

УДК 342.26

**О. Г. КУЧАБСЬКИЙ**

**СИСТЕМА СІЛЬСЬКОГО РОЗСЕЛЕННЯ ТА МАЛІ МІСТА  
У ФОРМУВАННІ НОВОЇ МОДЕЛІ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

*Розглянуто причини деградації дрібних поселень в Україні; проаналізовано спроможність муніципальних утворень у сільській місцевості ефективно реалізовувати управлінські завдання; запропоновано механізми підвищення ефективності локальних адміністративних одиниць.*

*In the article reasons of degradation of small settlements in Ukraine are probed, ability of municipal educations in rural locality effectively to realize administrative tasks is analysed, and also the mechanisms of increase of efficiency in local administrative units are offered.*

Доцільність реформування адміністративно-територіальної структури в Україні не викликає сумніву. Проте неузгодженість низки концептуальних і практичних питань стала причиною пробуксовування адміністративно-територіальної реформи. Поряд з цим обговорення в наукових колах конкретних механізмів адміністративно-територіальної реорганізації України триває, а з багатьох питань вже вдалося досягти порозуміння. Зокрема, вважається, що моделювання нового адміністративно-територіального устрою України повинно відбуватися на основі наявної системи розселення. У цьому процесі особливої уваги потребує врахування принципової ролі сільських поселень та малих міст. Адже раціональний підхід до адекватного відображення в адміністративно-територіальній структурі малих поселень сприятиме розв'язанню проблеми депресивності значних територій, а також може забезпечити суттєве зниження масштабів депопуляції населення України.

Останніми роками проблеми реорганізації адміністративно-територіального устрою стали в Україні об'єктом низки теоретико-прикладних досліджень. Значний внесок у розроблення цієї наукової проблеми зробили фахівці в різних галузях науки: державного управління та місцевого самоврядування, соціально-економічної географії та регіональної економіки тощо. Окремі аспекти, пов'язані з віддзеркаленням дрібних поселень в адміністративно-територіальній структурі України були досліджені, зокрема, А. Доценком, В. Куйбідою, М. Лесечком, В. Олуйком, О. Павловим, І. Прокопою та ін.

Поряд з активним науковим зацікавленням проблематикою дрібних поселень у майбутньому адміністративно-територіальному устрої України, досі бракує системних досліджень низки аспектів. Зокрема, йдеться про аналіз управлінської дієспроможності муніципальних утворень у сільській місцевості, розроблення механізмів підвищення ефективності локальних адміністративних одиниць України внаслідок імовірної адміністративно-територіальної реорганізації тощо.

Цим дослідженням ставилося на меті з'ясувати причини деградації дрібних поселень в Україні. Крім цього, планувалося проаналізувати спроможність

муніципальних утворень у сільській місцевості ефективно реалізовувати управлінські завдання, а також запропонувати дієві механізми підвищення ефективності локальних адміністративних одиниць в Україні.

Система сільського розселення в Україні має давню історію та представлена різними поселенськими формами. О. Павлов класифікує сільську систему розселення в Україні як дрібнодисперсну [18, с. 79]. Основною формою поселення залишається село, яке в різних частинах України може суттєво відрізнитися за величиною, особливостями забудови, компактністю, конфігурацією тощо. Намагання уніфікувати систему сільського розселення в період СРСР призвело до фактичної ліквідації таких традиційних для України форм поселення, як хутір чи слобода.

Основні зміни, які відбулися в системі розселення України протягом останніх десятиріч, призвели до значного наростання диспропорцій у територіальному вимірі. Надмірна неконтрольована урбанізація, що була спричинена волонтаристською політикою першого періоду радянського правління, набула загрозливих масштабів. Унаслідок систематичного відпливу людських ресурсів із сільської місцевості до міста, поширилися процеси деградації низки поселень. Соціально-економічна деградація охопила не лише дрібні сільські поселення, у 1960-ті рр. під загрозою депопуляції опинилися також малі та середні міста. Стимулом для цього стала, зокрема, адміністративно-територіальна реформа в СРСР, яка полягала в укрупненні адміністративно-територіальних одиниць районної ланки та втраті низкою міських поселень адміністративного статусу. Українськими науковцями вказується, що “досвід адміністративно-територіальних перетрубацій 50-60-х років минулого століття призвів до повного занепаду процвітаючих у соціально-економічному розвитку колишніх райцентрів ліквідованих районів” [17, с. 324-325].

В. Данилевський констатує, що в Україні існує загальна проблема відмирання малих міст. Кількість населення України постійно зменшується, і це особливо помітно на прикладі невеликих міст [2, с. 52]. Як зазначає М. Дністрянський “диспропорції в економічному і соціально-культурному розвитку великих, середніх, і малих міст значною мірою зумовлені політикою зосередження виробництва та основних фондів переважно в обласних центрах і містах обласного підпорядкування” [3, с. 167]. Низка вітчизняних науковців акцентує особливу увагу на проблемі “відродження традиційних колись малих міст та містечок з кількістю населення від 5 до 20 тис. осіб” [17, с. 325].

В останні роки окремих ознак сільських поселень набули також малі міста, які не в стані конкурувати з великими соціально-економічними центрами за вплив на навколишнє середовище. Унаслідок цього є підстави говорити, що основний функціональний поділ серед поселень України пролягає вже не між міськими та сільськими поселеннями, а між агломераціями та значними містами, з одного боку, і переважно сільськими територіями (включаючи малі міста та селища міського типу) – з іншого. Ще в період СРСР значні території України зазнали периферизації й набули ознак депресивності.

Негативні тенденції територіальної поляризації, що виникли між метрополітарними зонами потужної агломерації та периферійними сільськими

територіями поглибилися внаслідок тривалої соціально-економічної кризи в Україні в 1990-ті рр. Вітчизняні науковці сходяться на думці, що необхідно вживати термінових заходів, щоб запобігти наростанню вказаних протиріч. Зокрема, серед основних завдань регіональної політики визначається: “збереження заселеності якомога більшої території сільської місцевості, зростання ролі в поселенських структурах сільських населених пунктів, селищ міського типу та малих міст, стримування зростання великих міст та ін.” [22, с. 10]. Усунення суттєвих відмінностей між містом і селом М. Лесечко вбачає між іншим у максимальному покращенні просторово-часової доступності для сільського населення багатств матеріальної і духовної скарбниці суспільства [14, с. 45]. У свою чергу, В. Лупацій небезпідставно зазначає, що Україна має відмовитися від екстенсивної моделі урбанізації, яка будувалася на застосуванні принципу внутрішнього колоніалізму. Село не може і далі виконувати роль джерела ресурсів та ринку збуту для промислового міста [15, с. 155].

Наростання диспропорцій у рівні життя метрополітарних зон та сільської периферії призвело до порушення балансу соціальної справедливості, незалежно від місця проживання людей. Зокрема, не забезпечується необхідний і за можливості рівний доступ громадян до матеріальних благ, громадяни не можуть однаковою мірою реалізовувати свої права на працю та відпочинок тощо. І. Прокопа звертає увагу на те, що можливість задовольнити найнеобхідніші потреби в медичному, торговельному, комунальному обслуговуванні, навчанні дітей тощо в багатьох сільських жителів України є дуже обмеженими [21, с. 12]. Усе це має пряий зв’язок із загостренням проблеми бідності на селі. Як констатує О. Павлов, “за сучасних умов великої гостроти набуло питання подолання бідності сільського населення” [18, с. 109]. Одним із напрямків вирішення цієї проблеми В. Куйбіда називає “необхідність забезпечення реалізації сільському населенню щоденних інтересів і життєво необхідних потреб (організаційно-виробничих, будівельних, паливно-енергетичних, житлово-комунальних, комунікаційних, транспортних, побутових, освітніх, медичних, культурно-оздоровчих та ін.)” [12, с. 272].

Критичний соціально-економічний стан дрібних поселень України вкрай негативно позначається на їхній дієздатності як суб’єктів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального поділу. Серед проблем адміністративно-територіального устрою України традиційно називають “надмірну подрібненість, яка гальмує вирішення програмних завдань соціально-економічного розвитку країни”, а також “недостатнє забезпечення фінансово-економічної та соціальної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць, насамперед сіл” [19]. Якщо в питанні самоорганізації населення сільські поселення традиційно випереджають міста, то брак соціально-економічного ресурсу ставить під сумнів можливість самотужки реалізовувати управлінські завдання.

Російський дослідник І. Кокарев небезпідставно підкреслював, що сусідська взаємодопомога та підтримка завжди були характерною рисою сільського життя [10, с. 59]. Правомірно підкреслюється факт більшої згуртованості сільської громади. Ю. Сас пояснює цю обставину “меншою кількістю населення, а також прозорістю особистого життя і родинними зв’язками між більшістю селян” [20, с. 6]. У свою

чергу, О. Павлов класифікує сільські територіальні громади як “відносно замкнені, локалізовані у просторі та часі етнонаціональні спільноти” [18, с. 81]. Отже, можна стверджувати, що внаслідок функціональної специфіки сільських поселень на їхній основі зазвичай формується відносно замкнута соціально-територіальна система, здатна до ефективної самоорганізації. Натомість функціональні переваги дрібних поселень в Україні не віддзеркалюються у формуванні реальних дієздатних інститутів місцевого самоврядування. Г. Монастирський прямо стверджує, що “найбільш декларативним і нежиттєздатним на сьогодні в Україні є місцеве самоврядування в сільських поселеннях” [16, с. 114]. Щобільше, окремі вчені вважають, що “відсутність реального самоврядування сільських населених пунктів, як природних територіальних колективів, стала однією з причин втрати сільськими мешканцями України вміння самоорганізовуватись для спільного вирішення різних проблем, властивого сільським громадам у минулому” [13, с. 244].

У такій ситуації існують певні розбіжності в баченні науковцями перспектив розвитку місцевого самоврядування в сільській місцевості та, відповідно, формування на їхній основі самоврядних адміністративно-територіальних одиниць. Низка науковців обстоюють право кожної територіальної громади, не зважаючи на її ресурсне забезпечення, на самоврядування. Як зазначають М. Федчишин та В. Фрончко, “в умовах функціонування місцевого самоврядування кожний територіальний колектив людей вправі реалізувати свої можливості самостійно господарювати, бути суб’єктом правовідносин” [24, с. 44]. З цією метою розглядається необхідність перегляду чинного адміністративно-територіального поділу України на рівні сільських населених пунктів.

Деякі дослідники переконані, що деградація дрібних поселень в Україні не має тотального характеру і може бути усунена за порівняно короткий проміжок часу. Інші вбачають у проблемах сьогодення лише тимчасовість, яка не здатна змінити глибоко закорінені традиції до самоорганізації та самоврядування. Наприклад І. Федів переконаний, що “нашарування десятків років епохи окупації не знищили обличчя малих міст і містечок Західної України, де ініціатива місцевих громад створювала властиве даному місту обличчя зі збереженням місцевих традицій” [23, с. 162]. Однак стійкі традиції самоорганізації, які продовжують існувати в окремих українських поселеннях, не дають відповіді на питання, чи вдасться створити дієздатне самоврядування в умовах кожного дрібного поселення окремо.

Компромісний варіант розв’язання цієї суперечності пропонує М. Дністрянський, який закликає, з одного боку, укрупнити малі села та передати загальні функції певному центру такого міжсільського утворення, а з іншого – одночасно виділити в кожному із сіл елементи місцевого самоврядування, яке б забезпечувалося, наприклад, на рівні старости та міні-системи управління [4].

Ідея укрупнення дрібних сільських поселень з метою підвищення дієздатності локальних адміністративних одиниць у вітчизняній практиці державного управління не є новою. Своєї популярності вона набула ще за часів СРСР, коли не існувало автономного інституту місцевого самоврядування, а проблеми адміністративно-територіальних перетворень вирішувались централізовано та без належного врахування інтересів місцевого населення. Ще на початку 1980-х рр. у СРСР

пропонувалося провести укрупнення сільських рад “з переданням їм функцій управління, властивих сучасним адміністративним районам” [25, с. 165].

Схожі пропозиції в 2001 р. було закладено в Концепції державної регіональної політики, якою, зокрема, передбачається: “...укрупнення сільських територіальних громад з метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них законодавством повноважень; приведення у відповідність до Конституції України мережі селищ міського типу, інших населених пунктів, відповідних органів місцевого самоврядування, пов’язане з цим упорядкування мережі адміністративно-територіальних одиниць” [11]. Однак, попри постійні декларації з боку урядовців щодо доцільності адміністративного укрупнення на локальному рівні, на практиці відбувається зворотний процес. Науковцями визнається, що сьогодні в Україні переважає практика роз’єднання сільських громад [8, с. 29].

Закладення ідеї адміністративного укрупнення в низці концепцій трансформації локального рівня територіального устрою викликає занепокоєння щодо обґрунтованості та коректності його застосування на практиці. Зокрема, звертають увагу, що право на самоврядування кожної територіальної громади закладено в Конституції України, тому їхнє об’єднання може відбуватися виключно на основі врахування всіх місцевих інтересів. Наголошують, що таке укрупнення не може відбуватись централізовано. О. Павлов, наприклад, застерігає, що “історична ретроспектива не свідчить на користь штучного об’єднання кількох сільських поселень” [18, с. 79].

Важливим аспектом загрози адміністративного укрупнення на локальному рівні називають очікуваний занепад найдрібніших поселень, що може лише поглибити наявні суперечності. Однією з причин занепаду і відмирання сіл І. Прокопа називає практичну втрату можливості самостійно вирішувати будь-які питання власного функціонування громадою невеликого села після об’єднання зі значно більшою громадою [21, с. 12]. Аналогічну проблему, тільки в контексті розширення міст за рахунок сільських поселень, вбачає В. Журавський. Науковець застерігає, що включення сільських поселень, до складу міських громад може призвести до ситуації, коли “усі питання місцевого значення вирішуватиме місто (точніше, орган самоврядування, сформований, в основному, за рахунок голосів жителів міста), і ці рішення (особливо із земельних питань) нерідко будуть не на користь сільських жителів” [7, с. 18]. Критикуючи закладений у концепції адміністративно-територіальної реформи України принцип укрупнення, А. Захарченко відзначає, що це “може призвести до подальшого занепаду сільських населених пунктів у зв’язку з відтоком сільського населення до більш розвинутих адміністративних центрів громад” [9]. Загрози, пов’язані з укрупненням змушують шукати шляхів подолання очікуваних негативних тенденцій. Наприклад, Є. Жемеренко наголошує на доцільності “прийняття урядової інвестиційної програми щодо відродження ролі та значення села в Україні, тому що наслідки реформування відчують на собі передусім мешканці тих населених пунктів, які будуть об’єднувати” [1, с. 57].

Поряд із пропозиціями укрупнити систему адміністративно-територіального устрою на локальному рівні активно висувуються пропозиції до розукрупнення поселенської мережі, що існує. Наприклад, М. Федчишин та В. Фрончко вважають, що “широкий розвиток в Україні селянсько-фермерських господарств створює сприятливі умови для відродження хуторів” [24, с. 44]. Схожої думки дотримується А. Доценко, вважаючи за необхідне “відродити історичні українські національні форми територіальної організації розселення – містечка, слободи та хутори” [6, с. 54]. Ідея відродження хуторів знайшла підтримку також у М. Долішнього, який зазначає, що відновлення хуторів “мало б важливе значення для збереження й відтворення мережі сільського розселення” [5, с. 105].

Як висновок зазначимо, що волонтаристська політика в управлінні системою розселення, що мала місце в період СРСР, спричинила процеси деградації спочатку сільських, а пізніше й міських поселень. На сьогодні в системі розселення України спостерігається загострення протиріч не за традиційною схемою “місто – село”, а за лінією “велике місто – мале місто та село”.

Критичний соціально-економічний стан дрібних поселень України, попри традиційно високий потенціал самоорганізації, ставить під сумнів можливість з їхнього боку самотужки реалізувати управлінські завдання. У зв’язку з цим серед вітчизняних науковців панують розбіжності щодо організації територіального самоврядування на локальному рівні. Якщо одні керуються ціннісними пріоритетами, виходячи з права жителів кожного поселення на самоврядування, то інші, беручи до уваги соціально-економічні обставини, обґрунтовують доцільність ресурсного цензу для організації самоврядування.

Підвищення ефективності локальних адміністративних одиниць в Україні зазвичай пропонується досягти внаслідок механізму укрупнення. Однією з основних загроз примусового адміністративного укрупнення на локальному рівні є очікуваний занепад найдрібніших поселень, що призведе до поглиблення проблем депресивності периферійних територій. Отже, на противагу пропозиції укрупнити систему адміністративно-територіального устрою на локальному рівні, слід розглянути також варіанти його розукрупнення, акцентуючи увагу на стимулюванні елементів локальної самоорганізації громадян.

#### Література:

1. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності: матеріали “круглого столу” / за ред. З. С. Варналія. – К.: ШСД, 2005. – 73 с.
2. Данилевський В. Малі міста вирішують великі проблеми / В. Данилевський // Аспекти самоврядування. – 2001. – № 3 (11). – С. 52–55.
3. Дністрянський М. С. Україна в політико-географічному вимірі / М. С. Дністрянський. – Львів: ВЦ ЛНУ ім. Івана Франка, 2000. – 310 с.
4. Дністрянський М. В Україні потрібно створити ще 3-4 області / М. Дністрянський // Поступ. – 2005. – 9 квіт.
5. Долішний М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішний – К.: Наук. думка, 2006. – 511 с.
6. Доценко А. І. Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні / А. І. Доценко – К., 2003. – 63 с.

7. Журавський В. Щодо реформи адміністративно-територіального устрою України / В. Журавський // Право України. – 2005. – № 8. – С. 16–19.
8. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”: наук.-практ. коментар / [голова ред. кол. В. Ф. Опришко]. – К., 1999. – 397 с.
9. Захарченко А. Прорблеми законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні / А. Захарченко // Лабораторія законодавчих ініціатив. – 2005. – Режим доступу : [http://www.laboratory.kiev.ua/index.php?action=publication&as=0&ar\\_id=1328#ar1328](http://www.laboratory.kiev.ua/index.php?action=publication&as=0&ar_id=1328#ar1328)
10. Кокарев И. Е. Соседские сообщества: путь к будущему России / И. Е. Кокарев – М. : Прометей, 2001. – 248 с.
11. Концепція державної регіональної політики // затв. Указом Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – 15 лип.
12. Куйбіда В. Регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування / В. Куйбіда // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. / Одес. філіал УАДУ. – Одеса, 2001. – Вип. 7. – С. 264–274.
13. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. – К. : Дакор, 2007. – 576 с.
14. Лесечко М. Д. Методологічні підходи до управління розселенням / М. Д. Лесечко // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми : зб. наук. пр. : за матеріалами доп. міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 21–23 трав. 1998 р.) : у 3 ч. / НАН України, Ін-т регіон. досліджень ; від. ред. М. І. Долішній. – Львів, 1998. – Ч. II. – С. 43–51.
15. Лупацій В. Україна в пошуках нової моделі реінтеграції / В. Лупацій // Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку / за заг. ред. Ю. Тищенко ; Укр. незалежний центр політ. досліджень. – К., 2006. – С. 147–161.
16. Монастирський Г. Шляхи підвищення ефективності управлінської діяльності сільських органів місцевого самоврядування / Г. Монастирський // Ефективність державного управління (регіональний аспект) : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. (Львів, 22 січ. 2001 р.). – Львів. філіал УАДУ. – Львів, 2001. – С. 113–116.
17. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність / В. М. Олуйко, П. Я. Слободянюк, М. І. Баюк ; за заг. ред. В. А. Смоля, П. Я. Слободянюка. – Хмельницький, 2005. – 399 с.
18. Павлов О. І. Сільські територіальні громади: об’єктно-суб’єктна сутність / О. І. Павлов // Менеджер : вісн. Донец. державної академії управління. – 2005. – № 3. – С. 78–82.
19. Пояснювальна записка до проекту Концепції удосконалення адміністративно-територіального устрою України : додаток № 3 до листа Міністерства юстиції України від 27 серпня 2002 р. № 19-9-5068. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
20. Приховані резерви самоврядування / [упор. : Ю. Сас] – Черкаси : КВУ, 2001 – 37 с.

21. Прокопа І. Сільські поселення в системі місцевого самоврядування / І. Прокопа // *Право України*. – 1998. – № 7. – С. 12–14.

22. Регіональна економіка: навч. посіб. / [І. Михасюк, М. Янків, З. Залога, С. Сажинець]. – Львів : Українські технології, 1998. – 240 с.

23. Федів І. Місцеве та регіональне самоврядування в період трансформації суспільства в Україні / І. Федів // *Ефективність державного управління (регіональний аспект) : матеріали щорічної науково-практичної конференції (Львів, 22 січ. 2001 р.)* / Львів, філіал УАДУ. – Львів, 2001. – С. 160–166.

24. Федчишин М. АТУ вчора, сьогодні і завтра / М. Федчишин, В. Фрончко // *Віче*. – 2000. – № 9. – С. 38–46.

25. Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР) / Б. С. Хорев. – М. : Мысль, 1981. – 320 с.

*Надійшла до редколегії 20.01.2010 р.*