа сільськогосподарських угідь у володінні та користуванні сільськогосподарських підприємств і господарств населення зменшилася на 4886,5 тис.га, або на 11,8 %, поголів'я великої рогатої худоби зменшилося на 20129 тис. гол. (на 81,7 %), свиней – на 11466,5 тис. гол. (на 59 %), поголів'я птиці – на 42264,4 тис. гол. (на 17,2 %); відповідно, виробництво валової продукції сільськогосподарства усіх категорій господарств зменшилося на 45338,7 млн. грн., або на 31 % (у порівнянних цінах 2005 р.) [5, с. 510, 530, 567, 571].

В сільському господарстві, мисливстві та лісовому господарстві середньорічна кількість найманих працівників у 2011 р. становить лише 16,2 % рівня 1995 р. та 24,6 % рівня 2000 р., тобто на початок реформування колективних сільськогосподарських підприємств [7, с. 369]. Аналіз структури безробітного населення в сільській місцевості за причинами незайнятості свідчить про

те, що найбільша кількість безробітних реєструється через звільнення з економічних причин, тобто найбільша частка безробітних обумовлена складним фінансовим станом підприємств, що змушує керівників виробництва скорочувати робочі місця. Зазначені особливості ринку праці знаходять відображення й у значній диференціації доходів та витрат домогосподарств у міських та сільських поселеннях. Зокрема, у 2011 р. частка населення із середньодушовими грошовими доходами, нижчими прожиткового мінімуму, становила у сільській місцевості 18,9 %, у місті – 8 %. Грошові доходи 28,7 % домогосподарств складали менш, ніж 1020 грн. на місяць, в той час як у місті таких було лише 13,9 %. Аналогічні показники для сукупних доходів (з урахуванням споживання продуктів особистого господарства, пільг та субсидій) складали 8,2 та 5 % відповідно. Статистичні дані свідчать також про збереження значного рівня натуралізації сільських домогосподарств: надходження від продажу сільськогосподарської продукції, складали 12,2 % грошових доходів (10,1 % сукупних ресурсів) та вартість спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства та самозаготівель, становлять 12,2 % сукупних ресурсів домогосподарств у сільській місцевості. З нашої точки зору, структурні зміни у сфері сільгоспвиробництва та відповідних цінових співвідношеннях призводитимуть до зменшення цього джерела фінансових надходжень мешканців села [7, с. 398, 403, 408, 410].

Скрутне становище економіки села, тривале недофінансування соціальної сфери призвели до загрози фізичного руйнування її матеріально-технічного потенціалу. Слід відзначити, що через високий рівень зношеності основних фондів фактичні втрати потенціалу інфраструктури сільських територій істотно перебільшують офіційні дані. Вкрай низький сучасний рівень соціальної інфраструктури села створює реальні передумови для погіршення соціально-демографічної ситуації в сільській місцевості. Подолання проблем, що склалися в цій галузі, вимагає безпосереднього втручання держави шляхом фінансування конкретних цільових програм соціального розвитку села.

Відповідно до ст.25 Декларації прав людини, сучасна правова держава повинна гарантувати право на такий рівень життя, який враховує забезпечення людей їжею, одягом, житлом, медичним обслуговуванням, що необхідне для підтримки здоров'я, і права на соціальне забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості та інших способів до існування за незалежних від людини обставин [1, с. 34].

Сьогодні існують принаймні два підходи до формування методології управління соціальними системами. Один можна назвати техноорієнтованим (або інфраструктурним), другий - людиноорієнтованим (або антропосоціальним) [2; 6]. Техноорієнтований підхід в основному застосовує інфраструктурні показники – забезпечення засобів задоволення потреб населення. В цій системі вважається, що наявність засобів задоволення потреб автоматично призводить до задоволення цих потреб. Тобто, необхідні умови вважаються і достатніми. Зворотний зв'язок здійснюється через відстеження показників технічного типу (кількість кв.метрів житла, обсяг засвоєних коштів, кількість ліжок у лікарнях тощо). Відстеження показників здійснюють безпосередньо працівники органів управління на основі статистичної інформації. Вони ж оцінюють ступінь досягнення тих чи інших значень і формують відповідні корективи дій. Кінцевий споживач послуг, що надає влада, в цій системі фактично усунутий як із процесу планування, так і з про-

цесів управління і зворотного зв'язку. Участь населення в цій системі управління опосередкована. Тобто, система управління соціальним об'єктом значною мірою самозамкнена.

Людиноорієнтований підхід по своїй суті орієнтує на кінцевий результат – задоволення потреб населення. Зворотний зв'язок в цьому випадку може здійснюватись безпосередньо через населення (особливо на рівні територіальних громад населених пунктів) на основі соціальної, а не статистичної інформації. Первинним джерелом такої інформації є безпосередньо громадяни. Показниками при такому підході є індекс розвитку людини, довголіття, рівень освіченості, рівень добробуту, оцінюваний, наприклад, через дохід на душу населення, ступінь задоволення різноманітними послугами, станом безпеки, станом навколишнього середовища тощо. В системі управління, заснованій на людиноорієнтованому підході, технічні цільові показники розвитку інфраструктури забезпечення потреб формуються на основі показників соціального типу і є вторинними, забезпечувальними [6, с. 8]. В свою чергу, в людиноорієнтованій системі такі показники в кінцевому рахунку мають бути трансформовані в технічні показники планів дій управлінських структур.

В існуючій практиці, як в нашій країні, так і за кордоном, превалюють техноорієнтовані підходи до організації управління соціальними об'єктами. В той же час, все гостріше відчувається головна вада техноорієнтованої системи - відстороненість громадян від управління організацією власного життя, від участі в прийнятті рішень і плануванні, від контролю за діяльністю влади тощо. При техноорієнтованій методології йдеться про функціональний підхід до управління інфраструктурною складовою соціальної системи, а при людиноорієнтованій методології – про управління за цілями і результатами щодо задоволення потреб населення.

Розглянемо систему критеріїв і показників розвитку сільських територій, яка призначена для моніторингу та прогнозування соціально-економічних процесів, відбиває риси поточного періоду подолання наслідків трансформаційної економічної кризи та складається з 6 основних блоків: розселення сільського населення; природні ресурси та стан навколишнього середовища; населення і трудові ресурси села; добробут та соціальний захист сільського населення; соціальна інфраструктура села; сільське господарство. Система включає біля 500 індикаторів які, на думку авторів, широко розкривають суть процесів, що характеризують виробничі процеси в аграрному секторі економіки, умови та якість життя сільського населення, функціонування та розвиток об'єктів соціальної інфраструктури сільських територій. Системи індикаторів, а також данні, що містяться у наведених й інших подібних системах показників для з'ясування деяких закономірностей еволюції поселення [3; 4; 8; 9], дозволяють проводити досить різносторонній аналіз стану сільських територій. Слід відзначити, що скласти детальну покрокову методику аналізу показників у силу безлічі специфічних рис сільських територій є недоцільним та, мабуть, і неможливим. Зміст детального аналізу в кожному випадку має відповідати меті його проведення і є дуже специфічною процедурою.

Людиноорієнтований підхід базується на характеристиках (індикаторах), що безпосередньо стосуються людини. Однією з таких характеристик є « рівень життя»; даний індикатор є досить відносним (суб'єктивним), тому що залежить не тільки від рівня реальних доходів і обсягів фактичного споживання населенням матері-

альних, духовних і соціальних благ, але й від ступеня розвиненості в суспільстві самих потреб у різноманітних життєвих благах. Рівень життя - це система конкретних умов та передумов життя людини як складової соціуму в умовах сучасного соціального існування, що проявляється у відповідних рівнях особистісного та суспільного розвитку споживчих запитів та параметри (кількісні та якісні) їх реалізації. Системним базисом спрацьовують поліякісні потреби індивідумів та груп, що генеруються та задовольняються в секторах споживання. Рівень життя узагальнюється в якості показника (системи показників), які параметризують якісні та кількісні характеристики споживання в регіоні (країні, субрегіоні). У сукупності всіх своїх проявів, індикатор «рівень життя» виконує функцію базового індикатора, через який може бути оцінена ефективність реалізації соціальних завдань і відповідних економічних механізмів.

В процесі розвитку та становлення концепції «якості життя населення» розвивалась і відповідна теорія, методика та методологія соціальних та економічних досліджень, в тому числі на основі обстежень окремих домогосподарств та сільської місцевості в цілому.

Здійснене дослідження дає підстави стверджувати, що необхідність державного регулювання сільських територій в умовах багатокладної економіки передбачає використання функціонально-територіальної системи державного управління. Це дасть змогу забезпечити оптимальну взаємодію між органами регіональної влади, органами місцевого самоврядування та держави. Поряд з цим, результати проведеного аналізу дозволяють виокремити пріоритетні напрями державної політики, спрямованої безпосередньо на забезпечення стійкого підвищення рівня та якості життя сільського населення. Людиноорієнтований підхід до оцінки і аналізу діяльності органів місцевого самоврядування надає інструменти аналізу політики на місцевому рівні, може використовуватись як соціальна інформація при стратегічному плануванні розвитку територіальної громади, бути формою консультацій з громадськістю, способом залучення громадян до управління та прийняття рішень поруч із такими методами, як «громадські слухання» та «місцеві ініціативи». Однією з таких характеристик є «рівень життя», що залежить від ступеня розвиненості в суспільстві самих потреб у різноманітних життєвих благах.

Література.

1. Гошовська В. А. Соціальна реальність у контексті розбудови демократичного суспільства [навч. посіб.] / В. А. Гошовська. – К.: Вид-во НАДУ, 2008. – 292 с.
2. Дмитренко Г. А. Концепція антропосоціального управління обществом / Г. А. Дмитренко // Проблемы теории и практики управления. – 1998. - № 2.
3. Куценко В. І., Удовиченко В. П. Соціальна безпека в контексті сталого розвитку [моногр.] / В. І. Куценко, В. П. Удовиченко. – Чернівці: Видавець Лозовий В. М., 2011. – 656 с.
4. Матеріальний добробут сільських жителів [навч. посіб.] / За ред. П. Т. Саблука, М. К. Орлатого. – К.: Інститут аграрної економіки УААН, 2002. – 369 с.
5. Розвиток сільських територій України (1990-2010 роки): моногр. / М. К. Орлатий, І. Ф. Гнибіденко, І. М. Демчак та ін.; за ред. М. К. Орлатого. – К.: НДІ «Укграгпромп-продуктивність», 2012. – 752 с.
6. Рубцов В. П. Підходи до формування та застосування індикаторів оцінювання еволюції населених пунктів та їх територіальних громад / В. П. Рубцов // Іннова-

ційні механізми місцевого та регіонального розвитку: за матеріалами VIII Всеукр. муніцип. слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти», 29 лип.-2 серп. 2002 р., м. Судак, Автономна Республіка Крим / наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2003. – С. 351–382.

7. Статистичний щорічник України за 2011 рік: стат. збірник. / відп. за вип. О. Е. Остапчук; за ред. О. Г. Осауленка. – К.: Державна служба статистики України, 2012. – 559 с.

8. Соціальні індикатори рівня життя населення: статистичний збірник / Відповід. за випуск І. В. Калачова. – К.: Державна служба статистики України, 2012. – 204 с.

9. Формування та розвиток соціальної інфраструктури в міських поселеннях [моногр.] / авт. кол.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, І. В. Прокопа та ін.; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2009. – 192 с.

10. Україна у цифрах у 2011 році: стат. збірник. / відп. за вип. О. Е. Остапчук; за ред. О. Г. Осауленка. – К.: Державна служба статистики України, 2012. – 250 с.

УДК 353:35.082.4

Микола Пундик

ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПАРАМЕТРІВ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОБЛАСНИХ РАД

Метою статті є дослідження параметрів ефективності обласних рад через дослідження установчих, процедурно-процесуальних та функціональних аспектів їх діяльності. В установчому аспекті досліджені принципи обрання, пропорційності представництва та професіоналізму депутатів обласних рад. В процедурно-процесуальному аспекті досліджена проблема оптимальності організаційної структури та вдосконалення процедур діяльності обласних рад. У функціональному аспекті проаналізований обсяг повноважень обласних рад. Доведено, що ефективність функціонування обласної ради можна визначити як якісний показник порозуміння та узгодження у системі регіонального управління на основі процедурних взаємодій обласної ради з органами державної влади на регіональному рівні, іншими органами місцевого самоврядування в регіоні, інститутами громадянського суспільства, що обумовлює зміцнення її ролі як представницького, так і контрольного органу.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, представницькі органи, обласна рада, ефективність діяльності органу публічної влади, параметри ефективності, показники ефективності.*

Ефективне здійснення управління на регіональному рівні є неможливим без представницького органу місцевого самоврядування, який в Україні існує у вигляді обласних рад. Зазначений орган, створений на основі представництва інтересів територіальних громад в межах області, виражає волю останніх та визначає на цій основі головні напрями регіональної політики у сфе-