

УДК 911.3:35.07:353(477.74)

ТІТЕНКО З.В.

ОСНОВИ МЕТОДИКИ СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ОБЛАСНОГО РЕГІОНУ

Адміністративно-територіальний устрій (АТУ) в загальному розумінні – це законодавчо закріплена система поділу території держави на окремі частини, відповідно до якої функціонує система органів державної влади і місцевого самоврядування [2]. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою – завдання, що постає перед країною в період важливих суспільно-політичних перетворень, спрямованих на досягнення вищого рівня соціально-економічного і культурного розвитку, створення ефективної системи управління територіями. Сьогодні це завдання постало перед нашою країною. Розробка сучасних концепцій адміністративно-територіального устрою потребує комплексного використання різних підходів – адміністративних, політико-управлінських, географічних. Суспільно-географічні підходи до проблем АТУ сьогодні використовуються мало і недостатньо розроблені, хоча чимало питань АТУ відноситься до суспільно-географічної проблематики. Тому необхідні пошук і обґрунтування головних методологічно-методичних засад суспільно-географічного дослідження АТУ.

Методичну базу суспільно-географічного дослідження АТУ складають як загальнонаукові, так і спеціальні географічні методи, а також методи суміжних наук: методи аналізу і синтезу, літературний метод, порівняльно-історичний метод, статистичні, математичні, соціологічні методи; методи *географічної систематизації* (групування, класифікації і типізації), *географічного таксонування* (районування, регіоналізація), картографічний, порівняльно-географічний методи. Суспільно-географічне дослідження АТУ обласного регіону

потребує створення географічних баз даних за результатами паспортизації та анкетування територіальних громад і адміністративних районів і використання геоінформаційних технологій.

На нашу думку, сучасна адміністративно-територіальна реформа (АТР) в Україні повинна виходити, перш за все, з особливостей сформованої і перспективної *системи розселення* населення, мережі населених пунктів, здатних виступати центрами адміністративно-територіальних утворень і надавати відповідний обсяг послуг. Пошук виваженого рішення щодо оптимальних характеристик територіальних одиниць на кожному ієрархічному рівні для адміністративно-територіального устрою України має лежати значно глибше суто кількісного підходу “за чисельністю населення”. В умовах суцільної депопуляції населення, недостатньої фінансової, економічної, адміністративної самостійності територіальних одиниць наголошувати на нормативи чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць (АТО) недоцільно. Необхідно відійти від пріоритетності цього чиннику і проаналізувати існуючий стан адміністративних одиниць із власною системою розселення, сформованим на даний час соціально-демографічним, обслуговуючим, економічним потенціалом, історичними, етнонаціональними, природними, екологічними, геополітичними та іншими особливостями розвитку.

Адміністративно-територіальне реформування доцільно розпочинати з одиниць низового рівня, первинних територіальних колективів, які слугують основою для побудови одиниць вищих рівнів АТУ. Сьогодні як низовий (базовий) рівень АТУ розглядаються сільські, селищні і міські ради. Але місто, селище і село – це різні категорії населених пунктів, неоднакові за розмірами, чисельністю населення, соціально-економічним, обслуговуючим потенціалом, функціями. Тому доцільно було б розмежувати ці категорії територіальних громад і виокремити як специфічну АТО *сільську територіальну громаду*. Поряд з сільськими громадами слід розглядати й *міські поселення, приміські зони, агломерації*. Міста не існують без своїх приміських зон, які потребують скоординованого цільового управління. Міські поселення разом з їх передмістями, на нашу думку, доцільно виділяти в окремі АТО, відмінні від низових сільських громад (як варіант, муніципалітети).

Методологічно-концептуальна область суспільно-географічного дослідження АТУ охоплює ряд взаємопов'язаних, але цілком виокремлених *суспільно-географічних концепцій*: територіальної організації суспільства, територіальних соціально-економічних систем, територіальних соціумів, територіальних систем розселення, територіальних систем обслуговування, соціально-економічного районування та регіоналізації. Ці концепції містять положення, які повинні стати основними принципами виділення АТО, їх оптимальну кількість на різних рівнях управління, параметри оптимальної доступності адміністративних центрів.

В XX столітті, “багатою” на політичні події, пов'язані із виникненням нових держав, трансформацією державних кордонів і державно-політичного устрою країн світу посилився інтерес до питань територіальної організації влади в країні і постала необхідність їх наукового обґрунтування. Найбільш близьким і корисним для цього виявився досвід наукової розробки питань *районування і регіоналізації* території країни. Просторово-часовою основою соціально-економічного районування є *системи розселення* як територіальні поєднання поселень різних типів та людності, які беруть участь у геодемографічному

процесі, між якими існують економічні, соціальні, обслуговуючі, транспортні, інформаційні, управлінські зв'язки. Територіальні системи розселення (ТСР) повинні виступати як основа для адміністративного районування за принципом внутрішньої спорідненості, цілісності території. З іншого боку, оптимальне функціонування ТСР будь-якого рівня і рангу може бути досягнуто за умови, що сформоване просторове поєднання міських і сільських поселень виступає і як об'єкт управління з боку офіційних органів управління. На даний час у вітчизняному містобудуванні системи розселення класифікують за наявним адміністративним поділом: національна, обласні, міжрайонні, районні, локальні. Але такий підхід методологічно неправильний. Не система розселення повинна наслідувати адміністративний поділ, а навпаки – АТУ повинен спиратися на об'єктивну історико-географічну основу, якою є розселення населення [4].

Важливе значення при організації АТУ має *сфера обслуговування населення*. Інфраструктурний потенціал адміністративних одиниць повинен бути таким, щоб структура послуг відповідала потребам певної територіальної спільності людей; була забезпечена територіальна доступність послуг для населення. Оцінка рівня розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів і територіальних громад проводиться за різними методиками; зокрема, за бальною шкалою, розробленою Ю.І. Пітюренко для сільських і малих міських поселень [1]. Ми пропонуємо ввести поняття *рівня соціального розвитку* як комплексної оцінки рівня розвитку соціальної інфраструктури і благоустрою населених пунктів, виражену у балах. При цьому необхідним є визначення мінімального переліку послуг, які повинні надаватись органами самоврядування різного рівня (за рахунок закріплених і власних доходів місцевих бюджетів), розробка державних мінімальних соціальних нормативів у всіх сферах життєдіяльності територіальної громади, визначення порядку їх фінансового забезпечення.

В основу методики суспільно-географічного дослідження АТУ на регіональному рівні нами покладений *факторно-критеріальний підхід*, суть якого полягає в побудові системи факторів і критеріїв, якою необхідно керуватися при оптимізації АТУ (рис.1).

При організації АТУ мають бути враховані історико-географічні, природно-географічні, соціально-географічні, економіко-географічні, політико-географічні чинники. Окремі фактори групуються в *суспільно-географічні критерії АТУ*, які можна розділити на дві групи: загальні і безпосередньої реалізації. *Загальні* – це ті критерії, які враховуються „апріорі”, 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. Натомість *критерії безпосередньої реалізації* – це ті критерії, які мають розглядатись першочергово, як основа майбутніх змін, обґрунтування їх необхідності і головний інструмент їх здійснення. *Загальними критеріями* оптимізації АТУ є ефективність державного управління і самоврядування і збалансованість площі і населення адміністративних одиниць; *критеріями безпосередньої реалізації* – соціально-економічна самодостатність; відповідність зонам обслуговування. Соціально-економічне районування і регіоналізація відіграють інтегруючу роль, зв'язуючи в єдине ціле перелічені критерії і фактори їх територіальною прив'язкою. Необхідно звернути увагу на більшу-меншу участь різних факторів у визначенні критеріїв оптимізації.

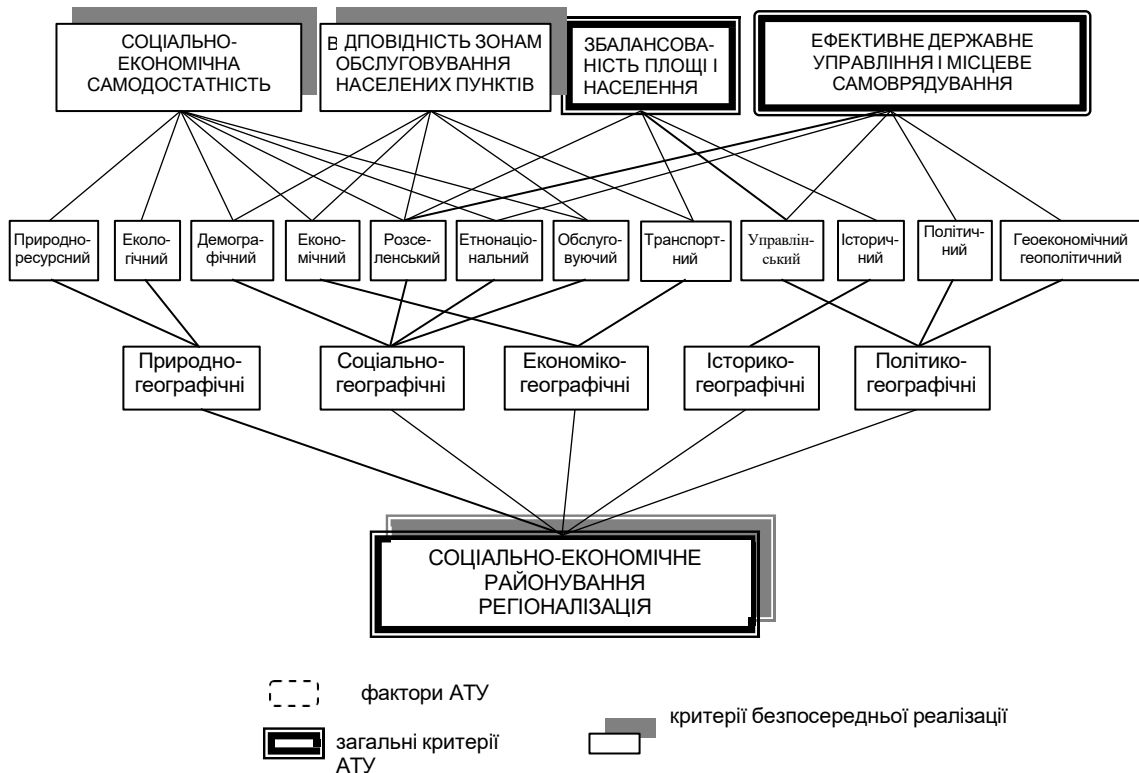


Рис. 1. Суспільно-географічні фактори і критерії оптимізації АТУ обласного регіону.

Провідне місце належить фактору розселення, який приймає участь у формуванні всіх критеріїв. „Подвійним” впливом характеризуються такі чинники, як обслуговуючий, соціально-демографічний, економічний, транспортний, етнонаціональний.

Для кожного рівня територіальної організації влади відповідно до їх головного призначення і цільових настанов повинні існувати власні критерії і фактори формування (рис. 2).

В межах обласного регіону при визначенні меж і адміністративних центрів одиниць 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*. Низовий рівень АТУ є найскладнішим, бо безпосередньо відповідає за умови та рівень життя населення. Основним критерієм визначення цього рівня управління є можливість його самостійного існування, тобто *соціально-економічна самодостатність*, яка розуміється як можливість виконувати питання місцевого значення за рахунок власних матеріальних та фінансових ресурсів.

Суспільно-географічні аспекти АТР на низовому рівні полягають в дослідженні мікрорегіональної соціально-економічної самодостатності та механізмів її забезпечення. Для обґрунтування напрямків АТР низових територіальних громад нами 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

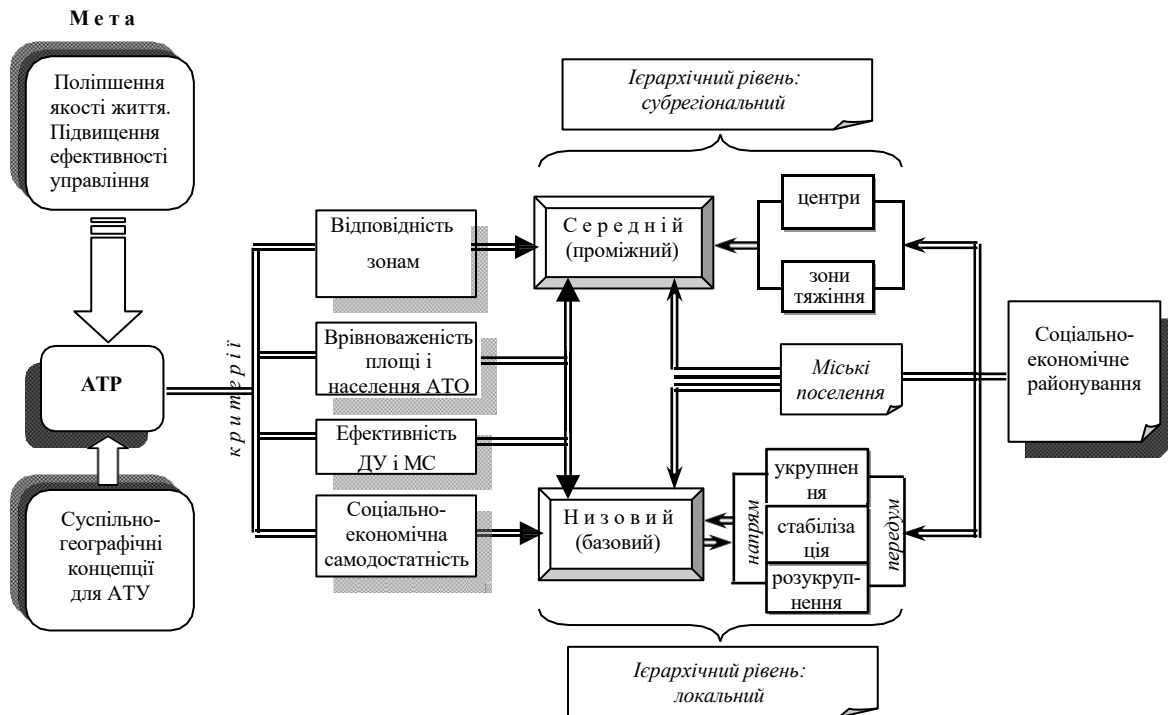


Рис. 2. Концепція адміністративно-територіального реформування обласного регіону.

групування покладений комплекс показників, які характеризують фактори соціально-економічної самодостатності і є найбільш *діагностичними* для прийняття рішення про необхідність трансформації АТУ: кількість населених пунктів; середня відстань між населеними пунктами; густота населення; тип геодемографічного процесу; демографічне навантаження; рівень соціального розвитку; бюджетна забезпеченість; кількість соціально-економічних центрів. Відбір показників проводився на основі факторів соціально-економічної самодостатності та ступеню їх пріоритетності при вирішенні питань АТУ. Для кожного з показників був обраний „умовний еталон” – значення, що є оптимальним для функціонування низової громади в *сучасних соціально-економічних умовах розвитку*. Визначення таких еталонів проводилось на основі аналізу наукової літератури і спиралось, з одного боку, на принцип оптимальності параметрів АТУ низової громади (доступність, кількість суб’єктів управління, адміністративний центр), а з іншого – на принцип врахування місцевих особливостей соціально-економічного розвитку.

Для визначення ступеню потреби низових АТО в реформування того чи іншого напрямку значення діагностичних показників (F_i) мають бути проаналізовані за трьома позиціями: „оптимум” (норма, еталон чи $F_{сер}$), „нижче оптимуму”, „вище оптимуму”. Оптимальні значення відповідають стану стабілізації АТО в сучасних умовах соціально-економічного розвитку (позначається $j=0$); значення нижче оптимуму для більшості показників свідчать про наявність передумови укрупнення низових громад ($j=-1$); значення, що перевищують оптимум – про можливість розукрупнення громади ($j=1$). Від’ємна оцінка свідчить про потребу укрупнення; позитивна – про можливість розукрупнення; оцінка в діапазоні від -1 до +1 відповідає стану стабілізації громади.

При визначенні одиниць середнього рівня метою є наближення органів

державної влади і державних послуг до населення, а головним інструментом – **субрегіоналізація** обласного регіону. На нашу думку, основним підходом до виділення субрегіонів повинно стати групування та агрегування територіальних громад та адміністративних районів на основі аналізу відмінностей і подібності різних складових територіального розвитку. Кандидатами на роль адміністративних центрів середнього рівня управління є субрегіональні соціально-економічні і обслуговуючі центри.

Отже, на нашу думку, низовою ланкою системи АТУ повинна стати **громада** – об'єднання жителів декількох сільських поселень із спільними інтересами функціонування і розвитку власної території, створене задля вирішення питань місцевого значення шляхом створення органів місцевого самоврядування. Одиницями субрегіонального рівня управління повинні стати **округи**, сформовані на основі виділення субрегіонів. На основі локальних систем розселення, центром яких є місто чи селище міського типу, пропонуємо створювати **муніципалітети** (“міські громади”). Пропонуємо виділяти **муніципалітети окружного рівня**, які утворюються на основі великих, крупних, мільйонних міст, в окремих випадках – середніх чи малих, міських агломерацій, які не мають чітко виділеного центрального міста; **муніципалітети регіонального рівня** (Київ, Севастополь, в перспективі – нові „регіональні” столиці – Донецьк, Львів, Дніпропетровськ, Одеса та ін.).

Успішне адміністративно-територіальне реформування в будь-якій країні тісно взаємопов'язане з територіальною організацією інших сфер державного життя – економічної, фінансової (бюджетної), фіскальної і т.д. Зрозуміло, що укрупнення саме по собі не призведе до збільшення доходів адміністративних одиниць. Для цього потрібно вирішити завдання забезпечення кожної АТО власною фінансовою базою (за рахунок місцевих податків, зборів, затверджених законом відрахувань від загальнодержавних податків тощо). Однією з важливих ознак демократичного суспільства є розвинуте місцеве самоврядування, яке в Україні реально знаходиться на низькому рівні: вертикаль виконавчої влади функціонує згори донизу, а не навпаки, тобто не враховує потреб тих, заради кого існує. В рамках запропонованої нами схеми вдосконалення АТУ обласного регіону повноваження обласного рівня мають бути передані на окружний; сучасні районні держадміністрації ліквідовані, як це і передбачає політична реформа в Україні; будуть створюватись Ради округів з відповідними виконавчими органами; органи державної влади на рівні округу будуть мати контрольно-наглядові повноваження. Натомість повноваження районних органів влади перейдуть до муніципалітету і громади, що забезпечить значне розширення повноважень низових АТО і послуг, які надаватимуться населенню на їх території.

Отже, суспільно-географічне дослідження АТУ є порівняно новим, але дуже актуальним в наш час напрямом наукової діяльності і вимагає побудови відповідної методологічної та методичної бази. Завдання суспільної географії полягає у визначенні таких адміністративно-територіальних утворень, які характеризуються природною, розселенською, соціо-господарською цілісністю і є самодостатніми стосовно власного соціально-економічного розвитку і задоволення потреб населення.

1. Заставецька О.В. Комплексний економічний і соціальний розвиток території: теоретичні і методичні основи дослідження. – Тернопіль, 1998. – 233 с. 2. Дністрянський М.С. Україна в політико-географічному вимірі. - Львів: ЛНУ, 2000. - 310 с. 3. Реформа для людини: 36.

матер. про шляхи реалізації амін.-територ. реформи в Україні. – Київ: Геопринт, 2005. – 240 с.
4. Топчієв О., Тітенко З. Суспільно-географічні аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні // Часопис соціально-економічної географії. – Вип. – Харків: Екограф, 2006. – С. 26-37.

The optimization of the administrative and territorial division of a country is very important for its social-economic development. The main factors and criterions of the forming administrative and territorial systems are considered. The method of human-geographical study and reformation of administrative-territorial device within bounds of regional territory of Ukraine is offered.