

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



### Микола Тітов

кандидат юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України, перший віцепрезидент –  
виконавчий директор Асоціації органів місцевого  
самоврядування Харківської області,  
депутат Харківської обласної ради  
(м. Харків, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1440-0035>  
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/B-6314-2019>  
MITitov01@gmail.com

УДК 342.5

### ПРО ДЕЯКІ АСПЕКТИ МОДЕЛЮВАННЯ НОВОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ДЕРЖАВИ (УКРУПНЕННЯ РАЙОНІВ)

**АНОТАЦІЯ.** Формування нової моделі адміністративно-територіального устрою держави, зокрема субрегіонального (районного) рівня, як складової структурних реформ із децентралізації влади на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку територій, визначено Президентом України та Урядом України як основні питання сучасного розвитку держави. Звідси – необхідність опрацювання єдиного, чи принаймні узагальнюючого, підходу у питаннях визначення засад і критеріїв адміністративно-територіального устрою та підготовки нової схеми районів.

Метою статті є аналіз чинного законодавства, наявних законопроектів, практичних аспектів моделювання укрупнення районів та окреслення окремих пропозицій, що спрямовані на вдосконалення адміністративно-територіального устрою держави.

Зазначено, що вітчизняне законодавство сьогодні не повною мірою забезпечує врегулювання порядку утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їхніх меж. Так, згідно з п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено утворення, ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, але сучасного механізму реалізації цього положення не існує. Досі питання адміністративно-територіального устрою регулюються Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. Як наслідок, у державі продовжують існувати складні територіальні утворення (так звані “матрьошки”), коли на одній території функціонують окремі адміністративно-територіальні одиниці та декілька місцевих рад. Так, наприклад, у Харківській області у складі міста Куп’янськ – міста обласного значення – функціонують Куп’янська міська рада та Куп’янськ-Вузловська селищна рада, а у складі міста Лозова – міста обласного значення – Лозівська міська рада, Панютинська селищна та Домаська сільська ради, що породжує низку

проблем, зокрема у реалізації їх повноважень, а також де-факто існують адміністративно-територіальні одиниці, так звані “селища міського типу”, які не передбачені Конституцією України. Крім того, дотепер на законодавчому рівні не визначені критерії формування адміністративно-територіальних одиниць та ін.

Автор доходить висновку про необхідність конституційного та законодавчого унормування адміністративно-територіального устрою України, окреслює новації при моделюванні карти-схеми нових укрупнених районів на прикладі Харківської області, обґрунтовує необхідність врахування низки критеріїв для досягнення збалансованості соціально-економічного розвитку нових адміністративно-територіальних утворень, забезпечення доступності послуг для жителів тощо.

Ключові слова: децентралізація; адміністративно-територіальний устрій; критерії моделювання адміністративно-територіальних одиниць; збалансованість; район.

Формування нової моделі адміністративно-територіального устрою держави, зокрема субрегіонального (районного) рівня, як складової структурних реформ із децентралізації влади на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку територій, визначено Президентом України<sup>1</sup> та Урядом України<sup>2</sup> як основні питання сучасного розвитку держави. Звідси – необхідність опрацювання єдиного, чи принаймні узагальнюючого, підходу у питаннях визначення засад і критеріїв адміністративно-територіального устрою та підготовки нової схеми районів.

Метою дослідження є аналіз чинного законодавства, наявних законопроектів, практичних аспектів моделювання укрупнення районів та окреслення окремих пропозицій, що спрямовані на вдосконалення адміністративно-територіального устрою держави.

Вивченням питань децентралізації державної влади, адміністративно-територіального устрою, регіональної політики, місцевого самоврядування та територіальної організації влади займалися відомі вчені та дослідники, зокрема: Ю. Ганущак, Ю. Куц, В. Лісничий, П. Любченко, В. Мамонова, С. Серьогіна, А. Ткачук, С. Чернов. Однак деякі аспекти зазначених вище напрямів, а саме законодавчого визначення критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць, потребують додаткового аналізу та обґрунтування.

Вітчизняне законодавство нині не повною мірою забезпечує врегулювання порядку утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни

<sup>1</sup> Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади: Указ Президента України від 6 грудня 2018 р. № 412/2018 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/412/2018>> (дата звернення: 05.02.2019).

<sup>2</sup> Доручення Прем'єр-міністра України від 9 січня 2019 р. № 49960/1/1-18 <<https://www.kmu.gov.ua>> (дата звернення: 05.02.2019).

їхніх меж. Так, згідно з п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено ‘утворення, ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст <...>’<sup>3</sup>, але сучасного механізму реалізації цього положення не існує. Досі питання адміністративно-територіального устрою регулюються Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р.<sup>4</sup>. Як наслідок, у державі продовжують існувати складні територіальні утворення (так звані “матрьошки”), коли на одній території функціонують окремі адміністративно-територіальні одиниці та декілька місцевих рад. Так, наприклад, у Харківській області у складі міста Куп’янськ – міста обласного значення – функціонують Куп’янська міська рада та Куп’янськ-Вузловська селищна рада, а у складі міста Лозова – міста обласного значення – Лозівська міська рада, Панютинська селищна та Домаська сільська ради, що породжує низку проблем, зокрема у реалізації їхніх повноважень, а також де-факто існують адміністративно-територіальні одиниці, так звані “селища міського типу”, які не передбачені Конституцією України. Крім того, дотепер на законодавчому рівні не визначені критерії формування адміністративно-територіальних одиниць тощо.

На сучасному етапі у межах виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні<sup>5</sup> одним із важливих результатів реформи з децентралізації державної влади в Україні стало (станом на 1 січня 2019 р.) утворення 876 спроможних територіальних громад, місцеві бюджети зросли до майже 234 млрд грн, у власність об’єднаних територіальних громад передано 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення. Однак Президент України та Уряд України визначили цей результат лише як перший етап реформи. На другому етапі, який триватиме до 2020 р., планується завершити об’єднання територіальних громад, змінити адміністративно-територіальний устрій з тим, щоби у жовтні 2020 р. вибори до місцевих рад різного рівня відбулися на новій територіальній основі, провести чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління тощо. З метою досягнення цих цілей Уряд схвалив відповідний план дій<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

<sup>4</sup> Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10/card6#Public>> (дата звернення: 05.02.2019).

<sup>5</sup> Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Урядовий кур’єр*. 2014. № 67.

<sup>6</sup> Виступ Прем’єр-міністра України від 23 січня 2019 р. <<https://www.kmu.gov.ua>> (дата звернення: 05.02.2019).

У межах реалізації реформи з децентралізації державної влади Кабінет Міністрів України підтримав ініціативу Української асоціації районних та обласних рад щодо реалізації у партнерстві з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та за підтримки Програми Ради Європи “Децентралізація та реформа місцевого самоврядування в Україні” пілотного проекту “Моделювання адміністративно-територіального устрою у Донецькій, Луганській, Тернопільській, Харківській областях на новій територіальній основі”<sup>7</sup>. За ініціативи Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області спільним розпорядженням керівників обласної державної адміністрації та обласної ради була утворена робоча група з підготовки пропозицій щодо об’єднання (укрупнення) районів області. До складу робочої групи увійшли представники Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, керівники провідних навчальних закладів вищої освіти, керівники підрозділів обласної державної адміністрації, науковці, депутати та керівники обласної ради, представники громадськості, члени Асоціації органів місцевого самоврядування області – голови місцевих рад різного рівня.

Під час роботи у складі робочої групи автором статті з метою підготовки пропозицій щодо укрупнення районів проаналізовано: рівень законодавчого забезпечення адміністративно-територіального устрою; рівень соціально-економічної активності існуючих 27 районів та 7 міст обласного значення; статистичні показники щодо кількості та щільності населення; займаної площі; рівня фінансового забезпечення. Проаналізовано географічне розташування та наявність шляхів сполучення, культурні й історичні взаємозв’язки між громадами у майбутніх районних центрах, а також структуру територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та інші критерії. Особливу увагу було приділено вивченню впливу субурбанізації<sup>8</sup> (зростанню і розвитку приміської зони міст обласного значення) та перспективам формування відповідних агломерацій.

За результатами досліджень підготовлені пропозиції щодо утворення у Харківській області на базі 27 існуючих районів та 7 міст обласного значення 9 укрупнених районів та відповідна карта-схема (мал. 1.).

При формуванні моделі укрупнених районів, на нашу думку, дотримано їх збалансованості за такими критеріями: *кількість населення*:

<sup>7</sup> Доручення Прем’єр-міністра України (п. 4 протоколу наради “Про стан реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і подальші кроки з її виконання” від 8 листопада 2018 р.) <<https://www.kmu.gov.ua>> (дата звернення: 05.02.2019).

<sup>8</sup> ‘Субурбанізація’ (Вікіпедія – вільна енциклопедія, 13 вересня 2016) <<https://uk.wikipedia.org/wiki/Субурбанізація>> (дата звернення: 08.02.2019).



Мал. 1. Карта-схема пропозицій укрупнення районів у Харківській області

у середньому 137,4 тис. осіб (крім міста Харкова), що фактично відповідає європейській системі *NUTS*<sup>9</sup> та практиці формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня (наприклад, у Польщі – в середньому 80 тис. осіб); *площа району*: в середньому 3 490 км<sup>2</sup>, що також відповідає європейській практиці адміністративно-територіального устрою (Польща, Франція); *кількість населених пунктів*: у середньому 198 одиниць, зокрема й сіл, селищ, міст районного та обласного значення; *щільність населення*: у середньому 47 осіб на 1 км<sup>2</sup> (крім міста Харкова), що відповідає міжнародній практиці (Литва, Чорногорія, Іран, Білорусь); *кількість об'єднаних територіальних громад* (далі – ОТГ): у середньому за Перспективним планом по 6 ОТГ; *доступність до нових районних центрів*: орієнтовно до 85 % населених пунктів розташовані на відстані до 60 км і лише 15 % – на відстані понад 60 км; *фінансова забезпеченість*: у середньому обсяг зведених бюджетів кожного з об'єднаних районів у 2017 р. становив майже 1,5 млрд грн, зокрема й майже 11 тис. грн на одного жителя (крім міста Харкова), а у 2018 р. 1,7 млрд грн та 12 тис. грн відповідно.

Крім того, при формуванні моделі укрупнення районів враховано й інші соціально значущі показники, а саме: кількість медичних, освіт-

<sup>9</sup> Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) <<http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1059/2018-01-18>> (accessed: 11.02.2019).

ніх, культурних, спортивних, соціальних та інших закладів для надання відповідних послуг; наявність у майбутніх адміністративних центрах нових районів територіальних підрозділів центральних органів державної виконавчої влади; практичний збіг територій більшості нових районів з існуючим територіальним поділом окружних загальних судів та міжрайонних прокуратур для забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Також враховано, що можливі адміністративні центри укрупнених районів мають потенціал для якісного надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги та у подальшому можуть стати центрами нових госпітальних округів.

Укрупнення районів Харківської області у запропонованому варіанті, на наше переконання, дасть змогу збільшити їх організаційні та фінансові можливості щодо: комплексного просторового планування території; розвитку дорожнього господарства та підвищення якості сполучення між населеними пунктами; належного функціонування закладів профтехосвіти з метою підготовки місцевих кадрів; належного утримання інтернатів та інших закладів соціального захисту населення; раціонального використання майна спільної власності територіальних громад (культурні, спортивні заклади та інше комунальне майно); будівництва та ефективною експлуатації об'єктів з переробки твердих побутових відходів та покращення екологічної ситуації в районах та області загалом; рівня якості виконання делегованих повноважень держави, зокрема: соціального захисту, пенсійного забезпечення тощо; скорочення кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування зі значним зменшенням фінансових витрат на їх утримання.

Під час обговорення варіантів карти-схеми, де автор був одним із основних доповідачів, члени робочої групи майже одногосно не підтримали варіант укрупнення до 4 районів області, яка за площею (31 418 км<sup>2</sup>) та за населенням (майже 2,7 млн осіб) займає 4 місце в Україні. Такі пропозиції деяких експертів<sup>10</sup> (практично без спростування висновків робочої групи) фактично не враховують критерії та показники, зазначені у статті, а тому новоутворені райони знову матимуть суттєві відмінності за займаною площею, чисельністю населення, фінансовим забезпеченням тощо та не будуть збалансованими за багатьма критеріями. Без сумніву, такий поділ призведе до унеможливлення забезпечення належного рівня соціально-економічного розвитку територіальних громад і доступності відповідних послуг для жителів.

<sup>10</sup> *Перспективи формування нової системи адміністративно-територіального устрою Харківщини: матеріали круглого столу (м. Харків, 17 грудня 2018 р.)* <<http://uaror.org.ua>> (дата звернення: 11.02.2019); *Матеріали III-го Форуму місцевого розвитку (м. Трускавець, 21-23 червня 2018 р.)* <<http://lgdc.org.ua>> (дата звернення: 11.02.2019).



Слід зазначити, що під час дослідження були встановлені і деякі недоліки укрупнення районів. Наприклад, значна віддаленість частини населених пунктів від нових районних центрів (навіть 9), а отже – складність в отриманні населенням деяких послуг. Цей недолік у подальшому може бути частково виправлено завдяки покращенню стану доріг, збільшенню обсягу послуг із перевезення пасажирів, а також утворенню центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів) в адміністративних центрах ОТГ, які є найбільш наближеними до населення (за прикладом Нововодолазької, Мереш'янської, Старосалтівської ОТГ) та надають понад 100 різних адміністративних послуг. Але при поділі області до 4 районів такі проблеми для населення стануть ще більш складними, а керуваність територіями (здійснення управлінських повноважень) органами державної влади й органами місцевого самоврядування та їх ефективність значно погіршаться.

Якщо повернутися до питання про вплив субурбанізації та її врахування при укрупненні районів, то, на нашу думку, у разі необхідності видається можливим варіант укрупнення до 8 районів області завдяки приєднанню двох районів суміжних із Харковом до Харківського району. У результаті цього може утворитися агломерація із населенням майже 1,8 млн осіб, площею 3,6 тис км<sup>2</sup> та бюджетом понад 17 млрд грн (на карті-схемі ці райони позначені клітинами).

Висновки. Для забезпечення формування нової моделі адміністративно-територіального устрою<sup>11</sup> необхідно, на наше переконання, першочергово внести зміни до Конституції України, які визначили б: нову систему адміністративно-територіального устрою із запровадженням чіткого конституційного розмежування рівнів адміністративно-територіальних одиниць (регіонального, субрегіонального та базового), що відповідатиме європейській практиці формування системи адміністративно-територіального устрою<sup>12</sup>; назву нових адміністративно-територіальних одиниць, наприклад, “край”, “новіт” – для регіонального та субрегіонального рівнів (з урахуванням власного історичного досвіду та на заміну фактично нав'язаних у 1932 р. російськомовних радянських термінів “область”, “район”) і “муніципалітет” – для базового рівня (з урахуванням європейської та світової практики); центральний орган державної влади, наділений повноваженнями вирішувати питання утворення, ліквідації, найменування, перейменування районів та встановлення і зміну їх меж та інші пов'язані питання. Також, на нашу думку, необхідно змінити положення ч. 1 ст. 133 Конституції України про те, що

<sup>11</sup> Ю Шемшученко (голова редкол), *Юридична енциклопедія, т 1* (Українська енциклопедія 1998) 58.

<sup>12</sup> В Лісничий, *Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн* (Торнадо 2001) 344.

систему адміністративно-територіального устрою України утворюють, зокрема, *міста, селища і села*, як застарілі, оскільки населені пункти (якими є міста, селища, села) без врахування територій сформованих об'єднаних громад не можуть бути просторовою основою для утворення базових адміністративно-територіальних одиниць<sup>13</sup> та не можуть забезпечувати принцип повсюдності державної влади і місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що з метою вирішення зазначених вище проблем Кабінетом Міністрів України внесено до Верховної Ради України законопроект від 22 лютого 2018 р. № 8051 “Про засади адміністративно-територіального устрою України”<sup>14</sup>, але аналіз його положень свідчить про те, що він може лише частково вирішити проблемні питання адміністративно-територіального устрою, а некоректне застосування у тексті термінів, які суперечать Конституції України (“*громада*”, “*регіон*”), та деякі інші недоліки ставлять під сумнів вірогідність його прийняття.

Тому, на нашу думку, наступним кроком у процесі реалізації реформ (після внесення змін до Конституції України) має стати суттєве доопрацювання цього законопроекту, або розробка нового, на заміну зазначеному, наприклад “Про адміністративно-територіальний устрій України”, який як єдиний базовий закон визначив би: коло питань адміністративно-територіального устрою; механізми їх вирішення; критерії формування адміністративно-територіальних одиниць регіонального, субрегіонального та базового рівнів тощо. У подальшому ці різного рівня адміністративно-територіальні одиниці мають стати основою для формування органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі. При цьому у текст закону слід закласти такі норми, які виключали б вплив будь-яких суб'єктивних чинників при їх реалізації. Наприклад, формування районів під вже визначену їх загальну кількість у державі та без врахування об'єктивних показників та особливостей регіонів України тощо.

На завершення. Автор не є прихильником варіанта формування нового адміністративно-територіального устрою держави шляхом прийняття відповідних законів по кожній області окремо, як це вже пропонують деякі народні депутати<sup>15</sup>. Адміністративно-територіальний устрій держави, як вже зазначалося, має бути закріплений у Конституції України та

<sup>13</sup> М Корнієнко, ‘Адміністративно-територіальна одиниця’ в *Енциклопедія сучасної України* <[http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=42676](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=42676)> (дата звернення: 11.02.2019); В Тихонов (заг ред), *Місьцеве самоврядування: термінологічний словник* (Фактор 2011) 240.

<sup>14</sup> Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 22 лютого 2018 р. № 8051 <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508)> (дата звернення: 04.02.2019).

<sup>15</sup> Див., наприклад: Проект Закону про створення, ліквідацію та зміну меж районів Полтавської області від 16 жовтня 2018 р. № 9204 <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64801](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64801)> (дата звернення: 12.02.2019).



Микола Тітов

деталізований в одному базовому законі, який на підставі об'єктивних розрахунків, зокрема, визначить і склад адміністративно-територіальних одиниць кожної області. Такий підхід, на наше переконання, забезпечить однаковість їх формування та головне – єдність і цілісність державної території, що принципово важливо у нинішніх складних геополітичних умовах.

## REFERENCES

### Bibliography

#### Authored books

1. Lisnychyi V, *Politychni ta administratyvni systemy zarubizhnykh krain [Political and Administrative Systems of Foreign Countries]* (Tornado 2001) (in Ukrainian).

#### Edited books

2. Korniienko M, 'Administratyvno-terytorialna odynytisia' ['Administrative Territorial Unit'] v *Entsyklopediia suchasnoi Ukrainy [Encyclopedia of Modern Ukraine]* <[http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=42676](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=42676)> (accessed: 11.02.2019) (in Ukrainian).
3. Shemshuchenko Yu (holova redkol), *Yurydychna entsyklopediia [Encyclopedia of Law], t 1* (Ukrainska entsyklopedia 1998) (in Ukrainian).
4. Tykhonov V (zah red), *Mistseve samovriaduvannia: terminolohichniy slovnyk [Local Self-Government: Dictionary of Terms]* (Faktor 2011) (in Ukrainian).

#### Conference papers

5. *Perspektyvy formuvannia novoi systemy administratyvno-terytorialnoho ustroiu Kharkivshchyny: materialy kruhloho stolu [Prospects for Establishing a New System of the Administrative Territorial Structure of Kharkiv Oblast: Round Table Materials]* (m. Kharkiv, 17 hrudnia 2018 r.) <<http://uaror.org.ua>> (accessed: 11.02.2019) (in Ukrainian).
6. *Materialy III Forumu mistsevoho rozvytku [Materials of the Third Local Development Forum]* (m. Truskavets, 21-23 chervnia 2018 r.) <<http://lgdc.org.ua>> (accessed: 11.02.2019) (in Ukrainian).

#### Websites

7. 'Suburbanizatsiia' ['Suburbanization'] (*Vikipediia – vilna entsyklopediia*, 13 veresnia 2016) <<https://uk.wikipedia.org/wiki/Suburbanizatsiia>> (accessed: 08.02.2019) (in Ukrainian).

Mykola Titov

ON SOME ASPECTS OF MODELING A NEW ADMINISTRATIVE  
TERRITORIAL STRUCTURE OF THE STATE  
(CONSOLIDATION OF DISTRICTS)

**ABSTRACT.** The President of Ukraine and the Government of Ukraine recognized that forming of a new model of the State's administrative territorial structure, in particular, the sub-regional (district) level, as a component of the structural reforms for power decentralization based on the principles of unity and integrity of the State's territory, and also combined application of centralization and decentralization in the implementation of state power, as well as maintenance of the appropriate balance of socio-economic development of territories are the major issues of the State's modern development. Hence the need arises for working on a unified, or at least a generalized, approach to issues of defining the principles and criteria of the administrative territorial structure and preparing a new scheme of districts.

The purpose of the article is to analyze current legislation, existing draft bills and practical aspects connected with the modeling of district consolidation, and to outline separate proposals aimed at improving the administrative territorial structure of the State.

It is noted that today national legislation does not fully ensure appropriate regulation of the procedure according to which districts are formed and liquidated and their borders are established and changed. Thus, according to cl. 29, part 1 of Art. 85 of the Constitution of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine is empowered to form, liquidate districts, establish and change the borders of districts and cities; however, there is no up-to-date mechanism to implement this provision. Issues relating to the administrative territorial structure are still regulated by Decree of the Presidium of the Ukrainian SSR's Verkhovna Rada dated March 12, 1981. As a consequence, our State still has complex territorial entities (so-called "nest-dolls"), where within one territory there are separate administrative territorial units and several local councils. For example, in Kharkiv oblast, as a part of Kupiansk town which is a town of oblast status, there are Kupiansk town council and Kupiansk-Vuzlovska settlement council, and as a part of Lozova town – a town of oblast status – Lozova town council, Paniutynka settlement council and Domaska village council, and this gives rise to a number of difficulties, in particular, with the exercise of their powers; and furthermore, there are de facto administrative territorial units, the so-called "urban-type settlements", which are not provided for in the Constitution of Ukraine. Besides, till now the criteria for forming of administrative territorial units etc. have not been defined at the legislative level.

The author comes to the conclusion that there is the need for appropriate constitutional and legislative regulation of the administrative territorial structure of Ukraine, and also outlines innovations in the modeling of the schematic map of new consolidated districts on the example of Kharkiv oblast, and provides justification of the need for taking into account a number of criteria to achieve an appropriate balance of socio-economic development of new administrative territorial entities and to ensure the availability of services for residents and etc.

**KEYWORDS:** decentralization; administrative territorial structure; criteria of modeling of administrative territorial units; balance; district.