

УДК 352/354

**ПРОБЛЕМАТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО  
УСТРОЮ В СУЧАСНИХ ТЕОРІЯХ ДЕРЖАВНОГО Й  
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ****Кахович О.О., к.н.держ.упр.****Квактун О.О., к.е.н.****Мащенко С.О., к.е.н.***Придніпровська державна академія будівництва та архітектури*

Сучасна адміністративно-територіальна система не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів територіального управління не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Реформування адміністративно-територіального устрою є основною складовою адміністративно-територіальної реформи, яка спрямована забезпечити ефективність системи управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних рівнів для забезпечення підвищення рівня життя кожного громадянина. Адміністративно-територіальний устрій держави є одним із чинників забезпечення територіальної цілісності держави, її динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку та національної безпеки. Метою статті є характеристика проблематики адміністративно-територіального устрою в сучасних теоріях державного й територіального управління. У статті визначено основні недоліки існуючої системи адміністративно-територіального устрою України. Виокремлено внутрішні і зовнішні причини необхідності зміни адміністративно-територіального устрою. В ході дослідження було визначено, що вітчизняні науковці підтримують необхідність реформування адміністративно-територіального устрою. У статті проведено аналіз сучасних теорій формування адміністративно-територіального устрою. На основі аналізу було визначено трирівневу, дворівневу моделі адміністративно-територіального устрою та модель базового рівня.

**Ключові слова:** територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій, реформування, органи територіального управління

UDC: 352/354

**PROBLEMATICS OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL  
SYSTEM IN MODERN THEORIES OF THE PUBLIC AND  
TERRITORIAL ADMINISTRATION****Kakhovich O.O. PhD in Publ.Admin. Sc.****Kvaktun O.O. PhD in Economics****Mashchenko S.O. PhD in Economics***Dniprovsk State Academy of Civil Engineering and Architecture*

The modern administrative-territorial system dissatisfies the necessities of society. Functioning of organs of territorial management does not provide creation and support

---

© Кахович О.О., к.н.з держ.упр., Квактун О.О., к.е.н., Мащенко С.О., к.е.н., 2016

of favorable vital environment, necessary for all-round development of man, his self-realization, protection of his rights, grants to the population high-quality and accessible administrative, social and other services on corresponding territories. Reformation of administrative-territorial device is the basic component of administrative-territorial reform. This reform is directed to provide efficiency of control system by territory, to put in order the relations of different levels of public authorities in an order to provide the increase of standard of living of every citizen. Administrative-territorial system is one of factors of providing of territorial integrity of the state, its dynamic, balanced socio-economic development and national safety. The purpose of the article is description of problems range of administrative-territorial system in the modern theories of public and territorial administration. The basic problems of Ukraine's administrative-territorial system were defined in the article. Internal and external reasons of necessity of change of administrative-territorial system are accentuated. It was detected during research the Ukrainian scientists support the necessity of reformation of administrative-territorial system. The analysis of modern theories of administrative-territorial system's forms is conducted in the article. On the basis of analysis the three-level, two-level models of administrative-territorial system, and also model of base level were identified.

**Keywords:** territorial system, administrative-territorial unit, administrative-territorial system, reforming, local public administration

**Актуальність проблеми.** Сучасна адміністративно-територіальна система не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів територіального управління не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Реформування адміністративно-територіального устрою є основною складовою адміністративно-територіальної реформи, яка спрямована забезпечити ефективність системи управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних рівнів для забезпечення підвищення рівня життя кожного громадянина.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Дослідженням питань адміністративно-територіального устрою присвячували праці значна кількість науковців, зокрема О.В. Батанов, Ю.І. Ганущак, П.В. Жук, В.С. Куйбіда, І. Й. Магновський, М. П. Орзіх, З.О. Сірик, М.І. Фащевський, Н.В. Фоміцька, Ю.П. Шаров, В.С. Штефан та інші. Результати аналізу наукових праць вітчизняних дослідників свідчать

про підтвердження необхідності реформування адміністративно-територіального устрою України. Однак питання раціональної перебудови адміністративно-територіального устрою та налагодження функціонування органів територіального управління потребують ретельного дослідження.

**Метою роботи** є характеристика проблематики адміністративно-територіального устрою в сучасних теоріях державного й територіального управління.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Адміністративно-територіальний устрій держави представляє собою поділ території держави на систему територіальних одиниць різного рівня, відповідно до яких утворюються місцеві органи державної влади і управління. Він є одним із чинників забезпечення територіальної цілісності держави, її динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку та національної безпеки.

Територіальний устрій України визначається Розділом 9 Конституції України. Зокрема у статті 132 зазначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

В Україні існує трирівневий адміністративно-територіальний устрій: вищий рівень – області, Автономна Республіка Крим, міста Київ і Севастополь, які мають спеціальний статус; середній рівень – райони і міста обласного підпорядкування; нижчий рівень – райони в містах, міста районного підпорядкування, села, селища.

Одним із суттєвих недоліків сучасної адміністративно-територіальної системи України є її надмірна подрібненість. Це не дозволяє за наявного фінансово-економічного, інституційного та кадрового потенціалу:

- забезпечити покращення якості адміністрування на місцях;
- максимально наблизити адміністративні послуги до населення;
- забезпечити економічний розвиток територій.

За розрахунками фахівців, співвідношення між одиницями першого і другого рівнів адміністративно-територіального устрою України

становить 1:20, а з урахуванням міст республіканського і обласного значення – 1:26. Між одиницями другого і третього рівнів – 1:60. З огляду на недостатність фінансової, економічної і адміністративної самостійності середньої та нижньої ланок місцевої влади таке співвідношення є малоефективним [10].

Серед недоліків існуючої системи адміністративно-територіального устрою України виокремлюють наступні:

- концентрація повноважень та ресурсів навколо центральних органів виконавчої влади;
- централізоване адміністративно-територіальне управління, що стримує розвиток самоврядування одиниць адміністративно-територіальної системи України;
- законодавчу неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць;
- розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Крім зазначених недоліків системи адміністративно-територіального устрою України деякі дослідники виокремлюють внутрішні і зовнішні причини необхідності зміни адміністративно-територіального устрою України. Серед внутрішніх причин Фоміцька Н.В. виокремлює наступні [1]:

- диспропорції у розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- неоднакова доступність населення у отриманні різного роду послуг;
- нерівномірність фінансування адміністративно-територіальних одиниць;
- складний механізм взаємодії місцевих органів влади;
- недосконалість побудови органів місцевого самоврядування.

Крім внутрішніх існують ще зовнішні причини, до яких належать наступні [1]:

- доведення існування в Україні наукової школи з державного управління та здійснення реформ в державі на науковій основі;
- дотримання положень ратифікованих в Україні європейських нормативно-правових актів;
- підтримання іміджу демократичної;

- держави дотримання основних стандартів адміністративно-територіального устрою держав ЄС.

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України [2] однією з ключових реформ визначено реформування системи державного управління. Нова модель територіальної влади повинна ґрунтуватися на засадах децентралізації, забезпеченні спроможності місцевого самоврядування, реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципах субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Низка науковців наголошують на необхідності використання досвіду країн Європи. Зокрема, Штефан В.С. пропонує враховувати досвід європейських держав, які здійснюють управління розвитком територій. Насамперед, на думку науковця, в організації місцевого самоврядування корисним є досвід Франції.

За державним устроєм Франція – унітарна держава складного типу. Має три рівні адміністративно-територіального устрою: регіон, департамент, муніципалітет. До її складу входять 27 регіонів, 101 департамент, майже 37 тис. комун. У Франції застосована централізована муніципальна модель. Округи та кантони є адміністративно-територіальними одиницями проміжного рівня, які представляють центральну владу. Окрім того, держава має упорядковану законодавчу базу регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою [3].

У Раді Європи вважають, що адміністративно-територіальну реформу варто проводити шляхом укрупнення. На думку європейських експертів, адміністративно-територіальна реформа може сприяти зміцненню громади, для чого треба визначити площу одиниці, яка відповідатиме її функціям та повноваженням. Існуючі місцеві громади будуть об'єднані у більші муніципальні утворення, а кількість районів скоротиться. Це надасть можливість муніципалітетам займати більшу площу та виконувати більше функцій, які закріплені за районами. Таким чином, менша кількість укрупнених районів будуть стратегічними одиницями з покладеними на них функціями, які повинні здійснюватися відповідно до стандартів на великій території із великою спроможністю. Це дозволить забезпечити ефективність системи розподілу ресурсів, підпорядкованості та

ефективності послуг, шляхом розподілу функцій між місцевим самоврядуванням та державною адміністрацією.

Вітчизняні науковці підтримують необхідність реформування. І розглядають цю можливість за трирівневим або дворівневим типом моделі адміністративно-територіальної системи держави.

Наприклад, Жук П.В. пропонує закріпити трирівневу модель системи адміністративно-територіальних одиниць, яка повинна мати наступний вигляд [4]. Нижчому рівню самоврядування відповідатимуть адміністративно територіальні одиниці – територіальні громади: сільські (у разі входження тільки сільських поселень), селищні (у разі входження селищних, або селищних і сільських поселень), міські (у разі входження міських, або міських, селищних і сільських поселень) територіальні громади.

Середній рівень адміністративно-територіального поділу становитимуть райони, територія яких складатиметься з територіальних громад, розташованих у їх межах. Міські територіальні громади з чисельністю мешканців понад 150 тис. при цьому можуть поєднувати компетенції адміністративно-територіальних одиниць рівня району і міської територіальної громади.

Вищий рівень адміністративно-територіального поділу відповідатиме областям, Автономній Республіці Крим та Києву, як місту зі спеціальним статусом.

Для оптимізації структури місцевого самоврядування Матвієнко А.С. пропонує сформувати дворівневу систему адміністративно-територіального устрою [5].

Перший, так званий, базовий рівень територіальної організації держави представляють райони. Їх орієнтовну кількість складає 900 одиниць.

Другий рівень представляють області. Крім того, дослідник пропонує надати містам статусу району (100–800 тис. осіб) та області (понад 800 тис. осіб), що буде закріплено у Конституції та відповідних законах України. Завдяки цьому мегаполіси будуть виведені зі складу області, що дозволить зменшити диспропорції між нинішніми областями щодо кількості населення [5].

Система адміністративно-територіального устрою має служити основою для побудови ефективної публічної влади та для забезпечення гармонійного розвитку суспільства. Деякі дослідники пропонують розглядати її у контексті існуючої системи організації влади та з

урахуванням необхідності досягнення високого рівня соціально-економічного розвитку регіонів [6].

Магновський Й.І. наголошує на залежності адміністративно-територіального поділу території держави не лише від соціально-економічних факторів, а і від інтересів організації системи влади, акцентуючи увагу на історично зумовлених причинах утворення адміністративно-територіальних одиниць. «Історично адміністративно-територіальний устрій виник як механізм управління територіями держави і населенням, яке на них проживало. І цю функцію він виконує і донині». Дослідник виокремлює необхідні умови реформування адміністративно-територіального устрою, а саме: вирішення питань підвищення ефективності системи управління, покращення діяльності його апарату та скорочення витрат на його утримання [7].

Дехто з вітчизняних науковців, зокрема Ганущак Ю.І., Куйбіда В.С., Фащевський М. І., схиляються до думки про необхідність проведення реформування лише на базовому та субрегіональному рівні. На думку Ганущак Ю.І. [8], реформування адміністративно-територіального устрою повинно ґрунтуватися на моделюванні нових адміністративно-територіальних одиниць за соціально-економічним підходом формування громад. Такий варіант передбачає об'єднання поселень навколо центрів економічної діяльності. При визначенні меж таких громад необхідно забезпечувати, по-перше, неперервність та повноту заповнення простору; по-друге, відсутність анклавів та ексکلавів; по-третє, нерозривність території області як адміністративно-територіальної одиниці; по-четверте, співвимірність площ новоутворених громад; по-п'яте, нерозривність сільських рад, як найстійкіших утворень.

Подальший розвиток системи територіального управління та територіальної організації влади в Україні залежить від формування спроможних територіальних громад. Сам процес їх формування дослідник представляє у триетапній моделі. На першому етапі необхідно визначити потенційні адміністративні центри майбутніх спроможних територіальних громад (це можуть бути міста обласного значення та районні центри). На другому етапі визначається зона доступності населених пунктів до адміністративного центру спроможної територіальної громади (ця зона має складати від 20 км до 25 км по автошляхах з твердим покриттям). На

третьому етапі визначається адміністративний центр з населених пунктів, які розташовані за межами зони доступності [9].

Формування дієздатних громад може відбуватися за трьома варіантами.

В першому варіанті існуючі райони служитимуть адміністративно-територіальними одиницями базового рівня. В цьому випадку залишаються без змін існуюча соціальна мережа, центри надання адміністративних послуг та мережа державних органів. Зміни в місцевих органах публічної влади будуть зведені до перевodu службовців з районної державної адміністрації до органу місцевого самоврядування базового рівня.

Другий варіант передбачає радикальну зміну адміністративно-територіального устрою. В основу даного підходу закладено принцип добровільного об'єднання територіальних громад. В результаті буде створено 1300–1400 територіальних громад, з яких 177 – на базі міст обласного значення. У містах обласного значення мережа закладів та кількість службовців органів місцевого значення не зміниться. В інших територіальних громадах необхідно буде створити нову інфраструктуру соціальної сфери, державних органів та сформувати нові адміністративно-управлінські апарати як органів місцевого самоврядування, так і органів державної влади.

За третім варіантом необхідно провести розукрупнення районів, в яких має проживати не менше 10 тис. осіб, і створити на базі існуючих кількох додаткових одиниць. Нова територіальна громада, створена на основі населеного пункту, що не є районним центром, може утворитися лише за умови наявності на її території всієї необхідної інфраструктури та фінансових ресурсів у її бюджеті для утримання. Перевагою даної моделі є досить швидкі темпи її реалізації оскільки такий підхід потребує внесення змін лише до окремих статей Конституції України, а не перегляду цілих її розділів [5].

В аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень «Модернізація адміністративно-територіального устрою України: політичний вимір» основою модернізації адміністративно-територіального устрою України визначено необхідність створення нового четвертого рівня – регіонально-адміністративного округу [10]. Запропонований рівень об'єднуватиме декілька областей, які мають



спільні господарські, історичні і культурні зв'язки. Регіонально-адміністративний округ буде володіти значною частиною повноважень в питаннях економічного розвитку, збору податків, формування бюджету та реалізації соціальних програм. Для ефективного виконання покладених на округ повноважень необхідно дотримуватися принципу субсидіарності, що зумовить [10]:

- надання широких повноважень регіонально-адміністративним округам, областям і районам в питаннях економічного розвитку та транспортної інфраструктури, формування та реалізації програм соціального розвитку, збору податків;

- необхідність самостійного наповнення місцевих бюджетів, а не через перерозподіл фінансових ресурсів та дотації центральними органами влади;

- зменшення кількості базових територіальних громад шляхом об'єднання існуючих громад, що повинне забезпечити кількісну однорідність населення на найнижчому адміністративно-територіальному рівні.

Проаналізовані сучасні теорії формування адміністративно-територіального устрою можна згуртувати у такі групи:

Перша група (трирівнева модель). Підтримуються прихильниками укрупнення системи адміністративно-територіального устрою держави, які наполягають на збереженні її трирівневої структури.

Друга група (дворівнева модель). Підтримуються прихильниками укрупнення системи адміністративно-територіального устрою держави, які наполягають на формуванні дворівневої структури.

Третя група (модель базового рівня). Прихильники акцентують увагу на необхідності реформування середнього та базового рівня адміністративно-територіального устрою.

Ми схилиємося до думки про те, що раціональна та успішна реалізація адміністративно-територіального реформування України буде залежати від можливості застосувати інтегральний підхід до формування і реалізації державної політики у правовій та організаційній сферах. При реформуванні адміністративно-територіального устрою України та її регіонів потрібно застосувати науковий підхід, щоб враховувати та нейтралізувати чинники, які спричиняють неприйняття минулого досвіду реформування. Щоб попередити прорахунки в процесі

реформування, застосування механізму упорядкування адміністративно-територіального устрою має проходити з врахуванням історичних засад його побудови, а не лише опираючись на зарубіжний досвід [11].

Орзіх М.П. зауважує, що для удосконалення адміністративно-територіальної системи на науково-системних принципах необхідно застосувати структуровану модель адміністративно-територіального устрою [12].

Запропонована модель передбачає наявність основних адміністративно-територіальних одиниць (ОАТО), до яких належать регіони та територіальні округи; факультативні адміністративно-територіальні одиниці (ФАТО), які включають екологічні зони, прикордонні зони, зони територіальної оборони та режимні територіальні одиниці; основні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці (САТО), до складу яких входять міста з районним розподілом самоврядних територій, міста з районним розподілом територій, міста без районного розподілу, селища, райони та сіла; факультативні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці, до яких належать області, міста-курорти, гірські населені пункти, селища, зони зі спеціальним економічним режимом.

Запровадження в практику державного управління розвитком регіонів України стандарту NUTS забезпечить одразу декілька переваг для планування та реалізації можливих напрямків переформатування територіального устрою. Саме стандарт NUTS, наголошує дослідник, дасть змогу довести хибність багатьох тверджень щодо необхідності федералізації України і разом з тим дозволить сформувати ефективну модель регіональної організації влади [13].

**Висновки.** Удосконалення системи адміністративно-територіального устрою є завданням комплексного управлінського механізму, який повинен містити усі структурні елементи загального механізму державного управління, які спроможні впливати на територіальний аспект управлінської діяльності [14].

В юридичному сенсі територіальний устрій – це не тільки внутрішня організація держави з поділом її території на складові частини, а її матеріальна основа та просторові межі публічної влади. Це системне явище, яке не витримує розпорошення. Механізм упорядкування адміністративно-територіального устрою має

ґрунтуватися не лише на зарубіжному досвіді, а і з урахуванням минулого досвіду реформування. Забезпечення реалізації цілей реформування територіального устрою неможливо досягти без публічного адміністрування. Питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом. [15]. Реалізація подальших кроків щодо реформування адміністративно-територіальної системи потребує розроблення і прийняття відповідних нормативних актів. Насамперед, необхідно прийняти Закон «Про адміністративно-територіальний устрій», який визначатиме основні засади державної політики в цій сфері, затвердить конструкцію адміністративно-територіального устрою, визначатиме особливості визначення меж населених пунктів, процедури внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Фоміцька Н. В. Причини для зміни адміністративно-територіального устрою України / Н. В. Фоміцька. // Державне будівництво. - 2011. - № 1.
2. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» від 12 січня 2015 р. №5/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
3. Штефан В. С. Досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою / В. С. Штефан // Проблеми законності. - 2014. - Вип. 125. - С. 184-192.
4. Жук П. В. Актуальні завдання та шляхи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. / П. В. Жук // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. - 2015. - Вип. 1. - С. 20-25.
5. Матвієнко А.С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія / А.С. Матвієнко. — К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. — 376 с
6. Тур О. В. Теоретичні аспекти визначення складових адміністративно-територіального устрою України / О. В. Тур // Моделювання регіональної економіки. - 2014. - № 1. - С. 150-156.

7. Магновський І. Й. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України як один із основних складових забезпечення прав і свобод людини та громадянина. / І. Й. Магновський // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. - 2008. - Вип. 20. - С. 58-66.
8. Моделювання адміністративно-територіальних одиниць як етап підготовки реформи адміністративно-територіального устрою. / Ю. Ганущак // Ефективність державного управління. Збірник наукових праць. – 2014. – Вип. 38. - с. 316- 324
9. Власюк О. С. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України. / О. С. Власюк // Регіональна економіка. - 2015. - № 3. - С. 16-23.
10. «Модернізація адміністративно-територіального устрою України: політичний вимір» : аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/979/>.
11. Зелінська Н. Аспекти комплексного взаємовпливу складових механізму державного управління упорядкуванням адміністративно-територіального устрою України на регіональному рівні. / Н. Зелінська // Актуальні проблеми державного управління. - 2016. - Вип. 1. - С. 46-50.
12. Орзіх М. П. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України./ М.П. Орзіх // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Випуск 26.– с. 18-24.
13. Сірик З. О. Європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою. / З. О. Сірик // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. - 2015. - Вип. 3. - С. 49-54.
14. Верещук І. Демократичний механізм удосконалення системи адміністративно-територіального устрою в Україні. / І. Верещук // Публічне управління: теорія та практика. - 2014. - Вип. 3. - С. 51-57.
15. Конституційний Суд: Рішення від 13.07.2001 № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України від 03.08.2001 2001 р., № 29, стор. 162, стаття 1327, код акту 19478/2001.