



УДК 338.4(447):351.823

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ТРАНСФОРМАЦИИ СЕЛЬСКОЙ ПОСЕЛЕНЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ В УКРАИНЕ: ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Ю.С. МАЛЬКО

Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

e-mail: malkoyulia@ukr.net

Исследуются изменения в сельской поселенческой структуры Украины и ее зависимость от государственной политики. Определены основные вехи становления крестьянства, его место и роль в различные периоды истории Украины. В статье исследуются положительные и отрицательные стороны государственной политики по отношению к крестьянству Украины. Выявлены основные просчеты и достижения государства относительно реализации политики сельского развития.

Ключевые слова: сельские жители, сельские поселения, поселенческая структура, расселение населения, государственная политика.

Трансформация отношений собственности в аграрном секторе экономики Украины имела своим следствием ряд негативных явлений, которые составляют серьезную социально-экономическую проблему. К основным из них можно отнести: сокращение рабочих мест в аграрном производстве и рост безработицы, ускорение эмиграции за пределы сельских населенных пунктов; преобладание смертности над рождаемостью; обезлюдение сельских поселений; обнищание населения и снижение качества их жизни; ослабление человеческого потенциала вследствие роста удельного веса пожилых людей в структуре численности населения, снижение образовательного, интеллектуального и профессионального уровня, ухудшение условий воспроизводства рабочей силы и т.п. Остроту проблемы в определенной степени подтверждают статистические данные.

За период с 1991 по 2013 г. с карты Украины исчез 641 сельский населенный пункт, в том числе 40 поселков и 601 село. Больше сел исчезло в северо-восточной части Украины – в Киевской (79), Харьковской (62), Полтавской (52), Житомирской (42), Черниговской (39), Сумской (35) областях. Соответственно, сокращается и численность сельского населения: если в 1990 г. количество сельских жителей составляла почти 17,0 млн чел., то в 2012 г. сократилась до 14,2 млн чел. Такое резкое сокращение сельской поселенческой структуры приобретает признаки социальной катастрофы, поскольку даже жители населенных пунктов, имеющих удобное месторасположение (возле транспортных магистралей, железнодорожных станций, районных центров и т.п.) и относительно развитую инфраструктуру (газо-, водо-, энергоснабжение) теряют социальные связи, чувствуют отверженность, незащищенность, ненужность, финансовую и физическую беспомощность.

В своих исследованиях М. Орлатый¹ видит в этой ситуации закономерное следствие динамических изменений в расселении населения, возникающее в виде сложного процесса перехода от простых к сложным формам и структурам. Иными словами, в глобальном измерении уменьшение количества сел и численности сельского населения обусловлено усложнением экономических отношений в сельском хозяйстве вследствие очередного общественного разделения труда и ускорения урбанизации.

Расселение населения, по определению А.И. Доценко, – это специфическая социально-экономическая категория, отражающая отдельный вид отношений, возникающих между людьми по поводу их координации и ориентации в континууме общественной жизнедеятельности. Это распределение поселений по территориям, людей – по поселениям и, наконец, именно их расселение по населенным пунктам².

Долгое время городские и сельские поселения развивались относительно автономно, но современная поселенческая структура свидетельствует о росте взаимозависимости в изменении состояния сельских и городских населенных пунктов. Так, А.И. Павлов в своих трудах описывает соединения сельских и городских территорий и выделяет пригородную

¹ Розвиток сільських територій України (1990-2010 роки) / М.К. Орлатий, І.Ф. Гнибіденко, І.М. Демчак та ін.; за ред. М.К. Орлатого. К., 2012. 752 с.

² Сільське розселення в Україні: динаміка та структура / А. І. Доценко. Київ, 2010. 284 с.



зону как особое поселенческое образование. При этом он указывает не только на «экспансию города, который все больше поглощает село»³, но и о проникновении села в город. Вследствие таких процессов образуются переходные или «смешанные» типы – сельские урбанизированные зоны и ареалы, а небольшие города (чаще районные центры с численностью населения до 20 тыс. чел.) превращаются в села, которые Павлов идентифицирует как «аграрные города», которые составляют около 75 % общего количества городов в Украине⁴. В «аграрных городах», в большинстве случаев, отсутствуют значительные производственные мощности, они имеют слабо развитую социально-культурную инфраструктуру, а потому мало чем отличаются от сел и служат центрами, где размещены учреждения социального обслуживания населения.

Исторически сельские поселения концентрировались вокруг скопления природных ресурсов, в основном, вблизи плодородных почв, водных источников, лесных массивов. Первые собственно сельские поселения появились после перехода человечества к земледелию, связанного с ведением оседлого образа жизни.

М. Мальская, исследуя историю эволюции расселения стран мира, выделяет в ней 5 основных фаз, а именно⁵:

1) значительное преобладание сельского населения, прирост городского населения значительно ниже прироста сельского. Территория страны освоена сравнительно равномерно. Города выполняют преимущественно административные и торговые функции. Индустриализация находится на начальной стадии. В ярко выраженной форме первая фаза характерна для группы наименее развитых стран, среди которых, например, некоторые страны в Африке (34 страны); Бангладеш, Мьянма, Лаос и др. – в Азии (8 стран); Гаити в Латинской Америке, 5 стран в Океании. Среднегодовые темпы роста сельского населения здесь вдвое выше, чем в других развивающихся странах;

2) превышение темпов роста городского населения над сельским, однако последнее по численности больше. Активно осуществляется индустриализация, которая отвлекает трудовые и материальные ресурсы из сельской местности в города;

3) доля городского населения составляет половину и больше всего населения страны, то есть сельское население начинает относительно уменьшаться. Следствием индустриализации становится усиление полицентрической территориальной структуры хозяйства и поляризации районов по типу «центр – периферия»;

4) стремительный рост городского населения, в то время как сельское население и население малых городов резко сокращается. Экономика приобретает индустриальный характер с возникновением отдельных очагов постиндустриального развития. Появляются новые промышленные районы, а старые подвергаются структурной трансформации: некоторые старые районы приходят в упадок, другие возрождаются на новой основе. Отдельные города становятся центрами инновационной экономики. В масштабах страны ускоряется рост агломераций, а в их рамках происходит деконцентрация в форме переноса хозяйственной деятельности и проживания горожан на межагломерационные территории. Разворачивается процесс субурбанизации. Четвертая фаза эволюции расселения характерна для многих стран Латинской Америки, которым присуща стремительная урбанизация, а доля сельского населения резко сокращается⁶;

5) наблюдается не только относительное, но и абсолютное уменьшение сельского населения, что характерно для экономически развитых стран мира. В европейских странах активны процессы депопуляции сельского общества, вследствие чего в 2012 г. впервые численность городского населения в мире превысила численность сельского⁷.

³ Павлов О.І. Сільський розвиток: об'єктивність, просторові межі та суспільне призначення // Економіка України. 2011. №8. С. 85.

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки» від 29 листопада 2010 р. № 1090 // Офіційний вісник України. 2010. № 92. С. 518.

⁵ Мальська М.П., Антонюк Н.В., Занько Ю.С., Ганич Н.М. Країнознавство: теорія та практика. К., 2012. 528 с.

⁶ Там же.

⁷ Там же.



В Украине исторически сложились три основные социально-экономические типы сельских поселений: село, поселок, хутор⁸. Наиболее распространенным типом поселения является село, состоящее из нескольких отдельных домов или групп дворов (примерно 5-10 хозяйств). Началом перехода от малодворных к многодворным поселениям считают XV - XVI вв., когда жители сел объединялись в сельскую общину, за которой была закреплена определенная территория, налоги, обязанности и т.д. В государственно-управленческом контексте – это период становления села не только как экономической, но и как административной единицы с закреплением за ней юридической самостоятельности.

Еще одним распространенным в Украине типом малодворного сельского поселения был поселок, урочище, который формируется с XV в. Основная причина возникновения хуторов – нехватка земли в селах, поэтому они располагались за пределами поселения. Административно они подчинялись селу, вблизи земель которого образовывались. Процесс возникновения хуторов происходил интенсивно в XVIII – начале XX в., что обуславливалось совокупностью демографических и политических факторов, среди которых основными были: рост численности сельского населения, формирование капиталистических отношений в сельской экономике, отмена крепостного права, укрепление государственности и т.д.

Традиционным типом украинских сельских поселений является хутор (малодворное, преимущественно однодворное поселение), возникшее в период феодализма, когда активно осваивались новые земли. К ним, в частности, можно отнести казацкие хутора – зимовники. Образование хуторов в начале XX в. в Украине было связано со столыпинской аграрной реформой 1906 г., которая привела к разрушению сельских общин. В 1906-1912 гг. в Украине 226,5 тыс. хозяйств образовывали хуторские поселения⁹. Формирование хуторских поселений в Украине в первое десятилетие XX в. было следствием осуществления государством аграрной реформы, цель которой заключалась в повышении эффективности сельского хозяйства на основе использования индивидуальной частной собственности. Косвенно вместе с основной достигалась и другая цель – менялись бытовые и социальные условия жизни сельского населения.

В результате исторического развития и под влиянием различных факторов (географического расположения, наличия торговых путей, развития промыслов, торговли, промышленного производства и т.п.) типы поселений украинцев менялись. При благоприятных обстоятельствах некоторые села превращались в города (Большой Березный на Закарпатье, Борислав в Галичине и др.), хотя иногда имел место и обратный процесс: отдельные города в силу ряда причин (развития железнодорожного транспорта, упадка промыслов и торговли и т.д.) деградировали в села (Старая Соль, Сможе, Ляшки, Куйбышево в Галичине)¹⁰.

Коллективизация 30-40-х гг. XX в. вызвала значительные социальные изменения украинского села, которые коснулись и структуры сельских поселений. Постепенно произошло укрупнение сельских поселений – ликвидировались хутора и выселки, жителей которых против их воли сгоняли в села, отдельные крупные выселки превращались в села. Заметные изменения поселенческой структуры в сельской местности были связаны с ликвидацией «неперспективных сел» в 50-60 гг., что привело к опустошению и упадку небольших украинских сельских поселений. Жители таких поселений, лишённые земли, средств производства, при отсутствии поддержки со стороны государства (строительство дорог, объектов инфраструктуры, создание рабочих мест и т.д.), вынуждены были покидать свои дома и мигрировать, правда, не в большие (перспективные) села, а в города, где жизнь и условия работы в то время были значительно комфортнее¹¹.

Сельское хозяйство в послевоенный период интенсивно индустриализируется: к началу 70-х гг. подавляющее большинство работ в растениеводстве и значительная доля в животноводстве были механизированы. В этот период строятся современные птицефабрики, животноводческие комплексы (например, Граковский свинокомплекс в Харьковской области на 104 тыс. свиней), создается прудовое хозяйство, закладываются новые сады и виноградники, формируется отрасль овощеводства, создается оросительная система. В сельском хозяйстве в результате общественного разделения труда выделяется отдельная категория

⁸ Типи сільських поселень. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://about-ukraine.com/index.php?text=97>

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.



работников – управленцы, которые по социальному статусу относились к служащим, а по социальной роли – к сельской интеллигенции (учителям, врачам, работникам культуры). Повышение производительности труда в сельском хозяйстве на основе его индустриализации и интенсификации способствовало росту доходов крестьян, заработная плата которых по размеру вплотную приблизилась к заработной плате в промышленности. В 70–90-х гг. в сельской местности наблюдается строительный бум, кроме промышленных объектов активно строится жилье, учреждения социальной инфраструктуры, прокладываются дороги, водопроводы, газопроводы. В 1990 г. экономические показатели в сельском хозяйстве Украины были самыми высокими за всю предыдущую историю его существования.

Однако, заметные положительные сдвиги сопровождались и такими негативными явлениями, как тотальное необоснованное уничтожение малых сел и хуторов, что формировало такие общественные отношения, которые в последствии станут одной из важнейших причин неудовлетворенности результатами аграрной реформы. Прежде всего, речь идет об отсутствии отношений собственности, складывающихся на базе частного права. Производственные отношения, сложившиеся на основе государственной собственности, были довольно неустойчивыми. В частности, в период ликвидации неперспективных деревень, крестьяне, не привязанные к частной собственности, вообще покидали сельскую местность, переселяясь в города, где жизнь была комфортнее и интереснее.

В 1980-е годы политика ликвидации «неперспективных» сел пересматривается: принимаются постановления о приостановлении разрушения системы расселения, необоснованного закрытия школ, лечебных и детских дошкольных учреждений, магазинов, клубов и т.д. В мае 1982 г. была разработана и принята первая, а в 1987 г. – вторая государственная Комплексная программа социальной перестройки сел в Украине на период до 2000 года. Отток сельского населения несколько сократился, когда начали создаваться новые рабочие места, в том числе, и не связанные с сельским хозяйством, расширять жилищное и социально-культурное строительство, осуществлять газификацию. Становится очевидным, что кроме сельского хозяйства в сельской местности необходимо развивать отрасли пищевой, легкой промышленности, непромышленную сферу, открывать филиалы промышленных предприятий и тому подобное. Кроме того, значительного улучшения требовало социальное и пенсионное обеспечение колхозников, система оплаты их труда. Понятно, что выполнение социальных программ напрямую зависело от экономического развития страны, которая в этом отношении все больше уступала европейским и другим странам мира. И хотя в 80-е годы удельный вес инвестиций, предназначенных для социальной сферы, в структуре капитальных вложений сельского хозяйства вырос почти в 2 раза, отток сельского населения в города не был остановлен. Только за 1985–1988 гг. более 700 тыс. крестьян выехали из села.

Следует констатировать, что централизованная политика насильственного укрупнения сельских поселений не принесла ожидаемых положительных результатов. Количество малых сел с недостаточно развитой социальной инфраструктурой не только не уменьшилось, а с 90-х годов начало увеличиваться вследствие роста миграции сельского населения. Причем, в последней волне миграции (1990–2000 гг.) преобладающую долю отъезжающих составляла молодежь, которая покидала не только пределы своего села, но и страны, пополняя ряды внешних эмигрантов. Процесс оттока сельского населения пока не приостановлен¹².

Осенью 1990 г. Верховный Совет УССР принял Закон «О приоритетности социального развития села и агропромышленного комплекса в народном хозяйстве Украины». В связи с введением новых экономических отношений, которые основывались на использовании аренды, подряда, кооперации, фермерства, вопрос о возрождении малых сел приобрел особое значение, поскольку они были удобны для ведения фермерского или арендного типа сельскохозяйственного производства. К сожалению, полное отстранение государства от решения социальных проблем в конце 80-х – начале 90-х годов имело крайне негативное влияние на дальнейшие процессы реформирования аграрной сферы, которое уже осуществлялось в Украине как независимом государстве. Жесткий экономический кризис 1990-х годов, вызванный распадом Советского Союза, способствовал деиндустриа-

¹² Ковпак Л.В. Неперспективні села [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 7: Мі-О / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К., 2010. 728 с.



лизации сельского хозяйства, появлению сельской безработицы, сокращению численности сельских населенных пунктов. Только за 1992-1993 гг. в Украине исчезло более 2 тыс. сел.

Исторические очерки, работы известных исследователей истории украинского крестьянства П. Панченко и В. Смолия позволяют сделать вывод, что крестьяне, к сожалению, во все времена составляли низшие слои общества, а государственное устройство, прежде всего, обеспечивало защиту господствующего слоя¹³. Это характерно для всех периодов истории украинских земель – Киевской Руси, литовского времени, эпохи Речи Посполитой, а также пребывания в составе Российской и Австрийской империй.

Таким образом, можно сказать, что долгое время государственная политика в отношении крестьянства строилась на принципах принуждения, непризнание человека как индивида и равноправного члена общества. В течение долгого периода времени крестьяне относились к наиболее низким слоям населения, которые были лишены прав и свобод, в том числе и права собственности, что наложило негативный отпечаток на самооценку, способ и условия жизни крестьян. Стремление крестьян к частной собственности на землю и орудия труда использовалось в манипулятивных целях властью или теми, кто хотел власть получить, в связи с чем сельское население с опаской относилось к представителям власти, что вместе со спецификой их труда и условий жизни способствовало формированию крестьянского индивидуализма и социальной инертности. В значительной степени проблемы реализации современной политики сельского развития связаны с объективной инертностью общественно-экономической жизни крестьянства, а, следовательно, обеспечения положительных сдвигов в социально-экономической жизни крестьянства зависит от взвешенности и осторожности применения механизмов государственного влияния, исходя из интересов крестьян.

RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THE TRANSFORMATION OF RURAL SETTLEMENT STRUCTURE IN UKRAINE: STATE-ADMINISTRATIVE ASPECT

Y.S. MALKO

*Kharkov regional institute
of National academy of state
administration attached
to the President representation*

e-mail: malkoyulia@ukr.net

It is investigated the changes in rural settlement structure in Ukraine and its dependence on public policy. The main milestones in the formation of the peasantry, its place and role in the different periods of the history of Ukraine are identified. The article investigates the positives and negatives of public policy in relation to the peasants of Ukraine. The basic mistakes and achievements of the state policy on implementation of rural development policy are identified.

Key words: Farmers, rural settlements, settlement structure, distribution of the population, public policy.

¹³ Історія українського селянства: Нариси в 2-х т. / НАН України; Інститут історії України / В.А. Смолій (відп.ред.). К., 2006. Т.1. 632 с.; Т.2. 653 с.