

М.О. Барановський

*Ніжинський державний університет
імені Миколи Гоголя,
Brnm@ukr.net*

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ, ВПЛИВ НА РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Постановка проблеми. Серед низки реформ, які потребують реалізації в Україні, вагоме місце посідають питання децентралізації влади та удосконалення управління розвитком територій. Складовою цього процесу є адміністративно-територіальна реформа, яку почали активно обговорювати навесні 2015 р. після прийняття низки нормативно-законодавчих актів. Водночас ставлення до неї громадян, науковців, управлінців залишається неоднозначним, інколи полярним. Так склалося, що представників суспільної географії рідко залучають до процесу обговорення проблем регіонального розвитку, що негативно позначається на якості прийнятих нормативних документів, на практичних результатах проведених реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Кількість наукових досліджень із проблематики адміністративно-територіальної реформи почала активно зростати на початку ХХІ ст. і була пов'язана з першою спробою її реалізації у 2005 р. Питання реформування адміністративного устрою знайшли належне представлення у наукових працях М. Дністрянського, М. Пістуна, А. Мельничука, О. Заставецької, З. Тітенко, О. Топчієва. Через невдалу спробу реалізації реформи у 2005 р. науковий інтерес до неї поступово згасав, хоча вона завжди входила до переліку важливих завдань державної регіональної політики. З новою силою проблематика адміністративно-територіальної реформи постала упродовж 2014-2015 рр., коли в Україні розгорнулася кампанія щодо децентралізації влади. Наразі найбільш змістовні дослідження з обґрунтування цілей, завдань і практичних заходів адміністративно-

територіальної реформи відображені у роботах І. Коліушка, А. Ганущака, А. Ткачука. Утім ціла низка важливих питань проведення реформи, особливо на рівні територіальних громад, потребує поглибленого аналізу з географічної точки зору.

Формулювання мети і завдань дослідження. Головним завданням даного дослідження є аналіз особливостей та проблем реалізації адміністративно-територіальної реформи та оцінка впливу її наслідків на розвиток сільських територій України.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-територіальна реформа наразі розглядається як важлива ланка в удосконаленні системи управління територіями, у подоланні диспропорцій регіонального розвитку, покращанні доступу населення, особливо сільського, до базових послуг. На відміну від 2005 р., нинішній варіант її реалізації характеризується швидкими темпами проведення, активним адміністративним тиском на низові сільські громади, мінімальним обговоренням у середовищі експертів-науковців. Ставлення громадськості до адміністративно-територіальної реформи, порівняно із попередньою спробою її проведення, є більш поміркованим, що зумовлено кількома обставинами. По-перше, суттєво покращилася нормативно-законодавча база, зокрема прийняті “Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 р.” (2014 р.), Закони України “Про засади державної регіональної політики” (2014 р.), “Про добровільне об’єднання територіальних громад” (2015 р.), “Методика формування спроможних громад” (2015 р.), у яких досить чітко виписані процедурні питання, цілі та завдання адміністративно-територіальної реформи. По-друге, населення все чіткіше усвідомлює, що реформи у різних сферах життя є вкрай необхідними і не провівши їх ми позбавляємо себе шансів на подальший успішний розвиток. По-третє, через стале погіршення демографічної ситуації сільські поселення наскільки втратили населення, що в окремих центрах сільських рад налічується 100-150 осіб, загальноосвітні школи I-III ступенів налічують лише 35-40 дітей. За таких умов забезпечити якісне надання адміністративних та освітніх послуг

практично неможливо. По-четверте, адміністративно-територіальна реформа тісно узгоджується з питаннями перерозподілу повноважень, із бюджетною децентралізацією.

Першим етапом адміністративно-територіальної реформи є створення спроможних громад шляхом добровільного, на цьому особливо наголошується у нормативно-законодавчій базі, об'єднання діючих на сьогодні сільських рад. Як і під час першої спроби реалізації подібної реформи у 2005 р., так і тепер, експерти та управлінці посилаються на досвід інших країн, насамперед Польщі, де ще у середині 90-х років ХХ ст. була проведена адміністративно-територіальна реформа і на низовому рівні створені гміни з населенням близько 10 тис. осіб. Відповідно до розрахункових нормативів новостворені сільські громади в Україні мають налічувати близько 8,5 тис. осіб, селищні – 15,6, міські – 33,7 тис. осіб. Ці критерії офіційно не зафіксовані у нормативних документах, вони носять рекомендаційний характер і є вищими, особливо для сільських громад, від нормативів 2005 р. (5 тис. осіб). Рекомендаційний характер мають також розміри територіальних громад – 300-500 км². Загалом у сучасній нормативній базі досить чітко виписані критерії визначення центрів громад, зон їх впливу, перелік закладів сфери послуг у кожному із потенційних центрів.

Аналіз перспективного плану новостворених територіальних громад Чернігівської області дає можливість виявити особливості, типові проблеми та ризики, які виникають при проведенні адміністративно-територіальної реформи у різних типах регіонів України. Інформаційну базу дослідження склали паспорти новостворених громад, які були розроблені у кожному із районів області.

Позачергова сесія Чернігівської обласної ради затвердила проект перспективного плану територіальних громад регіону 19 червня 2015 р. Згідно нього, в області планується створити 81 територіальну громаду. Проведений аналіз їх відповідності розрахунковим нормам чисельності населення, площі, кількості поселень свідчать про те, що зазначений проект ще потребує

удосконалення. Багато новостворених громад не відповідають розрахунковим нормам за кількістю поселень у зоні впливу центрів, наявністю лікарняних та освітніх закладів, кількістю дітей дошкільного чи шкільного віку тощо.

Як і раніше, між новоствореними громадами існують значні територіальні диспропорції. Найменшу площу має Галицька громада (81,6 км²) Ніжинського району, найбільшу – Бобровицька (1412 км²). Перевищення максимального значення над мінімальним становить 17,2 рази. Значними за площею є переважно громади, які сформувалися навколо районних центрів – Щорська (1283 км²), Ріпкинська (1017,6), Н.-Сіверська (985,6), Коропська (910 км²). Незначними за розмірами є територіальні громади Срібнянського, Талалаївського, частково Чернігівського та Ніжинського районів. Викликає подив доцільність виділення у складі найменших адміністративних районів області (Срібнянського і Талалаївського) по чотири громади.

Не менш значними є диспропорції за кількістю жителів – від 34,5 тис. осіб у Бахмацькій до 1420 осіб у Костобобрівській (Семенівський район) громадах. Різниця між максимальним і мінімальним значенням становить 24,3 рази. В області налічується 14 територіальних громад, чисельність населення яких становить менше 2,5 тис. осіб. Виокремлення таких громад викликає великий сумнів. Чим вони власне відрізняються від нині діючих адміністративних одиниць низового рівня, чи спроможні вони при такій кількості населення забезпечити фінансову автономію, надати необхідну кількість послуг.

Аналогічна ситуація і з кількістю дітей дошкільного та шкільного віку, із забезпеченістю медичними та освітніми закладами. В окремих громадах уже на даний момент має місце невідповідність існуючим вимогам щодо наявності дітей відповідного віку. У 12 новостворених територіальних громадах відсутні чи то лікарські амбулаторії, чи то лікарні. Відповідно у них немає належних умов для надання жителям громади первинної медичної допомоги.

У процесі аналізу формування громад Чернігівської області було виявлено кілька особливостей цього процесу, які проявляються і в інших регіонах України.

По-перше, центри громад досить часто займають окраїнне положення, що ускладнює доступність для населення закладів сфери послуг. По-друге, як це не дивно, найбільші міста області – Чернігів, Ніжин і Прилуки не стали центрами громад для багатьох сільських поселень, які знаходяться дуже близько до них. Сільські громади бояться об'єднання з міськими через ймовірну втрату фінансових надходжень. По-третє, у кількох районах центрами сільських громад стали поселення, які розміщуються дуже близько до міст. Сім з одинадцяти центрів громад Чернігівського району розміщуються фактично поблизу обласного центру. Який сенс мешканцям таких громад звертатися до свого центру за освітніми чи медичними послугами, якщо за 5-7 км знаходиться велике місто, де різноманітність та якість цих послуг будуть значно вищими. По-четверте, у процесі проведення реформи має місце порушення кордонів адміністративних районів, коли територіальну громаду формують сільські ради суміжних територій. Таку специфіку варто враховувати при подальшій делімітації кордонів територіальних громад.

Таким чином, оцінка головних параметрів новостворених територіальних громад Чернігівської області свідчить про те, що значна частина з них не відповідає визначеним законодавством критеріям. Тому не дивно, що Кабінет Міністрів України затвердив лише 47 із 81 територіальної громади, які були запропоновані обласною радою. Відтак роботи з формування нових громад мають бути продовжені.

Автором даного дослідження було розроблено власний варіант проекту адміністративно-територіальної реформи на низовому рівні, відповідно до якого в Чернігівській області обґрунтовано виокремлення 57 територіальних громад. Деякі громади, наприклад Холминська та Понорницька, були сформовані із сільських рад відразу трьох районів. Слід визнати, що у запропонованій автором схемі територіальних громад є такі, які не відповідають визначеним вимогам. Йдеться про Хоробицьку, Перелюбську, Чайкинську та Грем'яцьку громади, які мають незначну кількість населення. Їх можна назвати “соціальними” громадами, виокремлення яких зумовлене не

економічними вимогами, а потребою забезпечення жителів дуже віддалених територій, на яких немає більш потужних центрів розселення, хоча б мінімальними соціальними стандартами.

Визначення переліку територіальних громад та їх ймовірних центрів є лише першим кроком на шляху реалізації завдань адміністративно-територіальної реформи. Наступні кроки є більш складними, оскільки йдеться про оптимізацію мережі інфраструктурних об'єктів, створення установ із надання адміністративних послуг, формування нових органів місцевого самоврядування, реорганізацію маршрутів руху громадського транспорту тощо. Саме від них буде залежати успішність цієї реформи, саме від них буде залежати те, чи ми будемо пишатися даною реформою, чи вона перетвориться на черговий невдалий експеримент над сільськими жителями.

Проведення адміністративно-територіальної реформи несе в собі певні ризики, які торкаються здебільшого мешканців сільських територій. Якого покращання слід очікувати сільським мешканцям, чи буде воно взагалі? Створення самодостатніх громад, особливо у малозаселених районах, призведе до закриття частини загальноосвітніх і медичних закладів, до погіршення територіальної доступності адміністративних та інших видів послуг, оскільки маршрути громадського транспорту зорієнтовані на районний центр. Сумнівним видається, в окремих випадках, очікуване покращання економічної ситуації, оскільки проблеми зайнятості сільського населення не вирішаться від того, що в одну громаду об'єднується кілька зубожілих сіл.

Водночас в адміністративно-територіальній реформі криються і деякі позитивні моменти, які стимулюватимуть розвиток сільських територій. Центри територіальних громад можуть стати потенційними полюсами соціально-економічного росту у сільських районах. За належної організації системи закладів соціальної інфраструктури, доставки дітей до школи за допомогою шкільних автобусів, розвитку станцій швидкої медичної допомоги може суттєво зрости якість освітніх і медичних послуг. Помітно збільшаться фінансові можливості територіальних громад за рахунок змін, які були внесені

до Бюджетного та Податкового кодексів України. Тепер у розпорядженні територіальних громад буде залишатися 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб, 5% податку від продажу підакцизних товарів, податок на землю, податок на нерухомість тощо. Саме територіальні громади, а не районні державні адміністрації, стають повноправними власниками земельних ресурсів своїх територій, що помітно розширить можливості їх впливу на орендарів землі, якими виступають здебільшого потужні агрохолдинги.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Маховик адміністративно-територіальної реформи, попри прихований спротив населення, керівників низової ланки управління, критику з боку окремих науковців уже запущений. Потрібно усвідомити, що побудова ефективної держави неможлива без реформування системи управління територіями. Традиційна для українців байдужість до всіляких реформ, зумовлена багаторічним невдалим досвідом їх проведення, у даному випадку недоречна. Більш виваженим має стати і підхід до обрання старост села, керівників територіальних громад, оскільки від їх професійності буде залежати ефективність використання фінансових ресурсів, якість місцевих доріг, рівень надання освітніх, медичних послуг і багато інших життєво важливих питань.

Зважаючи на недоліки окремих положень реформи, ймовірні ризики погіршення ситуації у сільських районах, суспільні географи мають активно долучитися до процесу удосконалення механізмів і заходів її проведення. Викладене вище є одним із прикладів участі представників суспільно-географічної науки у вирішенні даної проблеми на рівні окремого регіону.

Адміністративно-територіальна реформа лише розпочалася. Друга її стадія буде включати реформування системи районного поділу країни, формування на основі колишніх адміністративних районів повітів. І в даному випадку представники суспільної географії мають запропонувати свій, науково-обґрунтований варіант такого поділу, що, зрештою, забезпечить поступальний розвиток регіонів країни.