

ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНИХ СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

УДК 911.3:33 (477)

Микола ПІСТУН

СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНІ ЗАСАДИ НОВОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ УКРАЇНИ

На регіональному рівні йде інтенсивне обговорення проекту Закону України “Про територіальний устрій України”, яке показує що проблема є складною і повинна вирішуватись еволюційно з широким залученням наукової та адміністративно-управлінської громадськості. Вона є важливою складовою регіональної політики, її конструктивного аспекту – регіонального розвитку.

Адміністративно-територіальна реформа повинна вирішити два складні взаємопов’язані завдання: 1) створити ефективну систему державного управління, делегувати управлінські функції згори донизу, сприяти всебічному розвитку місцевого самоврядування; 2) поліпшити територіальну організацію державної влади і управління соціально-економічним та екологічним розвитком регіонів, впорядкувати адміністративно-територіальний устрій держави, оптимізувати функціонально-територіальну структуру життєдіяльності населення, унеможливити сепаратизм і федералізм. Якщо перше завдання успішно вирішується на урядовому рівні із солідним забезпеченням юридичної та управлінської наук, то друге – за обов’язкової участі представників суспільно-географічної науки, регіональної економіки та соціології.

Піднесення ролі регіонів – це не лише питання удосконалення управління усією суспільною діяльністю людей, а й справа підвищення рівня демократизації державного управління.

Основними принципами проведення адміністративно-територіальної реформи повинні бути: 1) функціонально-територіальна системність (взаємозв’язок соціально-економічного розвитку, систем розселення населення і адміністративно-територіального устрою); 2) чіткий розподіл функціональних обов’язків, ієрархічна простота управлінської системи; 3) економічність і наближення органів управління до потреб народу, до людини; 4) соціально-економічна та екологічна пріоритетність як основа стійкого, збалансованого розвитку держави.

Перспективна структура управління регіональним розвитком України повинна базуватися на функціонально-територіальній взаємодії трьох основних аспектів діяльності людини – соціально-економічного, розселенського та адміністративно-територіального. При цьому головною передумовою науково-обґрунтованого адміністративно-територіального устрою повинна стати його залежність від просторової диференціації соціально-економічної та екологічної діяльності населення, що найповніше відображається схемою інтегрального соціально-економічного районування та регіональних особливостей системи розселення, передусім міського.

На основі аналізу суспільно-географічної літератури нами, рекомендується сітка із 9 суспільно-географічних мікрорайонів [8, с. 89-97], які повинні стати матеріальною базою для визначення адміністративно-територіальних одиниць загальнодержавного рівня управління (губерній, країв чи земель). Функціональними частинами макрорайонів є мезорайони (підрайони), які адміністративно представлені АР Крим і 24 областями. Вони мають свої рівні соціально-економічного розвитку та збалансованості і нині досить успішно використовуються на практиці управлінськими органами, оскільки за останні роки ґрунтовніше вивчені науковцями [4, 5].

У межах мезорайонів виділяють *мікрорайони* у вигляді адміністративних районів, господарських вузлів, центрів, пунктів та місцевостей.

Центрами (“ядрами”) формування виробничо- і соціально-територіальних комплексів у межах вищезгаданих суспільно-географічних районів є міста, що відносяться до регіональних, субрегіональних і локальних систем розселення населення, які характеризуються відповідними показниками людності та виконуваними функціями.

На нашу узагальнену і переконливу думку в Україні повинно бути чотири рівнів управління життєдіяльністю населення: 1) загальнодержавний (центральний), 2) регіональний, 3) локальний, 4) топологічний. У країнах ЄС має місце наднаціональний рівень управління зі своїми органами, які здійснюють комунітарну політику.

Тепер функції загальнодержавного рівня управління виконують Президент України і його секретаріат, Верховна Рада і Кабінет Міністрів, в складі останнього повинно бути Міністерство

регіональної політики (чи регіонального розвитку). Невід'ємними документами цього рівня управління мають бути: 1) Державна програма комплексного соціально-економічного і екологічного розвитку та розміщення продуктивних сил як всієї країни, так і її великих регіонів; 2) Державна програма розвитку міжрегіональної інфраструктури.

Регіональний рівень управління повинен охоплювати територію соціально-економічних макрорайонів, АР Крим та адміністративних областей [9, с. 134-139]. Повний варіант регіональної влади може бути представлений такими губерніями: 1) Столичною з Київським столичним округом, 2) Центральною, 3) Слобожанською, 4) Донецькою, 5) Придніпровською, 6) Причорноморською, 7) Подільською, 8) Карпатською і 9) Волинською.

Головними територіальними їх складниками залишаються АР Крим та 24 адміністративні області. На даний період границі губерній не слід змінювати. Керівником губернії є губернатор з контрольно-управлінськими та координаційними функціями, який повинен підпорядковуватись центру, а з регіональних питань – вище згаданому Міністерству регіональної політики України. Губернатор, як і Президент України, матиме невеликий секретаріат.

Найважливішою одиницею регіонального управління повинна стати адміністративна область, яка має нині чіткі границі і сформовані органи державного управління. За умов надання області такого статусу і відповідних повноважень, вона може забезпечити створення належних умов для життя людей, ефективного використання територіальних ресурсів, розвитку взаємовигідних міжрегіональних виробничих відносин. Саме тут реалізуватиметься принцип відносної економічної самостійності, оскільки тут задовольнятиметься значна частина першочергових людських потреб. Більша ж частина засобів виробництва може бути створена лише на основі міжрегіонального обміну. Області мають бути відповідними соціально-економічними комплексами, збалансованими за головними функціональними підсистемами (природничо-ресурсною, розселенською, виробничою, соціальною, демографічною й екологічною), що матимуть відповідну місцевим умовам і ресурсам загальнодержавну спеціалізацію людської діяльності.

Органом регіонального управління в області повинні залишатись обласні державні адміністрації, які надалі повинні виконувати свої функції при значному скороченні чисельності чиновників.

Основними документами обласного рівня державного управління мають бути: 1) Прогнозно-індикативний план соціально-економічного розвитку; 2) Програма соціально-економічного розвитку; 3) Схема комплексної організації території; 4) Паспорт області та обласного центру. При цьому господарські, наукові, культурні та інші міжрегіональні зв'язки мають постійно змінюватись і розвиватись. В цьому контексті нині викликає запитання так звана Кримська автономія, піднесена до республіканського рівня? Адже за всіма параметрами території і людської діяльності, специфікою географічного положення та історичними традиціями вона в адміністративно-управлінському відношенні є звичайною адміністративною областю із багатонаціональним складом населення. Криму найбільше відповідав би статус автономної області.

Можливий більш економічний (“зрізаний”) варіант регіонального управління в Україні, коли замість 9 губерній і їх губернаторів, на територіальній базі пропонованих соціально-економічних макрорайонів, будуть створені Міжобласні координаційні ради в складі заступників голів обласних державних адміністрацій, яким Кабінет Міністрів (Міністерство регіональної політики) делегуватиме повноваження щодо реалізації загальнодержавних і регіональних програм. При такому варіанті значення областей і обласних державних адміністрацій повинно ще більше зрости. На даному етапі розвитку України будь-які зміни територіальних границь областей недопустимі.

Не менш складним і відповідальним є локальний рівень управління соціально-економічним розвитком, який має забезпечити конкретну реалізацію державних, макрорайонних, обласних та власних рішень на підзвітній території (сільський і міський адміністративні райони, мале місто, селище, село, територіальна громада).

На цьому рівні управління повинно здійснюватись повне регіональне самоврядування. Актуальність місцевої влади зумовлена недавніми подіями Помаранчевої революції, розбалансуванням існуючих форм управління, появою сепаратизму, який має штучне політичне коріння.

На нинішньому етапі перебудови суспільних (у т.ч. територіальних) відносин головним об'єктом управління на локальному рівні на найближчі 5-6 років повинен бути *адміністративний* (сільський і міський) *район*. Це базова ланка державного устрою, таксономічна одиниця адміністративно-територіального поділу та досить вже складний господарський комплекс зі своїми особливостями. Зокрема, у його межах формуються територіальні громади (територіальна громада –

сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними територіальними одиницями або добровільними об'єднаннями жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр) як об'єкти місцевого самоврядування, відпрацьовується методика і техніка реальної взаємодії усіх суб'єктів суспільних відносин на місцевому рівні управління – органів виконавчої влади, підприємств, недержавних організацій і громадськості. Отже, адміністративний район є цілісним державно-муніципальним утворенням, що найповніше відображає сучасний стан реалізації адміністративної реформи.

Управлінськими органами у межах сільських і міських районів повинні на певний період залишатись райдержадміністрації з координуючими і контролюючими функціями. Основними документами локального рівня управління мають бути: 1) Прогнозно-індикативний план соціально-економічного розвитку району і райцентру; 2) Схема і проєкт районного і міського планування; 3) Проєкт технополісів, технопарків та інших інноваційних форм господарювання; 4) Паспорт району і райцентру.

У нових умовах переходу економіки України до ринкових відносин і децентралізація влади й управління немає жодної потреби укрупнювати адміністративні райони і створювати інші адміністративно-територіальні одиниці (повіти), є лише потреба зменшити контрастність площ і чисельність населення адміністративних районів з урахуванням особливостей природно-господарських зон, рівнів урбанізації і соціально-економічного розвитку території.

Територіальна громада повинна мати всі фінансові та матеріальні можливості для виконання своїх функцій – забезпечення населення громадськими послугами на рівні гарантованих соціальних стандартів. “Ядрами” таких громад повинні бути транспортні та обслуговуючі центри (малі міста, містечка, селища міського типу, окремі великі села із зручним транспортно-географічним положенням). Є обґрунтування науковців-проєктантів, того що в межах пересічного сільського адміністративного району доцільно сформувати дві територіальні громади з населенням не меншим за 40 тис. чол. і територією не меншою 1 тис. кв. [7]. Із урядової інформації відомо, що в Україні є 10623 територіальних громад і стільки ж повинно бути місцевих бюджетів. Це означає, що на середній адміністративний район припадає близько 20 територіальних громад. Тому їх кількість слід скоротити, щоб у середньому в сільському районі було 3-4 повноцінні територіальні громади.

Органом управління територіальних громад є самоврядні ради (агенції регіонального розвитку), які згідно закону “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), самостійно вирішують всі проблеми місцевого соціально-економічного та екологічного змісту. Для їх успішного функціонування слід обґрунтувати оптимальну модель муніципальної структури – форму організації влади і управління на рівні кожної самоуправної одиниці. Оптимальними в цій структурі слід вважати відносини при яких реалізується повнота і незалежність влади, а також діє система стримування і противаг, що блокують узурпацію влади і зловживання нею [1]. Місцеве самоврядування посправжньому повинно вивільнитися від адміністративних пут тільки за нової влади, очолюваної Президентом України В.А.Ющенком.

Література:

1. Данакин А, Лазарева В. Модели организации местного самоуправления в регионе //Регион: проблемы и перспективы, 1999. – №3.
2. Доценко А.І. Адміністративно-територіальний устрій і розселення в Україні. – Київ: РВПС України НАНУ, 2003. – 76 с.
3. Закон про місцеве самоврядування в Україні (1997 р.) – Київ: Парламентське вид-во, 2002.
4. Лісовський С.А. Економіко-географічні засади збалансованого розвитку України. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора географічних наук. – Київ, 2004. – Рис. 1. С. 19.
5. Масловська Л.Ц. Сталій розвиток продуктивних сил регіонів: теорія, методологія, практика. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук. – Київ, 2004. – Рис. 1 – С. 18.
6. Назустріч людям. Програма діяльності кабінету міністрів України //Урядовий кур'єр. – Київ, 2005. – №26.
7. Нудельман В. Самодостатня територія як запорука гідного життя // Урядовий кур'єр. – Київ, 2002. – № 171.
8. Пістун М.Д., Мезенцев К.В., Тьорло В.О. Регіональна політика в Україні: суспільно-географічний аспект: Монографія. – Київ: Видавн.-поліграф. Центр “Київський університет”, 2004. – С. 89-97.
9. Пістун М.Д. Основи теорії суспільної географії. Навч. посібник. – Київ: Вища школа, 1996. – С. 133-139.

Summary:

Pistun M. THE HUMAN-GEOGRAPHICAL FUNDAMENTALS OF ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM OF STATE AUTHORITY SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE ARE CONSIDERED.