

смертності, особливо серед молоді та осіб працездатного віку. Зниження смертності в цих вікових групах певний час сприятиме омолодженню вікової структури населення та покращенню співвідношення між працездатними і не працездатними віковими групами.

Література

1. Статистичний щорічник України за 2010 р. – Київ: ТОВ «Август Трейд», 2011. – 560 с. 2. Заставецька О. В., Заставецький Б. І., Ткач Д. В. Географія населення України. – Тернопіль, 2007. - 152 с.

Summary

Yu.V. Shulha, G.G. Leont'eva. Changes in the Demographic Situation in Sumy Region Years of Independence (1991-2011 years).

The main features of the demographic situation that became typical for Ukraine in the period from 1991 till 2011 are considered in the article. Some prognoses were suggested according to the second all Ukrainian census of population in 2013.

УДК 911.3 : 32 : 477

С.І. Сюткін, С.М. Теліцький

СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

В статті розглядаються актуальні проблеми функціонування сучасного адміністративно-територіального поділу України та пропонуються перспективні напрями його реформування з метою поліпшення державної регіональної політики для зменшення територіальних диспропорцій та забезпечення високих стандартів життєдіяльності населення в усіх регіонах країни.

Постановка проблеми. Важливим напрямом сучасної трансформації суспільного життя в Україні є вдосконалення адміністративно-територіального устрою (АТУ) та приведення його у відповідність до поточних реалій державного і місцевого самоврядування. Обговорення проблеми ведеться у науковому середовищі, представниками законодавчої і виконавчої влади та серед різних верств населення на шпалтах газет «Сільські вісті», «Газета по-українськи» та інших видань. Якщо в громадській точці зору виразно домінують консервативні підходи та критичне ставлення до можливих змін, то більшість чиновників обстоює необхідність термінового реформування. При цьому домінуюче бачення реформи полягає в певному наборі досить примітивних заходів, що ледь не априорі мусять спричинити якісні зміни.

В Україні існуючий АТУ склався в основі своїй в 30-х роках ХХ століття і вибудовувався, виходячи з управлінських потреб радянського керівництва. Внаслідок цього утворилися серйозні перешкоди для проведення виваженої регіональної політики, основним завданням якої має стати зближення життєвих стандартів для всіх громадян незалежно від місця їх проживання та мінімізація

наявних територіальних диспропорцій, які можуть спричинити соціальні конфлікти.

Не реалізована адміністративно-територіальна реформи 2005 року та скасування посади віце-прем'єра з цих питань свідчить не тільки про консервативність українського суспільства, але й про фактичну відсутність ґрутовного наукового бачення шляхів вдосконалення АТУ.

Метою дослідження є суспільно-географічний аналіз формування нинішньої структури АТУ та окремих напрямів адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу розпочнемо з визначення ключового поняття статті. АТУ в більшості термінологічних словників розглядається як спосіб територіальної організації країни, який характеризується наявністю мережі адміністративно-територіальних одиниць (країв, регіонів, областей, штатів, провінцій, департаментів тощо), на основі яких створюються і діють органи державної влади й управління на місцях [1, 9 та інші].

Авторами на розсуд наукової громадськості пропонується наступна дефініція: АТУ – це одна із законодавчо унормованих форм управління державою через уніфікований простий або ієрархічний поділ території країни.

Детальніше зупинимося на тих моментах зі сфери АТУ, які дають нам підстави говорити про актуальність питання його вдосконалення.

По-перше, це диспропорції адміністративно-територіальних одиниць у розмірах та чисельності населення. Найбільша за площею область України – Одеська (33,3 тис. км²) – в 4 рази більша за Чернівецьку (8,1 тис. км²); за наявним населенням Донецька область або Київ в 4-5 разів більші за ту ж Чернівецьку або Закарпатську області. Площі й людність низових адміністративних районів також суттєво різняться, наприклад, Печенізький район Харківської області має 11 тис. населення, а Харківський – близько 180 тис. Відмінності між максимальними і мінімальними показниками в Київській області сягають 6 разів (це без врахування Чорнобильського району, який практично не має постійного населення), а в Херсонській – 5 разів і т.д.

По-друге, значна частина існуючих областей відзначається периферійним розташуванням своїх центрів (Запоріжжя, Одеса, Миколаїв, Херсон, Луцьк, Суми та ін.), що, на думку окремих науковців та чиновників, значно знижує ефективність виконання ними адміністративних та культурно-побутових функцій. Досить часто висловлюється думка, що людність окремих обласних центрів (як формалізована ознака спроможності виконання деяких функцій високого рангу) не відповідає їхньому статусу. Наприклад, Ужгород, Луцьк або

Івано-Франківськ значно поступаються таким райцентрам як Кривий Ріг, Макіївка, Маріуполь, Дніпродзержинськ або Кременчук.

По-третє, можливості управління територіями ускладнюються наявністю міст обласного підпорядкування, зокрема в тих випадках, коли місто обласного значення є райцентром. Неузгодженість дій міської і районної влади та розбіжності стратегічних завдань їх розвитку провокують конфлікти й управлінський хаос. До категорії міст обласного підпорядкування (згідно з діючим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р. [7]) повинні належати міста з чисельністю населення понад 50 тис. осіб. Сьогодні в Україні 59 міст обласного (республіканського в АР Крим) підпорядкування, але половина з них не відповідає названому параметру. В результаті, в Одеській області міста Теплодар (10 тис. мешканців) і Одеса («мільйонер») формально мають одинаковий статус.

Яскравим прикладом конфліктності у діяльності місцевих рад стала Велика Ялта, до складу якої входять місто Алупка, 21 селище та 9 сіл (виходить, що в межах єдиної території адміністративно-територіальної одиниці існує кілька територіальних громад, які виступають самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування).

Ще один показовий «феномен» – це місто Славутич (ексклавний анклав Київської області на території Чернігівської). Автори не бачать жодних практичних підстав для перебування Славутича у складі Київської області.

Варто згадати і Вишгородський район. Місто Вишгород, межуючи з Києвом, відчутно тяжіє до столиці, практично виконуючи функцію спального району. Перебуваючи майже у найпівденнішій точці району, Вишгород від самого утворення району, має найменш стійки в області (ймовірно – в країні) економічні та соціальні зв'язки з підпорядкованою територією. Сам район складається з двох частин, розділених Київським водосховищем. Важко зrozуміти логіку, за якою у 1973 році утворювалася ця адміністративна одиниця, відстань між найвіддаленішими населеними пунктами котрої автошляхами перевищує 100 км.

По-четверте, нижній рівень АТУ помітно подрібнений. До нього сьогодні входить 279 міст районного значення; 886 селищ міського типу та 1359 селищ, об'єднаних у 784 селищні ради; 27145 сіл, об'єднаних у 10279 сільських рад.

Незважаючи на суттєве зменшення чисельності сільського населення і кількості сільських поселень за роки незалежності кількість сільських рад зросла на 1052 одиниці. Внаслідок цього пересічна сільська громада зараз об'єднує лише 1,5 тис. жителів, а в її адміністративних межах знаходиться в середньому

2,8 села [3, с. 164]. Така подрібненість не відповідає ані новим соціально-економічним реаліям, ані стандартам Європейського Союзу.

Ряд дослідників вважає, що така подрібненість унеможливлює розкриття потенціалу місцевого самоврядування, оскільки малі громади не мають необхідних ресурсів для надання повноцінних комунально-побутових та соціально-культурних послуг. Для переважної більшості сільських рад обсяг дотацій із державного бюджету становить 70-90% видатків місцевого бюджету. Фахівці Світового банку розрахували, що мінімальна кількість населення в територіальній громаді для того, щоби вона могла здійснювати ефективне управління, повинна становити 5-6 тис. осіб (наводиться за [4]). Щоправда, деякі дослідники вважають, що в умовах дисперсного розселення цю цифру варто зменшити до 3 тисяч [3]. Напевно, що менша чисельність населення може допускатися й для сільських громад, розташованих у важкодоступних місцевостях.

З іншого боку, поліпшити ефективність роботи низових органів влади та зменшити видатки можливо шляхом часткового збільшення чиновницького апарату громади з одночасною ліквідацією виконкомів у малих селах (до 500 жителів), як це передбачено статтею 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Доцільним видається і вивчення можливості введення для малих сіл (особливо для тих, які не мають нині своїх рад) особливого інституту сільських голів, коли б громада обирала собі керівника, що здійснює певний перелік повноважень, без формування інших органів влади. Такий сільський голова міг би вирішувати питання земельних відносин, благоустрою, нотаріального забезпечення, видавати розпорядження скликати віче, вести необхідну документацію тощо.

Процес вдосконалення АТУ обов'язково повинен супроводжуватися формуванням нової нормативно-правової бази регіонального розвитку на різних рівнях – конституційному, законодавчому, підзаконному тощо. Концептуальні засади реформування АТУ мають закладатися винятково в умовах системного діалогу влади, науки й громадянського суспільства.

Соціологізація критеріїв реформування АТУ сьогодні є об'єктивно обумовленою. Стратегічна ідея такого реформування полягає в послідовній і обґрунтованій передачі частини відповідних повноважень та управлінських функцій з кожного більш високого рівня АТУ на більш низький.

Одним з наслідків цього процесу може стати укрупнення всіх адміністративно-територіальних утворень. В таких умовах пріоритетним має бути критерій доступності населення до об'єктів з надання управлінських послуг та максимальна концентрація контактів громадян з владою саме на низовому рівні, навіть

якщо на цьому рівні певні питання не вирішуються: в такому випадку орган самоврядування муситиме взяти на себе супровід звернення (якщо тільки це не стосується претензій до діяльності даного органу місцевої влади).

Більшість дослідників та представників місцевого самоврядування схильяється до *збереження триланкової структури АТУ* країни. Висуваються ідеї поступового укрупнення кожної ланки та певного коригування її функціонального призначення. Поступовість («розтягненість» в часі) зумовлюється консервативністю суспільства (особливо в сільській місцевості). Основна вага прийняття рішень має припадати на низові ради (сільські, селищні, міські громади). Обласну владу доцільно обмежити в повноваженнях, суттєво скоротивши чиновницький апарат та залишивши за нею лише координаційні, погоджувальні й контрольні функції. Необхідно на законодавчому рівні забезпечити максимальну кількість «автоматичних» рішень, коли влада не *ухвалює* рішення, а лише *реагує* на звернення. Вимагає свого вирішення і ситуація з формуванням виконавчої влади на обласному та районному рівнях згори, внаслідок чого населення позбавлене можливості обирати керівника області чи району.

У світі яскраво проявляється тенденція метрополізації розвитку [5, 6], що пояснюється концентрацією в найбільших містах провідних сучасних чинників соціально-економічного зростання. В умовах України такими містами стали ядра економічних районів – Київ, Харків, Одеса, Донецьк, Дніпропетровськ, Львів. Саме вони, в першу чергу, претендують на статус центрів нових адміністративно-територіальних утворень вищого рівня, якщо будуть ухвалені відповідні рішення. Вже зараз згадані вище обласні центри дублюють частину столичних функцій, концентрують переважну частину наукового, виробничого, культурного та фінансового потенціалу України та чинять значний стимулюючий вплив на соціально-економічний розвиток прилеглих територій.

Поступовість формування адміністративно-територіальних одиниць вищого рангу може бути здійснена шляхом створення спочатку координуючих органів з представників обласних рад, державних адміністрацій та відповідних центральних інституцій [6].

Слід визнати, що впровадження більш якісного адміністрування територіальним розвитком в Україні гальмується надмірною централізацією (зокрема прийняття управлінських рішень). Помітно, як внаслідок такої жорсткої централізації Київ притягує до себе фінансові потоки, надприбутки, якісні трудові ресурси, молодь, культурно-розважальні заходи тощо, водночас відчутно деградують значні території, з яких відбувається відтік населення та фінансів. Отже, важливим елементом реформування АТУ є «делегування» частини сто-

личних функцій від Києва на нижчі ієрархічні рівні або й взагалі розбудова столиці в новому місці.

Географічне положення столиці відтворює сукупність важливих для її функціонування просторових відношень щодо інших суспільно-географічних об'єктів на території країни та навколоїшнього світу. Воно визначає місце столичного міста в ієрархії адміністративно-територіального поділу держави, його роль у географічному поділі праці та характер і геопросторовий каркас всіх суспільно-географічних зв'язків у країні.

Згідно з гіпотезою Д.І. Менделєєва, досить популярною в геополітиці, оптимальне місце для столиці держави слід шукати на рівній відстані між географічним центром (*геоцентром*) країни та центром поля розміщення населення (*демоцентром*) країни, ідеальним випадком є їхній збіг [8]. Варто визнати, що зазначена гіпотеза поступово втрачає актуальність. Розбудова транспортних мереж, постійне вдосконалення засобів зв'язку та обробки інформації відчутно зменшують вплив фактору розміщення столиці (як і центрів адміністративних одиниць).

Столиця держави посідає особливе місце в ієрархії АТУ. Ця особливість полягає, перш за все, в унікальному статусі столичного поселення, міцно пов'язаному із забезпеченням функцій управління країною та здійсненням міжнародних стосунків. Слід визнати, що згадана унікальність значною мірою є штучною, оскільки в сучасних умовах у держави немає відчутної потреби в столиці як пункті територіальної концентрації інститутів влади, науки, культури тощо. Висловлюється і така думка, що «наявність столиці великою мірою є даниною традиціям і умовностям» [10].

Новітні засоби комунікації об'єктивно мінімізували потреби локалізації адміністративного ресурсу держави в одному населеному пункті. Виникли нові умови для подальшої децентралізації. Попри це, спостерігається зворотній процес зростання державного апарату, значний притік до столиці фінансових ресурсів та зростання людності Києва на тлі загальної депопуляції в країні. Сутність цього феномену значною мірою криється в традиційній ментальності керівної еліти. Сприйняття столиці як населеного пункту, де зосереджено не лише найвищі державні установи та дипломатичні представництва, а й місця максимальної концентрації послуг найвищого рангу, керівних органів наукових, творчих, політичних, громадських та інших об'єднань, закономірно приводить до формування стійких міграційних потоків, що зумовлює виникнення або загострення системних інфраструктурних проблем.

Якщо дотримуватись визначення столиці як поселення, що є головним містом держави [1] – населеним пунктом, де перебувають і здійснюють свої функції найвищі органи державного управління, то логічним буде висновок, що розмір і людність столиці не впливає на якість цих функцій. Але, якщо столичний статус для міста з чисельністю населення до 50 тис. безумовно є позитивним фактором, то для міста-«мільйонника» столичність – це додаткове навантаження, вплив якого неможливо усунути.

Автори вважають, що одним з головних заходів у системі реформування АТУ мусить стати перенесення столиці. З огляду на сучасні можливості комунікації, локалізація столичного поселення не матиме вирішального значення. Доцільним може бути розміщення державного центру в регіоні з низькими показниками соціально-економічної динаміки з урахуванням наявності залізниці, автомобільних шляхів та аеропорту.

Визнаючи ту обставину, що сучасний АТУ України не відповідає соціально-економічним та громадсько-політичним реаліям сьогодення, автори вважають, що склалася гостра необхідність адміністративно-територіальної реформи. Разом з тим, слід визнати й те, що наразі не розроблено методики, яка б виходила з об'єктивних критеріїв та містила всю необхідну низку заходів, які гарантовано приведуть до практичної оптимізації доволі складної структури АТУ.

Доцільним видається ухвалення остаточного рішення про адміністративно-територіальну реформу тільки після проведення реальних державно-правових експериментів в кількох регіонах країни на підставі науково обґрунтованої методики та з урахуванням місцевої специфіки. Сама реформа мусить узгоджуватися з Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Верховною Радою України.

В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні **висновки**:

1. Існуюча багаторівнева система адміністративно-територіальних одиниць в Україні недосконала та внутрішньо суперечлива.
2. Адміністративно-територіальні одиниці на нижчому ієрархічному рівні досить строкаті, а подекуди – занадто дрібні, ресурсне забезпечення регіонального розвитку є недостатнім.
3. Юрисдикція територіальних громад і органів місцевого самоврядування різного рівня залишається до кінця законодавчо невизначеною, внаслідок цього функції можуть дублюватися, виникає феномен загальної безвідповіданості.
4. Провідними чинниками гальмування адміністративно-територіальної реформи є консерватизм суспільства, соціальна депресія, надмірна цен-

трансформація, високий рівень корупції, проблема наповнюваності місцевих бюджетів тощо.

5. Неприйнятними є намагання здійснити адміністративно-територіальну реформу без глибоких соціально- та економіко-географічних досліджень, провідними напрямками яких маютьстати:

- виявлення сучасних демогеографічних процесів і тенденцій, їхній аналіз в системі існуючого АТУ;
- порівняльний аналіз економічних і адміністративних зв'язків;
- оцінка взаємного впливу центрів місцевого самоврядування та підпорядкованих територій і виявлення неформальних центрів впливу;
- дослідження фактору географічного положення адміністративного центру на предмет рівня його впливу на ефективність функціонування місцевої влади;
- розробка просторово-математичної моделі АТУ.

6. Існуюча нормативно-правова база місцевого самоврядування потребує аналізу з точки зору ефективності і відповідності сучасним вимогам. Зокрема, сумнівним видається право балотування до місцевих рад осіб, що не проживають на відповідній території або проживають порівняно нетривалий час. Те ж може стосуватися і осіб, які за чинним законодавством набувають права голосу на території ради одразу з переїздом на її територію на рівні з місцевими мешканцями. Автори пропонують увести в законодавство поняття часового цензу для таких громадян.

З метою оптимізації державного регулювання регіонального розвитку пропонується наступне:

1. Принципове прозоре і зрозуміле широким верствам населення розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та забезпечення необхідних інституційних зasad для координації цієї діяльності (в якості зразка можна обрати досвід ФРН, Австрії або Швейцарії).

2. Для створення повноцінного життєвого середовища перейти від суто виробничих критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць до переважно соціальних.

3. Сформулювати завдання і здійснити всебічне наукове дослідження АТУ України, в тому числі провести детальну компіляцію існуючих розробок.

4. Створити просторово-математичну модель АТУ та провести низку державно-правових експериментів місцевого самоврядування.

5. Лише на завершальному етапі приступити до розробки законопроекту про адміністративно-територіальну реформу, що базуватиметься на одержаних внаслідок наукових досліджень та практичних експериментів висновках.

Література

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – Верховна Рада України, Закон від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР.
3. Заставецька О., Заставецька Л., Ткач Д. Трансформація системи розселення регіону в умовах вдосконалення адміністративно-територіального устрою України (на прикладі подільських областей) // Географія в інформаційному суспільстві. – Т. 2. – К.: ВГЛ «Обрій», 2008. – С. 117-119.
4. Новик В.П. Адміністративно-територіальний устрій України: проблеми та шляхи удосконалення // Географія в інформаційному суспільстві. – Т. 1. – К.: ВГЛ «Обрій», 2008. – С. 162-168.
5. Нудельман В.І. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України // Регіональна економіка. – 2001. – №3. – С. 126-130.
6. Нудельман В.І. Просторові аспекти суспільного розвитку // Географія в інформаційному суспільстві. – Т. 1. – К.: ВГЛ «Обрій», 2008. – С. 168-181.
7. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. – Президія Верховної Ради УРСР, Указ від 12.03.1981 р. № 1654 – Х.
8. Сташко Я.С., Сюткін С.І. Типізація столиць країн світу // Наукові записки СумДПУ ім. А.С. Макаренка. Географічні науки. – Вип. 1. – 2010. – С. 102-106.
9. Сюткін С.І. Соціально-економічна географія: терміни і поняття. – Суми: Медіа Інформ, 2007. – 44 с.
10. Теліцький С. Як тебе не любити, Києве?.. // Літературна Україна. – 30.08.2007. – № 33 (5221). – С. 8.

Summary

S.I. Siutkin, S.M. Telicki. Modern Conditions of Administrative-territorial Structure of Ukraine and the Ways of its Improvement.

In the article actual problems of functioning of modern administrative-territorial division of Ukraine are considered and long-term ways of improvement are suggested in order to make better the state regional policy in order to reduce regional disparities and ensure high level of vital activity of the population in all regions.

УДК 911.3(477)

Т.В. Лимарь, С.М. Шевчук

РАЙОНУВАННЯ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСУ

ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті висвітлені теоретико-методичні основи транспортно-географічного районування, що є одним із аспектів вивчення транспортного комплексу регіону. На основі проведеного дослідження здійснено районування транспортної системи Полтавської області – виділені і обґрунтовані транспортно-географічні райони.

Вивчення транспортних мереж – новий, на даний час, напрям суспільно-географічних досліджень. Разом з тим, він відіграє виключно важливу роль у розумінні особливостей територіальної організації населення та господарства регіонів.

Одним із аспектів вивчення транспортного комплексу є розробка його районування, що має на меті виділення певних територій, регіонів, районів із переважанням тих чи інших видів транспорту. Таке районування дозволяє в по-