

Суспільно-географічні дослідження

УДК 911.6:3,07:354

ТІТЕНКО З.В.

СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇНИ

Вдосконалення адміністративно-територіального устрою – завдання, що постає перед країною в період соціально-економічних і політичних перетворень, спрямованих на досягнення вищого рівня соціально-економічного і культурного розвитку, створення ефективної системи управління територіями. Адже адміністративно-територіальний устрій слугує основою територіально-політичної організації країни і виступає необхідною передумовою для здійснення державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ з метою збалансування регіонального розвитку і підвищення рівня життя населення. Організація адміністративно-територіального устрою формує ієрархію населених пунктів, визначає статус і впливає на напрями розвитку територій в залежності від їх природних, соціально-економічних, етнокультурних, демографічних особливостей. Розробка сучасних концепцій адміністративно-територіального устрою потребує комплексного використання різних підходів – адміністративних, політико-управлінських, географічних.

Проблема вдосконалення адміністративно-територіального устрою сьогодні дуже актуальна для України. В “Концепції адміністративної реформи в Україні” наголошується, що проведення адміністративної реформи є важливим чинником виходу з трансформаційної кризи українського суспільства, і одним з нагальних завдань реформи зазначено запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою. В рамках реалізації державної регіональної політики Указом Президента України від 20.08.2000 р. була створена комісія з питань АТУ України.

Географічні проблеми формування і вдосконалення адміністративно-територіального устрою України ставились і розроблялись у роботах М.Д. Пістуна, М.М. Паламарчука, М.С. Дністрянського, А.І. Доценко, О.П. Голікова, П.В. Луцишина, О.Г. Топчієва, О.І. Шаблія та інших вітчизняних вчених.

Адміністративно-територіальний устрій (далі – АТУ) – це законодавчо закріплена система поділу держави на територіальні підрозділи, відповідно до якої формується система органів державної влади і місцевого самоврядування [3, с.125]. На практиці довели свою дієздатність дві форми АТУ країни: унітарна і федеративна. Французький вчений Жак Зіллер наряду з традиційними виділяє перехідну форму – “обласні” чи “регіоналізовані” держави, і відносить до них Іспанію та Італію [4]. Форма АТУ визначається розмірами, конфігурацією території країни, особливостями історичного розвитку, національним складом населення, а також політичними чинниками.

При реформуванні АТУ треба передусім визначити критерії, які будуть покладені в основу змін адміністративно-територіального поділу та фактори, які необхідно при цьому врахувати. Це дасть можливість визначитися щодо ієрархічних рівнів АТУ, розміру адміністративних одиниць, вибору адміністративних центрів. На нашу думку, основними суспільно-географічними факторами, які мають бути враховані при організації АТУ країни, виступають: система розселення та демографічна ситуація; рівень соціально-економічного розвитку та територіальна організація господарства; транспортно-географічний фактор; просторова

диференціація природи та природно-ресурсний потенціал території; екологічна ситуація; історичний розвиток території; культурно-етнографічні особливості країни; геополітичні та політико-управлінські чинники.

Аналіз попередніх досліджень вітчизняних та зарубіжних авторів дозволяє виділити два підходи до виділення критеріїв адміністративно-територіального устрою: інтегральний (комплексне урахування всіх регіональних природних, соціально-економічних, історичних чинників, які впливають на АТУ) та компонентний (виділення одного головного чинника, який має бути покладений в основу АТУ). На нашу думку, більш прогресивним є інтегральний підхід, тому доцільно розглянути його детальніше. В рамках комплексного інтегрального підходу суспільно-географічною основою адміністративних систем виступають територіальні соціально-економічні системи, що історично склалися на території країни. Поняття територіальної соціально-економічної системи ввів на початку 70-х ХХ ст. Ю.Г. Саушкін; пізніше провідні вчені обґрунтували категорію “суспільно-територіальний комплекс” [6,7]. На нашу думку, незважаючи на різні назви, сутність цих двох термінів співпадає. Під територіальною соціально-економічною системою розуміють взаємопов’язану сукупність елементів природного, соціального, демографічного, економічного і інституціонального характеру, що цілеспрямовано функціонують на певній території [9, с. 3]. Територіальні соціально-економічні системи повинні розглядатися на рівні інтегральних геосистем, у поєднанні та взаємозв’язку компонентів природи, населення і господарства. Для оцінки існуючого АТУ треба аналізувати різні ієрархічні та структурні рівні соціально-економічних систем (окремо та в комплексі).

Необхідно підкреслити, що основою територіальних соціально-економічних систем і каркасом для формування АТУ є система розселення країни, що історично формується на її території під впливом різних природних, соціальних, економічних, екологічних, етнічних факторів. Елементами системи розселення виступають поселення як місця концентрації населення та його соціально-економічної діяльності, між якими встановлюються функціональні зв’язки; інтенсивність, спільність внутрішніх зв’язків і виступає головним критерієм виділення систем розселення. Для здійснення цієї внутрішньої єдності необхідним є розвиток соціальної інфраструктури, передусім транспорту та зв’язку. Територіальні системи розселення повинні виступати як територіальні системи управління та основа для адміністративного районування за принципом внутрішньої спорідненості, цілісності території.

Критерії АТУ повинні ґрунтуватись як на потребі ефективного управління територією з адміністративного центру, так і на потребі врахування різних ознак та властивостей, що притаманні окремим територіям як основним таксонам адміністративного районування. На нашу думку, основними критеріями організації АТУ є:

- соціально-економічна самодостатність адміністративно-територіальних одиниць щодо розв’язань проблем розвитку в межах власних функцій і повноважень;
- врівноваженість площі та чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць;
- відповідність адміністративно-територіальних одиниць зонам соціально-економічного обслуговування населених пунктів;
- забезпечення ефективності державного управління і місцевого самоврядування;
- органічне поєднання адміністративно-територіального поділу з муніципально-територіальним;
- тісний зв’язок АТУ з регіоналізацією країни.

Головними функціями, що забезпечують соціально-економічну самодостатність адміністративно-територіальних одиниць, є забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку території і охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – забезпечення їх національно-культурного розвитку. Щодо статусу адміністративно-територіальних одиниць, то тут головний критерій – спроможність виконувати ці функції на певному (загальнодержавному, регіональному, місцевому) рівні.

Критерії площі та чисельності населення, на які орієнтує світовий історичний досвід, є основними при створенні адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, в США, де АТУ формувалася по мірі заселення та освоєння території держави, основним критерієм була чисельність населення. Якщо чисельність населення земель досягала 5000 чоловік, то вони отримували статус “території”. А якщо чисельність перевищувала 60 тисяч, то територія зараховувалась до складу США як штати. В ході історичного розвитку критерії населення і площі видозмінювались та доповнювались іншими. Все ж потрібно зауважити, що велика контрастність за показниками кількості населення та розміру території визначає неоднакову вагу різних регіонів у загальнонаціональному масштабі і не може бути позитивним чинником як у соціально-економічному, так і в політико-географічному аспектах. Наприклад, така неврівноваженість створює проблеми у державах з двопалатним парламентом, верхня палата яких формується шляхом рівномірного представництва від регіонів.

До визначення управлінських критеріїв АТУ треба підходити з двох сторін. З одного боку, адміністративно-територіальний поділ слід розглядати “зверху”, з боку держави, ґрунтуючись на принципі організації ефективного управління територією країни. З іншого боку, на різних територіях всередині країни відбувається об’єктивний процес їх самоорганізації і створюються умови для виникнення місцевого самоврядування. Ці процеси не повинні розглядатися як протилежні, але й не повинні накладатися і дублювати один одного. Тому потрібен чіткий розподіл повноважень між територіальними органами влади.

Адміністративно-територіальний поділ країни має доповнюватися муніципально-територіальним, що вимагає чіткого визначення умов, за яких може створюватися територіальна громада. Однією з основних підстав для утворення територіальної громади має бути єдність мешканців та спроможність вирішувати питання місцевого значення. Це обумовлює, насамперед, наявність значної матеріальної бази та фінансової основи. Передача з державної до комунальної власності землі, рухомого та нерухомого майна, підприємств, розширення кола об’єктів оподаткування за місцевими зборами, відокремлення місцевих та державного бюджету тощо є основними передумовами для створення територіальних громад [8, с.262].

Регіоналізація - один з найважливіших наукових методів виявлення в державі територіальних відмінностей і територіальної спільності природних і суспільних об’єктів та їх історико-географічного й геополітичного розвитку. Регіоналізація країни на різних рівнях дозволяє визначити ієрархічну структуру її АТУ. У країнах Європи розробляються та закріплюються законодавчо схеми регіоналізації, що фіксують на макрорівні їх найбільш загальні природно-господарські територіальні відмінності. Вітчизняними вченими-географами також розроблені схеми регіоналізації України, які потребують всебічного розгляду і обговорення (схеми О.М.Маринича, Ф.Д.Заставного, В.А.Поповкіна, О.І.Шаблія, М.Д.Пістуна, М.М.Паламарчука, О.М.Паламарчука та ін.).

Результатом проведення адміністративно-територіального поділу з урахуванням вищезазначених факторів і критеріїв є встановлення адміністративних

меж і формування адміністративно-територіальної мережі певних ієрархічних рівнів. Адміністративно-територіальні мережі фіксують просторові параметри впливу певних органів управління (самоуправління), на основі яких можна робити висновки щодо територіальної доступності для населення органів влади певного ієрархічного рівня, а також закладів сфери послуг, місць роботи та відпочинку, інформаційних центрів.

Адміністративно-територіальні мережі мають представляти собою екологічно ефективну просторову організацію системи управління і контролю природокористуванням. До даного часу сітки контролю та управління охороною довкілля пов'язані з адміністративною мережею досить штучно: на утворену раніш адміністративні системи “накладались” природоохоронні. Доцільно ставити питання про необхідність створення в адміністративних центрах хоча б найбільш цінних з екологічної точки зору адміністративних районів відділів екології (раціонального природокористування) [2, с.67].

Внутрішнім наповненням адміністративно-територіальної мережі виступають адміністративно-територіальні одиниці з їх органами влади, природним, соціально-економічним, демографічним потенціалом. За генетичними та географічними особливостями адміністративно-територіальні одиниці діляться на ті, що сформувались на основі населених пунктів як найстабільніших, генетично первинних, природних територіальних колективів, та ті, що носять окружний характер і мають різні національні назви – області, райони, округи [3, с.127]. Внутрішня цілісність адміністративно-територіальних одиниць окружного типу досягається наявністю районоформуючого центру і його соціальною та економічною спроможністю обслуговувати навколишню територію. Основною сучасною тенденцією є зменшення ступенів АТУ і побудова адміністративно-територіальних одиниць на основі принципу відповідності зонам соціально-економічного обслуговування населених пунктів.

Адміністративно-територіальні одиниці різного рівня ієрархії характеризуються наявністю і функціонуванням територіальних органів влади відповідного рівня, які за формою реалізації адміністративного управління належать до державного управління чи місцевого самоврядування. За характером взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державного управління у світі склалися дві основні системи: англосаксонська (класична) і континентальна (французька).

Історично першою виникла англосаксонська система місцевого управління, яка вперше була запроваджена у Великій Британії, а потім запозичена іншими країнами (США, Канада, Австралія, Нова Зеландія). Її характерними ознаками є те, що місцеве самоврядування функціонує на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу, де для вирішення питань місцевого значення обираються представницькі органи місцевого самоврядування. Однак найважливішою ознакою цієї системи є відсутність на місцях уповноважених урядових представників, які здійснюють управлінські чи контрольні функції. Тому в цих країнах поняття “місцеве самоврядування” збігається з терміном “місцеве управління”, який, до речі, закріплений законодавчо. У більшості країн континентальної Європи, франкомовної Африки та Латинської Америки склалася континентальна (французька) система місцевого управління. Характерною ознакою цієї системи є те, що на місцевому рівні водночас з органами місцевого самоврядування функціонують органи державної влади або їх посадові особи (комісари, префекти, воєводи), які здійснюють контрольні-наглядові функції, безпосередньо не втручаючись в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування [1, С.30-31].

Країни Європи з їх давніми традиціями місцевого самоврядування накопили

багатий досвід ефективного вирішення питань організації АТУ, основними принципами якого є децентралізація влади і надання більших прав регіонам та первинним самоврядним колективам. У цьому сенсі показовим є досвід Польщі, де впродовж 1998-1999 рр. була проведена адміністративно-територіальна реформа. Низовими одиницями АТУ визначені гміни, які несуть повну відповідальність за місцевий розвиток, включаючи розробку його стратегії. На рівні гміни обирають єдину раду та бургомистра, який очолює виконавчу владу. Гміни несуть відповідальність за задоволення базових щоденних потреб населення на місцевому рівні (водопровід, енергозабезпечення, прибирання території, утилізація відходів, функціонування транспорту, утримання доріг місцевого значення, надання базових медичних та освітніх послуг, фізичне планування території, культура, спорт). Місцеве самоуправління в Польщі здійснюється і на рівні середніх (округи) та вищих (провінції) адміністративних одиниць, і представлене відповідно радою округу та регіональним зібранням (сеймік). Влада на рівні провінції ділиться між представниками центрального уряду - воєводами - та виборними органами. Представник центрального уряду несе відповідальність за громадську безпеку, виконання правових норм і дотримання закону в цілому. Реформування управління у напрямку децентралізації характерне для Франції. Децентралізовані рівні управління здобули більшу автономію і стали більш відповідальними за свої дії. Реформи 1990-х років закріпили перерозподіл функцій між різними адміністративними рівнями, розширили сферу діяльності адміністративних одиниць, надали їм низку повноважень та необхідні фінансові ресурси.

Деякі країни ЄС з метою децентралізації держави запровадили політико-адміністративні структури інфранационального рівня, які стоять вище базових органів управління. Термін “регіональні структури” використовується часто заради зручності для їх позначення, попри те, що він охоплює вкрай різні утворення - від федеративної держави (земля в Німеччині) до централізованої територіальної громади в унітарній державі (регіон у Франції) [4, с 118]. Крім державної форми, до якої вони входять, регіональні структури в різних країнах Європи відрізняються за статусом та компетенціями. В Німеччині землі є справжніми федеральними одиницями, кожна - з власною конституцією і головними державними інституціями (за винятком глави держави). Бундесрат, який є федеральною інституцією, складається з представників урядів земель. Більшість галузей належить до компетенцій, спільних для федерації та земель. Італійські області є самостійними територіальними громадами, які відрізняються від інших громад тим, що мають певні права законодавчої діяльності. У більшості галузей держава та області мають спільні компетенції, за винятком спеціальних областей, які володіють значними компетенціями, зокрема в питаннях культури. Іспанські автономні громади мають більш широкі повноваження. Більшість автономних областей Іспанії мають законодавчу владу та інституції, схожі на державні; але існують і області з низьким рівнем компетенції. Найбільш поширеними спільними повноваженнями володіють 5 регіонів (Андалузія, Баски, Галісія, Каталонія та Валенсія). Ці регіони перейняли більшість державних функцій не лише тому, що їх статус був визначений законом про створення нових територій, але й тому, що вони є найпотужнішими у Іспанії за економічним потенціалом; або з огляду на їх значну заселеність: Андалузія - 6,5 млн. чоловік, Галісія - 3 млн., Каталонія - 6 млн., Валенсія - 3,7 млн.; чи то з огляду на їх позитивні результати у економічній сфері (у регіоні Баски ВНП на душу населення на 15% вищий за середній показник в цілому по Іспанії). Економічно слабші автономні регіони, які потребують фінансової підтримки з боку

держави, не отримали широких повноважень. Французькі регіони є територіальними громадами, які нічим не відрізняються від комун і департаментів, крім більшої географічної опори та кола питань, що входять до їх компетенції. Вони не мають повноважень законодавчого характеру. Їхня головна юрисдикція поширюється на сфери планування економічного розвитку і втілення цих планів, мистецькі, культурні заклади та сферу відпочинку, туризм.

Адміністративно-територіальні одиниці базового рівня у даних країнах відповідають владі, яка перебуває найближче до громадянина, і має свої структури демократії та свою автономію, а отже - повноваження, достатні для того, щоб ця автономія мала реальний об'єкт для свого застосування. Мова йде про "комуни" (термін, що нагадує про місто, яке звільнилося від феодалного гніту і в якому міщани самі управляють своїми справами) в Бельгії, Данії, Німеччині, Франції, Італії, Люксембурзі, Нідерландах; про "муніципалітет" (термін, більше дотичний до органу адміністративного управління міста) у Греції, Іспанії, Португалії, чи про утворення з назвами, що мають географічне значення, в Ірландії і Англії [4, с.144]. Законодавство гарантує комунам право на самоврядування. Комуни мають загальні повноваження щодо всіх справ місцевих інтересів, які не належать до компетенції влади вищого рівня. Розмір цих адміністративно-територіальних одиниць визначається за чисельністю населення. У дев'яти країнах ЄС існує категорія місцевих властей, проміжна між базовим рівнем і рівнем національним чи регіональним, якій відповідає середня ланка адміністративно-територіального поділу, що у більшості країн має назву "провінція". У деяких країнах місцеві громади проміжного рівня мають менш значні компетенції та засоби (беручи до уваги різницю в населенні), ніж громади базового рівня (Бельгія, Іспанія, Італія, Німеччина). В Данії та Нідерландах власті проміжного рівня - амти і провінції - в теорії мають такі самі загальні компетенції, як власті базового рівня. Щодо Франції, то сучасною тенденцією, навпаки, є посилення департаменту (відносно комун, але також порівняно з регіоном) внаслідок того, що найважливіші передачі компетенції було здійснено від держави до департаменту.

Проблема реформування АТУ сьогодні є дуже актуальною для України. В Україні зберігається адміністративний поділ, створений в умовах централізованого суспільства, що значно ускладнює проведення політичних і економічних реформ, хід прогресивних соціальних перетворень. Це не означає, що треба негайно ліквідувати систему адміністративно-територіального поділу і замінити її іншою. Але сучасний АТУ України не є перспективним і потребує реформування.

Для проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні необхідно розробити та прийняти чіткий механізм вирішення питань АТУ, передбачивши основні критерії утворення кожного рангу адміністративно-територіальних одиниць. Першим кроком повинна стати регіоналізація України на макрорівні і її законодавче закріплення - як адміністративно-територіальних одиниць в разі радикального реформування АТУ, чи в якості офіційної схеми регіоналізації у випадку збереження обласного поділу. У Франції, наприклад, регіони були вперше засновані у 1960 р як основа регіонального планування, а державними органами стали у 1972 році.

Заслугує на увагу назва найбільших територіальних одиниць районування. Термін "область" чужий українській лексиці, тоді як слово "край" є ідеально українським. При виділенні країв треба прагнути до зміцнення територіальної єдності, вдосконалення територіальної організації суспільства, враховувати всі фактори соціально-економічного та адміністративного районування. Необхідно визначити потенційні центри країв, рівень їх соціально-економічного розвитку, транспортну

доступність. Сьогодні в Україні об'єктивно сформувались регіональні центри, до яких тяжіють території декількох сучасних адміністративних областей. Що стосується кількісних параметрів, то пропонується створення країв з населенням від 6 до 12 млн. чоловік; у схемах регіоналізації найбільш популярним є поділ на 9 регіонів. Існують думки і щодо недоречності поділу України на крупні регіони, що може призвести до гіперконцентрації функцій у регіональних столицях, послабленню єдності нації. Отже, розробка і затвердження конкретної схеми макрорегіонів України потребує ретельного зваження всіх “за” і “проти”.

При організації середньої ланки АТУ крім вищезазначених факторів і критеріїв неабияке значення мають статус та функції цих одиниць. Доречно звернутись до європейського досвіду організації самоврядування на місцевому та регіональному рівнях та розмежування повноважень між ними. Суб'єктом місцевого самоврядування в Україні законодавчо визначено територіальну громаду, але продовжує існувати неузгодженість між системою адміністративно-територіальних одиниць та конституційним визначенням територіальної громади: у межах кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, які, за Конституцією, являються окремими адміністративними одиницями, а їх територіальні громади виступають самостійними об'єктами місцевого самоврядування [5]. Викликає суперечливості і практика приєднання сіл та селищ до міст як адміністративно-територіальних одиниць під назвою “міськрада” та дублювання функцій міст обласного підпорядкування. Тому поряд із сучасними областями і районами можливе створення округів, об'єднаних впливом середнього чи великого міста.

В Україні, на зразок континентальної системи місцевого управління, на місцевому рівні закріплені дві системи влади. Однак на відміну від багатьох країн цієї системи законодавство України наділило місцеві державні адміністрації не лише контрольно-наглядовими, але й функціями щодо безпосереднього управління територіями, тобто розмежування повноважень між територіальними органами влади відбулось не на користь територіальних громад. Надання реальних прав територіальним громадам відкриє їм можливість для власного розвитку та впорядкування своєї території.

У таблицях 1, 2 і 3 представлені параметри АТУ України і деяких європейських країн з триступневим адміністративно-територіальним поділом.

Таблиця 1

Параметри вищих адміністративно-територіальних одиниць європейських країн з триступневим адміністративно-територіальним поділом

| Країна | Адміністративно-територіальні одиниці | Кількість | Площа, тис. км ² | | | Населення, млн. чол. | | |
|-----------|---------------------------------------|-----------|-----------------------------|------|------|----------------------|------|------|
| | | | середня | min | max | середнє | min | max |
| Бельгія | регіони | 3 | 10.2 | 0.2 | 16.8 | 3.3 | 0.9 | 5.7 |
| Німеччина | землі | 16 | 22.3 | 0.4 | 70.6 | 5.7 | 0.67 | 17.1 |
| Іспанія | автономні області | 17 | 28.0 | 0.03 | 94.2 | 2.2 | 0.12 | 6.9 |
| Франція | регіони | 26 | 23.4 | 1.1 | 91.1 | 2.6 | 0.12 | 10.7 |
| Італія | області | 20 | 15.1 | 3.3 | 25.7 | 2.9 | 0.11 | 8.9 |
| Україна | області | 25 | 24.1 | 8.1 | 33.3 | 2.04 | 0.9 | 5.1 |

Як бачимо, параметри адміністративно-територіальних одиниць України (з урахуванням відмінностей державних територій) загалом подібні до адміністративно-

територіальних одиниць відповідного рівня європейських країн. В Західній Європі вищі адміністративно-територіальні одиниці менші порівняно з українською областю за середніми показниками як площі, так і населення. Виняток становить лише іспанська автономна область, для якої середній показник площі дорівнює 28 тис. км². За середньою кількістю населення більша німецька земля (5,7 млн. чол.).

Таблиця 2.

Параметри середніх адміністративно-територіальних одиниць європейських країн з треступеневим адміністративно-територіальним поділом

| Країна | Адміністративно-територіальні одиниці | Кількість | Площа, тис. км ² | | | Населення, тис. чол. | | |
|-----------|---------------------------------------|-----------|-----------------------------|------|------|----------------------|------|------|
| | | | середня | min | max | середня | min | max |
| Бельгія | провінції | 10 | 3.4 | 2.4 | 4.4 | 1105 | 231 | 2243 |
| Німеччина | райони | 328 | 0.8 | 0.04 | 2.9 | 186 | 33 | 2012 |
| Іспанія | провінції | 52 | 9.7 | 0.01 | 21.7 | 747 | 57 | 4894 |
| Франція | департаменти | 100 | 6.4 | 0.11 | 91 | 569 | 72 | 2504 |
| Італія | провінції | 95 | 3.2 | 0.21 | 7.6 | 604 | 0.9 | 3980 |
| Україна | райони | 490 | 1.23 | 0.75 | 1.73 | 104 | 33.1 | 7018 |

Таблиця 3.

Параметри нижчих адміністративно-територіальних одиниць європейських країн з треступеневим адміністративно-територіальним поділом

| Країна | Адміністративно-територіальні одиниці | Кількість | Населення, тис. чол. | | |
|-----------|---------------------------------------|-----------|----------------------|------|------|
| | | | середнє | min | max |
| Бельгія | комуни | 589 | 16.9 | 2.5 | 470 |
| Німеччина | комуни | 8592 | 7 | <0.5 | 2068 |
| Іспанія | комуни | 8150 | 4.8 | <0.5 | 3100 |
| Франція | комуни | 36600 | 1.6 | <0.5 | 2152 |
| Італія | комуни | 8000 | 7.2 | <1 | 2816 |
| Україна | сільради | 12000 | 1.6 | <0.5 | 8795 |

В цілому АТУ України за наведеними кількісними параметрами найбільш подібний до АТУ Франції. Але у Франції, як і в інших європейських країнах, відзначається широкий діапазон значень площі і населення адміністративно-територіальних одиниць, що свідчить про їх природний, самоврядний характер, врахування об'єктивних суспільно-географічних факторів, здатність до змін. В Україні великий діапазон значень спостерігається лише на рівні нижчих адміністративно-територіальних одиниць, які за своїм генезисом виступають як первинні територіальні колективи. Таке положення пов'язане з тим, що європейські країни з треступеневим адміністративно-територіальним поділом мають розвинені регіональні структури з суттєвими повноваженнями в управлінні власними територіями. У Франції самоврядування функціонує на комунальному, департаментському і регіональному рівнях, відповідно поняття територіальної громади розглядається набагато ширше, ніж в Україні, де Конституція обмежила це поняття рівнем села, селища, міста.

Отже, організація АТУ країни повинна проводитися на науковій основі, з урахуванням усієї сукупності факторів, всіх об'єктивно існуючих просторових особливостей суспільного життя. Тому більш продуктивним є інтегральний підхід до виділення критеріїв АТУ, який дозволяє розглядати та аналізувати всі можливі

чинники адміністративно-територіального поділу окремо і в комплексі. В рамках цього підходу для оптимізації АТУ України необхідне вивчення об'єктивно існуючих територіальних соціально-економічних систем з урахуванням їх поєднань та взаємозв'язків. Необхідно також передбачити основні критерії утворення кожного рангу адміністративно-територіальних одиниць на основі власних реалій і творчого використання зарубіжного досвіду. Система АТУ повинна формуватись у тісному взаємозв'язку з регіоналізацією країни, що дозволить створити ефективну систему управління багаторівневим регіональним розвитком в системі державного управління та місцевого самоврядування.

1. Боса Н. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і протиріччя. / Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України. - Київ: Видавництво УАДУ. 2000. - Вип.2. - Ч.ІІ, - 456 с. - С.29-36. 2. Бояр А.О. Територіальна структура системи управління і контролю природоохоронної діяльності у прикордонному мезорегіоні. / Український географічний журнал, 2002, №1. - С.65-70. 3. Дністрянський М.С. Україна в політико-географічному вимірі. - Львів: ЛНУ, 2000. - 310 с. 4. Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. - К: Основи, 1996 - 420 с. 5. Український правовий часопис. Адміністративна реформа в Україні. Документи і матеріали. – 1999, № 4. 6. Паламарчук М.М., Паламарчук О.М. Територіальний устрій України. / Вісник НАН України, 1996, № 11-12. - С.10-16. 7. Пістун М.Д. Основи теорії суспільної географії. Навчальний посібник. - К: Вища школа, 1996. - 231 с. 8. Саханенко С.Є. Муніципально-територіальний процес та проблеми його вдосконалення. / Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України. - К: УАДУ, 2002. - Вип.1. - 464 с. 9. М.Д. Шарыгин, А.М. Свисткова. Методика комплексного економіко-географічного дослідження територіальних соціально-економічних систем. – Пермь: Пермский университет, 1978. –96 с.

The optimization of the administrative and territorial division of a country is very important for its social-economic development. The main factors and criteria of the forming administrative and territorial systems are considered. The foreign and home models and approaches of the administrative and territorial division's and local municipal authorities' organization are analyzed.