

*І. В. Заблодська,
д. е. н., професор, директор,
Луганська філія Інституту економіко-правових досліджень НАН України
О. В. Гуджан,
аспірант, Східноукраїнський національний університет ім. В. Даля*

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено організаційні особливості адміністративно-територіального устрою України. Визначено систему адміністративно-територіального устрою країни та організаційну структуру адміністративно-територіальних одиниць.

In the article investigational organizational features of administrative-territorial device of Ukraine. Certainly system of administrative-territorial device of country and organizational structure of administrative-territorial units.

*Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, регіон, місто.
Key words: administrative-territorial device, region, city.*

Сучасний стан адміністративно-територіального устрою характеризується певними відмінностями у рівнях соціально-економічного розвитку, у територіальній структурі господарства, причому існує тенденція до поглиблення міжрегіональних диспропорцій, в основі яких лежить відсутність високоорганізованої системи управління економікою регіонів з чітким визначенням і узгодженням функцій кожного рівня влади. Послаблення державного регулювання основних територіальних пропорцій загальмувало процес здійснення економічних і адміністративних реформ. Саме тому з'явилась потреба у детальних дослідженнях адміністративно-територіального устрою України, з метою посилення організаційного потенціалу на основі раціонального поєднання загальнодержавного і територіального управління та місцевого самоврядування, реформування адміністративних одиниць.

В умовах існування великої кількості різноманітних наукових підходів до вивчення системи адміністративно-територіального устрою країни особливого значення набуває узагальнення існуючих теорій та концепцій. Українські вчені зробили вагомий внесок в теорію регіонального розвитку, територіального поділу, дослідження закономірностей господарювання, моделювання розвитку економіки територій, суттєво просунули знання про територіальні форми усупільнення виробництва та розміщення продуктивних сил. Серед робіт такого плану варто вказати наукові праці вчених, зокрема Новика В.П. [2], Чернюка О.В. [13], Лісового А.В. [4], Васюкової Г. Г. [5], Стефанюка О. Д. [6], Кубай О.Г. [7], Топчієва О., Тітенко З. [8] та інших. Наукові здобутки цих учених мають велике наукове і практичне значення, проте проблема підвищення організаційного потенціалу країни та її регіонів залежить від адміністративно-

Таблиця 1. Адміністративно-територіальний устрій України за станом на 01.01.2012

| № | Адміністративно-територіальні одиниці (області) | Райони | | Міста | | | СМТ | Сільські населені пункти | | | Ради | | | | | | | | |
|----|---|----------|----------|--------|--------------------|--------------------|-----|--------------------------|--------|-------|------|--------|----------|----------|--------|-------------------------|--------------------|---------|----------|
| | | Сільські | У містах | Всього | Обласного значення | Районного значення | | З рай. поділ. | Всього | Селищ | Сіл | Всього | Районні | | Міські | | | Селищні | Сільські |
| | | | | | | | | | | | | | Сільські | У містах | Всього | Міст обласного значення | Районного значення | | |
| 1 | Автономна Республіка Крим | 14 | 3 | 16 | - | - | - | 56 | 948 | 35 | 913 | 314 | 14 | 3 | 16 | 11 | 5 | 38 | 243 |
| 2 | Вінницька | 27 | 3 | 18 | 6 | 12 | 1 | 29 | 1466 | 136 | 1330 | 734 | 27 | - | 18 | 6 | 12 | 28 | 661 |
| 3 | Волинська | 16 | - | 11 | 4 | 7 | - | 22 | 1054 | - | 1054 | 428 | 16 | - | 11 | 4 | 7 | 22 | 379 |
| 4 | Дніпропетровська | 22 | 18 | 20 | 13 | 7 | 3 | 46 | 1435 | 64 | 1371 | 388 | 22 | 18 | 20 | 13 | 7 | 40 | 288 |
| 5 | Донецька | 18 | 21 | 52 | 28 | 24 | 4 | 131 | 1118 | 196 | 922 | 413 | 17 | 10 | 52 | 28 | 24 | 81 | 253 |
| 6 | Житомирська | 23 | 2 | 11 | 5 | 6 | 1 | 43 | 1613 | 20 | 1593 | 655 | 23 | 2 | 11 | 5 | 6 | 40 | 579 |
| 7 | Закарпатська | 13 | - | 11 | 5 | 6 | - | 19 | 579 | - | 579 | 350 | 13 | - | 11 | 5 | 6 | 19 | 307 |
| 8 | Запорізька | 20 | 7 | 14 | 5 | 9 | 1 | 22 | 914 | 44 | 870 | 319 | 20 | - | 14 | 5 | 9 | 22 | 263 |
| 9 | Івано-Франківська | 14 | - | 15 | 5 | 10 | - | 24 | 765 | 20 | 745 | 530 | 14 | - | 15 | 5 | 10 | 24 | 477 |
| 10 | Київська | 25 | - | 26 | 13 | 13 | - | 30 | 1126 | 5 | 1121 | 684 | 25 | - | 24 | 12 | 12 | 30 | 605 |
| 11 | Кіровоградська | 21 | 2 | 12 | 4 | 8 | 1 | 27 | 996 | 19 | 977 | 438 | 21 | 2 | 12 | 4 | 8 | 27 | 376 |
| 12 | Луганська | 18 | 4 | 37 | 14 | 23 | 1 | 109 | 782 | 104 | 678 | 353 | 17 | 4 | 37 | 14 | 23 | 89 | 206 |
| 13 | Львівська | 20 | 6 | 44 | 9 | 35 | 1 | 34 | 1850 | 1 | 1849 | 730 | 20 | - | 44 | 9 | 35 | 34 | 632 |
| 14 | Николаївська | 19 | 4 | 9 | 5 | 4 | 1 | 17 | 894 | 74 | 820 | 332 | 19 | - | 9 | 5 | 4 | 17 | 287 |
| 15 | Одеська | 26 | 4 | 19 | 7 | 12 | 1 | 33 | 1125 | 23 | 1102 | 516 | 26 | - | 19 | 7 | 12 | 32 | 439 |
| 16 | Полтавська | 25 | 5 | 15 | 5 | 10 | 2 | 21 | 1811 | 15 | 1796 | 533 | 25 | 5 | 15 | 5 | 10 | 21 | 467 |
| 17 | Рівненська | 16 | - | 11 | 4 | 7 | - | 16 | 1000 | 3 | 997 | 381 | 16 | - | 11 | 4 | 7 | 16 | 338 |
| 18 | Сумська | 18 | 2 | 15 | 7 | 8 | 1 | 20 | 1466 | 55 | 1411 | 437 | 18 | - | 15 | 7 | 8 | 20 | 384 |
| 19 | Тернопільська | 17 | - | 18 | 1 | 17 | - | 17 | 1023 | 1 | 1022 | 632 | 17 | - | 18 | 1 | 17 | 17 | 580 |
| 20 | Харківська | 27 | 9 | 17 | 7 | 10 | 1 | 61 | 1680 | 145 | 1535 | 485 | 27 | - | 17 | 7 | 10 | 60 | 381 |
| 21 | Херсонська | 18 | 3 | 9 | 3 | 6 | 1 | 31 | 658 | 80 | 578 | 319 | 18 | 3 | 9 | 3 | 6 | 30 | 259 |
| 22 | Хмельницька | 20 | - | 13 | 6 | 7 | - | 24 | 1414 | 5 | 1409 | 625 | 20 | - | 13 | 6 | 7 | 24 | 568 |
| 23 | Черкаська | 20 | 2 | 16 | 6 | 10 | 1 | 15 | 824 | 101 | 723 | 578 | 20 | 2 | 16 | 6 | 10 | 15 | 525 |
| 24 | Чернівецька | 11 | 3 | 11 | 2 | 9 | 1 | 8 | 398 | - | 398 | 285 | 11 | 3 | 11 | 2 | 9 | 8 | 252 |
| 25 | Чернігівська | 22 | 2 | 16 | 3 | 13 | 1 | 29 | 1482 | 60 | 1422 | 593 | 22 | 2 | 16 | 3 | 13 | 28 | 525 |
| 26 | м.Київ | - | 10 | 1 | - | - | 1 | - | - | - | - | 1 | - | - | 1 | - | - | - | - |
| 27 | м.Севастополь | - | 4 | 2 | - | 1 | 1 | 1 | 29 | 1 | 28 | 11 | - | 4 | 2 | - | 1 | 1 | 4 |

територіального устрою в країні і потребує подальшого дослідження. Насамперед, це стосується теоретико-методологічних основ організаційних особливостей територіально-адміністративних одиниць та адміністративно-територіального устрою країни у цілому.

Метою статті є дослідження організаційних особливостей адміністративно-територіального устрою України.

В Конституції України вживаються два терміни — "територіальний устрій" та "адміністративно-територіальний устрій" [1]. Територіальний устрій України, відповідно до Конституції, 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. До форм територіального устрою можна віднести, зокрема, адміністративно-територіальний устрій, виділення спеціальних та вільних економічних зон, територій пріоритетного розвитку, зон надзвичайних екологічних ситуацій, поділ земель на категорії з чітким визначенням правового режиму кожної з таких категорій, економічне та інші види районування та планування території держави.

Адміністративно-територіальний устрій, як відомо, може бути визначено як поділ держави на систему адміністративних одиниць. Він є однією з форм, очевидно, найважливішою, тери-

торіального устрою держави. Адже саме у відповідності з ним утворюються органи державної влади та органи місцевого самоврядування як складові організаційної структури.

Необхідність такого поділу постає з потреби представництва вищої державної влади на окремих територіях, певна географічна віддаленість яких від політич-

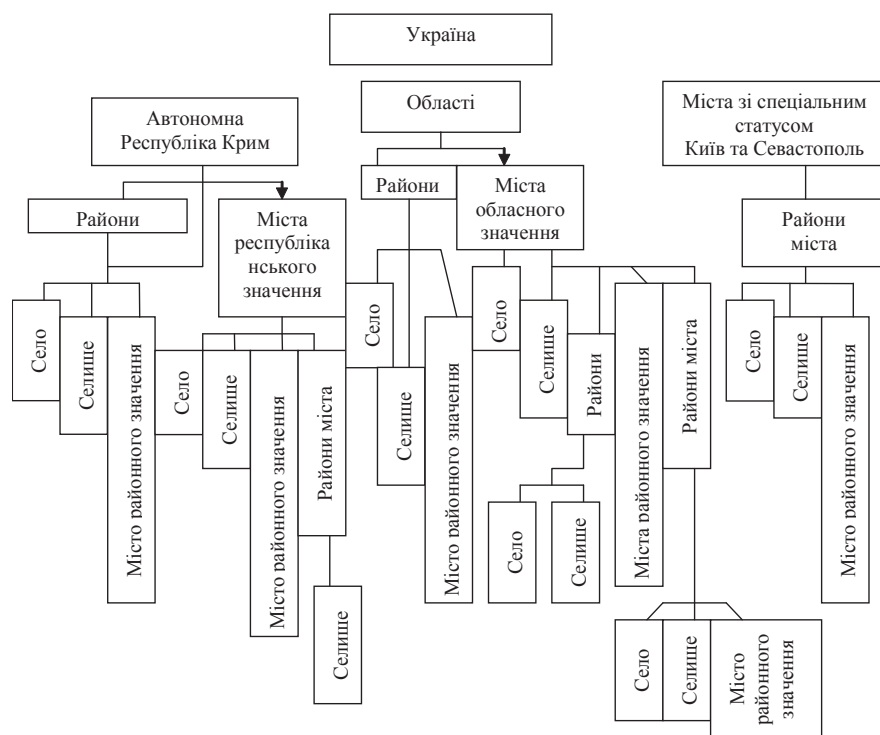


Рис. 1. Система адміністративно-територіального устрою України

Таблиця 2. Міста обласного значення (мінімальна чисельність має бути понад 50 000 мешканців)

| Назва населеного пункту | Чисельність населення (осіб) | Область, регіон |
|-------------------------|------------------------------|-------------------|
| м. Судак | 14 943 | АРК |
| м. Жданівка | 12 723 | Донецька |
| м. Чоп | 8 776 | Закарпатська |
| м. Яремче | 7 929 | Івано-Франківська |
| м. Ржищів | 8 436 | Київська |
| м. Моршин | 6 225 | Львівська |
| м. Очаків | 15 047 | Миколаївська |
| м. Теплодар | 9 808 | Одеська |
| м. Новодністровськ | 10 344 | Чернівецька |

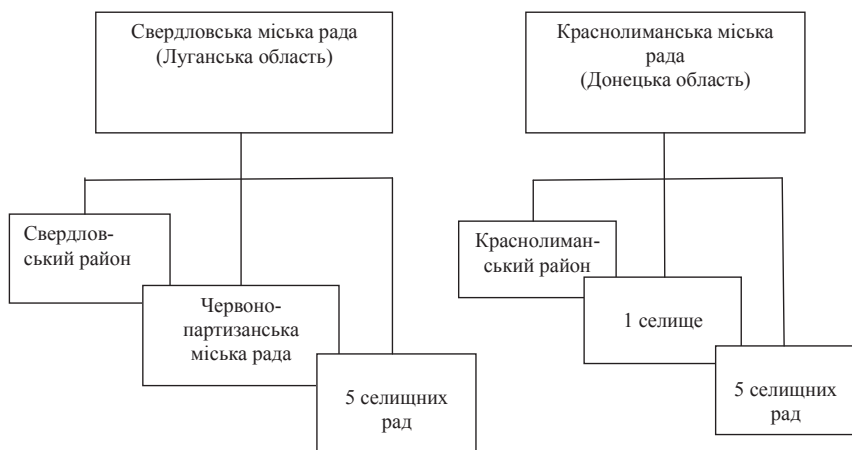


Рис. 2. Приклади організації адміністративно-територіальна одиниць

ного центру держави унеможлиблює як безпосередню реалізацію функцій та завдань вищої державної влади, так і забезпечення широкого зворотного зв'язку у відносинах між державною владою і громадянами цих територій.

Отже, адміністративно-територіальний устрій — зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини — адміністративно-територіальні одиниці. Такий поділ є неодмінною умовою функціонування відповідних державних, громадських структур та органів місцевого самоврядування (табл. 1).

Основою організації адміністративно-територіального устрою України є поселенська мережа, що складається з поселень — міст, селищ, сіл як місць постійного компактного проживання людей. Віднесення поселень до зазначених категорій визначається залежно від кількості населення, рівня урбанізації, організації комунального господарства та характеру економічної діяльності мешканців.

Відповідно до Конституції України, адміністративно-територіальний поділ України становить цілісну систему адміністративно-територіальних одиниць, яка складається з Автономної Республіки Крим (далі — АРК), областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл [1].

У науковій літературі адміністративно-територіальний устрій класифіковано за рівнями. Первинним рівнем адміністративно-територіального устрою визначено села, селища, міста районного значення, райони у містах. Середнім — сільські райони та міста обласного значення. Верхнім рівнем адміністративно-територіального устрою є АРК та області, міста Київ і Севастополь [2; 3]. За своїми географічними ознаками згадані тут адміністративно-територіальні одиниці не є однорідними.

Вони поділяються на регіони (АРК, області, райони) та населені пункти (села, селища, міста).

Не є однорідними адміністративно-територіальні одиниці також з огляду на те значення й місце, яке вони посідають у системі адміністративно-територіального устрою України (рис. 1).

У юридичній науці та практиці питання про населений пункт як адміністративно-територіальну одиницю є досить-таки дискусійним. Населений пункт — це частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Не відносяться до самостійних населених пунктів хутори та двори, невеликі поселення, що мають тимчасове значення і несталий склад поселення, а також поселення

службового призначення в системі певної господарської галузі діяльності (будинки лісників, шляхових майстрів, будівлі залізничних служб, польові стани тощо). Ці об'єкти включаються до тих адміністративно-територіальних одиниць, на території яких вони розташовані [4].

До сільських населених пунктів відносяться села. Села — це населені пункти зі сталим складом населення, переважна частина якого зайнята в сільськогосподарському виробництві та лісовому господарстві. Водночас у сільській місцевості дуже поширеною є практика створення так званих "сільрад", які складаються з кількох населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та органів місцевого самоврядування, які вона обирає. Однак, відповідно до Конституції України,

відповідно до Конституції України, відповідно до Конституції України, як "сільрада", немає.

Отже, адміністративно-територіальною одиницею є не кожний населений пункт і не, власне, населений пункт, оскільки це поняття, скоріше, географічне, а один чи кілька населених пунктів з навколишніми землями, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування. Ось чому в інших країнах первинна ланка адміністративно-територіального поділу має назву не село, селище, місто, а комуна, муніципалітет, община. Ця назва є похідною від назви первинного суб'єкта місцевого самоврядування — комуни, муніципалітету, общини, громади тощо. Окрім сіл, до первинного рівня адміністративно-територіального устрою належать селища, міста, райони у містах та селища міського типу. У ході формування адміністративно-територіального устрою України було створено нормативну базу, якою визначено статус та класифікацію даних населених пунктів [5].

У відповідності з чинними нормативними актами міські населені пункти України були поділені на міста республіканського, обласного і районного підпорядкування (згодом термін "підпорядкування" у законодавчих актах було змінено на "значення") та селища міського типу. До категорії міст республіканського підпорядкування відносилися міста з кількістю населення понад 500 тис. чоловік, важливі економічні та культурні центри, керівництво якими доцільно було здійснювати безпосередньо з центру. Містами республіканського підпорядкування відповідно до вищезазначеного Положення були Київ та Севастополь. За Конституцією України ці міста є містами зі спеціальним статусом.

Важливе значення в цій системі мають міста обласного підпорядкування, їх відносять до середньої ланки. Критеріями для виділення міст до обласного підпоряд-

кування було, окрім чисельності населення (понад 50 тис. чол.), рівень розвитку промисловості, комунального господарства, ознаки економічного та культурного центру для навколишніх населених пунктів, також потреба в управлінні цими містами обласними центрами влади.

На відміну від міст республіканського підпорядкування, мережа міст обласного підпорядкування розвивалася динамічно. В порівнянні з довоєнними роками їх кількість зросла більш ніж удвічі (з 67 до 177). Практика виділення міст у цю категорію себе виправдала. Вона вписувалася в систему управління, сприяла зміцненню обласної ланки, покращенню керованості територіями. Окрім того, це сприяло розвитку самих міст, вирішенню їх соціально-економічних питань. Проте підхід до виділення міст в обласне підпорядкування, виходячи з чисельності населення і рівня економічного розвитку, призвів до великої диспропорції в їх кількості по областях. Якщо в Донецькій області нараховується нині 28 таких міст, то в Тернопільській лише 1, а в Чернівецькій області — 2. У тринадцяти областях кількість міст обласного підпорядкування не перевищує п'яти [6].

Безумовно, такі диспропорції не бажані. На наш погляд, існуючий підхід до формування мережі міст обласного підпорядкування недостатньо враховує регіональні особливості, потреби областей в розвитку своїх населених пунктів, створенні умов для становлення економічних і культурних центрів. Для віднесення міста до обласного підпорядкування кількість його населення не повинна відігравати вирішального значення. Головним тут мають бути соціально-економічні потреби розвитку територій, рівномірне розміщення по території області виробничих і культурних центрів, забезпечення зайнятості населення.

Міста районного підпорядкування і селища міського типу входять до низової ланки адміністративно-територіальної системи України. До цієї категорії відносяться населені пункти, де розташовано промислові підприємства, об'єкти комунального господарства, побутового обслуговування, заклади торгівлі, житловий фонд з кількістю жителів: для міст районного підпорядкування — 10 і більше тисяч чоловік, а для селищ міського типу — понад 2 тисячі чоловік. Кількість населених пунктів цієї категорії постійно зростає. В порівнянні з 1950 роком міст районного підпорядкування збільшилося з 186 до 279, а селищ міського типу — з 478 до 886. Міста районного підпорядкування і селища міського типу входять безпосередньо до району і є його складовою частиною. Проте механізм віднесення населених пунктів до цих категорій різний. Якщо віднесення до селищ міського типу здійснюється обласними органами влади, то до категорії міст районного підпорядкування — Верховною Радою України. Децентралізація управління, розвиток місцевого самоврядування, на нашу думку, потребують передачі повноважень з формування мережі міст районного підпорядкування обласним органам влади. Це сприятиме більш повному врахуванню місцевих особливостей, збалансованому розміщенню цих міст на території району, визначенню перспективних населених пунктів, а в кінцевому результаті — кращій організації території району [7; 8].

Важливою ланкою адміністративно-територіального устрою України є регіони. До регіонів треба зарахувати, насамперед, АРК, області, райони.

Область — верхній рівень адміністративно-територіального устрою України. Це великий регіон, який характеризується певною цілісністю та самодостатністю економічного й соціального розвитку, а також місцевими особливостями і традиціями. Узагальнюючи досвід будівництва областей, спробуємо дати визначення цієї ланки адміністративно-територіального устрою. Область — частина території України, що

являє собою цілісну в господарському, природно-історичному, етнічному відношеннях територію, яка організована для здійснення ефективного управління і соціально-економічного розвитку, поєднання і репрезентування на державному рівні інтересів адміністративно-територіальних одиниць, що входять до її складу (рис. 2).

Особливістю є то, що Свердловська та Красноліманська міські ради одночасно виконують функції як міських так і районних рад.

Підсумовуючи викладене, відзначимо, що адміністративно-територіальний устрій є однією з форм територіального устрою держави, відповідно до нього утворюються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, вирішуються численні управлінські та інші питання. В основу існуючої системи адміністративно-територіального устрою в Україні покладені такі вихідні положення: унітарний державний устрій; триланкова система адміністративно-територіального устрою; статус Криму як територіальної автономії у складі України. При цьому фактичний стан існуючого адміністративно-територіального устрою не повною мірою відповідає Конституції та іншим нормативно-правовим актам, які регулюють питання адміністративно-територіального устрою. Але з точки зору організації і здійснення управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку регіонів та країни, а відповідно і міста і селищ, адміністративно-територіальний устрій сприяє: підвищенню ефективності використання бюджетних коштів, росту доходної частини місцевих бюджетів, покращенню якості надання соціальних послуг населення; створенню просторової основи регіонального розвитку, залученню інвестицій, управлінню земельними ресурсами, управлінню територіями.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30 (23.07. 1996). — Ст. 141.
2. Новик В. П. Формування адміністративно-територіальної структури України: історичні реалії та сучасні проблеми // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. — 2004. — Випуск 2/2004. — С. 18—32.
3. Чернюк О.В. Державна та регіональна економічна політика в умовах сталого розвитку // Продуктивні сили і регіональна економіка: Зб.наук.пр.: У 2 ч. — К.: РВПС України НАН України, 2003. — Ч. I. — С.179—183.
4. Лісовий А.В. Державне регулювання розвитку сільських територій: монографія / А. В. Лісовий. — К.: [Дія], 2007. — 400 с.
5. Васюков Г.Г. Становлення та розвиток організаційно-економічного механізму фінансування місцевого самоврядування України в умовах суспільних трансформацій / Г.Г. Васюков // Держава та регіони. — 2008. — № 3. — С. 41—46.
6. Стефанюк О.Д. Теоретические подходы к социально-экономической оценке административно-территориального устройства региона / О.Д. Стефанюк // Вісник Харк. нац. техн. ун-ту сільського господарства. — 2007. — Вип. 66. — С. 218—224.
7. Кубай О.Г. Організаційно-функціональне забезпечення реалізації регіональних програм соціально-економічного розвитку / О.Г. Кубай // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. — Хмельницький, 2008. — Т.2. — № 1 (105). — С.172—174.
8. Топчієв О., Тітенко З. Суспільно-географічні аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні // Часопис соціально-економічної географії. — Харків: "Екограф", 2006. — Випуск 1. — С. 26—37.

Стаття надійшла до редакції 08.05.2012 р.