

Х. О. Патицька,
к. е. н., старший науковий співробітник,
ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України"
ORCID ID: 0000-0003-2871-7540

DOI: 10.32702/2306-6806.2020.11.59

ФОРМУВАННЯ ЦЕНТРО-ПЕРИФЕРІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В ОБ'ЄДНАНІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ІДЕНТИФІКАЦІЯ РІВНІВ І СФЕР

Kh. Patytska,
PhD in Economics, Senior Researcher, State institution "Institute of regional
research named after M. I. Dolishniy of the NAS of Ukraine"

FORMATION OF CENTRAL PERIPHERAL COOPERATION IN THE UNITED TERRITORIAL
COMMUNITY IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION:
IDENTIFICATION OF LEVELS AND SPHERES

У статті здійснено дослідження формування центрально-периферійних взаємодій в об'єднаних територіальних громадах, визначених як похідні взаємодії центру та периферії. Такі взаємодії характеризуються як штучні, створені в результаті прийняття управлінських рішень та свідомого надання центральних або периферійних функцій певним територіям. Акцентовано на зміні напрямів взаємозв'язків на території утворення нової адміністративно-територіальної одиниці в умовах утворення об'єднаних територіальних громад. Обґрунтовано доцільність дослідження ефективності реалізації політико-адміністративного управління територією та розвитку громади як єдиного соціального та економічного простору, що обумовлене "штучним" характером виникнення зв'язків між громадами та визначення центру в об'єднаній територіальній громаді. Визначено функції центру об'єднаній територіальній громаді. Визначено причини конфліктів та протестів периферійних громад від об'єднання або приєднання, розвитку в складі об'єднаній територіальній громаді. Здійснено типізацію населених пунктів — периферій у складі об'єднаній територіальній громаді.

The article examines the formation of central-peripheral interactions in the united territorial communities, defined as derivative interactions of the center and the periphery. Such interactions are characterized as artificial, created as a result of management decisions and the conscious provision of central or peripheral functions to certain areas. Emphasis is placed on changing the directions of relationships in the territory of the formation of a new administrative-territorial unit in the conditions of the formation of the united territorial communities. The expediency of studying the effectiveness of political and administrative management of the territory and community development as a single social and economic space, which is due to the "artificial" nature of the relationship between communities and the definition of the center in the united territorial communities. The functions of the united territorial communities center are defined. It is established that in the context of the analysis of the domestic political plane of OTG development its center performs two functions: the function of territorial integration, ie development as the administrative center of the community; the function of concentration of information and communication and socio-economic channels. The causes of conflicts and protests of peripheral communities from unification or accession, development as a part of OTG are defined. Emphasis is placed

on the important feature of the formation and development of centro-peripheral interactions in united territorial communities — a three-level system of political and administrative management of the territory: ". Typification of settlements — peripheries as a part of united territorial communities is carried out: settlements which are the centers of Starostinsky districts; settlements that are part of the eldership districts with the center in another community. The difference between the types of peripheries in united territorial communities and different approaches to the formation of management interactions with the center is proved: if the managerial interactions of settlements that are the centers of Starostyn districts and the center occur directly, then — through such communities, ie indirectly.

Ключові слова: центр-периферійні взаємодії, об'єднаної територіальної громади, адміністративно-фінансова децентралізація, староста, старостинський округ.

Key words: central peripheral interactions, united territorial communities, administrative-financial decentralization, starosta, starostynsky district.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Трансформація системи публічного управління в напрямі посилення ролі місцевого самоврядування у забезпеченні розвитку територій та реформа адміністративно-територіального устрою, яка результувалася утворенням ОТГ та зміною системи адміністративно-територіальних одиниць районного рівня, зумовили потребу перегляду взаємодій та впливів у регіоні. Системні зміни, які відбуваються в умовах проведення реформи адміністративно-фінансової децентралізації в Україні, актуалізують економічну, політичну та соціальну дискусію щодо питання центр-периферійних взаємодій в регіоні, ставлячи його серед домінуючих в умовах розвитку соціально-економічного простору країни та акцентуючи на необхідності окреслення зон впливу центрів, особливостей активізації адаптуючої і стимулюючої ролей, які вони виконують як "полюси росту" та генератори інноваційних зрушень.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У контексті аналізу теоретичних підходів до трактування центр-периферійних взаємодій, їх формування і розвитку виявлено існування широкого кола досліджень та сформованих концепцій. Тема розвинута як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями, зокрема М. Вебером, О. Денисенком, П. Кругманом, М. Мельник, Є. Маруняк, К. Мезенцевим, Н. Мезенцевою, Р. Пербішем, І. Пилипенком, Г. Підгрушним, У. Ростом, А. Франком, Дж. Фрідманом, С. Шульц та іншими. Попри це, теоретико-методологічне обґрунтування центр-периферійних взаємодій здійснене переважно у межах соціальної географії і дослідженні динамічності суспільно-географічного простору, а також у дослідженнях щодо розвитку ринку праці міст та прилеглої до них території. Натомість комплексного вивчення взаємозв'язків між центром і периферією у новосформованих ОТГ, які утворені на добровільних засадах у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні, сьогодні немає.

Відтак метою статті є ідентифікація рівнів та особливостей формування центр-периферійних взаємодій в об'єднаних територіальних громадах в умовах адміністративно-фінансової децентралізації.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

Узагальнюючи наукові напрацювання, під центр-периферійними взаємодіями розуміємо процес безпосереднього або опосередкованого взаємного впливу

центру та периферії в умовах просторової нерівності та соціально-економічної диференціації, який характеризується циклічною причинною залежністю сторін та результується зміною динаміки їх розвитку.

У процесі дослідження центр-периферійних взаємодій більшість науковців акцентують на природному характері їх виникнення, що обумовлюється інтенсифікацією суб'єктно-об'єктних взаємовідносин та підвищенням значимості рішень управлінського характеру у певному функціональному просторі. Водночас у процесі здійснення типізації центр-периферійних взаємодій за способом виникнення, серед іншого, обґрунтовано доцільність виділення похідних взаємодій центру та периферії, які характеризуються як штучні, створені в результаті прийняття управлінських рішень та свідомого надання центральних або периферійних функцій певним територіям.

Таким чином, за способом виникнення центр-периферійні взаємодії доцільно класифікувати на базові (природні, сформованих в результаті неоднорідності та самоорганізації геопростору) та похідні (штучні, управлінські, які виникають в результаті свідомого надання центральних або периферійних функцій певним територіям). Це дозволяє продемонструвати, що в умовах розвитку державності у соціально-економічній організації геопростору центри здебільшого виділяються не шляхом геометричної центрованості зон, а завдяки їх виділенню в контексті визначення адміністративно-територіального устрою в країні [1].

Формування похідних центр-периферійних взаємодій спостерігається в Україні в умовах реформування територіальної організації влади та утворення ОТГ у результаті добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня визначене в контексті проведення реформи місцевого самоврядування на центральному рівні та обґрунтоване системними законодавчими і нормативно-правовими актами (Стратегією сталого розвитку "Україна — 2020" [6], Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7], Законами "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [4], "Про засади державної регіональної політики" [5] тощо). Основною метою утворення ОТГ є формування належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, надання якісних соціальних послуг населенню та забезпечення спроможності органів управління.

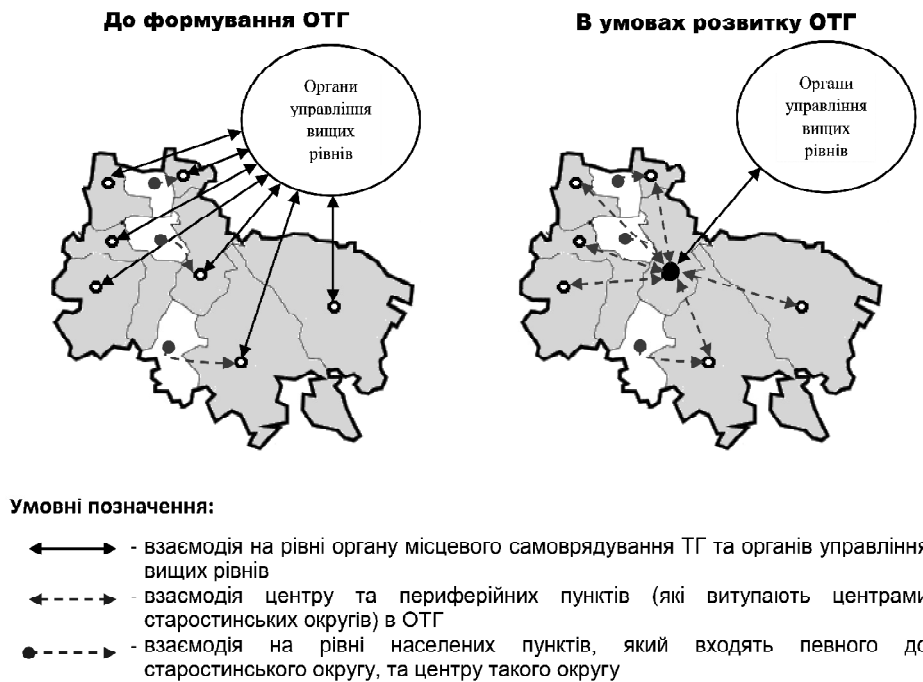


Рис. 1. Зміна напрямів управлінських взаємодій на території утворення ОТГ в контексті адміністративно-фінансової децентралізації

Джерело: розробка автора.

Об'єднання територіальних громад має добровільний характер та чітко визначені умови і правила формування ОТГ, серед яких, по-перше, обов'язковість урахування історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці, яка утворюється в результаті укрупнення, та, по-друге, право визначення адміністративного центру ОТГ ініціаторами об'єднання [4], тобто громадами, які об'єднуються.

Попри добровільність укрупнення, цей процес подекуди супроводжується випадками спротиву та відмови громад сіл, які в результаті утворення нового адміністративно-територіального формування втрачають місцеву раду, що, у свою чергу, несе загрозу втрати фінансової та управлінської самостійності внаслідок "поглинання" центром периферійних сіл та ризику повної економіко-управлінської асиміляції останніх. Попри такі перепони, на сьогодні в Україні створено більше однієї тисячі ОТГ і реформа адміністративно-територіального устрою на базовому рівні підходить до завершення.

Зазначене актуалізує потребу дослідження особливостей формування центрально-периферійних взаємодій в ОТГ, оскільки в умовах утворення ОТГ відбувається зміна напрямів взаємозв'язків на території утворення нової адміністративно-територіальної одиниці (рис. 1).

В умовах посилення ролі адміністративного центру ОТГ як вузла локального значення, в якому прослідковується концентрація інститутів прийняття політичних та економічних рішень, відбувається поширення його впливу на периферійні поселення та формування нових господарсько-поселенських, соціально-економічних, інформаційних та культурних зв'язків як наслідку управлінських взаємодій.

Проте, зважаючи на відносну "новизну" виникнення центрально-периферійних взаємодій в ОТГ, доцільно говорити не про їх розвиток, а особливості формування, що суттєво обмежує коло дослідження. Враховуючи "штучний" характер виникнення зв'язків між громадами та визначення центру в ОТГ, увагу слід зосередити на ефективності реалізації політико-адміністративного управління територією, її розвитку як єдиного соціального та економічного простору, що нівелює ризики не-

вдоволення мешканців умовами розвитку населених пунктів у складі ОТГ та знижує рівень конфліктогенності.

У контексті аналізу внутрішньополітичної площини розвитку ОТГ її центр виконує дві функції:

- 1) функцію територіальної інтеграції, тобто розвитку як адміністративного центру громади;
- 2) функцію концентрації інформаційно-комунікаційних та соціально-економічних каналів.

В умовах дослідження цих функцій прослідковується причинно-наслідковий зв'язок, оскільки від обрання напрямів розвитку центру громади, тобто ефективності реалізації функції територіальної інтеграції, залежить швидкість та особливості формування і концентрації інформаційних, комунікаційних та соціально-економічних взаємодій. Це дозволяє стверджувати, що в контексті формування штучних центрально-периферійних взаємодій у територіальному вимірі ефективність їх розвитку залежить передовсім від ефективності управління територією.

Аргументом на користь стверджуваного є визначення основних причин конфліктів та протестів периферійних громад від об'єднання або приєднання, розвитку в складі ОТГ, серед яких:

- відсутність налагодженої системної комунікації з жителями громад та процедур проведення громадських обговорень з питань об'єднання та визначенням квот представництва в управлінні ОТГ;
- деструктивний вплив місцевих політичних еліт на процеси об'єднання та розвитку ОТГ, зловживання головами ОТГ посадовим становищем;
- відсутність ефективної прозорої системи управління розвитком території ОТГ з чітко визначеними стратегічними орієнтирами та механізмами контролю за їх реалізацією.

Досліджуючи особливості формування центрально-периферійних взаємодій в ОТГ у контексті реалізації функції територіальної інтеграції, слід виділити наявність двох типів периферії:

- 1) населених пунктів, які є центрами старостинських округів;
- 2) населених пунктів, які входять до складу старостинських округів з центром у іншій громаді.

Такий поділ є необхідним, оскільки дозволяє акцентувати на ще одній особливості формування і розвитку

центро-периферійних взаємодій в ОТГ — трьохрівневій системі реалізації політико-адміністративного управління територією: "населений пункт — центр → населений пункт — центр старостинського округу → населений пункт, який входить до складу старостинського округу з центром у іншій громаді".

Відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старост села, селища" [3], старостинським округом є частина території ОТГ, на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), визначена місцевою радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою. Староста, як посадова особа місцевого самоврядування, є членом виконавчого комітету громади і представляє в ньому інтереси жителів села/сіл, здійснює комунікацію між владою та громадою села/сіл старостинського округу, організовує заходи у селі, відслідковує проблеми громади та пропонує варіанти їх вирішення [2]. Його робоче місце знаходиться на території старостинського округу, де він обирається.

Утім, в умовах формування ОТГ центрами старостинських округів автоматично визначаються населені пункти, які були центрами адміністративно-територіальних формувань місцевого рівня до реформи та на території яких розміщувалися органи місцевого самоврядування. Дослідження особливостей функціонування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня впродовж періоду незалежності свідчить про порівняно нижчий розвиток та складну соціально-економічну ситуацію у населених пунктах, на території яких не було органів самоврядування. Таким чином, при формуванні ОТГ такі населені пункти знову ж таки залишаються у становищі, коли їх представником у місцевому самоврядуванні є особа з іншого населеного пункту. Це суттєво ускладнить можливість формування ефективних комунікаційних зв'язків периферійних територій цього типу з центром. Попри те, що мешканців цих територій у місцевій раді представляють делеговані ними депутати, проте, зважаючи на меншу чисельність жителів, вони рідко можуть ефективно впливати на рішення щодо питань розвитку території.

Відтак різниця між типами периферій в ОТГ полягає у відмінних підходах до формування управлінських взаємодій з центром: якщо управлінські взаємодії населених пунктів, які є центрами старостинських округів, та центру відбуваються безпосередньо, то населених пунктів, які входять до складу старостинського округу з центром у іншій громаді, — через такі громади, тобто опосередковано. Тому можна стверджувати про складність та утруднений характер формування ефективної взаємодії центру та населених пунктів, які входять до складу старостинських округів з центром у іншій громаді.

ВИСНОВКИ

Таким чином, в умовах адміністративно-фінансової децентралізації дослідження формування та розвитку центро-периферійних взаємодій в ОТГ має зосереджуватися на ефективності реалізації політико-адміністративного управління територією в контексті забезпечення її розвитку як єдиного соціального та економічного простору, адже від ефективності реалізації функцій територіальної інтеграції залежить швидкість та особливості формування і концентрації інформаційних, комунікаційних та соціально-економічних центро-периферійних взаємодій.

Література:

1. Патицька Х.О. Теоретичні засади визначення центро-периферійних взаємодій в умовах соціально-економічної диференціації регіонального розвитку. Регіональна економіка. № 1 (95). 2020. С. 33—41.

2. Старости в об'єднаних громадах. Прес-центр ініціативи "Децентралізація". URL: <https://decentralization.gov.ua/starosta> (дата звернення: квітень 2020 р.).

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старост села, селища. Закон України № 1848-VIII від 9.02.2017 р. Відомості ВРУ. 2017. № 12. С. 134.

4. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України № 157-VIII від 5.02.2015 р. Відомості ВРУ. 2015. № 13. С. 91.

5. Про засади державної регіональної політики. Закон України № 156-VIII від 5.02.2015 р. Відомості ВРУ, 2015, № 13, с. 90.

6. Про стратегію сталого розвитку "Україна — 2020". Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р.

7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1.04.2014 р.

References:

1. Patyts'ka, Kh. O. (2020), "Theoretical principles of determining the centro-peripheral interactions in terms of socio-economic differentiation of regional development", *Rehional'na ekonomika*, vol. 1 (95), pp. 33—41.

2. Press center of the Decentralization initiative. (2020), "Elders in united communities", available at: <https://decentralization.gov.ua/starosta> (Accessed 20 Oct 2020).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine "On amendments to some laws of Ukraine regarding the status of village elders, settlements", *Vidomosti VRU*, vol. 12.

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On voluntary association of territorial communities", *Vidomosti VRU*, vol. 13.

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On the principles of state regional policy", *Vidomosti VRU*, vol. 13.

6. The President of Ukraine (2015), The Decree "On the strategy of sustainable development "Ukraine — 2020", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (Accessed 20 Oct 2020).

7. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), The Order "On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (Accessed 20 Oct 2020).

Стаття надійшла до редакції 22.10.2020 р.

www.economy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

Ефективна
ЕКОНОМІКА

Виходить 12 разів на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73