

І. ТЕОРЕТИЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ

УДК 911.3:30:33 (477)

М.Д. Пістун, д-р геогр. наук, Я.Б. Олійник, д-р екон. наук

ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЛОКАЛЬНОГО РІВНЯ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ

Розглянуто актуальні питання вдосконалення базового (локального) рівня управління соціально-економічним розвитком території України на основі суспільно-географічного підходу в перехідний період економіки.

The actual problems of improving of basic (local) level of Ukraine's socio-economic development on basis of socio-geographic approach at transition period of the national economy are considered.

Як відомо, основою успішного функціонування будь-якого суспільно-географічного комплексу є ефективна система управління процесом життєдіяльності населення відповідної території, яку слід розглядати як своєрідний постійно діючий і невичерпний ресурс, важливий складник ефективної реалізації політики регіонального розвитку держави.

Найбільш узагальнюючим і достовірним є таке визначення цього поняття: управління є функціональною системою, орієнтованою або на збереження її основної якості в умовах зміни середовища, або на виконання певної програми, яка має забезпечити стійкість функціонування, гомеостаз, досягнення певної мети.

На нашу думку, процес управління регіональним розвитком має включати такі обов'язкові складники – етапи: а) ґрунтовну розробку основної теоретико-методологічної концепції функціонування об'єкта управління, яка базується на предметній сутності суспільної географії; б) ретроспективний аналіз з елементами синтезу сучасного стану розміщення людської діяльності з метою вибору організаційних цілей, виявлення зовнішніх і внутрішніх чинників, що впливають на діяльність досліджуваного об'єкта; в) прогностичний (передплановий), який дозволяє виявити за допомогою методів дослідження резерви дальшого розвитку суспільно-географічного комплексу, раціональнішого розміщення, спеціалізації, рівнів комплексності та пропорційності його компонентів на певний плановий період; г) планово-рекомендаційний, який передбачає обґрунтування заходів з раціонального використання потенціалу території з метою забезпечення оптимальної спеціалізації людської діяльності, підвищення продуктивності праці, рівня та якості життя населення; д) конструктивний, що передбачає складання конкретних схем і проектів районних планувань як зв'язуючої ланки між територіальним прогнозуванням, індикативним плануванням і будівельним проектуванням; ж) заключним етапом є прийняття відповідних рішень і контроль та координація заходів з боку державних і самоврядних органів за їх виконанням.

Суспільно-географічною наукою обґрунтовується необхідність чотирьох рівнів державного управління соціально-економічним та екологічним розвитком регіонів з їх головними функціями, документами та органами – загальнодержавного, регіонального, локального і топологічного [1, с. 134–139]. Загальнодержавний рівень управління забезпечує генеральний напрям соціально-економічного розвитку країни (макропоказники), міжгалузеві територіальні пропорції на основі формування великих регіональних програм і стратегії регіонального планування. Регіональний рівень управління нині своїм головним об'єктом вважає адміністративну область (мезосуспільно-географічний район), не використовуючи поки що при цьому пізнавально-конструктивний потенціал макросуспільно-географічного районування як

перевіреного практикою методу вивчення функціонально-територіального устрою нашої країни.

Найскладнішим є локальний рівень управління регіональним розвитком, який безпосередньо несе відповідальність за умови й рівень життя населення, за напрямки та ефективність людської діяльності на основі місцевих територіальних ресурсів, за стан і охорону навколишнього середовища, тобто має найтісніші зв'язки з територією, забезпечує конкретну реалізацію всіх управлінських рішень. Одночасно він характеризується недостатністю використання своїх прав, обов'язків та особливостей функціонування, зумовлених прямою муніципальною та особистою власністю, нових муніципальних об'єктів управління – територіальних громад та їх органів – місцевих рад, складністю формування місцевих бюджетів, станом соціальної сфери тощо. На цьому рівні повною мірою має реалізуватися регіональне самоврядування.

Деякі науковці (І.М.Дудник, К.В.Мезенцев та ін.) обґрунтовують необхідність і наукову правомірність четвертого рівня управління та районування – *топологічного*. Топооб'єкти і топорайони формуються в межах кількох суміжних сільських рад сільської місцевості та суміжних житлових масивів й інших функціональних зон – у міській. На їх думку, вони є первинними територіальними осередками, де забезпечується суспільно-географічна єдність. Тут здійснюється безпосереднє прикладання праці, відпочинок і задоволення матеріально-побутових і культурно-освітніх потреб найнижчих рангів.

На нинішньому перехідному етапі перебудови суспільних, у тому числі територіальних, відносин головним об'єктом на локальному рівні управління є *адміністративний* (сільський і міський) *район* (АР), у складі якого є середнє чи мале місто, селище міського типу, село і територіальна громада.

Адміністративний район як базова ланка державного устрою, таксономічна одиниця адміністративно-територіального поділу нашої держави і складний господарський комплекс є об'єктом дослідження багатьох наук. Із суспільно-географічного погляду він є динамічною і достатньо структуризованою територіальною соціально-економічною системою (комплексом), що характеризується низкою особливостей:

- ♦ має чіткі територіальні межі та органи державного та самоврядного управління;

- ♦ його господарство виділяється недостатньою комплексністю і пропорційністю внаслідок "відкритості" до зовнішніх зв'язків і недостатньої сформованості внутрішніх зв'язків;

- ♦ є своєрідною локальною системою населених місць, які виступають "ядрами" формування й розвитку інтегративного соціально-економічного процесу;

- ♦ його територія є найповнішим і достовірним джерелом первинної інформації про його природно-госпо-

дарський потенціал і специфіку місцевого процесу природокористування;

♦ в його межах формуються територіальні громади-об'єкти місцевого самоврядування і відпрацьовується методика й техніка реальної взаємодії всіх суб'єктів суспільних відносин на місцевому рівні управління – органів виконавчої влади, підприємців, недержавних організацій та громадськості.

Одночасно помітні певні відмінності між сільським і міським адміністративними районами. Якщо сільський район має вищий рівень господарської і трудової замкнутості, більшу територіальну диференціацію життя населення і чинників, що зумовлюють цю життєдіяльність, то міський характеризується більшою різноманітністю процесу життєдіяльності людей, високим рівнем взаємозалежності всіх процесів унаслідок обмеженості території, більшим впливом місцеположення в плані міста на всі сторони життя, умовністю адміністративних меж щодо врахування реальної системи зв'язків. На території України станом на 1.01.2003 р. налічувалось 608 сільських і міських адміністративних районів, що є додатковим свідченням важливості локального рівня державного управління соціально-економічним та екологічним розвитком.

Серед основних елементів функціонально-територіальної структури людської діяльності в межах сільських АР є господарські *центри* з прилягаючою територією, що формуються на базі райцентрів (як середніх і малих міст) та інших міст; господарські *пункти*, що сформувались на основі окремих підприємств у населених пунктах з людністю до 20 тис. жителів, а в межах міських АР – громадські центри з відповідною транспортною доступністю, промислово-інфраструктурні зони (чи їх ареали), сільбищні зони з їх планувальними районами та кварталами, що розміщуються на міських транспортних осях.

Управлінськими органами в межах сільських АР є райдержадміністрації і сільські ради місцевого самоврядування, а в їх складі – територіальні громади з їх органами місцевого самоврядування; у межах міських АР – райдержадміністрації, районні ради місцевого самоврядування, територіальні громади з їх радами та житлово-експлуатаційними конторами.

Отже, просторова взаємодія основних функцій (компонентів системи), форм територіального зосередження людської діяльності (елементів територіальної структури) та ієрархії органів управління формують інтегративну функціональну структуру АР.

Місцеві бюджети формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для використання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевою владою, для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм. Вони мають також включати доходи на прибуток, плату за природні і трудові ресурси для підприємств, що не входять до складу місцевого (комунального) господарства. До позабюджетних фондів включаються штрафи за забруднення навколишнього середовища і нерациональне використання природних ресурсів та інші порушення природоохоронного законодавства, санітарних норм і правил. Крім власних джерел мають залучатися як внутрішні, так і зовнішні інвестиції.

Наукове забезпечення вище вказаних повноважень повинно мати міждисциплінарну основу.

З Центру пропонується ідея, що фундаментом регіонального розвитку є самостійність регіонів у визначенні перспективних цілей і можливостей фінансувати заходи для їх реалізації, перш за все за рахунок власних джерел і залучення інвестицій [2]. На нашу думку,

навіть на регіональному рівні управління ця ідея повинна детермінуватись виконанням завдань Генеральної схеми планування території України та державних регіональних програм, науково обґрунтованою спеціалізацією людської діяльності, її комплексно-пропорційним розвитком, які ґрунтуються на власній ресурсній базі, історичному досвіді господарювання та вміння використати кон'юнктуру внутрішнього і зовнішнього ринків, досягнення науково-технічного прогресу. На локальному рівні управління ця ідея набуває ще більшої гостроти і конкретизації, виходячи з місцевих потреб, сформульованих у планах міст, схемах районних планувань і господарських вузлів, а також у бізнес-планах територій і окремих підприємств. У протилежному випадку матимемо зростання територіального "хаосу", що супроводжуватиметься далішим ростом контрастності ("розірваності") у рівнях соціально-економічного та екологічного розвитку окремих місцевостей, розширенням площ депресивних територій.

Ще у 1992 р. було засновано Фонд сприяння місцевому самоврядуванню, наприкінці 90-х років створено для цього законодавчу основу. Нині діє вже представницька організація – Конгрес місцевих і регіональних влад України, створено Асоціацію агенцій регіонального розвитку, докладаються зусилля створити у Верховній Раді міжфракційну групу, яка візьме на себе турботу про місцеве самоврядування. Відбуваються громадські слухання "Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком" (Миколаїв, Дніпропетровськ, Київ тощо). Але найефективнішою юридичною допомогою місцевому самоврядуванню мають бути нові закони "Про місцеве самоврядування", "Про територіальну громаду" та Муніципальний кодекс України. Отже, нині існує нагальна необхідність в обґрунтуванні для потреб АР відповідної моделі муніципальної структури – форми організації влади й управління на рівні кожної самоуправної одиниці. Оптимальними в цій структурі слід вважати відносини, якщо реалізується повнота і незалежність влади, а також діє система стримування і противаг, що блокують узурпацію влади і зловживання нею.

Суспільно-географічний підхід до розв'язання цієї проблеми полягає у взаємодії низки загальнонаукових і спеціальних принципів, зокрема розселенського і територіального, а критерієм має бути спільність інтересів жителів, відокремленість, компактність і контактність території, відносна самодостатність інфраструктури, перш за все соціальної [3, с. 39]. Найефективнішими методами дослідження є балансовий, нормативний, моделювання та мікрорайонування.

Розселенський принцип базується на тому, що населення проживає в містах і сільських поселеннях, тобто в межах локальних систем розселення, що склалися на основі сталих виробничих, трудових, культурно-побутових і рекреаційних взаємозв'язків і спільності тягіння до міста як центра системи. Конкретними видами таких утворень в межах АР є районні та місцеві системи розселення, кожна з яких зорієнтована на виконання певних функцій і надання певного комплексу послуг. У межах районних і місцевих систем розселення є змога сформувати самодостатню територіальну громаду, яка матиме всі фінансові та матеріальні можливості для виконання своїх функцій – забезпечення населення громадськими послугами на рівні гарантованих соціальних стандартів. Вони мають послужити першоосновою для початкового етапу формування територіальних громад як основної форми муніципальних утворень.

Передумовою використання розселенського принципу має бути чітка категорійність населених місць (поселень) – "ядер" формування процесу життєдіяльності людей і управління ним. На локальному рівні управління соціально-економічним та екологічним

розвитком сільських АР такими ядрами є окремі середні та малі міста, містечка, селища міського типу та села, на базі яких формуються відповідні територіальні громади. Головними їх параметрами є людність і виконувані ними управлінські і господарські функції. Так, середні міста з чисельністю жителів від 50,1 до 100 тис. осіб є районними центрами, інколи вузловими господарськими утвореннями, але головним чином – спеціалізованими промислово-транспортними та обслуговуючими центрами. Переважна більшість малих міст з населенням від 20,1 до 50 тис. осіб є центрами сільських адміністративних районів (САР). Середні і малі міста в складі агломерацій чи в групових системах розселення є центрами філіалів цих великих підприємств великого міста-центра регіональної системи розселення чи вузькоспеціалізованих підприємств, що доповнюють його промисловий комплекс, чи центрами науково-дослідних інститутів та вищих навчальних закладів, транспортних, культурних і туристських господарств. Тут є достатні території для капітальної забудови, добрі транспортні зв'язки, відповідні трудові, водні і сировинні ресурси. Територіальні громади можуть бути також створені в окремих містечках (з населенням від 5,1 до 20 тис. мешканців, у селищах міського типу (з 1,1 до 5 тис. осіб), окремих селах (до 1 тис. жителів) чи їх групах; у них може здійснюватись місцеве самоврядування, бути своя комунальна власність, місцевий бюджет і виборчі органи. Територіальні громади повинні взяти участь у розробці економічних нормативів використання підприємствами місцевих природних ресурсів і централізувати фінансові можливості цих підприємств для природоохоронного та інфраструктурного будівництва. Як бачимо, локальний рівень управління регіональним розвитком має потужну ієрархічно впорядковану поселенську основу. Так, станом на 1 січня 2003 р. в Україні із 453 міст майже 62 % становили міста районного значення, крім них було 887 селищ міського типу та 28612 сіл. На їх основі сформувались господарські пункти та місцевості.

Територіальний принцип управління передбачає взаємодію поселень з прилеглою територією, як необхідною передумовою забезпечення їх нормальної життєдіяльності. Важливими суспільно-географічними параметрами цієї території є її місцезональність, площа та конфігурація, протяжність, які зумовлюють транспортну доступність населення як до райцентру, так і до центру територіальної громади, а також функціональну самодостатність взагалі: остання базується на системі зв'язків – виробничих, соціальних та екологічних. На загальнодержавному рівні цей принцип уже реалізований у Генеральній схемі планування території України, яку уряд схвалив 24 жовтня 2001 р., прийнято відповідний закон України.

На локальному рівні управління ця схема детермінується елементами територіальної структури людської діяльності, які можна виявити за допомогою методу суспільно-географічного мікрорайонування.

Таким чином, базовою ланкою локального рівня управління регіональним розвитком і надалі має залишатись *адміністративний район* як стійка адміністративно-територіальна одиниця з єдиним соціально-економічним комплексом, де зосереджені інтереси різних суб'єктів управління; його слід вважати цілісним державно-муніципальним утворенням, що найповніше відображає сучасний стан реалізації адміністративної реформи у вигляді відповідної моделі функціонування.

Позитивними ознаками такої моделі є: а) зосередження фінансових і матеріальних ресурсів в одному місці (в одних руках); б) можливості для жителів усього району користуватися повсякденними послугами обслуговуючих закладів і підприємств; в) мінімізація структу-

рної перебудови апарату управління. Недоліком можуть бути внутрішньорайонні суперечності між економічно сильними і слабкими утвореннями, які не зможуть повністю зреалізувати своє право на самоуправління. Можуть бути й інші варіанти моделей районної структури. На 1 січня 2003 р. в Україні було 490 сільських АР і 118 АР в містах. На нашу думку, у нових умовах переходу економіки України до ринкових відносин і децентралізації управління немає потреби укрупнювати адміністративні райони і створювати інші адміністративно-територіальні одиниці (наприклад, повіти), є необхідність зменшити контрастність величини їх площ і чисельність населення з урахуванням особливостей природно-господарських зон, рівнів урбанізованості та соціально-економічного та екологічного розвитку території України. Адже нині найбільший за кількістю населення Харківський АР переважає найменший Коломацький цієї ж області у 19,8 раза за умов однакової штатної чисельності управління. Діапазон коливань площ АР теж досить великий [4, с. 22–23].

У тих випадках, коли кількість населення та площа території сільських АР переважають середньообласні показники, коли відстань населених пунктів до райцентру перевищує 30 км, а більшість із АР мають ще одне місто або селище міського типу – тоді в межах існуючих районів доцільно сформувати по дві територіальні громади: їх населення буде не менше 40 тис. осіб, а територія не менше 1 тис. км² [5]. Утворення таких громад має відбуватись на основі добровільного об'єднання за результатами місцевих референдумів. Пропозиції окремих муніципалів про те, що органи виконавчої влади на районному рівні не потрібні, є за нинішніх реалій завчасними.

Економія коштів на адміністративно-управлінський апарат має обов'язково відбуватись на загальнодержавному та обласному рівнях управління в процесі укрупнення областей і створення нових адміністративно-територіальних одиниць (країв, земель чи губерній). У містах-мільйонерах не слід допускати суміщення державних і самоврядних регулюючих повноважень, що призводить до певного відриву міськадміністрацій від реальних громадських інтересів, викликає багато конфліктів через суперечливі інвестиційні містобудівні та архітектурні рішення, а також ті, що стосуються екології середовища та озеленення.

Отже, формування господарської самостійності місцевих органів влади має здійснюватись за трьома основними напрямками: 1) завершенням розподілу податкових джерел, закріплених за органами влади різних рівнів на постійній довгостроковій основі в Податковому кодексі України; 2) завершенням процесу формування комунальної власності та розподілу земель на комунальні й державні; 3) завершенням процесу формування багатофункціонального комунального господарства на основі нормативного регулювання форм господарської діяльності місцевої влади.

Із позитивного зарубіжного досвіду видно, що влада територій принесла добробут цим країнам та їх населенню. Україна за допомогою науки і практики має повною мірою скористатися з цього досвіду. Цілком оправдується девіз зарубіжних учених-регіоналістів: "Мислити глобально, а діяти локально".

1. Пістун М.Д. Основи теорії суспільної географії. – К., 1996. 2. Дьомін О. Політика регіонального розвитку в умовах поглиблення ринкових реформ в Україні // Економіка України. – К., 2003. – № 6. 3. Данакин А., Лазарев В. Модели организации местного самоуправления в регионе // Регион: проблемы и перспективы. – Х., 1999. – № 3. 4. Доценко А.І. Адміністративно-територіальний устрій і розселення в Україні. – К., 2003. 5. Нудельман В. Самодостатня територія як запорука гідного життя // Урядовий кур'єр. – № 171.