

А. О. Парамонов,
аспірант ХарПІ НАДУ,
чл.-кор. Інженерної академії України,
заслужений будівельник України,
перший заступник міського голови,
м. Харків

ПРОБЛЕМАТИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В РЕГІОНІ ТА ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ СИСТЕМ

Розглянуто питання, пов'язані з визначенням проблематики організації публічної влади в регіоні. Досліджено взаємозв'язок адміністративно-територіального устрою та соціально-економічного розвитку регіону.

Ключові слова: територіальна організація влади, регіон, розвиток, інфраструктура, термінологія, проблематика, еволюція, система.

Дискусії, що точаться навколо регіональної проблематики, особливо останнім часом, свідчать про багатоманітність поглядів, що насамперед пов'язано з різним розумінням термінології. Оскільки тема дослідження відноситься до проблематики регіонального розвитку, вважаємо за доцільне дати визначення поняття “регіон”.

Пропонуємо таку його інтерпретацію: регіон – це частина території країни, на якій функціонує сформований комплекс галузей виробництва, виробничої та соціальної інфраструктури. Кожен регіон характеризується своїми специфічними природно-географічними, історико-культурними, демографічними та політико-адміністративними особливостями. У регіоні поєднанні інтереси всіх суб'єктів господарювання. Формуються ознаки етнічної, соціальної та економічної цілісності.

Проаналізуємо деякі визначення поняття “регіон” як вітчизняних дослідників, так і зарубіжних. Наприклад, С. Романюк під регіоном розуміє “найбільшу адміністративно-територіальну одиницю субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет” [3, с. 3].

В. Рубцов наводить визначення поняття “регіон”, за визначенням Зібрання регіонів Європи: регіон – це територіальна одиниця, безпосередньо

підпорядкована центральному рівню влади країни і така, що має виборчий орган [4, с. 42].

У словнику з регіональної політики, який розміщений на сайті Інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень “ЄвроРегіо Україна”, наведено наступне тлумачення поняття “регіон”: регіон – (франц. région, від лат. regio – область, район) – територія, яка відрізняється від інших територій за рядом ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов’язаністю її складових елементів. Регіони виділяються з території відповідно до певних цілей і завдань, найголовнішою з яких є управління розвитком регіону. Регіони можуть бути будь-якого розміру – від міста (або району у великому місті) до величезних регіонів всередині континенту [7].

Якщо говорити про зарубіжне визначення поняття терміна регіон, то Європейський парламент пропонує таке: “регіон – це територіальна цілісність, яка розглядається з географічної точки зору, або чітко окреслена територіальна організація, де населення має специфічну ідентичність, яка спрямована на стимулювання та розвиток культурної, економічної та соціальної сфери”.

Асоціація європейських регіонів пропонує наступне визначення регіону як адміністративної чи управлінської одиниці: “регіон – це територіальне утворення, встановлене, згідно з законодавством, на рівні, який є безпосередньо нижчим після державного і наділене правом політичного самоврядування. Регіон визнаватиметься національною конституцією або законодавством, яке гарантує його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційну структуру” [6, с. 108].

О. Фадєєв приводить визначення поняття “регіон” французького дослідника Жана Лабасса: “регіон – це певна функціональна цілісність, яка є сферою діяльності для центру (найчастіше це велике місто, яке є джерелом інформації, місцем нагромадження товарів, організації праці та споживання, де пропонують послуги)”.

Представники польської школи пропонують поняття “регіон” визначати так, як прийнято на Зборах Ради Європи: це “безпосередньо підпорядкована

центральному рівню територіальна одиниця, яка має політичне представництво” [11, с. 203].

Метою статті є спроба розібратися в проблематиці територіальної організації влади в регіоні та дослідити еволюцію адміністративно-територіальних систем.

Сучасні дослідники регіонального розвитку розрізняють три його типи: асиметричний, гармонійний і нейтральний.

Асиметричним є такий тип регіонального розвитку, при якому регіони, що мають певні переваги за якимось показником на початку періоду, у майбутньому їх зміцнюють, а регіони, які мають відносно відставання, – ще більше відстають.

При гармонійному розвитку розрив між показниками різних регіонів з часом скорочується.

Нейтральним є такий тип регіонального розвитку, при якому відношення рівня регіональних показників є незмінним упродовж тривалого часу.

Вихідним моментом, що породжує той чи інший тип регіонального розвитку, є його нерівномірність, яка належить до фундаментальних цивілізаційних процесів і пов’язана з об’єктивними відмінностями природно-кліматичних, ресурсних, соціально-економічних та інших умов. Тип регіонального розвитку може бути визначений тільки в динаміці, яка вивчається впродовж певного відрізка часу. Жоден тип регіонального розвитку не може бути апріорі визнаний позитивним чи негативним, адже інколи відносне відставання може слугувати стимулом для пошуку нових можливостей розвитку того чи іншого регіону [2, с. 398].

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 [1].

У ХХ ст., “багатому” на політичні події, пов’язані з 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 [9].

Найпростішою еволюційною формою адміністративно-територіальної структури є адміністративно-територіальний поділ. Часто під адміністративно-територіальним поділом розуміють “систему адміністративно-територіальних одиниць країни”.

У той же час низка авторів при визначенні поняття адміністративно-територіального поділу наводить його системні властивості. Зокрема, А. Транін під адміністративно-територіальним поділом розуміє “поділ території країни з метою зручності адміністративного управління, структурні одиниці якого розглядаються перш за все в якості об'єктів управління, а місцеві органи влади значною мірою виявляються представниками центру на місцях” [8, с. 10].

Схожої точки зору дотримується С. Саханенко, який визначає

адміністративно-територіальний поділ як “поділ центральною владою державної території на універсальні адміністративно-територіальні одиниці з метою впорядкування здійснення функцій, що належать державній владі відносно громадян, які мешкають на окремій території” [5, с. 46].

Системні зміни ведуть до еволюції адміністративно-територіального поділу на наступний щабель, який визначається як адміністративно-територіальний устрій. На сьогодні немає однастайності в розумінні цього поняття, при визначенні традиційно домінує географічний підхід.

Таким чином, адміністративно-територіальний устрій часто розуміють як систему поділу держави на територіальні підрозділи (адміністративно-територіальні одиниці). С. Пирожков та А. Павлюк пропонують розглядати систему територіального устрою держави як “каркасну” (або “скелетну”) частину системи організації держави та суспільства взагалі та системи державного управління зокрема [10, с. 6].

Домінування жорстко централізованої системи державного управління в СРСР вплинуло на досить звужене трактування поняття адміністративно-територіального устрою. Зокрема, тривалий час характерним було його повне ототожнення з адміністративно-територіальним поділом. А. Транін намагається пояснити це тим, що “йдеться про два близькі по суті поняття, які включають елемент розподілу державної території”. Сутнісну різницю між адміністративно-територіальним поділом та устроєм вдало підмітив М. Дністрянський, який зазначає, що “поняття “устрій”... – ширше, включає власне “поділ”, але із зазначенням системи територіальних органів влади” [1, с. 124].

Згодом адміністративно-територіальний устрій почали трактувати як поділ території держави з метою організації системи органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак і таке розуміння є методологічно неправильним, оскільки управлінська складова в адміністративно-територіальному устрої є первинною по відношенню до територіальної.

Вважається, що адміністративно-територіальний устрій завжди

встановлюється відповідно до прийнятої в державі моделі управління.

Таким чином, спочатку формується концепція державного управління, а вже після цього їй надається територіальний зміст шляхом формування оптимальних (з точки зору реалізації управлінських завдань) адміністративно-територіальних одиниць. Унаслідок цього кожна держава приймає свій адміністративно-територіальний устрій, виходячи із особливостей власного механізму управління.

Децентралізована модель передбачає функціонування такої складової суб'єкта територіального управління, як органи територіального (місцевого та регіонального) самоврядування. Як форма народовладдя і складова суб'єкта державного управління, територіальне самоврядування теж реалізовується через систему адміністративно-територіального устрою. Ця обставина дозволила С. Саханенку обґрунтувати наявність у децентралізованій системі державного управління такого особливого механізму, як муніципально-територіальний устрій. С. Саханенко розглядає муніципально-територіальний устрій відокремлено від адміністративно-територіального, вважаючи, що адміністративно-територіальний поділ повинен доповнюватися муніципально-територіальним [5].

Як показує практика, адміністративно-територіальна організація характеризується здатністю до еволюції в напрямку саморегулювання та самовдосконалення. Виходячи з цього можна зробити висновок, що вона існує виключно в умовах демократії і є зв'язною ланкою між територіальною організацією суспільства і системою територіального управління.

Крім того, ознакою сформованості адміністративно-територіальної організації є здатність суспільства до самоврядування. Реалізується воно через формування дієздатних територіальних громад, регіональних спільнот, які отримують можливість адміністративно-територіального оформлення.

На сьогодні Україна знаходиться лише на етапі зародження адміністративно-територіальної організації. Однак цілеспрямована реформа системи влади в напрямку децентралізації спроможна активізувати досі

незадіяний ресурс місцевого та регіонального розвитку, що і повинно стати предметом подальших досліджень в цьому напрямі.

Список використаних джерел:

1. *Дністрянський М. С.* Україна в політико-географічному вимірі / М. С. Дністрянський. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. І. Франка, 2000. – 310 с.
2. *Керецман В.* Регіональний розвиток як предмет державного регулювання / В. Керецман // Вісник НАДУ: Регіональне управління та місцеве самоврядування. – 2003. – № 4. – С. 397–401.
3. *Романюк С. А.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження : [моногр.] / С. А. Романюк. – К. : УАДУ, 2001. – 112 с.
4. *Рубцов В.* Інструментальне забезпечення регіональної політики // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів: статті / В. Рубцов. – К., 2001. – С. 41–64.
5. *Саханенко С.* Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування / С. Саханенко // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4–6. – С. 45–53.
6. *Студенніков І.* Міжрегіональне співробітництво як чинник процесу європейської інтеграції та інструмент регіонального розвитку // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України : статті / І. Студенніков. – К., 2000. – С. 98–138.
7. Словник з регіональної політики [Електрон. ресурс] / Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень ЄвроРегіо Україна. – Режим доступу : <http://www.eru.org.ua/index.php?page=1236>.
8. *Транин А. А.* Административно-территориальная организация капиталистического государства / А. А. Транин. – М. : Наука, 1984. – 145 с.
9. *Топчієв О.* Суспільно-географічні аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні / О. Топчієв, З. Тітенко // Часопис соціально-економічної географії. – Вип. 3. – Х. : Екограф, 2006. – С. 26–37.
10. *Пирожков С.* Адміністративно-територіальна реформа в Україні актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України. – 2005. – № 7. – С. 4–14.
11. *Фадєєв О. В.* Особливості реалізації регіональної політики в Україні / О. В. Фадєєв // Механізм регулювання економіки. – 2004. – № 4. – С. 201–205.

Paramonov A. A. The problems of territorial authorities organization in the region and the evolution administrative-territorial systems.

The problems associated with determining the issue of public power in the region. Also investigated the relationship of administrative-territorial structure and socio-economic development.

Key words: territorial organization of power, area, development, infrastructure, terminology issues, the evolution of the system.

Парамонов А. А. Проблематика территориальной организации власти в регионе и эволюция административно-территориальных систем.

Рассматриваются вопросы, связанные с определением проблематики организации публичной власти в регионе. Кроме этого исследована взаимосвязь административно-территориального устройства и социально-экономического развития региона.

Ключевые слова: территориальная организация власти, регион, развитие, инфраструктура, терминология, проблематика, эволюция, система.