

# НАУКОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ І ПРАКТИКА ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ РАЙОНІВ ОБЛАСТІ

© 2019 БЕЛЯВЦЕВА В. В.

УДК 332.1  
JEL: O18

## Белявцева В. В. Наукове забезпечення і практика переформування районів області

Розглянуто нові завдання регіональної стратегії в аспекті укрупнення районів на обласних територіях. Концепцію таких змін побудовано на необхідності зняття протиріччя, що виникло у зв'язку зі створенням ОТГ, коли функції об'єднаних громад і райдержадміністрацій збіглися і дублюються. Запропоновано показники для визначення ситуації, деякі аксіоматичні положення та нову модель забезпечення розвитку укрупнених районів. Визначено роль субурбанізації як стратегічної функції розвитку територій і доведено, що субурбанізація чинить зворотний вплив на розвиток міст і поселень міського типу. Показано, що головне проблемне питання процесу укрупнення районів полягає у визначенні пропорцій і балансу між державним впливом на регіони і межами самоуправління.

**Ключові слова:** переформування районів, територіальний устрій, наукове забезпечення, розвиток, субурбанізація, самоуправління.

**DOI:** <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-5-73-79>

**Рис.:** 4. **Табл.:** 1. **Бібл.:** 8.

**Белявцева Вікторія Володимирівна** – кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки підприємств, бізнес-адміністрування та регіонального розвитку, Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова (вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, 61002, Україна)

**E-mail:** [my\\_edem@ukr.net](mailto:my_edem@ukr.net)

**ORCID:** <http://orcid.org/0000-0001-8773-9307>

УДК 332.1  
JEL: O18

## Белявцева В. В. Научное обеспечение и практика переформирования районов области

Рассмотрены новые задачи региональной стратегии в аспекте укрупнения районов на областных территориях. Концепция таких изменений построена на необходимости снятия противоречия, возникшего в связи с созданием ОТГ, когда функции объединенных общин и райгосадминистраций совпали и дублируются. Предложены показатели для определения ситуации, некоторые аксиоматические положения и новая модель обеспечения развития укрупненных районов. Определена роль субурбанизации как стратегической функции развития территорий и доказано, что субурбанизация оказывает обратное влияние на развитие городов и поселений городского типа. Показано, что главный проблемный вопрос процесса укрупнения районов заключается в определении пропорций и баланса между государственным влиянием на регионы и пределами самоуправления.

**Ключевые слова:** переформирование районов, территориальное устройство, научное обеспечение, развитие, субурбанизация, самоуправление.

**Рис.:** 4. **Табл.:** 1. **Библ.:** 8.

**Белявцева Виктория Владимировна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики предприятий, бизнес-администрирования и регионального развития, Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова (ул. Маршала Бажанова, 17, Харьков, 61002, Украина)

**E-mail:** [my\\_edem@ukr.net](mailto:my_edem@ukr.net)

**ORCID:** <http://orcid.org/0000-0001-8773-9307>

UDC 332.1  
JEL: O18

## Beliaevceva V. V. Scientific Support and Practice of Reshaping Districts of a Region

New tasks of the regional strategy in terms of enlargement of districts in regional territories are considered. The concept of the changes is based on the need to remove the contradiction that has arisen in connection with the creation of united territorial communities (UNCs), when the functions of the united communities and district state administrations coincide and are duplicated. Indicators to characterize the situation, some axiomatic provisions, and a new model for ensuring the development of enlarged districts are proposed. The role of suburbanization as a strategic function of the development of territories is determined, and it is proved that suburbanization has an opposite effect on the development of cities and urban-type settlements. It is shown that the main problematic issue of the process of enlarging districts is to determine the proportions and balance between state influence on the regions and the limits of self-government.

**Keywords:** reshaping districts, territorial structure, scientific support, development, suburbanization, self-government.

**Fig.:** 4. **Tabl.:** 1. **Bibl.:** 8.

**Beliaevceva Victoria V.** – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor of the Department of Economics of Enterprises, Business Administration and Regional Development, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv (17 Marshala Bazhanova Str., Kharkiv, 61002, Ukraine)

**E-mail:** [my\\_edem@ukr.net](mailto:my_edem@ukr.net)

**ORCID:** <http://orcid.org/0000-0001-8773-9307>

Завсієї складності української економіки протягом всього періоду незалежності, при величезному обсязі критики і множині оцінок негативізму, не можна не погодитись з тим, що в цілому реформаційний процес здійснюється, і його наслідки стають все більш помітними та результативними. Особливо справедли- во це віднести на рахунок реформ у сфері децентралі-

зації влади та розбудови нової моделі організаційно- територіального устрою. Зараз в усіх областях України створені об'єднані територіальні громади, і розпочато процес укрупнення районів. Безумовно, в цьому процесі є і складності, і «білі плями», тобто невизначені і недо- сліджені питання забезпечення розвитку, серед яких: дублювання функцій між ОТГ і райдержадміністраціями,

недосконалість (а десь і відсутність) положень правової бази, знаходження оптимуму потенціалу району (площа, межі, кількість населення), розмежування компетенцій по ієрархії адміністративної системи тощо [6; 7]. Проблемним є і розбаланс між функціонуючими ОТГ і іншими структурами влади. Одну з цих проблем і має вирішити створення формату нових укрупнених районів.

**Р**озгляд проблеми започатковано політичним рішенням щодо проведення адміністративної реформи в Україні, в результаті чого було запропоновано наукове її бачення і обґрунтування, прийнято закони про місцеве самоуправління, виконано розрахунки і обґрунтування. Але реформа у свій час не відбулась. За 10–15 років ситуація в країні докорінно змінилася, заново сформувався інститут місцевого самоуправління [1; 3; 5]. В цей переламний період завданням розвитку, протиріччям і складнощам розвитку зазначених процесів присвятили свої наукові праці такі вчені, як Антонюк Л., Білоус В., Ганущак Ю., Гець В., Долішній М., Димченко О., Заставська Л., Родченко О., Ткачук А.

Сучасні наукові розробки будувались на «живому» матеріалі сьогодення, зарубіжному досвіді і працях класиків економічної думки – Ансоффа І, Портера М., Кастельса Н., Куїна Д.

Наукова думка класиків і сучасні розробки проблем демократизації управління і просторової організації економіки показали, що динамічність змін має свої історичні закономірності, а також значну специфіку часу і регіональні особливості. І новий час потребує до себе підсиленої уваги науковців і практики.

*Мета та завдання дослідження* – розкрити протиріччя сучасного етапу децентралізації управління і запропонувати моделі укрупнення районів області.

В цьому аспекті, тезисно, виносимо на розгляд науковій спільноті результати проведеного дослідження. Робота виконана згідно з концепцією державної політики щодо реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ) з метою підвищення рівня керованості територіальних одиниць базового рівня, ефективності державного впливу на розвиток територій, забезпечення доступу ОТГ і безпосередньо громадян до регіонального представництва органів державної влади. У своїй роботі виходимо з аксіоматичного положення такого змісту: територія країни для цілей ефективного управління має ієрархічно підпорядковану систему адміністративно-територіального поділу, що забезпечує:

- ✦ пропорційність економічного потенціалу (рівні можливості);
- ✦ просторову відокремленість адміністративних (управлінських) одиниць (АО);
- ✦ рівний для АО функціональний доступ до центральних органів влади;
- ✦ спроможність керівництва країни управляти всією територією, населенням і економікою через місцеві органи самоврядування.

В центрі нашого завдання (укрупнення районів) увага зосереджена на таких процесах:

- ✦ перший – двоєдиний процес «об'єднання = розмежування» територій, ресурсів, компетенцій,

що по суті можна визначити як «нове районування»;

- ✦ другий – процес організації нових зв'язків, переформатування функцій і укріплення адміністративної складової в управлінні, що спрощено можна назвати «нове адміністрування»;
- ✦ третій – процес створення умов для проходження трансформаційного періоду, мінімізації втрат і виникнення конфліктних ситуацій – «мінімізація соціальної напруги».

В частині інформаційного забезпечення практики інтеграції районних територій діючої системи простої організації влади в рамках області пропонуємо таку систему показників оцінювання потенціалу територій (рис. 1).

В новій системі районів нам потрібні такі характеристики:

- ✦ керованість і надійність;
- ✦ достатній потенціал для економічного розвитку АО;
- ✦ результативність (досягнення цілей).

А вихідним положенням для забезпечення розвитку областей, районів, ОТГ виступає концепція збалансованості в її широкому розумінні (виробництва з ресурсами, державного впливу з самоуправлінням, адміністрування з ринком, якості послуг та товарів з витратами на забезпечення відповідної якості). У вузькому значенні «збалансованість критеріїв (показників) просторової організації» слід розглядати як оптимізацію розміру територій, чисельності населення, фінансової самозабезпеченості, пропорцій міської і сільської забудови, міграційних процесів, комплексу факторів інноваційності територій.

**С**творюючи новий формат і нову структуру укрупнених районів, приймемо за базу такі основні аксіоми:

1. Кожен регіон (сьогоднішня територіальна одиниця = район) має свій особливий економічний простір і вимір, в який, окрім економічного потенціалу, входить соціально-демографічний, екологічний, інституційний, інноваційний, урбанізаційний. І як наслідок – слід враховувати фактор просторової спеціалізації територіальних одиниць.
2. Територія (район) має історично встановлені зв'язки в економічному просторі зовні, які доцільно зберегти по максимуму. І як наслідок – існуючий район приходить в укрупнену структуру зі своєю системою стійких зв'язків.
3. Інноваційна аксіома – в нових умовах ефект сталого розвитку можливий тільки за умов активності підприємництва на своїй території щодо впровадження інновацій в широкому спектрі економіки знань (інформатизація, кластеризація, новітні технології, організаційно-економічні інновації та інше). І як наслідок – інноватика безальтернативна.
4. Залог успіху перебудови і розвитку – довіра до влади в усіх її структурних ланках.

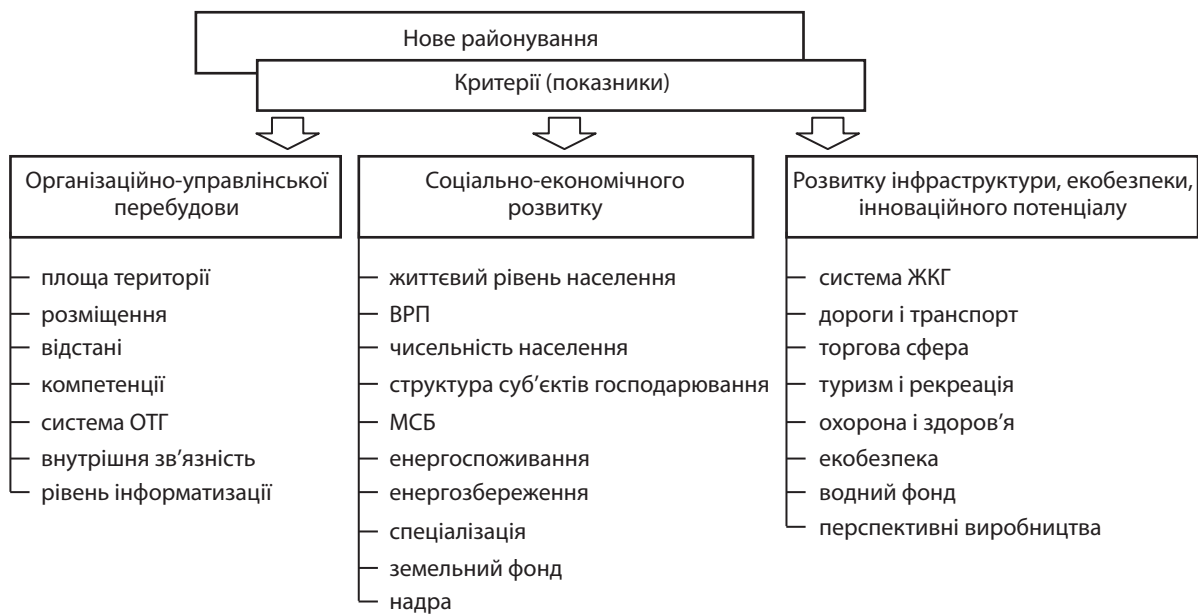


Рис. 1. Показники оцінювання території при укрупненні районів

Коротко підсумувати прийняту аксіоматику можна таким чином: «специфіка + зв'язки + інновації + довіра до влади».

В дослідженні приділено увагу концепції «збалансованого» розвитку. Параметри збалансованого розвитку показано на рис. 2.

З наведеного рис. 2 слідує, що збалансований розвиток у використанні до будь-якого процесу можна структурувати на взаємопов'язані блоки: ресурси, механізми, технології, компетенції управління. Балансова система є гнучкою і потребує своєї технології та постійного внесення корективів. Оцінка результативності

«збалансування» процесу розвитку нових районів здійснюється в параметрах зростання економіки, життєвого рівня, інноваційної активності і зниження конфліктності і напруги в соціумі.

Одним із завдань нових районів є стратегічна функція підтримки субурбанізації як процесу, який спрямований на комплексну забудову приміської території та перенесення у сільську місцевість міського способу життя.

Субурбанізаційна стратегія в моделі укрупнення районів не відпрацьована, вона ще потребує своєї розробки, але вже в постановочному плані можна визначити деякі її характеристики і особливості.



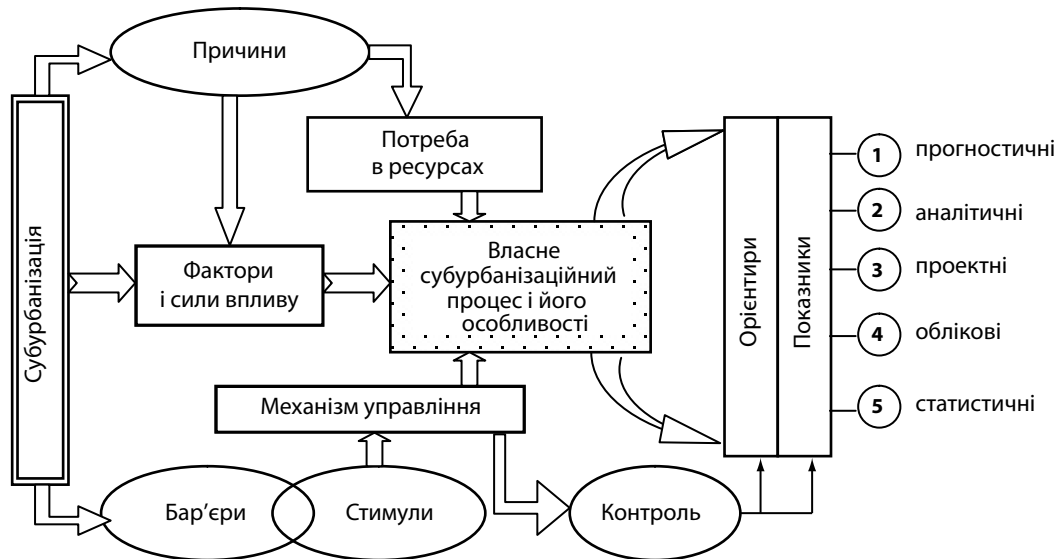
Рис. 2. Модель забезпечення збалансованого розвитку нових районів

Перше – ця стратегія для нових районів є першочерговою, оскільки на ній визначаються суміжні конкретні завдання, зокрема, по налагодженню контактів нової влади з суб'єктами самоуправління на новій території. І, скоріше, контакти не політичні чи контрольні, а ділові, виробничі, в яких територія зацікавлена. Влади і громади з більшою зацікавленістю зроблять кроки назустріч з обох сторін.

Друге – перенесення міського устрою і способу життя «забудовником» охоплює безпосередньо житло

і житлову інфраструктуру, виробничі комплекси (робочі місця), практику планування і організації будівництва, культуру інженерії. Все це реально зближує місто з селом.

Але методи управління урбанізаційним процесом в новому апараті укрупнених районів ще необхідно освоїти. В дослідженні розроблено принципову схему – модель управління процесом субурбанізації, яка визначає основи його розуміння як певної технології (рис. 3).



**Рис. 3. Управління процесом субурбанізації**

На рис. 3 визначено, що в практичній площині для результативного включення нових районних органів влади в урбанізаційну діяльність має бути підготовчий етап: визначення причин і факторів впливу на ситуацію, обсягів, ресурсів, механізмів виконання замовлень. Все це – нові знання і практика, що в районних центрах частково є в наявності, їх слід тільки розвинути. У наявності є також і зацікавленість обох сторін. Розвиток урбанізації в передмістях і сільській місцевості чинить вплив і на саме місто, змінюючи в структурі видів його діяльності пропорції на користь функцій просторової аналітики, виконання інженерно-проектних робіт, замовлення будівельних матеріалів, організаційних програм [2]. Створені в районах ОТГ, що вирішують задачі свого розвитку, мають і ресурси, і потреби в урбанізаційних програмах. Вони також готові виконувати роль замовника всього комплексу урбанізаційних робіт (об'єкти ЖКГ, школи, стадіони, переробні виробничі комплекси, дороги, логістичні центри тощо). Виконуючи замовлення громад, новий районний центр сам отримує імпульс розвитку. Отже, маємо і зворотний ефект – райони та громади розвивають і сам обласний центр. Розвиток території забезпечує занятість для міського сектора проектування будівництва, інжинірингу та управління, спрацьовують інтегративні фактори процесу урбанізації. На території створюються об'єкти альтернативної енергетики, розташовуються там полігони ТПВ та виробничі комплекси переробки відходів. Таким чином, урбанізаційна політика центру щодо його

периферійної території вигідна самому цьому центру: зменшується безробіття, покращується стан санітарії, активізується інноваційна і ринкова компонента відношень «місто – село», вирішуються завдання державної регіональної політики.

Субурбанізаційний процес дає дещо зовнішньо непомітний, але досить ефективний результат, який проявляється з часом і має пріоритетне стратегічне значення для розвитку країни в цілому: він підсилює цілісність, зв'язність, системність адміністративно-просторової одиниці – області, а водночас і покращує рівень її керованості, оскільки примножує кількість прямих і зворотних зв'язків у цілому. На наш погляд, приріст рівня субурбанізації в області на 5–10 % рівнозначний такому ж зростанню ВРП.

Але це лише футуристичне бачення, яке дає орієнтири та впевненість, що новий крок реформи є доцільним і його слід зробити. Головне – це визначити нові райони таким чином, щоб вони були економічно спроможні, здатні на ефективний саморозвиток, інноваційно активні та вирішували свою місію – забезпечували вагомий і зростаючий вклад у розвиток області і національної економіки, прискореними темпами підвищували рівень життя населення на своїх територіях. А для цього новоутворені регіони (райони) мають бути одночасно і самокерованими, і підпорядковані державному адміністративному впливу. Визначення балансу між «самостійністю і державним впливом» і є найбільш складним завданням науково-практичної роботи.



Можна і в цій сфері здійснювати науковий пошук, але реальні результати покаже тільки практика [4; 6; 8]. А практика сьогодні свідчить, що в Україні вже 7 областей виконали розрахунки і оцінки різних моделей інтеграції наявних районів, в тому числі такі області, як Полтавська.

**В**иконаємо для Харківської області прогностичні оцінки кількості нових районів (замість 27 наявних зараз), що мають бути організовані в найближчій перспективі (2019 – 2020 рр.).

Прогнозування побудуємо на таких критеріях:

1. Просторового розміщення центрів впливу державної влади на території області. Критерій забезпечує збереження ролі державної політики та виділених територій, враховуючи перспективи розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) і збереження прямих контактів наглядю апарату за територією (логістика, керованість, мобільність, інжиніринг, проекти управління).
2. Доступності органів державного управління для населення. Береться до уваги відстань, дорога, транспорт, час на подолання відстані, завантаженість управлінців районного апарату влади.
3. Потужності економічно-ресурсного потенціалу для забезпечення фінансової спроможності території, для забезпечення діяльності і розвитку (наявність природних ресурсів, виробничої бази, характер економічної спеціалізації, здатність самоуправління бюджетним процесом; конкурентоспроможність).
4. Критерій кластерної зв'язності об'єктів території (зв'язки, кооперація, взаємодія, орієнтація на інновації, інституційна культура, мінімізація конфліктності).
5. Мінімізація управлінських витрат з держбюджету на діяльність районного апарату управління (критерій орієнтує на економію витрат на управління при підвищенні якості управління на території в цілому).
6. Укріплення позицій об'єднаних територіальних громад як суб'єктів самоуправління і саморозвитку (не втручання в діяльність ОТГ, а підтримка заходів державної регуляторної політики).
7. Субурбанізаційної політики та забезпечення ідеології формування моделей майбутнього соціуму на довгострокову перспективу.

Як бачимо, в нашому підході більш виділяється управлінська складова, ніж чисто економічна, а також оцінюється соціум території з позицій концепції самодостатності в розвитку.

Експертну таблицю оцінки Харківської області за цими критеріями наведено у табл. 1.

Таблиця 1

Експертна таблиця оцінки Харківської області

№	1	2	3	4	5	6	7	z
оцінка	9	7	8	8	3	4	4	43

Прийнявши однакову вагомість кожного фактора в загальній оцінці, маємо середнє значення кількості районів:  $43:7=6,14$ . Отже реальна кількість нових районів для Харківщини знаходиться в межах:  $\min - 5$ ,  $\max - 7$ . В діапазоні 5–7 мають бути запропоновані і варіанти районування за різними принциповими моделями, яких ми пропонуємо чотири.

Перша модель: мозаїчна.

Друга: мозаїчна з укрупненим центральним районом.

Третя: радіально-мозаїчна з укрупненим центральним районом.

Четверта: вертикальна зі зміщеним центральним районом.

Варіанти наведені на рис. 4.

За базовими характеристиками (площа землі, обсяги господарчої діяльності, чисельність населення, фінансова самозабезпеченість, наявність інфраструктури) намічені райони можуть «на рівних» бути самостійними адміністративно-територіальними структурами, тісно пов'язаними з обласним центром.

Запропоновані моделі варіантів районування Харківської області не мають чітких економічних обґрунтувань, оскільки «територіальне адміністрування» і «економіка» прямого зв'язку між собою в ринковій економіці не мають: усі механізми взаємодії та забезпечення економічного зростання формуються з центру (державна політика) і на місцях (первинний рівень виробництва та обміну), а проміжні ланки – райони – це лише блоки – ретранслятори, організатори, коректори у цілісній управлінській системі.

**З**азначимо також, що побудова управлінської ієрархії не має базуватися на виключно економічних розрахунках. Тому доцільно мати множину варіантів районування, а вибір конкретного з них для реалізації на практиці здійснювати на політико-соціальному рівні, обговорюючи з фахівцями та з зацікавленими сторонами (ОТГ, РДА, місцеві лідери бізнесу, ХОДА, Обласна рада).

## ВИСНОВКИ

1. Розвиток економіки і реформування управління розглядаємо як два взаємопов'язаних процеси, що базуються на світових тенденціях і мають суттєвий вплив на державну позицію відносно перспектив країни. В проведеному дослідженні перебудови адміністративно-територіального устрою визначено, що зі створенням ОТГ необхідно змінювати практично весь механізм управління на регіональному рівні. Першорядного значення набуває потреба в укрупненні районів обласного значення.
2. В укрупненні районів головними є три принципи: збереження державного впливу на місцях, економічна спроможність районів до діяльності і розвитку, розмежування компетенцій між структурами влади. Ці складні питання потребують відповідної аналітичної



I – 7 районів



II – 6 районів



III – 6 районів



IV – 5 районів

Рис. 4. Версії нового районування Харківщини

роботи і організаційно-управлінського проектування.

3. Достатньо стиснуті строки проведення робіт, що поставлені урядом, можуть гарантувати позитивний результат тільки за адекватного наукового забезпечення, а це виявлення тенденцій, визначення балансових регуляторів, акцентування уваги на пріоритетах, серед яких: бюджетна політика, субурбанізаційне проектування, підвищення якості управління в структурах ОТГ.

Як загальний висновок зазначимо, що в Харківській області запропоновані до розгляду декілька принципових моделей укрупнення районів, які потребують громадського обговорення. ■

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Ганущак Ю. Конституирование децентрализации: похоронит или породит // ZN,UA. 12 січня – 18 січня, 2019. № 1.

2. Громада. Эффективное управление. Инвестиции // III Польско-украинский форум местного самоуправления / сост. Т. Бельская. Харьков, 2018.

3. Власюк О. С., Яценко Л. Д. Людський розвиток в Україні: чинники та проблеми». *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 1 (38). С. 43–54.

3. Заставецька Л. Системи розселення і геопросторові проблеми вдосконалення адміністративно-територіального устрою України. Тернопіль : Видав. центр ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2001. 332 с.

4. Місцевий розвиток: кращі практики та інструменти розумного зростання : кол. моногр. / за заг. Ред. В.Б. Родченка. Харків : Мадрид, 2017. 212 с.

5. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації) : аналіт. записка / Міжнародний центр політичних досліджень. Київ : МЦПД, 2016. С. 1–16.

6. Ткачук А. Государственная региональная политика в Украине: от декларации – до регионального развития // IN,UA. 8 ноября – 15 ноября, 2018. Вып. № 41. С. 8.

7. Економіка регіонів у 2015 р.: нові реалії і можливості в умовах започаткованих реформ : аналіт. доп. / Нац. ін-т стратегічних досліджень за ред. Д. І. Олійника. Київ, 2015. 73 с.

## REFERENCES

*Ekonomika rehioniv u 2015 r.: novi realii i mozhlyvosti v umovakh zapochatkovanykh reform : analit. dop.* [The region's economy in 2015: new realities and opportunities in the context of the reforms launched: an analytical report]. Kyiv, 2015.

"Gromada. Effektivnoye upravleniye. Investitsii" [Bulk. Effective management. Investments]. *III Polsko-ukrainskiy forum mestnogo samoupravleniya*. Kharkiv, 2018.

Ganushchak, Yu. "Konstituirovaniye detsentralizatsii: pokhoronit ili porodit" [The constitution of decentralization: bury or give birth]. *ZN, UA*, January 12-18, no. 1 (2019).

*Mistsevyi rozvytok: krashchi praktyky ta instrumenty rozumnoho zrostannia* [Local development: best practices and smart growth tools]. Kharkiv: Madryd, 2017.

*Sut reformy orhaniv mistsevoho samovriaduvannia (detsentralizatsii) : analit. zapyska* [The essence of local self-government reform (decentralization): analytical note]. Kyiv: MTsPD, 2016.

Tkachuk, A. "Gosudarstvennaya regionalnaya politika v Ukraini: ot deklaratsii - do regionalnogo razvitiya" [State regional policy in Ukraine: from the declaration to regional development]. *IN, UA*, November 8-15, no. 41 (2018): 8-.

Vlasiuk, O. S., and Yatsenko, L. D. "Liudskiy rozvytok v Ukraini: chynnyky ta problemy" [Human development in Ukraine: factors and problems]. *Stratehichni priorityty*, no. 1 (38) (2016): 43-54.

Zastavetska, L. *Systemy rozselennia i heoprosorovi problemy vdoskonalennia administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy* [Resettlement systems and geospatial problems of improving the administrative-territorial structure of Ukraine]. Ternopil: Vydav. tsentr TNPU im. V. Hnatiuka, 2001.