

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО  
РОЗВИТКУ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО  
РЕФОРМУВАННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД  
(НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОГО РЕГІОНУ)**

**Вступ.** Вже тривалий час географами проводиться дослідження міст з точки зору їх генези, економічних, соціальних, розселенських та інших функцій, типології і класифікації, планування просторового розвитку тощо. Однак подібне комплексне дослідження сільських територій, сільських поселень, сільських соціумів знаходиться на самих початкових ступенях. Разом з тим сільська місцевість України складає близько 80% загальної території країни, на якій розташовано 28,6 тис. населених пунктів і мешкає майже третина (31,5%) населення.

Сільські громади представляють сьогодні специфічні територіальні соціуми - сукупності людей, які об'єднані соціальними взаємовідносинами, умовами життєдіяльності, інтересами і цілями розвитку, що сформувались в сільській місцевості. Їх життєдіяльність та соціально-економічний розвиток потребують розбудови відповідної системи управління, що, в свою чергу, передбачає формування дієвого адміністративно-територіального устрою (АТУ) в рамках державного управління і місцевого самоврядування, суб'єктом якого законодавчо проголошена територіальна громада [1]. Відправною точкою при цьому стає формування адміністративно-територіальних одиниць низового (базового) рівня в цілях надання реальних прав самоуправління первинним територіальним колективам, забезпечення населення необхідними постійними та періодичними послугами, наближення до населення влади за умови її децентралізації. Тому сьогодні необхідне всебічне дослідження сільських громад як базових суб'єктів місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою, яке має на меті визначення амплітуди різних соціально-економічних показників, що відображають природно-господарські особливості територіальних громад, і

головних діагностичних ознак, що впливають на дієздатність громад і рівень їх соціально-економічного розвитку.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Помітний внесок у формування нової дослідницької парадигми сільських територій зробили представники сучасної географічної наукової школи О.А. Богуцький, П.І. Гайдуцький, М.І. Долішній, Д.С. Мальчикова, М.К. Орлатий, І.О. Пилипенко, І.В. Прокопа, М.Д. Пістун, П.Т. Саблук, М.П. Сахацький, О.Г. Топчієв, В.М. Трегобчук, М.М. Федоров, О.І. Шаблій, Л.О. Шепотько, В.В. Юрчишин, В.Д. Яровий та інші. Вивчення умов життєдіяльності та якості життя сільського населення знайшли відображення у працях Г.В. Балабанова, Л.М. Богадьорової, І.В. Гукалової, С.А. Лісовського, Л.М. Немець, Я.Б. Олійника, О.В. Машкової, Л.Г. Руденка, С.П. Сонька. Наукові принципи суспільно-географічних аспектів адміністративно-територіального реформування (АТР) містяться в роботах А.І. Доценка, М.С. Дністрянського, І.М. Дудника, П.О. Масляка, В.І. Нудельмана, О.М. Паламарчука, М.М. Паламарчука, М.Д. Пістуна, В.А. Поповкіна, О.Г. Топчієва, О.І. Шаблія.

Результати паспортизації населених пунктів, проведеної Одеською обласною державною адміністрацією у співробітництві з кафедрою економічної та соціальної географії Одеського національного університету (2002-2003 рр.), дали змогу провести дослідження сільських територіальних громад Одеської області. Об'єктом дослідження виступала сільська територіальна громада як первинна соціально-економічна система, що складається з елементів природного, соціального, демографічного, економічного і інституціонального характеру, що цілеспрямовано функціонують на певній території.

Метою даної статті є аналіз головних напрямів та проблем соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад як базових суб'єктів місцевого самоврядування і адміністративно- територіального устрою. Згідно світових тенденцій, адміністративні утворення повинні мати достатній

потенціал для забезпечення в межах певних повноважень надання високого рівня суспільних послуг населенню і поступального соціально-економічного розвитку. Якщо на відповідній території не може бути організоване здійснення зафіксованих законодавством компетенцій, то або йде розширення територій, на яких створюються адміністративно-територіальні одиниці, або ці компетенції передають до адміністративних одиниць вищого рівня. В умовах недостатньої фінансової-економічної і управлінської самостійності сільських рад має бути проведений комплекс реформ – адміністративної, бюджетної, місцевого самоврядування, територіальний базис яких становить реформа АТУ.

**Виклад основного матеріалу.** Особливості природної диференціації на території Одещини зумовили відмінності природних умов і ресурсів сільських територіальних громад. За *топографічними типами* сільського розселення сільські території в межах Одеського регіону поділяються на яружно-балкові, озерно-прилиманні, вододільні, долинні та змішані громади, до яких входять поселення з різними типами сільського розселення. На мікрорегіональному рівні вплив природних зон проявляється, зокрема, в домінуванні того чи іншого типу сільського розселення (таблиця 1). В лісостепу більшість складають яружно-балкові громади; у північному степу незначну перевагу отримали долинні (46,5%), третину (34,5%) склали яружно-балкові; середній степ характеризується переважанням озерних (прилиманних) громад – 40%; на невеликій за розмірами території південного степу всі громади відносяться до озерних. Найбільший відсоток змішаних громад простежується в лісостепу, де громади об'єднують яружно-балкові і долинні села [3, с. 124-125].

Аналіз *землезабезпеченості* в межах сільських територіальних громад дозволив виділити її залежність від природної зони і типу сільського розселення, до яких відноситься територія громади (таблиця 2). Як бачимо, величина загальної землезабезпеченості стійко зменшується в південному

напрямку; натомість забезпеченість сільськогосподарськими угіддями і ріллею найвища в сільських громадах північного степу (в лісостепу збільшена частка земель водного, лісового фонду). В південних громадах поряд із сільськогосподарською розповсюдження набувають інші види діяльності, пов'язані з наявністю великих озер і рекреаційних ресурсів (рибний, мисливський промисли, організований відпочинок та ін.).

Таблиця 1. Розподіл сільських громад Одеської області за природними зонами і типами сільського розселення [3, с.124]

Природна зона	Кількість громад за типами сільського розселення, %				
	озерні (при лиманні)	долині	яружно-балкові	вододільні	змішані
Лісостепова	0	36,6	45,2	9,5	8,7
Степова	19,2	38,6	31,6	4,8	5,8
У т.ч. Північностепова	6,5	46,5	34,5	5,0	7,5
Середньостепова	40,0	25,5	27,3	4,5	2,7
Південностепова	100	0	0	0	0
Коефіцієнт кореляції 0,51					

Таблиця 2. Середня землезабезпеченість сільських територіальних громад Одеського регіону за природними зонами [2]

Природна зона	Середня землезабезпеченість сільської громади, га/чол.		
	загальна	сільськогосподарськими угіддями	ріллею
Лісостеп	4,85	3,84	2,96
Північний Степ	4,71	4,47	3,43
Середній Степ	3,33	2,40	2,14
Південний Степ	1,83	0,83	0,80

*Соціально-демографічні процеси* значно впливають на самодостатнє існування і розвиток поселень і адміністративних одиниць. Майже в усіх сільських територіальних громадах Одещини спостерігається кризова демографічна ситуація з депопуляцією населення. В 2002 р. зменшення населення відбувалось в 72% сільських територіальних громад. Більш ніж

чверть всіх громад (25,7%) характеризувалась зменшенням населення за рахунок природного убуття та міграційного відтоку, а приблизно третина (30,8%) – зменшенням населення за рахунок переваження природного убуття над міграційним притоком. Громади зі зменшенням населення за рахунок природного убуття та міграційного відтоку зустрічаються в усіх районах області. [3, с. 147].

Зростання населення спостерігалось в 26% сільських територіальних громад. Найбільш поширеним є зростання населення за рахунок перевищення міграційного притоку над природним убуттям – характерне для громад приміських і задністрівських районів. Такі громади становили 19,4% від загального числа. Зростання населення за рахунок його міграційного притоку та природного приросту спостерігалось в 3,5% сільських територіальних громад, і це були громади задністрівської, придунайської і приміської частин області. Лише в 3,1% сільських територіальних громад Одещини спостерігалось зростання населення за рахунок природного притоку. При цьому 2,2% склали громади, в яких спостерігалось зростання населення за рахунок природного приросту і міграційного притоку населення – це окремі громади Саратського, Тарутинського, Болградського, Біляївського районів. Громади, зростання населення в яких відбувалось за рахунок перевищення природного приросту над міграційним відтоком, становили 0,9% від загальної кількості, і знаходились в Ізмайльському, Саратському, Тарутинському, Великомихайлівському районах [3, с.150].

Соціально-економічний розвиток сільської територіальної громади в значній мірі визначається тим, наскільки успішно розвивається головна функція сільського сектору – сільськогосподарське виробництво. Одним з основних показників, що характеризує ефективність сільськогосподарського виробництва, є валова продукція в розрахунку на середньорічного робітника. Його розвиток може бути охарактеризований за допомогою показнику *річного виробітку валової продукції на одного робітника* (тис. грн./чол.).

Середнє значення цього показника по області складає 9,46 тис. грн./чол. (на 1 працівника громадського господарства сільської громади). В третині громад (29,4%) спостерігається перевищення цього значення; найбільше таких громад розміщено в приміських районах (39), найменше – в придунайських (11). Як показало дослідження, цей показник коливається за природними зонами (таблиця 3).

Таблиця 3. Сільськогосподарське виробництво територіальних громад Одещини за природними зонами і сільськогосподарськими районами [2]

Природні зони і підзони	Кількість досліджених громад	Середній річний обсяг сільськогосподарського виробництва, тис. грн./чол.
Лісостеп	95	11,5
Північний Степ	153	10,2
Середній Степ	104	9,6
Південний Степ	3	5,7

В Одеській області лише п'ята частина від загальної кількості сільських громад відноситься до *агропромислових*, а до сільськогосподарських – майже три чверті сільських громад. Сільськогосподарські територіальні громади розповсюджені по всіх адміністративних районах; територіальні громади агропромислового типу розповсюджені в приміських, задністровських і придунайських районах.

Успішний соціально-економічний розвиток сільської територіальної громади потребує відповідної фінансової основи. Аналіз бюджетів територіальних громад показав, що середнє значення душевого бюджету сільської громади складає 62,1 грн.; власних доходів – 29,0 грн./чол. Основними доходами місцевих бюджетів є прибутковий податок з громадян, плата за землю, фіксований сільгосподаток. Причому в приміських та центральних районах помітно зростає частка прибуткового податку з громадян (до 50% надходжень), а в південних та північних – плати за землю (до 80% надходжень) і фіксованого сільгосподатку (до 45% надходжень). Місцеві податки і збори займають незначну частку в структурі місцевих

бюджетів. В більшості громад їх частка становить декілька десятих відсотка, але в деяких, особливо селищних, громадах, сягає 10% і більше. Серед неподаткових надходжень найвищу частку має держане мито. Всі досліджені місцеві бюджети є дотаційними; дотація вирівнювання в залежності від місцевих потреб складає від декількох тисяч до сотень тисяч гривень [3, с.130].

Як показало дослідження рівнів соціального розвитку сільських територіальних громад Одеського регіону, громади з найвищими показниками розвитку соціальної інфраструктури розміщуються переважно в приміських і задністровських районах; навколо міських поселень і транспортних вузлів. Зрозуміло, що рівень розвитку соціальної інфраструктури прямо залежить від чисельності населення сільської громади: із збільшенням людності поселень розширюється коло закладів соціальної інфраструктури, збільшуються їх розміри. Коефіцієнт лінійної кореляції між цими показниками складає 0,639.

За рівнями соціального розвитку сільські територіальні громади Одещини розподілились наступним чином. Більшість сільських громад Одещини мають низький (42,4%) і задовільний (43,3%) рівень соціального розвитку, що є достатнім для їх функціонування, але не забезпечує всіх потреб населення. Середній рівень мають лише 11,6% громад, високий – 1,7%. 1% громад мають незадовільний рівень соціального розвитку [3, с.155].

Сільські громади приміської зони Одещини мають найкращу соціальну інфраструктуру, яка формується передусім під впливом агломераційного ефекту обласного центру. З загального кола вирізняються також приморські сільські громади, в яких формуються рекреаційної зони, котеджна, дачна забудова і, як наслідок, підвищується рівень комунального оснащення території.

Існує чимало сільських населених пунктів (16,5% від загальної кількості), в яких немає жодного закладу соціальної сфери. З них 72,6%

мають населення до 100 чоловік. Жителі цих сіл користуються інфраструктурою інших населених пунктів, часто тих, що адміністративно підпорядковані іншим радам. Із загальної чисельності сіл, в яких немає закладів соціальної сфери 35,8% розташовані на відстані до 3 км від найближчого населеного пункту, де такі заклади є; 42,0% - на відстані від 3 до 5 км; 22,19% - на відстані 5-10 км; 0,01% на відстані більше 10 км [3, с. 157].

Суспільно-географічні аспекти АТР на низовому рівні полягають в дослідженні *мікрорегіональної соціально-економічної самодостатності* та механізмів її забезпечення. Для обґрунтування напрямків АТР на низовому рівні нами запропонований метод *типологічного групування територіальних громад* за рівнем соціально-економічної самодостатності, адже, як було показано укрупнення низових громад є одним з засобів підвищення їх соціально-економічної спроможності. Якщо ж громада на сучасному етапі розвитку є цілком самодостатньою, вона не підлягає трансформації у вигляді укрупнення, а за наявності передумов, що стримують розвиток окремих населених пунктів чи створюють незручності для населення, може бути розукрупнена. Серед показників, які характеризують фактори соціально-економічної самодостатності, були обрані ті, що є найбільш діагностичними для прийняття рішення про необхідність трансформації АТУ. Це показники, які характеризують низову систему розселення і дозволяють зробити висновок про відповідність їй сучасної структури АТУ; окреслюють демографічний розвиток громади; характеризують розвиток соціальної інфраструктури населених пунктів і дозволяють зробити висновок про рівень обслуговування населення; дають уявлення про економічний розвиток громади, її фінансові ресурси.

В результаті групування сільських територіальних громад Одеської області за суспільно-географічними передумовами АТР були отримані наступні результати. З 439-ти низових територіальних громад Одещини 59



громад (13,5%) характеризуються стабілізацією адміністративно-територіального устрою. Майже для 80% громад Одещини властивий тип АТР, що передбачає їх укрупнення з метою підвищення соціально-економічної самодостатності. Разом з тим лише третина (32,1%) сільських громад характеризуються значною і високою потребою в укрупненні; для 19,4% громад ця потреба є слабкою (відносна стабілізація), для 27,6% - помірною (рис. 1) [3, с.182].

33 сільських територіальних громад (7,5%) за результатами дослідження є достатньо самодостатніми і характеризуються переважанням суспільно-географічних передумов розукрупнення: 24 (5,5%) – зі слабкою тенденцією, 9 (2,1%) – помірною. Громад зі значною і високою потребою в розукрупненні в ході дослідження не виявлено (рис. 1).

За соціально-економічними показниками найкраща ситуація спостерігається в територіальних громадах приміської зони, які піжпадають під агломераційний вплив м. Одеси: Тут продовжує спостерігатись найбільша концентрація населення і господарства, що відповідає тенденції *стабілізації* чи *подрібнення* існуючих адміністративних одиниць. Схожа ситуація спостерігається в Дунай- Дністровському міжріччі (рис. 1).

Натомість в північних і центральних частинах області, що характеризуються дрібним сільським розселенням і недостатньо розвинутою мережею міських поселень як опорних каркасів розселення питання вдосконалення АТУ в сучасних умовах може бути вирішене за рахунок *укрупнення* існуючих адміністративних одиниць (рис.1).

Звичайно, АТР на рівні низових територіальних громад потребує комплексного аналізу і врахування всіх суспільно-географічних і адміністративно-управлінських чинників, громадської думки населення.

Укрупнення територіальних громад як засіб забезпечення їх соціально-економічної та фінансової спроможності потребує створення необхідних умов і механізмів для його проведення: підвищення ефективності

сільськогосподарського виробництва, залучення інвестицій, розвиток соціальної інфраструктури, встановлення регулярного транспортного сполучення між населеними пунктами; удосконалення бюджетної системи, адресне планування коштів для потреб соціально-економічного розвитку і т.д. Негативні наслідки укрупнення повинні бути своєчасно передбачені і компенсовані. Інакше повториться відомий процес зселення

«неперспективних» поселень в «перспективні», в результаті якого зникла значна частина сіл без поліпшення рівня життя в тих, що залишилися.

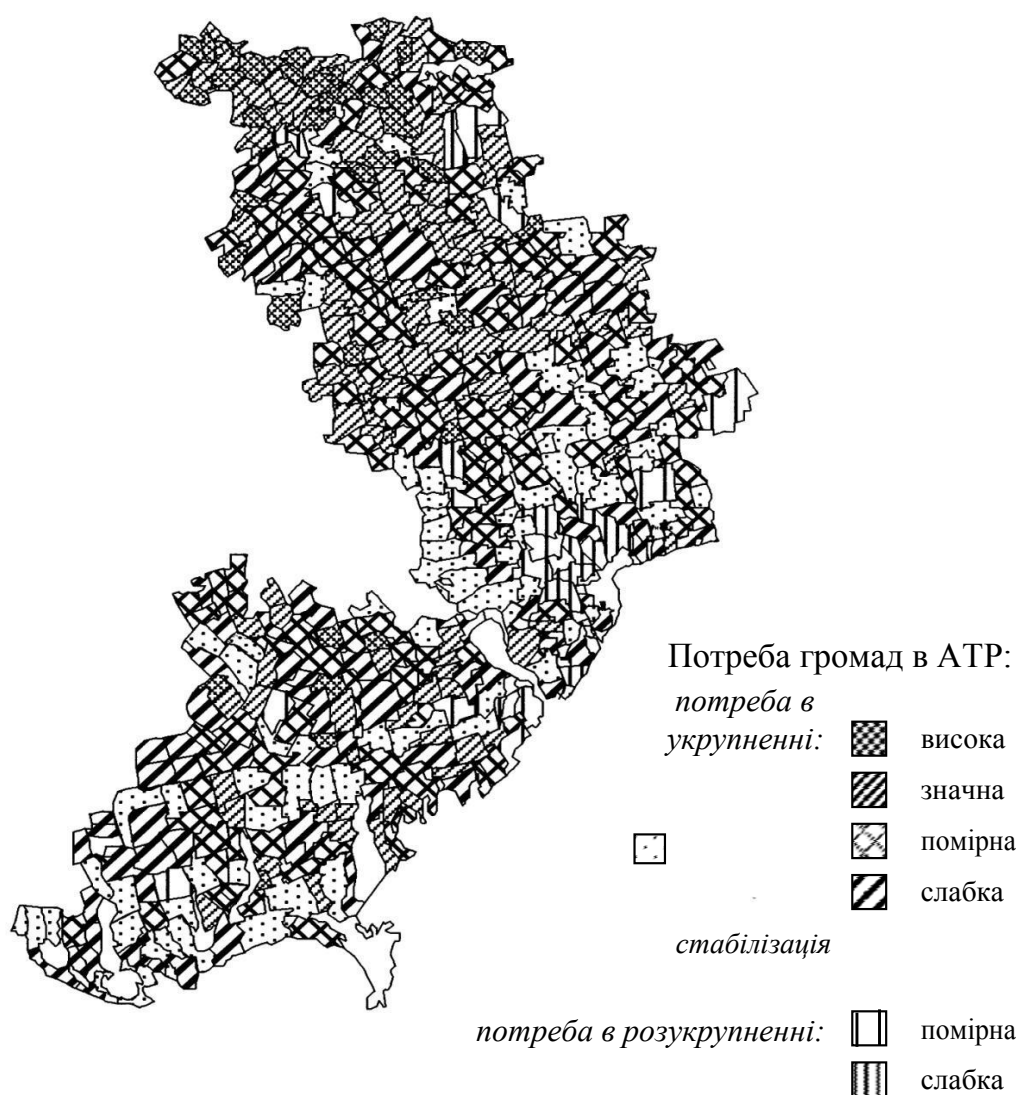


Рис.1. Типологічне групування низових територіальних громад Одеської області за потребою в АТР

*Список літератури:*

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // *Голос України*. – 1997. – 12 червня.
2. Тітенко З.В. Різноманіття сільських територіальних громад Одеської області // *Україна: географічні проблеми сталого розвитку. Збірник наукових праць*. В 4-х т. – К.: ВГЛ Обрії, 2004. – Т. 2. – 390 с. – С. 343-345.
3. Тітенко З. В. Суспільно-географічні аспекти адміністративно- територіального устрою обласного регіону (на прикладі Одеської області): дис. канд. геогр. наук / З. В. Тітенко. – Одеса, 2007. – 301с