

### **Теоретичні аспекти визначення складових адміністративно-територіального устрою України**

*Статтю присвячено узагальненню підходів до визначення сутності поняття “адміністративно-територіальний устрій” та обґрунтуванню на цій основі складових його трактування у сучасних умовах.*

*The article is devoted to generalization of approaches to definition for the “administrative-territorial structure” concept essence and justification of the concept understanding in the modern context.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, територіальна організація влади, місцеве самоврядування, соціально-економічний розвиток

**Вступ.** Адміністративно-територіальний устрій будь-якої держави виступає базисом для здійснення повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування. Тобто поділ країни на окремі територіальні утворення передусім покликаний створити основу для якісного та своєчасного отримання населенням необхідних публічних послуг. Таким чином, від підходів до формування адміністративно-територіального устрою залежить якість життя населення, зокрема, та рівень соціально-економічного розвитку певної території загалом. У зв'язку з цим створення базису для сучасного трактування системи адміністративно-територіального устрою України є актуальним завданням, що потребує науково обґрунтованих рішень.

Проблемі недосконалості адміністративно-територіального устрою та необхідності його реформування як основи підвищення рівня соціально-економічного розвитку присвячено, зокрема, праці таких вчених, як В. Бабаєв, З. Варналій, Ю. Ганущак, В. Гриневич, А. Доценко, А. Заєць, Ю. Карпінський, І. Кресніна, А. Павлюк. Питання необхідності раціональної територіальної організації влади та формування засад для ефективного здійснення місцевого самоврядування розглядалися у роботах таких дослідників, як В.Геєць, Л. Приполова, О. Ребар, О. Скрипнюк, Н. Шпортюк та

ін. Поряд з цим недостатню увагу у зазначених дослідженнях присвячено доцільності розгляду удосконалення адміністративно-територіального устрою як необхідної передумови підвищення ефективності місцевого самоврядування та формування на цій основі заходів з підвищення рівня регіонального розвитку.

**Постановка завдання.** Метою статті є узагальнення підходів до визначення сутності поняття “адміністративно-територіальний устрій” та обґрунтування на цій основі складових його трактування у сучасних умовах

**Результати.** Аналіз існуючих підходів до визначення змісту поняття “адміністративно-територіальний устрій” дозволив констатувати доцільність його розподілу на окремі складові. У якості підтвердження цієї думки необхідним вбачається наведення розуміння цього поняття різними дослідниками. Так, Енциклопедією сучасної України пропонується наступне визначення: “адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям” [1].

За визначенням Ю. Карпінського “адміністративно-територіальний устрій — це законодавчо закріплена система поділу держави на територіальні утворення, відповідно до яких здійснюється організація та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування” [2].

Відповідно до проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України” поняття, що аналізується, запропоновано розуміти таким чином: “це обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини - адміністративно-територіальні одиниці, з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави.” [3]

Колектив авторів [4] вважає, що “Адміністративно-територіальний поділ - це система адміністративно-територіальних одиниць, кожна з яких – просторова основа діяльності місцевих органів влади. Адміністративно-

територіальний поділ є інструментом збалансування інтересів центру та регіонів”.

Існує думка, що адміністративно-територіальний устрій є формою територіального устрою, який згідно зі статтею 132 Конституції України “ґрунтується на засадах цілісності та єдності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, із врахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій” [5].

Також можна зазначити, що “адміністративно-територіальний устрій – це внутрішня територіальна організація держави, яка зі зміною умов певним чином змінюється у просторі” [6]. До територіальної організації держави належать політико-територіальна та адміністративно-територіальна організації. Адміністративно-територіальна організація передбачає наявність таких складових, як адміністративно-територіальний поділ та адміністративно-територіальний устрій. Адміністративно-територіальний поділ можна розуміти як “внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям” [7]. Устрій запропоновано розуміти у якості результату процесу державотворення, що враховує такі складові, як поділ території на окремі утворення та формування засад якісного управління ними, яке є неможливим без раціонального розподілу повноважень між центральними й місцевими органами влади.

Взагалі під територіальним устроєм будь-якої держави більшість науковців пропонує вважати “офіційно (конституційно, законодавчо) встановлену систему територіальних і функціональних елементів та ієрархічних зв’язків, функцією якої є формування просторової структури публічної влади в державі” [7].

Отже, можна зробити висновок, що систему адміністративно-територіального устрою слід розглядати як підґрунтя побудови ефективної публічної влади та забезпечення гармонійного розвитку суспільства. Такий підхід до трактування адміністративно-територіального устрою передбачає,

що його слід розглядати, по-перше, у контексті існуючої системи організації влади в державі, по-друге, з урахуванням необхідності досягнення високого рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

Враховуючи наведені вище підходи до розуміння адміністративно-територіального устрою держави, слід наголосити на виокремленні певних складових цього поняття, доцільність якого обумовлена сучасними реаліями щодо особливостей соціально-економічного розвитку регіонів, які полягають у наявності значних диспропорцій між окремими адміністративно-територіальними одиницями та наявності ознак депресивного стану певних територій. Таким чином, адміністративно-територіальний устрій в сучасних умовах потребує визначення підходів до аналізу з урахуванням трьох складових – територіальної складової, соціально-економічної складової та організаційної складової, яка передбачає здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування певних повноважень. Інакше кажучи, вимоги до поділу держави на окремі адміністративно-територіальні одиниці треба визначати з урахуванням особливостей територій (природно-географічних, культурно-історичних та ін.); необхідності досягнення високого рівня та подолання нерівномірності соціально-економічного розвитку територій; раціональності розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування (рис. 1). Отже, саме у поєднанні зазначених складових слід розглядати систему сучасного адміністративно-територіального устрою України та, відповідно, вимоги до його удосконалення.

Необхідність розробки раціональної структури адміністративно-територіального устрою, що відповідає потребам ефективного надання публічних послуг населенню, розмежування функцій місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, а також рівномірного соціально-економічного розвитку територій стала нагальною потребою ще на початку періоду незалежності. Основний зміст пропозицій щодо адміністративно-територіальної реформи полягав у макрорегіоналізації України та переходу до федеративної державного устрою.



Рис. 1 Складові системи адміністративно-територіального устрою України в сучасних умовах

Однією з головних перешкод на шляху запровадження адміністративно-територіальної реформи була відсутність упорядкованості у здійсненні цього заходу у зв'язку з тим, що його координували тимчасові комісії або робочі групи, які не мали постійної основи [8]. Серед цих структур можна виокремити Міжвідомчу робочу групу з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України, Міжвідомчу раду з підготовки проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій”, робочу групу з адміністративно-територіальної реформи. Результатом роботи останньої стала розробка проекту Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України (2008 р.) та проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України” (2010 р.).

Зокрема, метою Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України було запропоновано вважати “визначення раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики.” [9].

Необхідно підкреслити, що зазначений документ містить обґрунтуван-

ня необхідності здійснення реформи, оскільки нераціональний адміністративно-територіальний устрій спричиняє

- неузгодженість функцій органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та органів виконавчої влади, що призводить до зниження ефективності діяльності органів публічної влади та необхідності виділення надмірного обсягу ресурсів на забезпечення органів публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях з невеликою чисельністю населення.

- невизначеність у питаннях земельних відносин, що полягає в існуванні земель, які знаходяться поза межами будь-якої юрисдикції або мають декількох власників, а також вирішення органами місцевого самоврядування земельних питань, що не входять до кола їх повноважень;

- незначну інвестиційну привабливість територій та незадовільний рівень бюджетної інфраструктури у сільській місцевості, що призводить до міграції сільського населення.

У Концепції також зазначається, що результат здійснення реформи адміністративно-територіального устрою має відбуватися одночасно з реформою місцевого самоврядування та територіальної організації виконавчої влади .

**Висновки.** Досвід спроб реформування адміністративно-територіального устрою в Україні, а також дослідження низки українських вчених переконливо свідчить, що поділ території країни на певні одиниці має відбуватися у відповідності до потреб раціонального розмежування функцій місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою надання доступних та якісних публічних послуг та підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади тісно пов'язано з необхідністю усунення недоліків адміністративно-територіального устрою, що виступає підґрунтям вирівнювання нерівномірності соціально-економічного розвитку територій, подолання ознак їх депресивного стану, створення основ для підвищення якості життя населення.

## Література

1. Енциклопедія сучасної України. – К.: НАН України; Ін-т енциклопедичних досліджень НАН України; Наукове товариство ім. Шевченка. Т.1: «А»- 2001. – 824 с.
2. Карпінський Ю. Аналіз проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bilatserkva.info/modules.php?name=News&file=article&sid=179>
3. Проект Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1881>
4. Реформування адміністративно-територіального устрою в Україні: європейський вибір / [А. Є. Заяць (наук. кер.), І. Г. Лазар, О. Д. Лазор та ін.]; за заг. ред. О. Я. Лазора. – К. : НАДУ, 2008. – 56 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30 (23.07. 1996). - Ст. 141.
6. Доценко А.І. Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні / А.І. Доценко. – К: РВПС України НАН України, 2003. – 63 с.
7. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети / [Варналій З.С., Бабінова О.О., Бойко-Бойчук О.В. та ін.] ; за ред. З.С. Варналія. - К.: НІСД, 2007. - 768 с.
8. Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №1(2). – С. 159-164
9. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України. Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://bizvolnet.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=206](http://bizvolnet.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=206)