

О.Г. Кучабський,  
докторант кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування ЛРІ НАДУ, к. геогр. н.

## ПРИНЦИПОВІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

*Розглянуто питання класифікації адміністративно-територіальних одиниць за генетичними, функціональними, ієрархічними ознаками та за рівнем відповідності адміністративно-територіальної одиниці соціально-економічним системам. Запропоновано використовувати класифікацію відповідності для аналізу ефективності територіального управління.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна одиниця, класифікація, соціально-територіальні системи, територіальне управління.

Тривалий час в Україні точаться дискусії щодо доцільності адміністративно-територіального реформування. На користь такого реформування свідчать суттєві зміни в розумінні завдань державного управління, які супроводжують перехід України від тоталітарної до демократичної моделі. Однак на сьогодні ще не вдалося знайти консенсусу в низці концептуальних та методологічних питань. У зв'язку з цим проблеми адміністративно-територіального характеру зберігають свою актуальність і потребують ретельного наукового дослідження.

За останні роки в Україні опубліковано низку фундаментальних наукових досліджень, присвячених питанням адміністративно-територіального устрою. Значний внесок у розробку цієї наукової проблеми зробили фахівці в галузі державного управління та місцевого самоврядування (В. Борденюк, С. Саханенко, В. Яцуба), соціально-економічної географії (М. Багров, М. Дністрянський) та регіональної економіки (М. Долішній, Л. Шевчук) та ін. Однак не всі аспекти адміністративно-територіальної організації знайшли своє належне висвітлення в наукових дослідженнях. Зокрема важливе методологічне значення має проблема класифікації адміністративно-територіальних одиниць. Виявлення генетичної та функціональної специфіки окремих адміністративно-територіальних одиниць

дозволить більш продуктивно підійти до питання адміністративно-територіального розмежування. Класифікація адміністративно-територіальних одиниць за ознаками їх відповідності соціально-економічним системам дозволить продуктивніше вирішувати проблеми, пов'язані з забезпеченням ефективності територіального управління.

Серед науковців, що досліджують проблеми класифікації адміністративно-територіальних одиниць, домінує генетичний підхід. Генетична класифікація включає два основні класи адміністративно-територіальних утворень: природні та штучні. А.Транін природними адміністративно-територіальними одиницями визначає ті, які створені місцевими спільнотами, що склалися історично, “природно”, і лише визнаються центральною владою. Такими є міста та інші населені пункти [10, с. 15]. М. Дністрянський до природних одиниць зараховує “адміністративні одиниці, що склалися на основі населених пунктів” [7, с. 127]. Інші науковці також вважають природними адміністративно-територіальними одиницями “населені пункти, де люди природним шляхом групуються для спільного життя” [4, с. 13]. Штучними адміністративними утвореннями у свою чергу вважають “вторинні територіальні громади, утворені в результаті адміністративного поділу території держави” [4, с. 13-14].

Схожий розподіл адміністративно-територіальних одиниць дозволяє отримати класифікація, здійснювана за ієрархічним принципом. За цією класифікацією виділяють низові (локальні) утворення, які в більшості випадків одночасно є “природними”, та проміжні, або окружні утворення, що у свою чергу, зазвичай, відповідають означенню “штучні”.

Під “локальним” типом адміністративно-територіальної одиниці розуміють такі, що “склалися на основі населених пунктів (місто, селище, село), які є найстабільнішими в часі утвореннями” [1, с. 296]. За іншим підходом до цього класу відносять “адміністративно-територіальні одиниці, що входять до складу проміжних утворень, і мають власні місцеві органи

влади та управління” [11, с. 396-397]. Друге визначення дає підстави зараховувати окремі низові одиниці, які були створені на основі декількох населених пунктів, до “штучних” утворень.

До окружного, чи проміжного типу зараховують ті адміністративно-територіальні одиниці, які сформувалися на основі не окремих поселень, а “мережі населених пунктів” [1, с. 296]. Такі одиниці зазнають періодичних змін залежно від типу і розвитку суспільно-політичних відносин. До цього типу зараховують області і райони.

Ієрархічність адміністративно-територіальних одиниць, яка впливає з наведених класифікацій, дозволяє припускати системний характер не лише адміністративно-територіальної одиниці, а адміністративно-територіального поділу загалом. На цьому зокрема наголошує В. Борденюк, який стверджує, що “адміністративно-територіальна одиниця вищого рівня – це не проста сума адміністративно-територіальних ланок нижчого рівня”. Село, селище, місто районного значення, які утворюють район, – вважає В. Борденюк, – а райони і міста обласного значення, що відповідно утворюють область, знаходяться не в суто механічному зв'язку, а являють собою цілісні якісно нові територіальні утворення, які характеризуються специфічними завданнями в соціально-економічному та культурному розвитку відповідних територій [5, с. 27].

Адміністративно-територіальні одиниці можна класифікувати також за рівнем їх автономності в реалізації процесу управління. Оскільки адміністративні утворення є похідними від територіальних субсистем, то функціональну класифікацію доцільно здійснювати на основі шкали дієздатності субсистем. З цієї точки зору можна виділяти адміністративно-територіальні одиниці трьох класів: недієздатні (обмежено дієздатні), дієздатні та самодостатні. Кожному із зазначених класів характерний певний рівень автономії.

Обмежена дієздатність адміністративно-територіальних одиниць, як правило, зумовлює централізованим наділенням їх органів управління лише виконавським рівнем автономії. Оскільки територіальна підсистема, яка відповідає такій адміністративно-територіальній одиниці є слаборозвинутою і не здатною системно впливати на прийняття та реалізацію управлінських рішень, контроль за діяльністю її органів влади повністю лягає на вищі управлінські ланки.

Ефективність територіального управління вимагає наділення дієздатних адміністративно-територіальних утворень адміністративною (управлінською) автономією. Дієздатність таких утворень ґрунтується на достатньому рівні самоорганізації територіальних підсистем та їх спроможністю до самоврядування. Орган управління дієздатної адміністративно-територіальної одиниці, зазвичай, є органом територіального самоврядування, який наділений значно вищим рівнем самостійності по відношенню до інших управлінських органів (у т. ч. центральних).

Самодостатні адміністративні утворення змагаються за набуття політичної автономії, що робить їх зв'язок з управлінням центрального рівня значною мірою умовним та координаційним. Самодостатність адміністративно-територіальної одиниці кореспондує з високим рівнем самоорганізації територіальної підсистеми та спроможністю самотужки вирішувати майже весь комплекс місцевих колективних інтересів.

На відміну від генетичної, ієрархічної та функціональної класифікацій адміністративно-територіальних одиниць, їх системну дієздатність доцільніше виявляти за допомогою класифікації відповідності. Для цього адміністративні утворення класифікуються з точки зору повноти відтворення адміністративно-територіальним утворенням територіальної соціально-економічної системи (підсистеми). Вважається, що адміністративно-територіальну одиницю можна розглядати як соціально-економічну

територіальну систему [1, с. 49]. Системний підхід до розуміння адміністративно-територіальної одиниці застосовують зокрема Е. Алаєв [2, с. 162], М. Багров [3, с. 88], А. Газарян [6, с. 45], Ю. Чернецький [12, с. 140] та ін. Вважається, що відповідність адміністративно-територіальної одиниці певній територіальній субсистемі є чинником підвищення ефективності управлінського процесу. Однак формування адміністративно-територіальних одиниць є суб'єктивним процесом. Тому в деяких випадках основним критерієм адміністративно-територіального розмежування може виступати не намагання підвищити ефективність управлінської діяльності, а інші обставини (зокрема – політична доцільність).

Якщо адміністративно-територіальна одиниця сформована за принципом політичної доцільності, який входить у пряму суперечність логіці підвищення ефективності управлінського процесу, то її можна класифікувати як маргінальну. Така одиниця не тільки не відтворюватиме наявні територіальні субсистеми, а навпаки руйнуватиме існуючі системні зв'язки, з метою послабити системотворчі процеси в певних територіальних межах. Таким чином, маргінальними адміністративно-територіальними одиницями є ті, які створені без врахування, або всупереч територіальній структуризації суперсистеми. Серед маргінальних адміністративно-територіальних одиниць слід окремо виділяти:

а) квазісистемні, які включають майже виключно периферійну територію. Такі системи є позаядерними, тому позбавлені суб'єкта, здатного здійснювати реальний організуючий вплив на життєдіяльність у межах такої одиниці. До певної міри квазісистемними є одиниці адміністративно-територіального поділу слабоструктурованого суспільства тоталітарного зразка. Несформованість територіальних субсистем у цьому випадку зумовлює формування адміністративно-територіальних одиниць без прив'язки до т.зв. “локомотивів розвитку”;

б) критичні адміністративно-територіальні одиниці сформовані таким чином, що їх межі розривають об'єктивно існуючі ядра територіальних субсистем. Внаслідок цього організуючий потенціал такого ядра нівелюється і не використовується.

Адміністративне розмежування відверто маргінального характеру є притаманним колоніальним політичним системам тоталітарного, або авторитарного зразка, які не ставлять за мету максимізувати процеси самоорганізації та синергетичний ефект.

На відміну від маргінальних, функціональні адміністративно-територіальні одиниці сформовані з врахуванням особливостей територіальної структуризації суперсистеми. Однак, враховуючи значну розмитість самих територіальних субсистем, повної відповідності між ними досягти надзвичайно важко. Через це серед функціональних адміністративно-територіальних одиниць можна виділити:

а) полісистемні, які сформовані на основі декількох ядер соціально-територіальних систем одного рівня. Проблемою полісистемних одиниць є закладений внутрішній конфлікт конкуруючих між собою субсистем. Логікою при формуванні полісистемних одиниць є слабкість кожної з них та сумніви в їх спроможності самотужки виконувати делеговані управлінські повноваження;

б) односистемні адміністративно-територіальні одиниці, які тою чи іншою мірою відтворюють об'єктивно існуючі територіальні субсистеми. Серед односистемних одиниць варто окремо виділяти ідеальні, які повністю включають ядро субсистеми і хоча б частково периферію, а також оптимальні, які не розривають системне ядро.

Аналізуючи процес формування адміністративно-територіальних одиниць А. Газарян зазначає, що "оптимальне розбиття цілісності на підсистеми можливе порівняно однозначно лише по відношенню до однієї визначеної функції (наприклад, охорона здоров'я чи комунальне

господарство)” [6, с. 45]. Внаслідок цього використання системи адміністративно-територіальних одиниць для управління окремими галузями суспільної життєдіяльності не завжди є ефективним. У таких випадках постає проблема формування квазіутворень, які не збігаються з діючими адміністративно-територіальними одиницями. Такого роду адміністративні квазіутворення можна окреслити як допоміжні адміністративно-територіальні одиниці. Крім цього, інтереси держави іноді вимагають створення особливих умов управління на окремих територіях, що виявляється у формуванні спеціальних адміністративно-територіальних одиниць.

Окремий клас спеціальних адміністративно-територіальних одиниць становлять утворення “з особливим режимом функціонування”. До цього класу зараховують територіальні одиниці, у межах яких “розташовані промислові підприємства з розробки, виготовлення, схову, утилізації та переробки радіоактивних та інших матеріалів; військові та інші об'єкти, для яких необхідно мати особливий режим безпечного функціонування та охорони державної таємниці, а також спеціальні умови проживання громадян” [8, с. 523].

Якщо у випадку спеціальних адміністративних утворень мають місце певні обмеження в реалізації управлінської автономії, то низка адміністративно-територіальних одиниць може навпаки отримати санкцію на розширення своїх владних повноважень. Такий прецедент може стосуватися насамперед, адміністративно-територіальних одиниць, створених за функціональним принципом, завдяки чому рівень їх самоорганізації та дієздатності дозволяє (а іноді і вимагає) суттєво розширити їх управлінську (адміністративну) автономію.

Формування адміністративно-територіальної одиниці на основі дієздатної територіальної субсистеми, яка спроможна до самоорганізації веде до утвердження реального територіального самоврядування. З організаційної

точки зору, такі одиниці мають суттєву перевагу по відношенню до недієздатних або слабодієздатних адміністративних утворень, наділених лише виконавським рівнем автономії. Адміністративно-територіальні одиниці з наявною системою територіального самоврядування С. Саханенко пропонує класифікувати як муніципально-територіальні одиниці, тобто “...частина території країни, яка має юридично закріплені межі, назву і де здійснюються функції місцевого самоврядування в особі безпосередньо територіальних колективів, представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, головних посадових осіб поселень, а також через органи державної влади в частині делегованих місцевим самоврядуванням повноважень” [9, с. 47].

Дієздатність муніципально-територіальних одиниць зумовлює виникнення іншого механізму їх формування. Якщо при поділі території держави на недієздатні адміністративні утворення не вимагається широкої участі місцевих жителів, то у формуванні муніципально-територіальних одиниць така участь не лише бажана, але й необхідна. Різниця полягає ще й у тому, що основним елементом недієздатної адміністративно-територіальної одиниці є населення, а дієздатної – територіальна громада, яка по відношенню до територіальної системи виступає в якості цілісної підсистеми. У зв’язку з цим, якщо в першому випадку єдиним суб’єктом формування адміністративно-територіального утворення виступає виключно центр (як орган, наділений вищою формою автономії – політичною), то в другому це відбувається внаслідок компромісу центру та територіальної громади (зазвичай, в особі місцевого органу, наділеного адміністративним рівнем автономії).

Таким чином, адміністративно-територіальні одиниці відрізняються між собою не лише за чисельністю населення, площею території, місцем в адміністративно-територіальній ієрархії. Вони не є тотожними також за низкою інших ознак, які необхідно враховувати при вирішенні питань



удосконалення чи реформування адміністративно-територіальної структури. Зокрема йдеться про генетичні, функціональні особливості, а також про міру відповідності конкретної адміністративно-територіальної одиниці реально існуючій на конкретній території соціально-економічній системі. Дослідження такої відповідності дозволяє об'єктивніше оцінити перспективи розвитку та оптимальніше окреслити стратегію підвищення ресурсу її дієздатності. Очевидно, що завдання підвищення ефективності територіального управління вимагає першочергового врахування при адміністративно-територіальному розмежуванні ступеня відповідності між адміністративно-територіальною та соціально-економічною системами. У подальших дослідженнях доцільно опрацювати чітку систему критеріїв оцінки такої відповідності, що зможе стати джерелом для об'єктивного аналізу ефективності територіального управління.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / За заг. ред. В.Г. Яцуби. – К.: Вид-во Поліграф. центру Укр. ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. – 321 с.
2. *Алаев Э.Б.* Экономико-географическая терминология. – М., 1977. – 199 с.
3. *Багров Н.В.* Региональная геополитика устойчивого развития. – К.: Либідь, 2002. – 256 с.
4. *Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В.* Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). – К.: Атіка, 2000. – 304 с.
5. *Борденюк В.І.* Деякі проблеми реформування інститутів публічної влади на місцях у контексті державної регіональної політики // Зб. наук. пр. УАДУ: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 30 трав. 2000 р. Вип. 2. – Ч. I: Державна регіональна політика та місцеве самоврядування / За заг. ред. В.І. Лугового, В. М. Князева. – К., 2000. – С. 21 – 31.
6. *Газарян А.* Некоторые теоретические предпосылки и проблемы местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе. – Клайпеда: Центр исследования проблем самоуправления, 1992. – С. 42 – 65.
7. *Дністрянський М.С.* Україна в політико-географічному вимірі. – Л., 2000. – 310 с.
8. *Лазор О.Д., Лазор О.Я., Чемерис А.О.* Територіальна організація влади в Україні. – К.: Дакор, 2007. – 576 с.
9. *Саханенко С.* Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4 – 6. – С. 45 – 53.
10. *Транин А.А.* Административно-территориальная организация капиталистического государства. – М.: Наука, 1984. – 145 с.

11. Трансформація моделі економіки України: ідеологія, протиріччя, перспективи / За ред. В.М. Гейця. – К.: Логос, 1999. – С. 396 – 425.

12. Чернецький Ю.О. Стратегічне управління як інструмент забезпечення соціальної стабільності територіальної громади // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Вип. 2 (13). – Ч. 1 / Ред. кол.: Г.І. Мостовий, В.Я. Амбросов, В.С. Бакіров та ін.; ХарPI УАДУ. – Х., 2002. – С. 139 – 143.

***Kuchabskyy O.G. The principles approaches to classification of administrative-territorial units.***

The questions of classification of administrative-territorial units are examined on genetic, functional, hierarchical signs and after the level of accordance of administrative-territorial unit to the social-economic systems. It is suggested to use classification of accordance for the analysis of efficiency of territorial administration.

**Key words:** administrative-territorial unit, classification, social-territorial systems, territorial administration

***Кучабский А.Г. Принципиальные подходы к классификации административно-территориальных единиц.***

Рассмотрены вопросы классификации административно-территориальных единиц согласно генетическим, функциональным, иерархическим признакам и по уровню соответствия административно-территориальной единицы социально-экономическим системам. Предложено использовать классификацию соответствия для анализа эффективности территориального управления.

**Ключевые слова:** административно-территориальная единица, классификация, социально-территориальные системы, территориальное управление.