



## МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 35.082

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v1.2023.1>

**С. Степаненко,**

доктор наук з державного управління,  
професор кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ЯК ОСНОВА ПОВБУДОВИ НОВОЇ МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

**Постановка проблеми.** Для України, яка перебуває у процесі реформування своєї політичної системи, важливою є проблема визначення форми державно-територіального устрою, розподілу владних повноважень між центром і регіонами.

**Мета статті.** Тому надзвичайно важливим є дослідження закономірностей і забезпечення пошуків принципів, ідей, правових механізмів норм та інститутів, здатних пом'якшити протиріччя, які виникають між центральною владою і регіонами.

Одним із визначальних пріоритетів здійснення **адміністративної реформи**, становлення України як демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування як ефективної та максимально наближеної до людей місцевої влади.

Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України.

Лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування місцевого самовря-

дування, територіальної організації влади в Україні, удосконалення наявної системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові місцевої влади на засадах демократії [3].

**Виклад основного матеріалу.** Територіальною основою місцевого самоврядування в Україні є адміністративно-територіальний устрій держави.

**Адміністративно-територіальний устрій** відіграє важливу роль у функціонуванні системи місцевого самоврядування. Кожна ланка місцевого самоврядування має власну територію чи територіальну сферу діяльності, власні особливі місцеві інтереси, пов'язані з відповідною специфікою розвитку адміністративно-територіальних одиниць, історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних, релігійних, культурних, національних та інших традицій.

Будь-яка зміна адміністративно-територіального устрою (укрупнення, розукрупнення) так чи інакше може позначитися на місцевому самоврядуванні.

Застаріла схема адміністративно-територіального устрою становила





собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру, у якій є чимало неточностей і суперечностей, не враховуються принципи економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних та територіальних диспропорцій.

Реформування територіальної організації влади, системи адміністративно-територіального устрою передбачало створення трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць (громада – район – регіон) і має поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби; забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимально наблизити до курсу на європейську інтеграцію, а також до засад місцевого самоврядування, на яких базується Європейська Хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України.

*Громада* як адміністративно-територіальна одиниця має стати основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування та надання її населенню визначеного законом рівня адміністративних, соціальних і культурних послуг. Запропонований кількісний критерій чисельності населення для утворення громад: не менше 5000 жителів, а на територіях з низькою щільністю населення – не менше 3500 жителів.

**Новий адміністративно-територіальний устрій має стати основою побудови нової моделі територіального управління,** заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад, ефективного розвитку державного управління та місцевого самоврядування, спроможності й самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення.

До того ж реформування системи управління територіальним розвит-

ком держави та адміністративно-територіального устрою потребує внесення змін до Конституції України та цілої низки законів України, зокрема Законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо.

Очевидно, що розпочинати реформування територіальних громад, які розглядаються як елементи базового низового рівня нового адміністративно-територіального устрою, потрібно, ґрунтуючись на схвалених концептуальних засадах реформи та чіткому розумінні стратегії її реалізації.

Наша держава в умовах соціально-економічної модернізації та повномасштабної кровопролитної війни 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 повноважень.

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.

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.

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.** [2].

Наведемо визначення поняття **ефективності та оптимальності**, які дає нам Енциклопедія державного управління.

**Ефективність у державному управлінні** – досягнення поставле-

ної соціальної мети в результаті діяльності органу влади або структурного підрозділу чи окремого управління за максимально можливої економії 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.

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 неоднозначністю 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 розробки 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.

**Висновки та перспективи подальших досліджень в зазначеному напрямі.** *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.

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.

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;



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

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 [7].

Прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» створило нормативні засади для початку в Україні процесу формування економічно ефективних адміністративних одиниць із забезпеченням принципів повсюдності місцевого самоврядування, прозорості, відкритості, відповідальності тощо.

Утім такі новації 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 в зазначеному напрямі.

*Розглядаються питання пов'язані з очікуваними результатами реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні.*

*А саме: посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадження їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; доступність публічних послуг, підвищення їх якості; упровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних*

*органів виконавчої влади публічних послуг.*

*Проведення адміністративно-територіальної реформи належить до фундаментальних завдань розбудови Української незалежної держави. Система організації публічної влади й управління тісно пов'язана з територіальним устроєм держави, між ними існує тісний взаємозв'язок і взаємообумовленість.*

*Ефективна територіальна організація влади є вагомим чинником забезпечення територіальної цілісності, динамічного й збалансованого соціально-економічного розвитку, раціонального використання ресурсного потенціалу, практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень і держави загалом.*

*За роки незалежності суспільно-політична, економічна та правова ситуація в Україні суттєво змінилася. Держава рухалася до ліквідації тоталітарної політичної системи та командно-адміністративної економіки. Протягом цього часу періодично активізувалися процеси пошуку моделей територіальної організації влади.*

*Новий адміністративно-територіальний устрій має стати основою побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад, ефективного розвитку державного управління та місцевого самоврядування, спроможності й самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення.*

**Ключові слова:** держава, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, громада.



**Stepanenko S. Administrative-territorial system as a basis for building a new model of territorial management**

*Issues related to the expected results of local self-government reform and decentralization of power in Ukraine are considered.*

*Namely: strengthening the legal, organizational and material capacity of territorial communities, local self-government bodies, conducting their activities in compliance with the principles and provisions of the European Charter of Local Self-Government; availability of public services, improvement of their quality; implementation of a mechanism for local state administrations and the population to monitor the provision of public services by local self-government bodies and territorial bodies of central executive bodies.*

*Administrative and territorial reform is one of the fundamental tasks of building an independent Ukrainian state. The system of organization of public power and management is closely related to the territorial structure of the state, there is a close relationship and interdependence between them.*

*Effective territorial organization of power is an important factor in ensuring territorial integrity, dynamic and balanced socio-economic development, rational use of resource potential, practical implementation of the principles of sustainable development within territorial administrative entities and the state as a whole.*

*During the years of independence, the socio-political, economic and legal situation in Ukraine has changed significantly. The state was moving towards the elimination of the totalitarian political system and the command-administrative economy. During this time, the processes of searching for models of territorial organization of power were periodically intensified.*

*The new administrative-territorial system should become the basis for building a new model of territorial management, based on the principles of decentralization, subsidiarity, balance of national interests with the interests of the population of regions and territorial communities, effective development of state administration and local self-government, capacity and independence of territorial communities in solving issues of local importance.*

**Key words:** state, administrative-territorial system, administrative-territorial reform, local self-government, community.

**Література**

1. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування: Монограф. Д.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2006. 79 с.

2. Гонцяж Я. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі. К.: Міленіум; Вид-во УАДУ, 2001. С. 15.

3. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія. К.: УАДУ при Президенті України, 1997. 305 с.

4. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу та вибір України. К., 2000. 94 с.

5. Журек Л. Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. К.: Аг-во «Україна», 2001. 31 с.

6. Про ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

7. Степаненко С.В., Мішина Н.В. та ін. Реформа децентралізації і розвиток громад: навч.-метод. посібн для здобувачів вищої освіти денної та заочної форми навчання. Одеса : Фенікс, 2021. 107 с.

