

## **Formation of the Concept of Development of ATU of Border Territories (Bulgaria - Ukraine - Moldova)**

**Vyacheslav Todorov<sup>1</sup>, Victoriya Yavorskaya<sup>2</sup>, Victor Khomutov<sup>3</sup>**

**Abstract:** The article considers conceptual approaches to the formation of the administrative and territorial structure in the border regions of Bulgaria, Ukraine and Moldova. As an example, the National Center for Regional Development of the Republic of Bulgaria is presented, whose activities are considered from the point of view of modern approaches to the formation of administrative and territorial structure.

**Keywords:** Bulgaria; Ukraine; Moldova; National Center for Regional Development of the Republic of Bulgaria

В постсоветских странах очень актуальным является проблема оптимизации административно-территориального деления территории. Эффективное решение вопроса возможно либо при разработке собственного варианта, либо при учете опыта передовых стран. К сожалению евроцентрические устремления стран сопровождаются механическим выполнением требований европейских институции. В лучшем случае учитывается опыт стран Восточной Европы. Для Украины и Молдовы такой является, прежде всего, Болгария.

Интерес к опыту административно-территориальной реформы (АТР) в Болгарии обусловлен комбинированием двух основных факторов – успешностью начатых еще в середине 1970-х годов реформ и наличием исторически сформированных ареалов компактного расселения болгар.

В контексте европейской интеграции стран регионализация это, прежде всего, наличие административно-территориальных структур различных таксономических уровней со своими этническими, политическими, социальными, экономическими и другими отличиями. Опыт старых стран-членов ЕС показывает, что наиболее эффективными административно-территориальными образованиями являются те, которые были сформированы

---

<sup>1</sup> PhD, Izmail State Liberal Arts University, Ukraine, Address: 12 Repin St., Izmail, Ukraine, Tel.: + 063 164 6921, Corresponding author: todorov\_sl@ukr.net.

<sup>2</sup> Izmail State Liberal Arts University, Ukraine, Address: Str. Repin 12, Izmail, 68600 Odessa Oblast, Ukraine.

<sup>3</sup> Izmail State Liberal Arts University, Ukraine, Address: Str. Repin 12, Izmail, 68600 Odessa Oblast, Ukraine.

с учетом историко-географической траектории (генетический подход) пройденной регионом.

Генетическая историко-географическая систематика расселения в противовес действующей административно-территориальной непосредственно связана с государственной региональной политикой, которая находится сейчас в стадии активного формирования. В настоящее время региональную политику все еще разрабатывают по административно-территориальному делению (АРК, области, отдельные города), и такой подход не соответствует европейским базовым регионам NUTS-II, рекомендованным Евросоюзом. На повестке дня официальная (утверждена законом) регионализация страны и соответствующая административно-территориальная реформа. Это обязательные условия вхождения Украины и Молдовы в европейское сообщество. Подчеркнем, что, будущие регионы будут представлять генетическую основу для систематики расселения страны. Переход от действующей административно-территориальной систематики расселения к генетической должен опираться на углубленный анализ современной территориальной организации населения и его историко-географических основ.

Первая удачная попытка выделения расселенческих сетей на историко-генетической основе и проведения на этой основе административно-территориальной реформы была сделана в Болгарии. Основным вкладом в обоснование этого подхода внес созданный в середине 1960-х годов Институт районного и территориального планирования (ИРТП). На постсоциалистическом этапе он переименован в национальный центр регионального развития (НЦТР) Министерства регионального развития и благоустройства, был создан в середине 1960-го года.

Ключевая целевая установка каждой реформы - для чего она проводится и чего ожидать от нее обществу и каждому человеку. Опыт таких реформ показывает, что определяющим фактором их проведения является приближение услуг к человеку и обеспечения финансовой независимости территориальных общин. Достижение этой цели является очень сложным вопросом не только в постсоциалистических странах, но и в постиндустриальных странах Западной Европы. Ситуация сглаживается развернутой системой «финансового выравнивания» регионов и дотации на различные виды деятельности, прежде всего на развитие агропромышленного комплекса.

Основной стержневой идеей этого научного центра стала концепция «поселенческих систем». *Поселенческие системы* рассматривались как объединение населенных мест – социальный организм, в который они объединены общностью производственной деятельности, обслуживания и транспортной системы. Связи между ними рассматривались как единое целое, при решении общественно-экономических, градостроительственных и

культурных проблем. Управление формированием и развитием поселенческих систем необходимо осуществлять комплексно, с учетом всех факторов. Они предлагали рассматривать поселенческую сеть со всеми связями и проблемами, которые могут регулироваться и управляться. Для того периода они предложили некоторые новшества, к которым современная украинская общественная география только подходит. Поселенческая сеть является результатом исторического развития, которая может корректироваться программами, направленными на удовлетворение различных потребностей человека. Она ограничена конкретной территорией, в границах которой осуществляется комплексное развитие. Интеграция поселений проходит более интенсивно при наличии конкретно определенных границ в рамках территориального объединения.

Формирование поселенческих систем, по мнению сотрудников института территориального устройства и архитектуры, обусловлена необходимостью иерархической территориальной организации единой системы комплексного общественного обслуживания, которая была элементом Национальной программы повышения материального и культурного благосостояния народа. В 1977 г. завершена функциональная типизация поселенческих систем, как нового типа общин.

Функциональный тип «поселенческих систем» является основной интегральной, в основу которой положены 13 критериев и показателей. Их характеристикой комбинация определяет административную, демографическую, хозяйственную и административно-территориальную характеристику всей общины. Концепция «поселенческих систем» была отмечена на совещании институтов стран СЭВ (1980 г.), занимающихся оптимизацией территориального устройства, как лучший на тот момент проект перспективного развития поселенческих поселений (Devedzhiev, 2011).

Эта система просуществовала всего три года и была отменена с мотивировкой как «ограничивающая ведущую роль Партии». При этом в этот период в социалистической Болгарии проводилась самая эффективная социальная политика. Однако необходимо отметить, что наибольшие инвестиции в социальную сферу шли в окружные центры. Именно этот факт во многом обусловил дискредитацию концепции. При этом очень важно, что в Болгарии поменяли только термин – вместо «поселенческие системы» вернули старый «общины».

Это означало отказ от цели – создание устойчивой жизненной среды в населенных местах. В настоящее время минимизировано влияние межпоселенческой интеграции, которая вместо минимизации миграционного потока из маленьких и периферийных поселений в города, привела к ее увеличению. После увеличения доли людей в детородном возрасте в областных центрах, в них значительно уменьшился прирост населения. В

конце XX – начале XXI столетия количество умерших превышало количество родившихся. Как результат негативных тенденций необходимо рассматривать уменьшение численности населения Болгарии на 1597 тыс. чел. за период с 1985 по 2010 год. Сегодня 186 населенных мест, внесенных в государственный классификатор, не имеют населения, в 427 – население до 10 чел., в 703 – от 11 до 50 чел., а в 537 – от 51 до 100 чел. В таких местах нет школ, учреждений здравоохранения и другой обслуживающей инфраструктуры. Плотность населения Юго-Восточной и Северо-Западной Болгарии, а также периферийных территории других областей, составляет 10 – 15 чел. на кв. км.

То есть, Болгария осталась без государственных территориально-устройственных документов, которые были направлены на минимизацию последствий депопуляции (дословно «обезлюднение») населения регионов, диспропорции в системе «центр - периферия». Современный НЦТР за 30 лет не разработал не одного проекта территориального устройства, что увеличило негативные тенденции социально-экономического кризиса в стране.

В отличие от Украины реформы в Болгарии проходили эволюционно. Это касается, прежде всего, границ территориальных образований. Вначале были установлены относительно устойчивые границы основных городов (София, Варна, Бургас, Стара Загора и т.д.). Однако они слабо влияли на реформу, т.к. границы городов является результатом их историко-географического развития. Остальные территориальные общности с изменяющимися границами, в том числе благодаря слабо выраженному социально-экономическому и районообразующему влиянию.

Опыт Болгарии показывает, что административно-территориальное устройство является инерционной системой, для сохранения постоянного позитивного влияния которой на жизнедеятельность общества необходимо эффективно управлять процессами как государства в целом, так и отдельных административных единиц. То есть, без эффективного местного самоуправления, которое отвечало бы социально-экономическое и культурное развитие, невозможно развитие государства.

Период до 1990 года был самым плодотворным в развитии Центра. В это время создан Единый территориально-устройственный план (ЕТУП), получивший положительные оценки на государственном и международном уровне. Параллельно институт разработал территориальные планы Причерноморского и Дунайского регионов, планирных и полупланирных районов.

Разработаны основные положения развития системы комплексного общественного обслуживания, решены ряд научных и практических задач и формируются методологические подходы к территориальному и поселенческому устройству. Они были положены в основу некоторых нормативных актов правительства.

ЕТУП был разработан в нескольких интегрированных направлениях: «Работа», «Местожителство», «Отдых», «Общественное обслуживание», «Техническая инфраструктура», «Поселенческая сеть», «Природная среда», «Культурное наследие», «Нормативы». Параллельно с этим разрабатывались градостроительные планы некоторых городов, в том числе научные и практические экспериментальные разработки градостроительных планов.

Общая численность сотрудников учреждения превышало 300 человек. Тут работают архитекторы, инженеры-землеустроители, экономисты, географы (в Болгарии отдельно выделяют экономико-географов), агрономы, биологи, геологи и другие. Такой подбор кадров обусловлен мультидисциплинарным характером решаемых задач.

На современном этапе НЦТР возглавляется профессор, доктор архитектуры Веселина Троева. Центр проводит свою деятельность по четырем основным направлениям: стратегическое планирование, устройственное планирование (создание и изменение границ административно-территориальных единиц), разработка и обслуживание геоинформационных систем и баз данных.

Основными экспертами НЦТР являются архитекторы Петко Еврев и Стойчо Мотев (направление «Региональные анализы городское планирование, устройство территорий, туризм»), географ Димитар Димитров (Региональные анализы, демография, социальный сервис, жилищная политика), экономист Стойко Дошеков (Региональные экономические анализы и социальный сервис) и другие.

Для проведения эффективной фундаментальной реформы, которая должна была оформить переход от существовавших общин к поселенческим системам, КНИПИТУГА, кроме обоснованных поселенческих систем, предложил на утверждение Совету Министров следующие документы:

- Национальная программа непрерывного и поэтапного жилищного программирования;
- Национальная программа территориального развития отдыха и туризма;
- демографический прогноз изменения населения страны в разрезе округов, поселенческих систем и населенных мест;
- единую нормативную систему территориального и поселенческого устройства, нормативы на национальном и окружном уровне;
- Национальная программа Единого комплексного общественного устройства;
- Национальная программа развития технической инфраструктуры;
- функциональна типизация поселенческих систем страны и другие.

Сейчас более подробно рассмотрим особенности предлагаемых в Украине и Молдове вариантов административно-территориальной реформы и возможность учета в них наработок НЦТР Болгарии.

В современной Украине достаточно сложная система административно-территориального устройства (АТУ). Сейчас около 11000 единиц базового уровня, которые представлены сельскими и городскими советами, 488 районов. Отдельно следует отметить около 170 городов областного подчинения, о которых ничего не говорится в Конституции Украины. Всего в стране около 27 000 сел, то есть где-то в 16 000 сел фактически нет власти, у них не предоставляются никакие административные услуги. С конца 2000-х годов в Украине обсуждается вопрос проведения административно-территориальной реформы. Предлагается трехуровневая система: базовый уровень - это территориальная община, субрегиональный - «уезд» и региональный - регион. Для понимания смысла возможных изменений проанализируем соотношение предложенного варианта с существующим административно-территориальным устройством (АТУ). Территориальная община - административно-территориальная единица, образованная на базе одного или нескольких поселений, в пределах которой проживает не менее 5000 жителей по доступности административного центра общины для жителей поселений, расположенных в ее пределах (3). Предполагалось возможность создания общин с меньшей численностью населения (минимум 1500 жителей) в регионах с плотностью сельского населения ниже в два или более раза, чем средняя плотность сельского населения Украины.

Особенности транспортной инфраструктуры Украины и ее низкое качество делают главным фактором доступности не расстояние, а час.

Законодательно закреплённая добровольность объединения территориальных общин создает предпосылки для злоупотреблений и коррупции. Так, анализ предложенного варианта объединения общин показал, что в нем присутствует элемент политических договоренностей. Для того, чтобы избежать такой ситуации необходимо законодательно прописать условия по которым населенный пункт может стать административным центром того или иного ранга.

Анализ методов и мероприятий реализации предложенного варианта реформ позволяет сфокусироваться на некоторых ключевых аспектах:

- административно-территориальная реформа и особенности ее проведения не регламентированы ни Конституцией Украины и соответствующим профильным Законом Украины;
- передача административных полномочий не сопровождается передачей законодательно закреплённых финансовых полномочий на уровень

территориальных общин, что делает невозможным выполнение возложенных на функции;

- идея добровольного объединения территориальных общин не может быть эффективной если она и в дальнейшем будет проводиться фактически в вакууме, при отсутствии стратегии реформирования Украины на районном, областном и региональном уровне (при условии того что они будут сохранены в новом АТУ);

- отсутствие нормативов формирования предопределяет создание территориальных общин, которые в разы отличаются между собой за территорией, населением, демографическим потенциалом, социально-экономической эффективностью, сохранением традиционных элементов материальной и духовной культуры населения и другими характеристиками, что априори делает совершенно разными предпосылки (стартовые условия) развития новообразованных административно-территориальных единиц (АТЕ);

- в процессе «добровольного» объединения общин не учтен этнонациональный фактор, что особенно актуально для регионов с компактным расселением этнических групп, и ставит под угрозу сохранение и развитие их материальной и духовной культуры;

- предложенные подходы не приближают, а отдаляют человека от услуг и при качестве украинских дорог делает практически невозможным получение специфических услуг в различных сферах жизнедеятельности населения;

- за рамками децентрализации власти находятся процессы оптимизации деятельности в государственных и акционерных монополиях, определяющих комфортность жизнедеятельности населения на уровне территориальных общин и т.д.

На этапе обсуждения и дальнейшего внедрения находится проект реформирования АТУ Молдовы. Предлагается разделить страну по территориальному принципу – на центральный, восточный, южный, северный регионы и гагаузскую автономию. Центрами региональных образований должны стать Кишинев, Тирасполь, Кагул, Бельцы и Комрат соответственно. Ключевой вопрос – куда войдет современный Тараклийский район, который является ареалом компактного расселения болгар. Вариантов два - вхождение в состав региона с центром в городе Кагул или вхождение в состав гагаузской автономии (Cornea, 2014, p. 12). Эта ситуация является реальным проявлением этнонационального фактора – не смотря на желание руководства Молдовы присоединить Тараклийский район к территориальному объединению с центром в городе Кагул, жители этого района хотят войти в состав Гагауз-Ери. Благодаря этому надеются сохранить свою этническую идентичность.

Приведенный обзор завершим следующими основными положениями. Национальный центр регионального развития на период своего существования под разными названиями разработал много планов развития регионов, областей, территориальных общин. Однако наиболее прогрессивной была концепция «поселенческих систем», которая предусматривала не только создание административно-территориальных единиц на базе исторически сформированных образований, но и его сопровождение комплексными программами развития различных сфер жизнедеятельности населения. После ликвидации поселенческих систем и возвращения к территориальным общинам, развитие которых является только результатом историко-генетического развития, очень быстро был минимизирован потенциал развития. Лакмусовой бумагой неблагоприятного развития стали негативные демографические процессы. Из всего сказанного, можем сделать основной вывод, что без реально осуществляемой программы комплексного развития потенциальных новых административно-территориальных единиц различных уровней в Украине и Молдове нецелесообразно проводить реформы.

Учитывая, что в украинской и молдавской науке только выходят на идеи, которые были сформированы в Болгарии еще в начале 1970-х годов, опыт административно-территориальной реформы в этой стране может стать важным фактором двухсторонних отношений.

## **References**

Devedzhiev, M. (2011). *Problems on the territory-device plan in Bulgaria/Проблеми на териториално-устройственото планиране в България//Геополитика: списание за геополитика, геостратегия & анализи*. Access Mode: <https://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika/113-2011/broi4-2011?layout=>.

(2015) Law of Ukraine On Voluntary Association of Territorial Communities/Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»//*Відомості Верховної Ради*, № 13 ст. 91.

Cornea, S. (2014). The Territorial – Administrative Delimitation of Bulgaria and its Lessons for Moldova. *Journal of Danubian Studies and Research*, Vol. 4, No. 2, pp. 7 – 15.