

СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: КРИТЕРІЇ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ОДИНИЦЬ І ЦЕНТРІВ

Вдосконалення адміністративно-територіального устрою – завдання, що постає перед країною в період соціально-економічних і політичних перетворень, спрямованих на досягнення вищого рівня соціально-економічного і культурного розвитку, створення ефективної системи управління територіями. Сьогодні таке завдання постало перед нашою країною. Існуючий АТУ України успадкований від централізованої суспільно-політичної системи і характеризується численними суперечностями і недоліками. Головною метою реформування АТУ є підвищення ефективності управління територіями, зниження витрат на утримання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надання цими органами послуг населенню незалежно від місця проживання на рівні загальнодержавних соціальних стандартів, поліпшення життєвого рівня населення. Разом з тим відсутність єдиних методологічних і методичних підходів до проблеми вдосконалення АТУ стримує процес адміністративно-територіального реформування (АТР). Робота з підготовки адміністративної реформи в Україні розпочата з кінця 1990-х рр. [1;2]. Але більшість документів і матеріалів з АТР недостатньо уваги приділяють необхідності проведення реформи з урахуванням соціально-економічного потенціалу, інфраструктури, історичних, культурно-етнічних, природно-ландшафтних особливостей територій нашої країни. Тому сьогодні необхідна розробка сучасних, науково обґрунтованих концепцій АТР на основі комплексних міждисциплінарних досліджень, серед яких чинне місце належить суспільно-географічним.

Теоретичні положення і наукові принципи суспільно-географічного дослідження АТУ України знайшли відображення в роботах вітчизняних і зарубіжних авторів – А.П. Голикова, М.С. Дністрянського, А.І. Доценка, І. М. Дудника, Ф.Д. Заставного, П.О. Масляка, В.І. Нудельмана, О.М. Паламарчука, М.М. Паламарчука, М.Д. Пістуна, В.А. Поповкіна, О.Г. Топчієва, О.І. Шаблія та ін.

Метою даної статті є конкретизація теоретико-методологічних засад і методичних підходів до суспільно-географічного дослідження АТУ, зокрема, обґрунтування суспільно-географічних критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць і центрів для проведення АТР в Україні. Суспільно-географічні критерії оптимізації АТУ повинні виходити з потреб ефективного управління територією, необхідності врахування особливостей і ознак територіального розвитку, життєздатності адміністративних утворень як цілісних соціально-економічних систем. Ми пропонуємо виділяти дві групи критеріїв АТР: загальні і безпосередньої реалізації.

Загальні критерії АТР. Це ті критерії, які враховуються „априоріи”, при прийнятті будь-якого рішення стосовно оптимізації АТУ країни чи регіону. На них зважають завжди, але вони рідко відіграють вирішальної ролі, а розглядаються лише в комплексі з іншими критеріями і факторами; вони є своєрідним мірилом доцільності того чи іншого рішення. Зокрема, критерій *збалансованості площі та чисельності населення*, на які орієнтує світовий історичний досвід, є одним з основних при створенні адміністративно-територіальних одиниць. В ході історичного розвитку критерії населення і площі видозмінювались та доповнювались іншими. Все ж потрібно зауважити, що велика контрастність за показниками кількості населення та розміру території визначає неоднакову вагу різних регіонів у загальнонаціональному масштабі і не може бути позитивним чинником як у соціально-економічному, так і в політико-географічному аспектах (наприклад, створює проблеми у державах з двопалатним парламентом, верхня палата яких формується шляхом рівномірного представництва від регіонів). До визначення критеріїв *ефективності державного управління і місцевого самоврядування* треба підходити з двох сторін. З одного боку, адміністративно-територіальний поділ слід розглядати –зверху», з боку держави, ґрунтуючись на принципі організації ефективного управління територією країни. З іншого боку, на різних територіях всередині країни відбувається об’єктивний процес їх самоорганізації і створюються умови для виникнення місцевого самоврядування. Ці процеси не повинні розглядатися як протилежні, але й не повинні накладатися і дублювати один одного.

Критерії безпосередньої реалізації. Це ті критерії, які мають розглядатись першочергово, як цільова основа майбутніх змін, обґрунтування їх необхідності і головний результат їх здійснення.

Соціально-економічна самодостатність АТО розуміється як можливість вирішувати питання місцевого значення за рахунок власних матеріальних та фінансових ресурсів. Щодо статусу адміністративно-територіальних одиниць, то тут головний критерій – спроможність виконувати ці функції на певному (загальнодержавному, регіональному, місцевому, базовому) рівні (принцип субсидіарності).

Критерій *відповідності зонам обслуговування населених пунктів* виходить з наступних положень: доступність адміністративних центрів; відповідність системі обслуговування певного рівня, що склалась в межах даної території, зокрема, відповідність адміністративних центрів центрам обслуговування населення різних рангів; вибір на роль адміністративних центрів населених пунктів з високим рівнем соціально-економічного розвитку.

Соціально-економічне районування розглядається одночасно як критерій і методичний інструмент АТР, який відіграє інтегруючу роль, зв’язуючи в єдине ціле перелічені критерії їх *територіальною прив’язкою*.

Цільові настанови АТР необхідно конкретизувати щодо різних рівнів територіального управління, визначити такі критерії, фактори,

підходи, які працюватимуть саме на цьому рівні відповідно до його головного призначення і цільових настанов. На нашу думку, при здійсненні АТР відправною точкою є формування низового (базового) рівня в цілях надання реальних прав самоуправління первинним територіальним колективам, забезпечення населення необхідними постійними та періодичними послугами. Основним критерієм формування цього рівня управління є *можливість його самостійного існування – соціально-економічна самодостатність*. В організаційно-правовому плані головним напрямком трансформації низового рівня є відмова від таких АТО, як село, селище, місто і формування *територіальної громади* як базової АТО.

Сьогодні в вітчизняній науці і політикумі основний механізм поліпшення самодостатності низових громад вбачається в їх укрупненні. Головним орієнтиром при цьому виступає чисельність населення. Цей напрямок реалізує ефект „економії на масштабі” – чим більша територія, тим більше і складових саморозвитку. Європейський критерій розміру низової громади – 5000 чоловік – обґрунтований досвідом АТР і функціонуванням місцевого самоврядування [2]. Дійсно, при зростанні чисельності населення зростають фінансові можливості громади, підвищується економічна ефективність за рахунок концентрації доходів бюджету по всіх видах надходжень і їх використання шляхом вирішення найважливіших, першочергових задач, що не завжди під силу дрібним територіальним утворенням. З другого боку, зростання чисельності населення громади природним чином тягне за собою і зростання території, збільшення радіусу доступності до центру від кожного населеного пункту.

Для обґрунтування напрямків АТР сільських територіальних громад нами був запропонований *метод типологічного групування* за трьома напрямками: 1) громади, що потребують *укрупнення*; 2) громади, які можна рекомендувати до *розукрупнення*; 3) громади, які відповідають сучасним вимогам соціально-економічної самодостатності (*стабілізація*). В основу групування покладений комплекс показників, як то кількість населених пунктів; середня відстань між населеними пунктами, густина населення, тип геодемографічного процесу, демографічне навантаження, рівень розвитку соціальної інфраструктури, бюджетна забезпеченість, кількість соціально-економічних центрів. Для кожного з показників був обраний „умовний еталон” – значення, що є оптимальним для функціонування низової громади в *сучасних соціально-економічних умовах розвитку*. Оптимальні значення відповідають стану стабілізації АТО; значення нижче оптимуму для більшості показників свідчать про наявність передумови укрупнення низових громад; значення, що перевищують оптимум – про можливість розукрупнення громади. Зрозуміло, що укрупнення саме по собі не призведе до збільшення доходів громад. Тому необхідне проведення комплексу реформ – територіальної, адміністративної, місцевого самоврядування; забезпечення кожної АТО власною фінансовою базою, законодавчого визначення мінімального переліку послуг,

які повинні надаватись органами влади різного рівня, розробка державних нормативів у всіх сферах життєдіяльності громади.

Поряд з сільськими громадами слід розглядати й *міські поселення, приміські зони, агломерації*. Пропонуємо ліквідувати такі назви АТО, як селищі та міські ради і для позначення цих одиниць ввести назву „муніципалітет». Пропонуємо виділяти *муніципалітети окружного рівня*, які утворюються на основі великих, крупних, мільйонних міст; *муніципалітети регіонального рівня* (Київ, Севастополь, в перспективі нові „регіональні» столиці – Львів, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса та ін.).

Середня ланка адміністративно-територіального поділу відповідає рівню управління, проміжному між базовим рівнем і рівнем національним чи регіональним. При визначенні АТО середнього рівня важлива наявність інфраструктури, що дозволяє створити необхідні умови для розміщення органів державної влади та самоврядування, доступність адміністративного центру для жителів територіальних одиниць нижнього рівня. Тому поряд з іншими визначальним критерієм для даного рівня є *відповідність зонам обслуговування населених пунктів*.

На даний час значна частина управлінських послуг надається лише в обласних центрах, і населення змушене долати відстані до 200-250 км в один кінець. Щоб наблизити державні послуги до населення, необхідно істотно зменшити розміри областей [3]. Головним інструментом має стати *субрегіоналізація* обласних регіонів. В кожній області можна виділити групи районів, які характеризуються подібністю різних складових територіального розвитку і можуть являти собою єдиний об'єкт управління (як варіант, округ). Кандидатами на роль адміністративних центрів середнього рівня управління є субрегіональні обслуговуючі центри. При цьому відбудеться наближення влади до населення завдяки перерозподілу повноважень між сучасним обласним та новими субрегіональними (окружними) центрами на користь останніх; максимальний радіус обслуговування населення державними послугами не перевищуватиме 50 км.

Перший рівень АТУ повинен стати основою для розроблення й реалізації державної регіональної політики та активного співробітництва з регіонами сусідніх країн, зокрема європейських, інтегрованих в Асоціацію єврорегіонів [3]. Очевидно, що методологія нового адміністративно-територіального поділу України має базуватись на об'єктивних критеріях створення певних регіональних утворень. Головним критерієм виділення одиниць вищого рівня АТУ є *макрорегіоналізація* країни.

Проблема формування самодостатніх АТО невіддільна від питання вибору адміністративних центрів. Як правило, функції адміністративних центрів виконують поселення, які вирізняються в межах АТО значним людським, обслуговуючим, економічним, культурним потенціалом, історичною і розселенською центральністю, мають вигідне транспортно-географічне положення. Відстань від „рядового» поселення до адміністративного центру – обов'язковий

показник статистичних збірників з АТУ. Його значення оцінюють за принципом „чим ближче, тим краще”, що є цілком природним як для управління, так і для обслуговування населення, інших цілей.

Бажано, щоб доступність низових адміністративних центрів становила 3-5 км (30-хвилинна пішохідна доступність), особливо в тих випадках, коли шляхи сполучення між населеними пунктами є *грунтовими* чи *польовими*. Разом з тим в межах сформованої системи розселення відстань від окремих поселень до центру громади може варіювати в різних межах; граничною вважається відстань 15 км (максимальна відстань допустимих щоденних поїздок). Відстані до адміністративного центру громади в 10-15 км допустимі лише за умови наявності сполучення автодорогою з *твердим покриттям*.

При визначенні їх зон обслуговування субрегіональних центрів важливою є відстань до них від центрів районних і кущових центрів обслуговування. Це зумовлене потребами населення низових громад в послугах об'єктів інфраструктури, в лікуванні, придбанні дорогих товарів тривалого користування, рішенні юридичних питань і т.д. Перш за все, людина прагнучиме вирішити подібні питання в найближчому кущовому центрі. Якщо ж вирішення питання вимагає виїзду в міжрайонний центр, то це може бути зроблено того ж дня, якщо відстань до нього від кущового центру складає не більше 50 км (по автодорогах з твердим покриттям, оскільки коротший шлях не може бути використаний постійно).

Отже, суспільно-географічне дослідження АТУ є дуже актуальним в наш час напрямом наукової діяльності. Завдання суспільної географії полягає у визначенні таких адміністративних утворень, які характеризуються природною, розселенською, соціо-господарською цілісністю і є самодостатніми стосовно власного соціально-економічного розвитку і задоволення потреб населення. Головними суспільно-географічними критеріями і методичними прийомами АТР в Україні визначено макрорегіоналізацію країни, субрегіоналізацію обласних регіонів, типологічне групування сільських територіальних громад за рівнем соціально-економічної самодостатності, визначення населених пунктів, здатних виступати центрами адміністративних одиниць і надавати відповідний обсяг послуг. В ході розробки адміністративно-територіальної реформи в Україні доцільно використати диференційований підхід, який передбачає визначення цільових настанов, критеріїв, факторів і методичних прийомів реформування окремо для кожного рівня АТУ, звісно, враховуючи при цьому й загальні пріоритети та критерії АТР країни.

Список літератури:

1. Матеріали громадських обговорень проекту Закону України „Про територіальний устрій України”. – Київ, 2005. – 56 с.
2. Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – Київ: „Геопринт”, 2005. – 240 с.

Топчієв О., Тітенко З. Суспільно-географічні аспекти адміністративно- територіальної реформи в Україні // Часопис соціально-економічної географії. Випуск 1. – 2006. – Харків: -Екограф, 2006. – С.26-37