
СИСТЕМИ РОЗСЕЛЕННЯ ЯК ОСНОВА ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В СІЛЬСЬКИХ РАЙОНАХ УКРАЇНИ

*О.Г. Рогожин,
кандидат географічних наук,
головний науковий співробітник Інституту
проблем національної безпеки при РНБО України*

Вступ

На проблемах територіального устрою сільських районів слід акцентувати увагу тому, що оприлюднені законопроекти з питань адміністративно-територіальної реформи (АТР) в Україні передбачають найбільш відчутні зміни адміністративного поділу саме на селі. Перш за все, пропонується злиття сілрад в «громади», створені на зразок польських «гмін», а також передбачається повсюдне укрупнення сільських адміністративних районів.

Далекий від досконалості урядовий проект АТР, презентований тодішнім віце-прем'єром Р. Безмертним навесні 2005 р. [1], викликав потужний суспільний резонанс, широкую хвилю обговорення, що вирувала все літо й осінь, зливу конструктивної критики за формалізм та недостатню обґрунтованість пропозицій.

Натомість презентація в перших числах лютого 2006 року проекту АТР, розробленого експертами Асоціації міст і громад України (АМУ) за підтримки Агенції США з міжнародного розвитку [2, 3] залишилася майже не поміченою навіть фаховими експертами. А шкода, бо проект, підготовлений на замовлення асоціації органів місцевого самоврядування, у принципових позиціях територіального устрою виявився практично ідентичним розкритикованим пропозиціям урядового законопроекту. Тобто проглядається тривожна тенденція до тиражування систематичної помилки, висвітленню якої присвячена ця стаття.

На жаль, у наведених в законопроекті АМУ визначеннях адміністративно-територіальних одиниць, які є «територіальною основою для організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» немає і натяку на те, що вони мають відповідати об'єктивному існуючому територіальному системам. Водночас названо об'єктивні (демографічні, матеріально фінансові, просторові) критерії утворення адміністративно-територіальних одиниць (стаття 4).

З усіх названих критеріїв оптимізації розмірів територіальних одиниць у законопроекті використано лише демографічний, та й той у формі *жорстких порогових нормативів*

за загальною чисельністю населення населених пунктів і адміністративно-територіальних одиниць різного типу. Тобто, як і в урядовому проекті, не враховано власне демографічні параметри відтворення населення, особливості вікової структури, міграційний приріст, необхідні для визначення життєздатності сільських поселень в умовах демографічної кризи. Просторові критерії лише побіжно згадано в тексті як «межі забудови» (стаття 7) та «доступність населеного пункту» (стаття 16). А розробка й імплементація «критеріїв необхідних матеріально-технічних ресурсів» віднесена до компетенції Кабінету Міністрів України (стаття 8).

Водночас очевидно, що з цільової функції забезпечення гарантованого рівня соціальних і адміністративних послуг випливає єдиний орієнтир оптимальності територіального устрою – *збільшення доступності цих послуг* через зменшення витрат (у т.ч. транспортних) на їхнє отримання населенням адміністративно-територіальної одиниці. Причому час на їхнє отримання (включаючи час на транспортування або переміщення до відповідної установи) не повинен перевищувати певний пороговий норматив.

Причиною розробки механістичних схем і нормативів для адміністративно-територіальних одиниць є недостатнє розуміння того, що *оптимізація територіального поділу відбувається лише в разі його наближення до конфігурації реально існуючих систем розселення населення*. Тобто до особливостей «малюнку» (географії) їх територіальної організації як локалізації груп населених пунктів (сільських і міських), пов'язаних потоками людей, товарів і інформації, спрямованих до центрів працевлаштування, торгівлі, соціального сервісу, культури і науки.

Тож законодавчого закріплення потребує саме *розселенський принцип* утворення адміністративно-територіальних одиниць. Його доречно кодифікувати в термінах оптимальних параметрів територіальної організації транспортної і соціальної інфраструктури, головним з яких має бути *мінімізація часу, який витрачається на переміщення до закладів обслуговування населення*.

З цього, крім іншого, випливає, що не слід сліпо копіювати досвід і нормативну базу адміністративно-територіального реформування навіть найближчих сусідів, яким би успішним він не був і здавався привабливим.

Польсько – українські відмінності

Лесь Герасимчук влучно зауважив, що наші теоретики беруть переважно на Заході (зрідка в Росії), один до одного або в якихось трансформаціях, певні матриці й намагаються змусити суспільство жити за новими правилами. Однак ці правила повинні узгоджуватися з нашими традиціями, реаліями й наявними можливостями. Бо ті матриці запозичуються в добре структурованому етнічному чи суперетнічному просторі, а накладаються на нашу дійсність [5].

Творці урядового законопроекту пропонують скопіювати в Україні принципи побудови адміністративно-територіального поділу сусідньої Польщі, мотивуючи це як високою оцінкою експертами результатів польської АТР 1999 року, так і близькістю історичних, соціокультурних, природних та інших умов. Водночас суттєві відмінності цих умов від українських реалій та унікальні національні особливості польського адміністративно-територіального устрою ігноруються. Так само замовчується основна причина успіху польських адміністративно-територіальних перетворень, яка полягає в його адаптації до місцевих особливостей сільського й міського розселення та в поверненні до природних форм територіального поділу, що історично формувалися на засадах самоорганізації, перерваної адміністративно-командними експериментами в «соціалістичні» часи.

Тобто ефективність АТР у Польщі пояснюється просто: вона робилася не на пустому місці. У більшості сфер вона була завершенням еволюційних змін, що розпочалися досить давно. З іншого боку, безпосередніми розробниками реформи стали вчені, які довго працювали над цією темою та виробили оптимальну модель адміністративної системи. Ще на початку 1980-х років польські дослідники вивчали традиції місцевого самоврядування, проводили компаративні дослідження спільно з представниками університетів Данії, Великої Британії, Швеції, Норвегії, Італії, Бельгії, Франції і США, створювали моделі фінансування місцевого самоврядування, активно співпрацювали з Радою Європи, яка забезпечила експертну підтримку. Крім глибокого експертного опрацювання моделі реформ, відбувалася широка просвітницька кампанія. Зокрема, поширенням інформації щодо реформи займалася Комісія місцевого самоврядування при Громадському комітеті та неурядова організація “Фонд розвитку місцевої демократії”. Були створені консультаційні та тренінгові центри; вже до 1998 року тренінг-курси пройшли близько 50 тис. чол. [6]. Нічого подібного в Україні не спостерігається.

Однак критичними тут є *відмінності* систем розселення (особливо сільського) України і Польщі, зумовлені природними та історичними особливостями. Територія Польщі в природно-географічному відношенні значно однорідніша, вся вона лежить у межах лісової зони, більша частина – на низовині (крім височин на півдні та гірського пасма Судет й Західних Карпат вздовж південного кордону). Це зумовило майже повсюдну дрібноселенність сільського розселення Польщі (середня людність сільського поселення в 2003 р. становила 258 чол.). Малі села і хутори утворюють кластери ройового розселення на розчистках серед лісів. Лише в передгірських, промислових і приміських районах (переважно на півдні) поширені більші села (500–1000 чол.). Натомість в Україні сформувалися суттєві відмінності сільського розселення: від крупноселенних форм у лісостеповій зоні і Прикарпатті, стрічкових форм вздовж річок в північно-степовій зоні, і до середньо- і дрібноселенних форм в південнестеповій зоні та на Поліссі [7]. Відповідно, в Україні значно більші варіації щільності сільського населення (найбільша – в Прикарпатті, найменша – в степовій зоні і на Поліссі), водночас майже вдвічі менше його середнє значення (28,3 порівняно з 52,3 чол/км²).

Сільське розселення Польщі зберегло всі історично успадковані й сформовані природною еволюцією форми. А в Україні його природний розвиток був спотворений соціальними експериментами та гуманітарними катастрофами (суцільна колективізація, голодомор, кампанії зселення хуторів і укрупнення сіл). Тому в сучасній Польщі досі існує понад 56,7 тис. сільських поселень (з них 42,8 тис. власне сіл) [8], а в Україні за дещо більшої чисельності сільського населення (14,6 і 15,3 млн. чол., відповідно) – їх на 33% менше [9]. В цьому полягає унікальність Польщі навіть порівняно з іншими «постсоціалістичними» країнами Центрально-Східної Європи, бо в них була здійснена суцільна колективізація, а в Польщі – ні (держгоспи і кооперативи там створювалися здебільшого на конфіскованих землях поміщиків-юнкерів на півночі – в Помор’ї і Пруссії).

Другою унікальною особливістю Польщі, її відмінністю від інших країн Центрально-Східної Європи (Чехії, Словаччини, Угорщини), є виникнення й зміцнення в першій половині ХХ ст. так званих «*гмін*» як базових систем і сільського, і міського розселення.

Ян Туровський зазначає, що в Польщі наявні три рівні інтеграції сільських мешканців у місцеві територіальні об’єднання (системи розселення) і три великі проблеми, пов’язані з їхнім формуванням. Перша стосується перебудови всіх сфер взаємодії мешканців окремих сіл. Друга – формування *гмін* (муніципальних комун з кількох поселень) як самоврядних соціально-економічних та адміністративних організацій. Третя проблема пов’язана з розвитком *індустріально-аграрних районів* (пов’язаних з їх групу). Локальні сільські

поселення як традиційні місцеві громади поступово втрачають економічну основу та управлінські функції. Вони зазнали трансформації з замкнених сусідських громад у відкриті територіальні спільноти. Водночас політичні зміни та економічні реформи в Польщі спрямовані на відновлення самоврядності цих громад [10].

Якісною особливістю гмін є те, що вони об'єднують велику кількість сусідніх сіл, пов'язаних економічними зв'язками та які утворюють одну самоврядну адміністративну одиницю. У 1986 р. в сільських районах Польщі функціонувало 2122 гміни. Кожна з них об'єднувала приблизно 20 сільських поселень на чолі з центральним містом або селом (економічними, комунальними та торговими зв'язками). Гміна є не лише адміністративною одиницею, а й організуючим центром для всіх спеціалізованих структур і громадських асоціацій на своїй території. Інтегровані в структуру гміни (через участь в її Раді або комісіях) формальні й неформальні групи та їхні лідери отримують можливість взаємодіяти та об'єднуватись. Лише коли окремі території й населені пункти гміни утворюють цілісне соціально-економічне об'єднання, вони розвиватимуться як місцева спільнота. Тобто для того, щоб виконувати соціальні функції координатора, керівника й натхненника кооперації та соціальної активності, *коммуни-гміни повинні бути більшим, ніж штучно створеними адміністративними одиницями* [10].

Середня площа польської сільської гміни становить 132,6 км² (середній радіус $RH \approx 6,5$ км²), середня людність – приблизно 7 тис. За формально-територіальними ознаками гміна відповідає площі 2–3 українських колгоспів-радгоспів 1980-их років. За функціональними ознаками економічних, трудових і соціосервісних тяжінь вони відповідні так званім «кущовим» (підрайонним) системам розселення, які так і не змогли остаточно сформуватися в нас (по 2–3 на район), бо не були інституційовані як адміністративні одиниці. Середній «кущ» в Україні в 3–4 рази більший за площею, ніж середня польська гміна ($R \approx 11$ –14 км²) і приблизно вдвічі більший за людністю (10–20 тис. чол)¹.

Середня площа повітату (неповна 1 тис. км²) ненабагато менша, ніж українського сільського району. Водночас середня чисельність сільського населення в повітаті майже на 50% більша, ніж в середньому районі (46,7 і 31,2 тис. чол., відповідно)².

Варто зазначити, що сучасний адміністративно-територіальний поділ у Польщі є трирівневим лише стосовно базових адміністративних рівнів (гміни, повітати та міста прирівнені до повітів, воеводства). В сільській місцевості до них додаються сільські населені пункти як найнижчий, допоміжний рівень місцевого самоврядування. Крім того, для потреб статистичного обліку з 2004 р. введено п'ятирівневий територіальний поділ: гміна, повітат (і місто-повітат), субрегіон (група повітів), воеводство, регіон (група воеводств) [11].

Європейський досвід

Порівняльний аналіз адміністративно-територіального устрою в країнах ЄС доводить, що ніякої спільної моделі там не існує. Навпаки, спостерігається унікальність устрою як провідних країн «старої Європи», так і нових членів ЄС.

Найбільш своєрідний устрій має *Об'єднане Королівство Великобританії і Північної Ірландії* (УК). Його метрополія складається з чотирьох країн: королівств Англія, Шотлан-

¹ Розрахунок здійснено з урахуванням того, що площа сільської місцевості в Польщі і Україні становить приблизно 90% загальної площі цих країн.

² Розрахунок здійснено без врахування площі міст-повітів у Польщі та міст обласного і центрального підпорядкування в Україні.

дія, Уельс і Північна Ірландія. Причому в кожному з них історично склався і зберігається свій адміністративно-територіальний поділ. Їхній устрій (у тому числі територіальний) відзначається підкресленою повагою до регіональних традицій. Особливо це помітно на прикладі статусу окремих островів. Деякі з них мають статус графства (в Англії й Уельсі) або частини графства з особливим статусом (в Англії), або області (в Шотландії). Водночас можливий і статус коронних намісництв (crown dependency), які формально не входять до складу Королівств (і ЄС також), являючи собою, по суті, автономні держави – судові округи (bailiwicks) Джерсі і Гернси та просто «острів Мэн» [13].

Англія поділяється на 82 графства: 6 міських (metropolitan county), 35 сільських (shire county) округів і столичний округ Лондон, які складаються з кількох районів; 40 округів (unitary authorities), що складаються лише з одного району, однак мають права графства. В Уельсі – 22 округи (райони – county boroughs, графства, міста-графства). В Шотландії – 32 округи-області (council areas, міські і острівні). В Північній Ірландії – 27 районів [14].

Для потреб державного управління (реалізації державних і євросоюзних програм) групи графств Англії зведено в 9 «урядових регіонів» (government office regions), однак вони не є реальними адміністративними одиницями. Графства й округи поділяються на райони (districts, boroughs): міські (36), сільські (284) і лондонські (32) [14]. Ті, в свою чергу, – на «виборчі округи» (electoral wards), приблизно по 23 в Англії, по 22 – в Північній Ірландії і по 39 – в Шотландії й Уельсі. Середня людність виборчого округу становить близько 5,5 тис. Виборчі округи є базовим елементом адміністративно-територіальної системи УК. Їх утворено на основі первинних форм самоврядування – «цивільних парафій» (civil parish) або громад (communities). В Англії кілька парафій можуть бути об'єднані в один муніципалітет (місцеву раду), в Уельсі громади загалом збігаються з межами старих (церковних) парафій. Найбільшу роль громади відіграють в острівних графствах Шотландії. В Англії 10397 парафій-громад (ради як органи самоврядування обираються в тих, де не менш ніж 200 жителів і вони бажають мати таку раду). В Уельсі лише 735 з 868 оформлених громад мають ради. У Шотландії ради є необов'язковими для громад, вони створюються, якщо знаходяться волонтери. Тому там з майже 1350 оформлених громад рад не мають близько 200 [13].

Для потреб статистичного обліку в країнах ЄС введена єдина класифікація одиниць адміністративно-територіального поділу, встановлено базові компоненти номенклатури (basic components of nomenclature of territorial units for statistics – NUTS): країни (states – NUTS level 1), регіони (regions – NUTS level 2), провінції – субрегіони (provinces – NUTS level 3), райони (districts, місцеві адміністративні одиниці I-го рівня – LAU1 – NUTS level 4), муніципалітети (municipalities, місцеві адміністративні одиниці II-го рівня – LAU2 – NUTS level 5) [14].

Сучасний адміністративно-територіальний устрій УК відповідає цій 4-рівневій структурі: NUTS 5 – муніципалітети (парафії-громади, виборчі округи), NUTS 4 – райони, NUTS 3 – графства та округи, NUTS 2 – Королівства (і урядові регіони в Англії, які не є адміністративними одиницями). Однак традиційно найважливіші адміністративні функції в УК концентруються на рівні графств і муніципалітетів, а районний та, особливо, регіональний рівень є допоміжними.

Аналогічною є ситуація і в інших країнах Європи, де адміністративні функції концентруються на 2–3 територіальних рівнях, не більше. Наприклад, у Франції за 6-рівневого територіального устрою (регіони, департаменти, префектури, кантони, об'єднання комун, муніципалітети-комуні), адміністративні функції концентруються, переважно, на рівні департаментів (NUTS 3) і комун (NUTS 5), причому регіони і об'єднання комун взагалі не мають статусу адміністративних одиниць. Більше того, кантони і об'єднання комун випадають з європейської класифікації територіальних одиниць (як проміжні

рівні між NUTS 4 і NUTS 5). Це пояснюється тим, що згадана класифікація недостатньо відображає ієрархію систем розселення, особливо на низових рівнях сільського розселення. Водночас саме французький територіальний поділ доволі чітко відповідає ієрархії систем сільського розселення: одиниці сільського розселення – комуни (середня площа 14,88 км², середній радіус $RH \approx 2,18$ км), «кущові» системи – кантони та об'єднання комун (142 км², $RH \approx 6,72$ км), районні системи – префектури (1,61 км², $RH \approx 22,6$ км).

В європейських країнах деякі рівні адміністративно-територіального поділу інколи взагалі випадають. Так, в Іспанії, Італії й Угорщині немає районів. У Польщі й Україні – провінцій (польські субрегіони суто облікові одиниці). В Чехії, Словаччині, Угорщині – регіонів (внаслідок їхньої невеликої площі). Водночас спостерігається відносна близькість середніх розмірів територіальних одиниць одного рівня ієрархії в і країнах ЄС, і в Україні (їхня однопорядковість за площею і людністю, табл. 1).

Загалом муніципальний рівень територіальної організації, як в основних країнах Західної Європи, так і в постсоціалістичних країнах Центрально-Східної Європи, тяжіє до елементарних систем розселення в межах пішохідно-велосипедної доступності центрів повсякденного обслуговування (до зони з радіусом, меншим за 3, максимум за 4 км). Єдиним винятком з цього правила є Польща з її «гмінним» поділом, що відповідає субрайонним-«кущовим» системам сільського розселення.

Як відзначає Л. Сікора, постсоціалістичні країни Європи здійснили реформу місцевої адміністрації на засадах деконцентрації урядових функцій задля відродження місцевого самоврядування. Це призвело до розукрупнення муніципалітетів (у Чехії і Словаччині), аж до повної відміни всіх об'єднань, здійснених за часів соціалізму (в Угорщині). Внаслідок цього постала велика кількість малолюдних сільських муніципалітетів. До 60% з них у Чехії мають до 500, 20% – 500–1000 мешканців. В Угорщині 35% муніципалітетів мають до 500 чол. У Словаччині 87% муніципалітетів мають до 2000 чол. У малих сільських комун багато функцій, однак мало доходів. Їхні органи самоврядування є надто слабкими в фінансовому і професійному сенсі, тож мають дуже обмежені можливості вступати в рівноправні партнерські стосунки з органами державної влади та приватними підприємцями. Тому польський досвід відродження великих муніципалітетів-гмін, набагато більш потужних у фінансовому відношенні, вважається більш успішним [12].

На відміну від постсоціалістичних країн Європи, в нових «пострадянських» державах, до яких належить і Україна, самодостатнє місцеве самоврядування було цілковито ліквідовано. За 15 років незалежності в умовах нерозвинутого (дикого) ринку та обмежень демократії наше місцеве самоврядування, хоч дещо зміцніло, проте залишається нерозвинутим. З одного боку, воно є недостатньо відповідальним (корумпованим), непрофесійним і неефективним, а з іншого – жорстко обмеженим централізованими структурами державної адміністрації.

Тому копіювати форми адміністративно-територіального устрою, які в ході АТР відроджують постсоціалістичні країни Європи нерозумно. Бо їхнє і наше місцеве самоврядування перебувають на надто різних стадіях розвитку. Для виведення його на європейський рівень необхідні послідовні зусилля щодо зміцнення основ громадянського суспільства, поетапна реалізація низки соціальних реформ. Причому зміни адміністративно-територіального устрою тут мають бути їх завершальним етапом. Задачею АТР є не примусове введення, а інституалізація новонароджених форм та ієрархії територіальної організації суспільства. Тобто приведення адміністративного поділу у відповідність до змін у системах розселення, у тому числі сільського.

Середній розмір основних одиниць адміністративно-територіального поділу в основних країнах ЄС, в постсоціалістичних країнах ЄС та в Україні (розраховано за даними джерел [9, 11-14])

Країни Європи	Чисельність населення (тис. чол)	Площа (тис. км.2)	Основні рівні адміністративно-територіального поділу країн Європи														
			Регіони (NUTS 2)			Провінції (NUTS 3)			Райони (NUTS 4)			Муніципалітети (NUTS 5)					
			Кількість	Середня людність	Середня площа	Кількість	Середня людність	Середня площа	Кількість	Середня людність	Середня площа	Кількість	Середня людність	Середня площа	Кількість	Середня людність	Середня площа
Основні країни Західної Європи																	
Об'єднане королівство	59,673	244,0	12 ¹	4,973	20,33	85 ⁴	702,0	2,870	433 ⁷	137,8	0,564	1084911	5,500	0,0225			
Франція	59,900	551,0	22 ²	2,720	25,04	100	599,0	5,510	342 ⁸	175,4	1,610	36568 ¹²	1,640	0,0149			
Німеччина	82,330	355,7	16	5,158	22,20	38 ⁵	2170,0	9,360	439 ⁹	187,9	0,810	13912	5,930	0,0256			
Італія	58,462	301,2	20	2,908	15,06	107	546,4	2,924	-	-	-	8101 ¹²	7,216	0,0372			
Іспанія	42,345	503,5	18	2,352	27,97	52	814,3	9,683	-	-	-	8111 ¹²	5,220	0,0620			
Країни середньо-східної Європи																	
Чеська республіка	10,300	78,9	-	-	-	14 ⁶	735,7	5,60	77	133,8	1,025	6196	1,667	0,0127			
Угорщина	10,300	93,0	-	-	-	19 ⁶	542,1	4,65	-	-	-	3130	3,315	0,0297			
Польща	38,600	312,7	16	2,413	19,54	-	-	-	373	103,5	0,838	2459	15,623	0,1272			
Словаччина	5,380	49,0	-	-	-	8 ⁶	672,5	6,13	79	68,1	0,621	2853	1,845	0,0172			
Україна	47,281	603,5	27 ³	1,751	22,35	-	-	-	666 ¹⁰	71,0	0,906	11382 ¹³	4,154	0,0530			

¹ У тому числі 9 регіонів у Англії, які не мають адміністративного статусу.

² Регіони Франції не мають адміністративного статусу.

³ Області і міста центрального підпорядкування в Україні.

⁴ Графства Англії, а також Шотландія, Уельс і Північна Ірландія.

⁵ Адміністративні регіони Німеччини не мають адміністративного статусу.

⁶ Краї (kraji) в Чеській республіці і Словаччині та графства (meuse) в Угорщині.

⁷ Райони і міста-райони Англії, Шотландії, Уельсу і Північної Ірландії та округи (boroughs) Лондона.

⁸ Префектури (arrondissements) Франції.

⁹ Адмінрайони (Landkreise) і міста-райони (kreisfreie Stadt) Німеччини.

¹⁰ Адмінрайони та міста обласного підпорядкування в Україні.

¹¹ Електоральні округи на основі цивільних парафій (civil parish) у Великобританії.

¹² Комуні Франції, Італії і Іспанії.

¹³ Міські, селищні і сільські Ради в Україні.

Системи сільського розселення в Україні

Як і в усіх країнах світу, найбільші системи розселення в Україні сформувалися навколо головних «метрополійних» міст – центрів притягання економічної, суспільно-політичної, наукової і культурної активності. Творець теорії центральних місць В. Кристаллер дав теоретичне обґрунтування необхідності існування ієрархії систем розселення з відповідними центрами, де «метрополійні» міста є найвищим рівнем. Згідно з цією теорією, в основі утворення систем розселення лежить принцип мінімізації часу, сил і засобів, необхідних для досягнення населенням підпорядкованих поселень своїх центральних місць.

Здійснений О. Друлем аналіз на основі апроксимації ранжування міст України степеневими залежностями Ціпфа показав, що мінімальні відхилення (коефіцієнт кореляції у всіх випадках $>0,99$) досягаються в разі розгляду чотирьох територіально нерозірваних сукупностей міст. Тобто в Україні сформувалися 4 системи міського розселення вищого рангу, ніяк не відображені в сучасному адміністративно-територіальному поділі: Центральна, з центром у Києві (Київська, Житомирська, Вінницька, Хмельницька, Дніпропетровська, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська, Чернігівська, Сумська та частина Запорізької області); Північно-Східна з центром у Харкові (Харківська, Донецька, Луганська області); Південна з центром в Одесі (Одеська, Херсонська, Миколаївська, частина Запорізької області та Кримська АР); Західна з центром у Львові (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська, Волинська, Рівненська, Закарпатська та Чернівецька області). Однак тільки населення Києва перевищує розрахункове число, населення інших де-факто «метрополійних» центрів України є дещо меншим, їхній розвиток відбувається повільніше, ніж вимагає фактичний статус цих міст [15].

У системах сільського розселення України залежності Ціпфа виражені значно слабше тому, що сільські населені пункти є, в основному, підпорядкованими і тяжіють до поселень, які знаходяться на нижчих щаблях ієрархії центральних місць: центральних сіл, агропромислових селищ (первинних і «кущових» центрів), містечок і малих міст (райцентрів). У межах цих місцевих, районних та міжрайонних (в приміських зонах великих міст і агломерацій) систем сільського розселення замикаються економічні, господарські, трудові і культурно-побутові тяжиння сільського населення. Тобто в сільській місцевості маємо неповну ієрархію центральних місць. Другою особливістю систем сільського розселення є їхня більша консервативність (інерційність).

Отже, у зв'язках і взаємодіях сільських поселень відбуваються значні зміни, однак «малюнок» розселення, його просторові характеристики (густота мережі поселень, їх взаємне розміщення) та форми поселень (за щільністю забудови і людністю) ще тривалий час залишаються незмінними [7, с.4]. Ці стійкі форми сільського розселення залежні від природно-ландшафтною специфіки, яка визначає умови землекористування й спеціалізацію виробництва і має зональний розподіл. Тобто *системи* сільського розселення внаслідок низької щільності забудови і розсередженості поселень сильно залежать від природно і історично обумовлених *форм* сільського розселення. Регіональні відмінності просторових параметрів і людності систем сільського розселення, особливо первинних, корелюють з зонами і районами поширення переважаючих форм сільського розселення.

На 1.01.2006 р. в Україні на обліку було 28562 сільські населені пункти. За даними перепису 5.12.2001 р., переважали середні за людністю села (200–999 чол.) – 47,3%. Середня людність села становить 556, а медіанна – 348 чол. Це істотно менше, ніж у 1970 р., однак набагато більше, ніж в 1958 р. Тоді в Україні налічували 92737 сіл і хуторів (до 10 дворів). Адміністративні перетворення, масово здійснені в 1950–1969 рр. (об'єднання під однією назвою, включення в межу міста, реорганізація у селище міського типу), призвели до зняття зі статистичного обліку всіх хуторів і 9140 сіл (фізично ліквідовано 4695 сіл) [7].

Для порівняння, в 1970-их рр. знято з обліку до 1150 сіл, в 1980-их рр. — 800, причому було фізично ліквідовано (до 1991 р.) 792 села. Звідси випливає, що реальні просторові параметри мережі сільського розселення майже не змінилися з початку 1960-их рр., однак лише приблизно відображуються статистичним обліком.

Піонер вивчення групових систем сільського розселення України, Г.М. Рогожин відзначав, що в процесі диверсифікації функцій сільських поселень вони об'єднуються в територіальні системи, в межах яких формуються спільні трудові та культурно-побутові інтереси населення. На низовому рівні утворюються первинні *одиниці сільського розселення*, економічною основою існування яких є система сільськогосподарських виробничих комплексів з їх господарськими, адміністративними і транспортними зв'язками, а соціальною основою — система соціального сервісу (культурно-освітнього, торгового і медичного обслуговування) [7 с.52]. Після 2000 р., коли відбулася дезінтеграція більш як половини крупних сільськогосподарських підприємств, одиниці сільського розселення (крім поодиноких випадків створення нових потужних господарств з новою системою соціального сервісу) не змінили своєї конфігурації тому, що в основному збереглася їхня соціальна база — функціонуючі з радянських часів установи культурно-побутового обслуговування.

Одиниці сільського розселення можуть бути: *одиночними* (складатися з одного крупного села), *компактними* (з кількох поселень в радіусі до 5 км від первинного центру — їх більшість), та *розсередженими* (з більшої кількості поселень в радіусі понад 5 км — переважно в приміських зонах «кущових» та районних центрів й інших міст, де розвинута мережа доріг і приміський транспорт). В одиницях розселення задовільняються послуги повсякденного та періодичного попиту [7, с.58–59]. У центрах абсолютної більшості одиниць сільського розселення (одиночних і компактних) розмішувалися *центральні садиби колгоспів і радгоспів* з відповідним комплексом установ культурно-побутового обслуговування (середній радіус на початку 1980-их років РН³ 4,1 км, що відповідає граничній межі пішохідної доступності [16]). В розсереджених одиницях було по кілька колгоспів. Після їхнього розпаювання першою діагностичною ознакою центру одиниці сільського розселення стала наявність *сільради*. Опосередкованим доказом цього є сучасне функціонування 10281 сільради, що лише на 7,5% менше, ніж було у 1958 році (тобто майже всі первинні системи сільського розселення відображені статистично). Середня площа умовної зони впливу³ сільради становить 52,8 км², (середній радіус РН³ 4,1 км), середня людність — 1,488, медіанна — 1,2 тис.чол. Як бачимо, за просторовими характеристиками наші сільради перебувають на верхній межі пішохідної доступності первинних центрів, тож укрупнювати їх недоцільно. За людністю вони зіставні з муніципалітетами Франції, Чехії, Словаччини, за площею — значно більші, ніж у цих країнах, і зіставні з муніципалітетами Іспанії, лише польські гміни мають значно більшу площу.

Місцеві («кущові») системи сільського розселення формуються на основі повсякденних трудових і періодичних культурно-побутових міграцій до багатофункціональних сіл і селищ, де концентруються агропромислові підприємства та соціосервісні установи періодичного й епізодичного попиту (дільнична лікарня з поліклінікою і т.і.), на які замикаються міжселенні транспортні маршрути. Центрами таких систем часто є колишні райцентри, а межами — колишні межі районів до їхнього укрупнення 1958–1965 рр. (їхня кількість зменшилася на 46,5%). Радіус трудового тягіння таких центрів залежить від потужності промислових підприємств і коливається в межах 5–15 км, що зіставно з параметрами польських гмін.

Районні системи сільського розселення сформовані в межах адмінрайонів. Їхні центри (міста і містечка) забезпечують надання широкого асортименту адміністративних, економічних, технічних та інших послуг населенню всіх підпорядкованих первинних і «кущо-

³ Землі, підконтрольні сільрадам, обмежено площею сіл і селищ.

вих» систем розселення. Районні установи соціального сервісу забезпечують послугами епізодичного попиту (райлікарня з поліклінікою, побутокбінат, районний будинок культури, стадіон і т.і.). Радіус трудового і культурно-побутового тяжіння до райцентрів сягає 20–25 км (вздовж транспортних магістралей) [7, с.57]. Сьогодні в Україні 490 сільських районів, їхня середня площа – 1,1–1,2 тис.км², середній радіус RH ” 18,7–19,5 км, а середня кількість населення – 45,9⁴, у т.ч. сільського – 31,2 тис. чол. (медіанна кількість населення – 41,2 тис. чол.). Тобто, сільські райони України за просторовими характеристиками наближаються до верхнього порогу транспортної доступності райцентрів. Тож укрупнювати їх недоцільно. За площею вони зіставні з районами Чехії, Польщі, Німеччини, значно більші, ніж у Словаччині, Великобританії, і значно менші, ніж у Франції. За середньою кількістю населення вони зіставні лише з районами Словаччини, в інших країнах ЄС райони значно багатолюдніші завдяки більшій урбанізованості території і щільності населення.

Європейським шляхом оптимізації територіальної організації систем розселення (і адміністративного устрою) на низовому рівні є створення і зміцнення добровільних асоціацій сільрад з наступною (також добровільною) інституалізацією до меж реально існуючих «кушових» систем сільського розселення. Водночас сучасні сільради (або їхні складові – окремі села за бажанням мешканців) мають ще довго залишатися низовою одиницею адміністративного поділу й обирати свого голову та раду, мати кількох працівників виконавчого апарату.

Найбільш актуальною адміністративно-територіальною проблемою в Україні є не сільради і сільські райони, а хаос в урбанізованих районах Донбасу, промислового Придніпров'я, Львівсько-Волинського басейну, Південного берега Криму (також у приміських зонах великих міст). Там сільради і села приписані до міст і селищ міського типу, селища приписані до міст. Якщо владнати цю проблему, наш адміністративно-територіальний устрій взагалі може залишатися без змін, поступово еволюціонуючи на засадах самоорганізації самоврядних громад. Однак для цього необхідно запровадити в Україні розвинене місцеве самоврядування.

Висновки

До проекту закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіально-го устрою України», розробленого експертами Асоціації міст і громад України, необхідно внести такі корективи:

1) Ввести м'які («від–до») нормативи чисельності населення різних категорій населених пунктів і прибрати всі такі нормативи стосовно адміністративно-територіальних одиниць. Натомість ввести нормативи часу доступності адміністративних центрів.

2) Послідовно провести принцип добровільності всіх адміністративно-територіальних перетворень (утворення муніципалітетів-«кущів» з кількох сільрад, розпаду сільрад на окремі села, об'єднання «кущів» та сільських адмінрайонів). Об'єднання сільрад краще назвати не громадами, а муніципалітетами.

3) Узаконити і докладно прописати статус часткових (галузевих, з окремих питань) і «повних» (інтегральних, з усіх питань) асоціацій сільрад, «кущів» та сільських адмінрайонів як самоврядних структур.

4) Прописати випадки, коли ці асоціації доцільно перетворювати на нові адміністративні одиниці (в разі малолюдності і деградованості асоційованих громад, однак також лише за бажанням мешканців).

5) Більш чітко і однозначно прописати процедуру таких перетворень.

⁴ За даними Всеукраїнського перепису населення 5 грудня 2001 р.

Джерела

1. *Проект закону України «Про територіальний устрій України»* // «Урядовий кур'єр». – №75, 22 квітня 2005.
2. *Нагребецька Ірина*. Інституційні реформи не відмінюються // «Урядовий кур'єр». – №24, 7 лютого 2006.
3. *Проект закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України»* // <http://www.auc.org.ua/activities/draft/sections/?id=22360>
4. *Стріха Максим*. Територіальна реформа в Україні: стимули й ризики // <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/2/3473>
5. *Герасимчук Лесь*. Комбінація з трьох рівнів // <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/2/3446>
6. *Шаповалова Наталя, Пресняков Іван*. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати // <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3636>
7. *Рогожин Г.Н.* Сельское расселение Украинской ССР: состояние и пути совершенствования. – К., УкрНИИНТИ, 1973. – 71 с.
8. *Poland, Sectoral Operational Programme: Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development; National development plan for 2004–2006*. Ministry of agriculture and rural development of Poland, 16.06.2004. – 166 p. (P. 6).
9. *Населення України, 2004 рік* / Держкомстат України – К., 2005.
10. *Turowski Jan*. The Social Structure of Local Rural Communities in Poland: Present and Future / Private and Public Social Inventions in Modern Societies, Polish Philosophical Studies, II. Council for Research in Values and Philosophy, 1998 // http://www.crvp.org/book/Series04/IVA-2/chapter_v.htm
11. *Concise Statistical Yearbook of Poland, 2005* / Central Statistical Office of Poland (p. 86) // http://www.stat.gov.pl/english/opracowania_zbiornice_maly_rocznik_stat/2005/
12. *Szkora, L.* (1999) Local and regional planning and policy in East Central European transitional countries. In: Hampl et al., Geography of Societal Transformation in the Czech Republic, S. 153–179. Prague, Charles University, Department of Social Geography and Regional Development.
13. *Коваленко Виталий*. Изобретатели велосипедов // <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/2/3660>
14. «*Wikipedia*» the free encyclopedia // <http://en.wikipedia.org/>
15. *Друль Орест*. Метрополійні візії // «Ї» №29, 2003.
16. *Народное хозяйство Украинской ССР: Стат. ежегодник: К 60-летию образования СССР*. – К.: Техніка, 1982. – 383 с.

Аннотация. В статье обосновывается, что территориальные параметры существующих систем расселения населения служат объективной основой и главным критерием оптимизации административно-территориального устройства в странах Европы и в Украине. Показано, что основным недостатком законопроектов из административно-территориальной реформы в Украине есть игнорирование особенностей действующих систем сельского расселения.

Summary. It is proved in the article that territorial parameters of existing systems of settlements are the objective basis and the main criterion of optimization of the administrative subdivision in the countries of Europe and Ukraine. It is described that the basic weakness of the draft laws on local government reform in Ukraine is ignoring features of existing systems of rural settlements.

Стаття надійшла до редакції журналу 27.03.2006 р.