



УДК 352/353

## СТАНОВЛЕННЯ МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В КРАЇНІ

**Л. Й. Аведян,**  
кандидат економічних наук, доцент,  
Харківський національний економічний університет ім. С.Кузнеця

Розглядаються питання, пов'язані з пошуком оптимальної моделі територіальної організації влади в країні. Проаналізовано зарубіжний досвід удосконалення місцевого самоврядування і реформування адміністративно-територіального та муніципально-територіального устрою країни.

Територіальні системи розселення повинні виступати як основа для адміністративного районування за принципом внутрішньої спорідненості, цілісності території. На сьогодні у вітчизняному містобудуванні системи розселення класифікують за наявним адміністративним поділом: національна, обласні, міжрайонні, районні, локальні. Але такий підхід методологічно неправильний. Не система розселення повинна наслідувати адміністративний поділ, а навпаки.

**Ключові слова:** територіальна організація влади, місцеве самоврядування, ефективність, оптимальність, реформа, модель, устрій, концепція, соціально-економічний розвиток.

**L. Y. Avedyan,**  
Ph.D, Associate Professor,  
Kharkiv National Economic University of S.Kuznets

### FORMATION MODEL OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN THE COUNTRY

The problems of finding optimal model tarytorialnoyi of governance in the country. The foreign experience improving local governance and reform of administrative and territorial, and municipal and territorial division of the country.

Yet in spite of a representative range of research on the given issues is the need for further development of models of territorial organization of power and conceptions of regional development, as such, taking into account the specific regional planning, especially socio-economic development of regions and specifics of contemporary issues.

The regional settlement system should serve as a basis for the principle of administrative regionalization inner kinship, territorial integrity. At present, urban development in the domestic settlement system is classified in the available administrative division: national, regional, inter-regional, regional, local. But this approach is methodologically wrong. No settlement system should follow the administrative division, and vice versa.

**Key words:** territorial organization of government, local government, efficiency, optimal reform, a model system, the concept of socio-economic development.

**Л. И. Аведян,**  
кандидат экономических наук, доцент,  
Харьковский национальный экономический университет им. С.Кузнеця

### СТАНОВЛЕНИЕ МОДЕЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В СТРАНЕ

Рассматриваются вопросы, связанные с поиском оптимальной модели территориальной организации власти в стране. Проанализирован зарубежный опыт совершенствования местного самоуправления и реформирования административно-территориального и муниципально-территориального устройства страны.

Территориальные системы расселения должны выступать в качестве основы для административного районирования по принципу внутреннего родства, целостности территории. В настоящее время в отечественном градостроительстве системы расселения классифицируют имеющимся административным делением: национальная, областные, межрайонные, районные, локальные. Но такой подход методологически неправильный. Не система расселения должна наследовать административное деление, а наоборот.

**Ключевые слова:** территориальная организация власти, местное самоуправление, эффективность, оптимальность, реформа, модель, устройство, концепция, социально-экономическое развитие.

**Постановка проблеми.** Наша держава в умовах соціально-економічної модернізації розв'язує низку складних проблем, які загострилися внаслідок світової фінансової кризи та зволікання з проведенням структурних реформ в економіці й соціальній сфері.

Крім того, сучасний стан територіальної організації влади в Україні характеризується відсутністю системи взаємоузгоджених нормативно-правових актів, адекватного ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повнова-

жень органів місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, систем інфраструктури та поглибленням диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання реформування публічної адміністрації в Україні досліджують у своїх наукових працях багато вітчизняних учених, зокрема, Т.Білозерська [2], удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду вивчає у своїх роботах Л.Михайлишин [8], управління соціально-економічним розвитком України аналізує М.Пістун [11], проблеми співвідношення та реформування адміністративно-територіального та муніципально-територіального устрою розглядають С.Пирожков [12] та С.Саханенко [13].

**Метою статті** є аналіз сучасного стану наукової розробки проблеми територіальної організації влади та спроба систематизації моделей територіальної організації влади і концепцій розвитку регіонів як таких, що враховують специфіку регіонального планування, особливості соціально-економічного розвитку регіонів та конкретику їх сучасних проблем.

**Виклад основного матеріалу.** Територіальні системи розселення (далі –ТСР) повинні виступати як основа для адміністративного районування за принципом внутрішньої спорідненості, цілісності території. Водночас оптимальне функціонування ТСР будь-якого рівня і рангу може бути досягнуто за умови, що сформоване просторове поєднання міських і сільських поселень виступає і як об'єкт управління з боку офіційних органів управління.

Сьогодні у вітчизняному містобудуванні системи розселення класифікують за наявним адміністративним поділом: національна, обласні, міжрайонні, районні, локальні. Але такий підхід методологічно неправильний. Не система розселення повинна наслідувати адміністративний поділ, а навпаки, АТУ повинен спиратися на об'єктивну історико-географічну основу, якою є розселення населення.

На особливу увагу щодо розробки напрацьовань адміністративно-територіальної організації України заслуговує Львівська школа регіоналістики. Зокрема, О.Кучабський звертає увагу на соціальну організацію та ефективність соціалізації. Крім того, досліджує територіальні форми соціальної організації та деконцентрацію, тобто передачу повноважень від центру на місця, не забуваючи при цьому про етнонаціональні аспекти суспільної трансформації.

Крім того, зважаючи на історичні, соціальні та територіальні особливості країни, можуть утворюватися адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом. Аналізуючи процеси реформування адміністративно-територіального устрою

зарубіжних країн, варто зазначити основні тенденції: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць низового рівня; запровадження чи підсилення ролі проміжного рівня місцевого управління; здійснення державної політики щодо об'єднання територіальних громад [7].

Моделювання адміністративно-територіального устрою необхідно проводити на базі системи показників, що враховують географічні, історичні, політичні, економічні, соціальні, культурні, етнічні, демографічні та інші чинники.

За широкого тлумачення адміністративна реформа передбачає:

- реформування публічної адміністрації, зокрема зміни системи виконавчої влади;
- перетворення системи місцевого самоврядування;
- модернізацію адміністративно-територіального устрою;
- удосконалення співвідношення централізації та децентралізації;
- реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- розвиток системи зовнішнього, передусім судового, контролю за органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- перегляд взаємовідносин цих органів із громадянами.

Вибір територіальної організації держави не може бути результатом випадкового збігу обставин, суб'єктивним бажанням окремих авторів і політичних сил, це результат дії низки соціальних, економічних, національних, історичних та інших чинників, що є в кожній конкретній державі. Саме тому зарубіжний досвід організації та реформування територіальної організації місцевого управління є важливим для оптимальної організації влади на місцях з метою ефективного розвитку регіональної економіки.

Наведемо визначення понять ефективності та оптимальності, які дає нам Енциклопедія державного управління [3].

**Ефективність у державному управлінні** – досягнення поставленої соціальної мети в результаті діяльності органу влади або структурного підрозділу чи окремого управління за максимально можливою економією суспільної праці. Вона включає мету, засоби, процес і результат реалізації функцій управлінської підсистеми, що були спрямовані на розв'язання завдань із досягнення бажаного суспільно корисного результату.

Крім того, вона залежить від сукупності об'єктивних та суб'єктивних чинників: наукової організації всіх сфер суспільного життя; **доцільності та економічності** використання ресурсів; політичної

стабільності; матеріальних, соціально-політичних, організаційно-правових, психологічних, етичних факторів тощо.

Поняття «ефективність» не тотожне за змістом з поняттям «результативність», оскільки за такого спрощеного підходу залишаються поза увагою ресурси (матеріальні, інформаційні, фінансові, людські тощо), які були використані в процесі створення продукту та досягнення поставлених цілей. Відмінність між ефективністю і результативністю полягає в тому, що результативність пов'язана з технічною раціональністю, а **ефективність – із економічною раціональністю** – характеристикою продуманого вибору на підставі розуму та логіки, що передбачає порівняння альтернатив стосовно їхньої здатності в процесі реалізації **сприяти оптимальному розв'язанню суспільних проблем**, задовольняючи якомога повніше потреби та інтереси всіх зацікавлених сторін.

До критеріїв загальної соціальної **ефективності державного управління** можна зарахувати:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- упорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Складність визначення ефективності в системі державного управління зумовлюється низкою характеристик феномену, серед яких: комплексність; неоднорідність внутрішньої структури; диференційованість; відносність поняття ефективності, що зумовлюється прийнятим її визначенням (поділом величини ефекту на величину витрат) і неоднорідністю характеристики діяльності стосовно чітко визначених цілей, а також пов'язаність із практикою: цільовий орієнтир функціонування системи державного управління, який спрямовує діяльність органів публічної влади в русло обґрунтованості й необхідності, доцільності та достатності, виправданості і передбачуваності.

**Оптимальність у державному управлінні** – (найкращий із можливих варіантів чогось, найбільш відповідний завданню, умовам) – якісна характеристика, що означає найбільш повну відповідність системи державного управління (її складових) установленим стандартам, завданням і конкретним умовам функціонування.

На сьогодні у світовій науці й практиці немає загальноприйнятих підходів до оцінки оптимальності державного управління. У процесі розроб-

ки критеріїв оцінки оптимальності й ефективності державного управління проводиться послідовне порівняння таких початкових даних:

- цілей, практично здійснюваних у державному управлінні, з метою, яка об'єктивно була детермінована суспільними запитами;
- цілей, реалізованих в управлінських процесах, із результатами, отриманими при об'єктивуванні державного управління (рішень і дій його управляючих компонентів);
- об'єктивних результатів управління із суспільними потребами та інтересами;
- суспільних витрат, пов'язаних із державним управлінням, із об'єктивними результатами, отриманими внаслідок управління.

З аналізом проблем оптимальності в державному управлінні спорідненими є дослідження ефективності державного управління й оптимізації взаємодії політичного керівництва та державного управління в контексті наближення до однокритеріальних схем оцінювання. Оптимізація політичного та державного управління перетинається також із постановкою завдання про ефективність та результативність вибору державної політики, що досліджується в працях з аналізу державної політики.

Загальною тенденцією для сучасних адміністративних реформ є послаблення впливу центральної влади. Фахівці зауважують, що необхідність у реформуванні адміністративної системи значною мірою пов'язана і з вимогами розвитку сучасної системи регіонального управління та місцевого самоврядування. Підвищення ефективності місцевого самоврядування значною мірою залежить від удосконалення його територіальної організації.

Аналіз свідчить, що в Україні сформувалась така система територіальної організації влади, яка неспроможна в умовах ринкової економіки ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій та забезпечити якісний рівень надання публічних послуг населенню, який відповідав би європейським стандартам. Ця система виявилася нездатною до самовдосконалення і саморегуляції в умовах постійної трансформації економічної та політичної систем.

Актуальні процеси демократизації суспільства, децентралізації державної влади, переходу від галузевого до комплексного управління територіальними соціально-економічними системами потребують істотних структурно-функціональних перетворень на всіх рівнях управлінської ієрархії. Для вирішення цих складних завдань треба забезпечити проведення глибоких реформ у публічному управлінні, що складається із системи державного управління, яка охоплює центральний, регіональ-

ний і субрегіональні рівні управління, та легітимізованої державою системи місцевого самоврядування, представленому на регіональному, районному та базовому рівнях управління.

Реформування публічного управління, насамперед, має бути спрямоване на вирішення таких ключових завдань, як: визначення ролі, завдань, функцій, структури органів державного управління; розподілу повноважень між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування [2].

Тому нами вбачається така схема ефективності влади (рис. 1).



Рис. 1. Передумови ефективної діяльності влади

Потрібно врешті перейти від декларативних заяв до більш конкретних цілеспрямованих дій у напрямі прописаного в Хартії вільних міст України, а саме:

- застосовувати на практиці договори про стратегічний розвиток між державою, містами та іншими суб'єктами розвитку;

- увести в практику юридичне закріплення програм міського і регіонального розвитку. Добитися повної правової суб'єктності міст. Міста повинні мати можливість у судах (адміністративному, конституційному або спеціальної юрисдикції) захищати свої інтереси у відносинах із державою;

- закріпити право міст та їх асоціацій на законодавчу ініціативу й обов'язкову експертизу законопроектів;

- забезпечити послідовну й неухильну реалізацію принципу субсидіарності; мінімізувати функції міських рад і виконкомів та міських державних адміністрацій за рахунок послідовної передачі їх функцій громадянам міста (методом прямої демократії та процедур участі), а функції виконкомів – комерційним організаціям;

- відродити і широко розгорнути в практику державного правового експерименту, в тому числі для регіонів, міст, органів самоврядування та самоорганізації;

- реалізувати принципово нові схеми організації взаємодії влади і громадян у форматі правових експериментів і поширення вдалих рішень.

Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування, на нашу думку, повинна передбачати ось що (див. рис. 2).

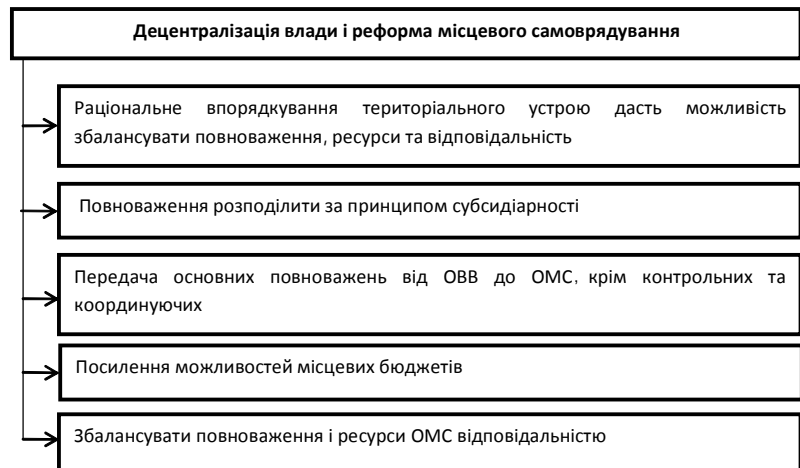


Рис. 2. Децентралізація влади і реформа місцевого самоврядування

**Висновки і перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.** Основними проблемами соціально-економічного розвитку України та її територій є: незадовільний стан розвитку соціально-виробничої інфраструктури; низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність; зростання регіональних диспропорцій; низький рівень життя населення; високий рівень забруднення навколишнього середовища; критичний стан основних фондів житлово-комунального господарства тощо.

Спостерігаються суттєві територіальні розбіжності в розподілі ресурсного потенціалу, значна диференціація регіонів за значеннями основних економічних показників, що в поєднанні з мовними, політичними, культурними, географічними та екологічними чинниками ще більше загострює проблему територіальної єдності й цілісності держави.

Сформована в минулому столітті система адміністративно-територіального устрою України не дає змоги створити такі дієздатні територіальні громади, які б володіли достатніми матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, достатніми для ефективного виконання завдань та функцій. Прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» створює нормативні засади для початку в Україні процесу формування економічно ефективних адміністративних одиниць із забезпеченням принципів повсюдності місцевого самоврядування, прозорості, відкритості, відповідальності тощо. Утім такі новачки потребують внесення подальших змін до Конституції України, Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, а також низки законів та підзаконних нормативних правових актів, що і має стати предметом подальших досліджень у цьому напрямі.

## Список використаних джерел

1. Базиліук Я. Б. Конкуренентоспроможність національної економіки України / Я. Б. Базиліук. – К. : НІСД, 2002. – 132 с.; Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семіноженко. – К. : Знання України, 2002. – 326 с.
2. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 3. Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білінська (співголова) та ін. – 2011. – 788 с. – С. 603–607.
4. Біленчук П. Д. Європейська хартія міст // Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – С. 70–82.
5. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 534.
6. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення : монографія / О. Г. Кучабський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 316 с.
7. Мезенцева Н. І. Суспільно-географічне районування України : навч. посіб. / Н. І. Мезенцева, К. В. Мезенцев. – К. : ВПЦ «Київ. ун-т», 2000. – 228 с.
8. Михайлишин Л. Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.01. Теорія та історія державного управління / Михайлишин Л. Р. ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2008. – 20 с.
9. Нова державна регіональна політика / В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук та ін. – К. : Крамар, 2014. – 232 с.
10. Основи Европейской хартии местного самоуправления : метод. пособие / под ред. В. А. Черникова. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М. : [Б.и.], 2000. – 108 с.
11. Пістун М. Д. Місцеве самоврядування в територіальній організації локального і місцевого рівнів управління соціально-економічним розвитком України / М. Д. Пістун // Часоп. соц.-екоп. географії. – Х., 2008. – Вип. 4 (1). – С. 21–28.
12. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України. – 2005. – № 7. – С. 4–14.
13. Саханенко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування / С. Саханенко // Упр. сучас. містом. – 2001. – № 4–6. – С. 45–53.
14. Ресурсний потенціал регіону : навч. посіб. / авт.-упоряд. : М. К. Орлатий, С. А. Романюк, І. О. Дегтярєва та ін. ; за заг. ред. М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2014. – 724 с.

## References

1. Bazyliuk, Ya. B. (2002), Konkurentospromozhnist' natsional'noi ekonomiky Ukrainy [The competitiveness of national economy of Ukraine], NISD, Kyiv, Ukraine; Hal'chyns'kyj, A. S., Heiets', V. M., Kinakh, A. K. and Semynozhenko, V. P. (2002), Innovatsijna stratehiia ukrains'kykh reform [The innovative strategy of Ukrainian reforms], Znannia Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
2. Bilozers'ka, T. O. (2007), Reformuvannia publichnoi administratsii v Ukraini iak krok do ievropejs'koi intehratsii [Reform of public administration in Ukraine as a step towards European integration] // Forum prava, vol. 2, pp. 11–19.
3. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia (2011), Editor in Chief Kovbasiuk Yu. V., Vol. 3, pp. 603–607.
4. Bilenchuk, P. D., Kravchenko, V. V. and Pidmohyl'nyj, M.V. (2000) Mistseve samovriaduvannia v Ukraini (munitsypal'ne pravo): navchal'nyj posibnyk [Local government in Ukraine (municipal law): a tutorial], Atika, Kyiv, Ukraine, pp. 70–82.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2009), The Law of Ukraine «On Associations of Local Self-Government», Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 38, p. 534.
6. Kuchabs'kyj, O. H. (2010), Administratyvno-terytorial'na orhanizatsiia Ukrainy: teoriia, metodolohiia, mekhanizmy stanovlennia: monohrafiia [Administrative-territorial organization of Ukraine: Theory, Methodology, mechanisms of formation: monograph], LRIDU NADU, L'viv, Ukraine
7. Mezentseva, N. I. and Mezentsev, K. V. (2000), Suspil'no-heohrafichne rajonuvannia Ukrainy: navchal'nyj posibnyk [Socio-geographical regionalization of Ukraine: Tutorial], Kyivs'kyj universytet, Kyiv, Ukraine.
8. Mykhajlyshyn, L. R. (2008), «Improvement of local governance in Ukraine using foreign experience», Ph.D. Thesis, Theory and History of Public Administration, Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Lviv, Ukraine.
9. Kujbida, V. S., Ischenko, O. M., Tkachuk, A. F. and others (2014), Nova derzhavna rehional'na polityka [The new state regional policy], Kramar, Kyiv, Ukraine.
10. Chernikov, V. A. (Editor) (2000), Osnovy Evropejskoj hartii mestnogo samoupravlenija: metodicheskoe posobie [Fundamentals of the European Charter of Local Self-Government: Manual], 2nd ed, Moscow, Russian Federation.
11. Pistun, M. D. (2008), «Local government in the territorial organization of local level of government of socio-economic development of Ukraine», Chasopys sotsial'no-ekonomichnoi heohrafii, vol. 4(1), pp. 21–28.
12. Pyrozhkov, S. and Pavliuk, A. (2005), «Administrative-territorial reform in Ukraine: topical issues of methodology and practice», Ekonomika Ukrainy, vol. 7, pp. 4–14.
13. Sakhanenko, S. (2001), «Administrative and Municipal Administrative divisions: problems of correlation and reforming», Upravlinnia suchasnym mistom, vol. 4–6, pp. 45–53.
14. Orlatyj, M. K., Romaniuk, S. A., Dehtiar'ova I. O. and others (2014), Resursnyj potentsial rehionu : navchal'nyj posibnyk [Resource potential of the region: Tutorial], NADU, Kyiv, Ukraine.