

УДК 711.5

здобувач В.Огоньок,
НУ "Львівська політехніка"

**ПРОСТОРОВИЙ ПІДХІД ДО МОДЕЛЮВАННЯ ДІЄЗДАТНИХ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ ОБЛАСТІ
(стаття підготовлена на підставі матеріалів доповіді на науково-
практичній конференції «Проблеми і перспективи розвитку міст України»,
м. Ужгород, 20-23 травня 2010 року)**

Викладені основні положення реформування адміністративно-територіального устрою Тернопільської області. В його основу покладено твердження, що середовище життєдіяльності людини формується властивостями, серед яких важливим є рівень послуг населенню. Спираючись на це, автором запропоновано підхід на підвищення ефективності функціонування соціальної інфраструктури області та структуризації адміністративно-територіальних елементів за цією вимогою.

Включення України до загальносвітових процесів та її кроки в напрямі запровадження європейських стандартів у сфері суспільного життя ставлять питання щодо відповідності адміністративно-територіального устрою держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком та розбудовою місцевого самоврядування. На сьогодні продовжується підготовка адміністративно-територіальної реформи України, необхідність якої незаперечна. Вищою метою реформування устрою держави є створення умов для гармонійного розвитку територій, підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу держави та її окремих адміністративних одиниць і, як наслідок, максимального задоволення матеріальних та духовних потреб населення. Адміністративно-територіальний устрій держави являється чинником забезпечення її територіальної цілісності, передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку як у межах територіальних утворень, так і держави в цілому.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій дістався у спадщину Україні від колишнього СРСР. Визначався він ідеями і умовами надвеликої держави і був орієнтований на задачі командно-адміністративної системи управління. Сьогодні існуючий адміністративно-територіальний устрій стає на заваді здійсненню ефективної регіональної політики, гальмує становлення місцевого самоврядування. З часу отримання Україною статусу незалежної держави з'явилися політичні умови для її розвитку як цілісного державного утворення та проведення зміни адміністративно-територіального устрою на

наукових засадах та виходячи з інтересів гарантування цілісності та безпеки Української держави.

Цільовою функцією адміністративно-територіальної реформи в Україні є *розвиток* держави та її окремих територіальних складових. Надання послуг населенню відноситься до важливих функцій місцевого самоврядування і в меті адміністративно-територіальної реформи підвищення його рівня визнано як важливе завдання.

Наявний адміністративно-територіальний устрій в свою чергу спричиняє дублювання повноважень органів влади різних рівнів, неефективність контролю місцевих органів влади, ускладнення земельних відносин. У зв'язку із ускладненою системою адміністративних відносин зберігається низька інвестиційна привабливість та відбувається занепад сільської бюджетної інфраструктури України, насамперед на периферії районів, прискорена еміграція сільського населення.

Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України визначає основні підходи до організації адміністративно-територіального устрою та формування адміністративно-територіальних утворень, їх типологію, а також організацію відповідно до адміністративно-територіального устрою влади на відповідних рівнях, законодавче забезпечення проведення реформи та етапи її проведення.

Ключове значення для обґрунтування територіального устрою держави має встановлення критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць певного рівня. У проекті Закону України «Про територіальний устрій України» за основний критерій прийнято кількість населення. Безумовно, ця характеристика є важливою для територіального поділу країни, але не єдиною. Адже на даний час існують густонаселені території з вичерпаними природними ресурсами, ліквідованими великими промисловими та іншими об'єктами. Такі адміністративно-територіальні одиниці є і в східних (Донецька, Луганська), і в західних (Львівська, Волинська) областях України. Окрім того, існують території з порівняно невеликою щільністю населення, але значним потенціалом, що використовується недостатньо. Низьким є рівень використання рекреаційного потенціалу Карпатського району і зони Полісся, узбережжя Чорного і Азовського морів. Недопустимо низький і рівень використання аграрного потенціалу в галузях рослинництва, тваринництва та біоенергетики.

Отже, здійснюючи територіальний поділ, важливо враховувати не лише існуючий стан території, а й можливості їх розвитку. В умовах реструктуризації економіки і децентралізації державного управління територіальний поділ

потрібно здійснювати з урахуванням наявного ресурсного потенціалу адміністративно-територіальних утворень (трудового, інтелектуального, виробничого, природного, земельного тощо) та можливостей його використання. Тобто для забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку важливо, щоб адміністративно-територіальні одиниці володіли необхідним потенціалом.

Приблизна рівність потенціалів адміністративно-територіальних одиниць певного рівня вирівнює можливості щодо їх розвитку, а також завдання місцевого самоврядування. В одній може переважати трудовий потенціал, в другій – природний, а в третій – земельний. Така різноманітність зумовлює відмінність напрямків їх розвитку і важливість гармонійного розвитку держави в цілому. Саме рівень наявного потенціалу розвитку доцільно прийняти за критерій адміністративно-територіального поділу.

Історична доля Тернопільського краю не була простою. Століттями ця земля перебувала під владою різних держав, тому різні райони регіону ще досі помітно відрізняються способом життя населення та рівнем національної свідомості. У Тернопільській області, як і у Західному регіоні в цілому, історично склалася відмінна від інших територій України система розселення, при якій значну частку складають малочисельні поселення. В області нараховується 1054 населені пункти. З них 1017 сіл, в яких проживає 656,8 тис. жителів. Середнє число мешканців одного села складає 643 особи. Міське населення складає близько 50% від загальної чисельності. В адміністративно-територіальному відношенні область складається з 17 районів, 18 міст, у т.ч. одного обласного підпорядкування, 19 селищ. За даними останнього перепису загальна чисельність населення Тернопільської області складає 1 млн 138 тис. людей. Віковий склад населення області характеризується зменшенням питомої ваги дітей у загальній чисельності та одночасним істотним збільшенням частки осіб старших за працездатний вік. Це значно ускладнює демографічну ситуацію в регіоні.

Переважна частина мешканців територіальних громад сіл, селищ і багатьох міст так і не змогли відчуті ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та отримати від них якісні послуги. Серед причин такого стану – відсутність належних умов забезпечення повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування та виконання ними наданих повноважень. Як основні проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою Тернопільської області можна назвати:

- невідповідність адміністративно-правової структури, що особливо актуально для специфічних міських адміністративно-територіальних утворень,

на території яких діють різні адміністративно-територіальні одиниці, однак які не складають єдиної територіальної громади;

- значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня;
- невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу;
- нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;
- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня, що знижує ефективність надання ними відповідних послуг.

Негативні тенденції пов'язані також з недосконалістю чинного законодавства, відсутністю чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, що породжує численні конфлікти між рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову напругу у відносини між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Метою реформи адміністративно-територіального устрою Тернопільської області є визначення раціональної просторової основи для організації влади, забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективного використання ресурсного потенціалу, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики, а також реалізації державної регіональної політики.

Виходячи з однієї з цілей адміністративно-територіального устрою – надання реальної можливості для людини отримати якісні послуги від органів влади на кожному рівні, Тернопільською облдержадміністрацією за участю автора даної статті підготовлено пропозиції щодо адміністративно-територіальної реформи. Було організовано та проведено паспортизацію й анкетування усіх населених пунктів області за встановленою формою (всього більше 50 показників).

За результатами виконаної роботи отримано інформацію щодо вікового складу населення населеного пункту, наявність нерухомого майна та технічний стан житлового фонду, закладів освіти і культури та побутового обслуговування, житлово-комунальної інфраструктури, доріг та інженерних мереж, наявність виробничого потенціалу тощо.

Перед розробленням картографічних матеріалів і формуванням моделей дієздатних територіальних громад був проведений детальний аналіз історичних змін адміністративно-територіального устрою за період з початку XVIII

століття до сьогоднішнього часу. Опрацьовано австрійські, німецькі, польські, російські карти, а також архівні матеріали державного архіву у Тернопільській області та історичні матеріали Тернопільського обласного краєзнавчого музею.

Крім того, при прийнятті рішень щодо формування моделі дієздатної територіальної громади було здійснено аналіз документів, що відображають демографічну ситуацію, економічну діяльність, основні місця працевлаштування мешканців та напрями їх щоденної міграції. Особлива увага була спрямована на збереження та використання етнічних, історичних і культурних особливостей територій.

При визначенні центрів громад і територіальної основи для формування ефективної системи організації влади перевага надавалася колишнім районним центрам, які жителями навколишніх поселень традиційно визнаються місцевими центрами громадського, культурного, релігійного життя, центрами торгівлі або релігійного паломництва, а також об'єктами економічної активності та інвестиційної привабливості. При визначенні меж новоутворених територіальних громад було повністю збережено межі існуючих міських і сільських рад. Межі громад перетинають існуючі межі сучасних районів у випадках, якщо поселення опиняється ближче до центру громади. Площі новоутворених територіальних громад максимально співвимірні між собою. Територія аеропорту включена до громади, створеної на основі міста Тернополя як обласного центру.

Виходячи з чисельності населення області, а також історично сформованих культурних, суспільних, економічних і торгових зв'язків, на думку автора, оптимальна кількість громад в області має становити 39. На даний час в області налічується 633 громади, з них 581 сільська рада, 17 селищних, 18 міських і 17 районних рад.

У даний час на кожну змодельовану громаду формується комплект документів, необхідний для прийняття рішення щодо утворення громади. Вже виготовлені картографічні матеріали і розпочато виготовлення паспортів громад. Відповідним службам та структурним підрозділам облдержадміністрації дано доручення щодо збору відповідної інформації та впорядкування бази даних.

Основне джерело розвитку громад – бюджети розвитку. У сільських громадах з малою чисельністю бюджет розвитку на сьогодні не формується взагалі. Очевидно, чим більша кількість населення територіальної громади – тим більше зростання бюджету розвитку. Тобто укрупнення громад, створення необхідної інфраструктури, наближення надання життєво необхідних послуг безпосередньо до громадян, поліпшення фінансування громад створює сприятливіші умови для розвитку територій. Бюджети сільських (селищних)

рад формуються за рахунок власних доходів (прибуткового податку з громадян, плати за торгові патенти, частини податку від підприємницької діяльності, плати за землю, адмінштрафів, місцевих податків та зборів), а також дотацій.

В даний час сільські бюджети області більш ніж на 70 відсотків дотаційні. Після реформи будуть створені умови для збільшення обсягів бюджетних надходжень, для належного фінансування новоутворених територіальних громад, а також фінансування закладів освіти, охорони здоров'я, культури, дошкільних установ, правоохоронних органів, комунальної та інженерної інфраструктура і транспорту.

Вирішення питання впровадження реформи адміністративно-територіального устрою вирішить проблеми збільшення та ефективності використання бюджетних коштів, покращить якість та доступність соціальних послуг для населення, вирішить низку проблем щодо транспортних комунікацій, вивезення та утилізація сміття, водопостачання, утримання та ремонт доріг. Водночас зупинить деградацію сільської поселенської мережі, зменшить соціальну та культурну різниці між містом і селом, відкриває перспективи проведення низки інших реформ — інвентаризації землі, розроблення містобудівної документації та планів використання земель. З'являються перспективи для введення страхової медицини.

Таблиця 1

ПЕРЕЛІК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОДІЛУ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ ОБЛАСТІ

№ з/п	Назва територіальної громади	Назва населеного пункту	Населення, (тис. чол.)
1	2	3	4
1.	Бережанська громада	м. Бережани	41,125
2.	Білобожницька громада	с. Білобожниця	13,508
3.	Борщівська громада	м. Борщів	29,885
4.	Буданівська громада	с. Буданів	11,037
5.	Бучацька громада	м. Бучач	41,366
6.	Великобірківська громада	смт Великі Бірки	14,825
7.	Великодедеркальська громада	с. Великі Дедеркали	16,676
8.	Вишнівецька громада	смт Вишнівець	25,600
9.	Гримайлівська громада	смт Гримайлів	11,399
10.	Гусятинська громада	смт Гусятин	16,697
11.	Заліщицька громада	м. Заліщики	32,667
12.	Залозецька громада	смт Залізці	19,531
13.	Збараська громада	м. Збараж	35,749
14.	Зборівська громада	м. Зборів	27,458
15.	Золотниківська громада	с. Золотники	9,415
16.	Золотопотіцька громада	смт. Золотий Потік	16,756
17.	Козівська громада	смт. Козова	29,262
18.	Козлівська громада	смт Козлів	12,417
19.	Копичинська громада	смт Копичинці	15,621

1	2	3	4
20.	Коропецька громада	смт Коропець	15,462
21.	Кременецька громада	м. Кременець	42,647
22.	Лановецька громада	м. Ланівці	29,731
23.	Мельнице-Подільська громада	смт Мельниця-Подільська	25,313
24.	Микулинецька громада	смт Микулинці	16,413
25.	Монастирська громада	м. Монастирськ	25,578
26.	Новосільська громада	с. Новосілка	10,623
27.	Підволочиська громада	смт Підволочиськ	20,095
28.	Підгаєцька громада	м. Підгайці	24,542
29.	Почаївська громада	м. Почаїв	22,706
30.	Пробіжнська громада	с. Пробіжна	12,834
31.	Скала-Подільська громада	смт Скала-Подільська	17,567
32.	Скалатська громада	м. Скалат	16,302
33.	Струсівська громада	с. Струсів	11,363
34.	Теребовлянська громада	м. Теребовля	29,500
35.	Тернопільська громада	м. Тернопіль	267,772
36.	Товстенська громада	селище Товсте	23,090
37.	Хоростківська громада	м. Хоростків	22,602
38.	Чортківська громада	м. Чортків	54,667
39.	Шумська громада	м. Шумськ	20,252
			1130,053

Висновки

1. Як видно з поданих матеріалів оптимальне утворення для Тернопільської області територіальних громад передбачено на основі малих міст та селищ (теперішніх та колишніх районних центрів), що втратили свій статус внаслідок здійснення попередніх реформ. На етапі впровадження реформи необхідне проведення широкої просвітницької роботи усіх гілок влади та підтримка відповідною містобудівною документацією.

2. Зміну територіального устрою потрібно здійснювати одночасно з удосконаленням технології управління і номенклатури послуг, що надаються населенню. Основними завданнями тут є спрощення процедур і скорочення витрат часу на отримання послуг. Особливого значення набуває впровадження автоматизованих систем управління з відповідними базами даних і знань, експертними системами аналізу і прийняття рішень.

3. Готуючи адміністративно-територіальну реформу, необхідно паралельно вести підготовку управлінських кадрів, здатних виконувати функції управління розвитком територій в умовах децентралізації державного управління та розширення самоврядування, використовувати сучасну методологію і технологію управління щодо просторової організації та розвитку територій.

4. Системний підхід і узгодженість у часі окремих етапів адміністративно-територіальної реформи області є умовою позитивних її результатів. Саме на такій методологічній основі можлива реалізація принципів територіального

поділу, а саме: оптимального розмежування територій; пропорційності просторових характеристик, наявності критичної маси потенціалу розвитку, взаємодоповнення ресурсних потенціалів окремих адміністративно-територіальних одиниць та спадкоємності розвитку регіону.

Використані джерела

1. Проект Закону України «Про територіальний устрій України»
2. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні.
3. Габрель М. М. Адміністративно-територіальній реформі в Україні – просторовий підхід / М. М. Габрель // Містобудування та територіальне планування : наук.-тех. зб. – К. : КНУБА, 2006. – Вип. 25. – С. 49-57.
4. Габрель М. М. Методологія та рамкові умови просторового планування на внутріобласному рівні. Європейський досвід для практики України / М. Габрель, Я. Наливайко // Наук. вісник Нац. аграрного ун-ту. – К., 2008. – Вип. 128. – С. 20-30.
5. Карпінський Ю. Аналіз проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України.
6. Статистичний щорічник Тернопільської області за 2008 рік. — Державний комітет статистики України ; Головне управління статистики у Тернопільській області / [за ред. В. Кирич]. — Тернопіль, 2009. — 488 с.
7. Романюк С. Прогноз соціально-економічних наслідків проведення реформи адміністративно-територіального устрою.

Аннотація

Изложены основные положения реформирования административно-территориального устройства Тернопольской области. В его основу положено утверждение, что среда жизнедеятельности человека формируется свойствами, важной составляющей которых есть уровень предоставления услуг. Опираясь на это, автором предложен подход на повышение эффективности функционирования социальной инфраструктуры области и структуризации административно-территориальных элементов за этими условиями.

Annotation

Main positions of reformation of the administrative and territorial organization of Ternopil region are stated. The statement, that the environment of human's vital activity is formed by the qualities, among which the level of people servicing is important, is assumed as its basis. Being guided by this, the author proposed the approach to increase the efficiency of the regional social infrastructure functioning and structurization of administrative and territorial elements according to this demand.