

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
СУМСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ЛІГА СТУДЕНТІВ АСОЦІАЦІЇ ПРАВНИКІВ УКРАЇНИ

**ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ  
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ТА  
БЕЗПЕКИ СУСПІЛЬСТВА**

МАТЕРІАЛИ  
Міжнародної науково-практичної конференції  
(Суми, 21–22 травня 2015 року)

Суми  
Сумський державний університет  
2015

---

## СЕКЦІЯ 2

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

---

#### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПІДГОТОВКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО – ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

*Кислощаєва М. В.*

*Юридичний факультет, Сумський державний університет*

*Семенов А. В.*

*к. держ.упр., доц. кафедри ТДП, Сумський державний університет*

Сучасний стан суспільно – політичного розвитку України, гостро поставив питання реформування багатьох сфер державного управління. Одним з таких напрямків є реформування адміністративно – територіального устрою, що залишився у спадок від колишнього Радянського Союзу та не відповідає потребам сьогодення. Актуальність даного питання пов'язана з необхідністю чіткого виділення меж адміністративно - територіальних одиниць, вирівнювання територій за різними показниками та створення належної основи для ефективного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Проведення реформування адміністративно – територіального устрою сприятиме розвитку демократичних інститутів, становленню громадянського суспільства, проведенні політики децентралізації та підвищенню ефективності державного управління загалом.

Дане питання було розглянуто багатьма науковцями. Н. Бавровська, А. Гетьман, Є. Глухачов, А. Голіков, О. Гречко, А. Карпенко, В. Коршун, В. Лісничий, М. Паламарчук, П. Пиріг, В. Семенов, А. Ткачук, В. Шкабаро та інші.

Метою даної роботи є провести аналіз нормативної бази та наукової літератури щодо теоретичних засад адміністративно – територіального устрою, визначити його сучасний стан, окреслити основні шляхи реформування та визначити найбільш оптимальний спосіб реформування адміністративно – територіального устрою.

Тож, звертаючись до загальних положень адміністративно – територіальний устрій можна визначити як узгоджену структуру адміністративно – територіальних одиниць, що забезпечує здійснення функцій держави та управління на місцях. Відносно адміністративно – територіального устрою можна виділити два типи принципів. Перший - принципи конституційні засади: принципи єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, пропорційності та інших принципах. Другим типом є принципи – базис для побудови устрою - це економічний, національний, виборчий, мобілізаційний, адміністративний та інші принципи пов'язані із реалізацією функцій держави або прав громадян, залежно від того, що покладено в основу поділу.

Устрій не є перманентним та фіксованим поняттям, він може змінюватись в процесі зміни держави. Розглядаючи трансформацію адміністративно – територіального устрою України, то можна виділити наступні етапи:

- Князівський або устрій Київської Русі що включав землі, волості та верви,
- устрій Галицько – Волинського князівства з поділом на волості,
- Козацький полково – сотенний устрій Гетьманщини,
- регіони та губернії зразка Російської імперії,
- Радянський етап адміністративно – територіального устрою, що визначав існування місцевих рад, район та область як адміністративно – територіальну одиницю,

Сучасний, що характеризується поділом на області та райони.

Таким чином сучасний стан адміністративно – територіального устрою, його особливості та недоліки в першу чергу характеризуються історичними підвалинами його становлення та відсутністю закономірностей та послідовностей змін. Тому для ефективного реформування адміністративно – територіального устрою необхідне врахування історичного досвіду.

Ст. 133 КУ визначає, що сучасну систему адміністративно – територіальних одиниць складають : Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [1]. Проблемними моментами сучасного стану є:

- відсутність критеріїв для чіткого розмежування категорій адміністративно – територіальних одиниць, їх ознак, а також закріпленої вертикальної системи (відсутність первинної одиниці, існує перелік одиниць, але без закріпленого змісту, невизначеність поняття «район у місті»),
- накладення та входження адміністративно – територіальних одиниць одна в одну,
- відсутність визначених меж, а також процедури для їх встановлення, що зумовлює проблему дублювання повноважень різних владних суб'єктів,
- невизначеність змісту поняття «регіон»
- надмірна подрібненість
- диспропорція одиниць між собою за економічними, демографічними, етніко-історичними та іншими показниками.

Автори монографії «Регіоналізація та вибори» виділяють три основні напрямки реформування адміністративно – територіального устрою. Це реформування шляхом зміни меж адміністративно – територіальних одиниць (зміна внутрішніх кордонів), шляхом зміни кількості адміністративно – територіальних одиниць (збільшення або зменшення одиниць залежно від вектору: на укрупнення або подрібнення) та шляхом федералізації та відповідної зміни державного устрою з унітарного на федеративний [2, с. 104 -105].

На нашу думку найбільш оптимальним варіантом є реформування шляхом зміни меж всередині держави. Що дозволить зберегти форму устрою, урівноважити диспропорції, вирішити питання подрібненості, але при цьому не потребує значних змін і за потреби можна подолати подрібненість. Для практичного втілення в життя необхідна можливість зміни меж адміністративних одиниць, що передбачена Земельним кодексом України. Аналіз сучасної нормативної бази дозволяє виділити наступні етапи процедури зміни меж адміністративно – територіальних одиниць:

1. розробка проекту землеустрою,
2. проведення державної землевпорядної експертизи,
3. прийняття уповноваженим органом рішення та посвідчення меж.

Але, відповідно до наявних положень чинного законодавства виявляються проблеми в реалізації даної функції: неповний перелік адміністративно –

територіальних одиниць (неможливо змінити межі областей та АР Крим), адже згідно ст відсутність правових актів, що мають регулювати порядок встановлення та зміни меж, а також порядок та форму їх посвідчення (відсутність законодавчо закріпленої форми державного акту посвідчення меж).

Так, з метою удосконалення адміністративно – територіального устрою України необхідно:

- прийняти Закону України «Про адміністративно – територіальний устрій», з метою створення нормативної основи територіального закріплення поділу.

- введення поняття «регіон»,

- визначення змісту та ознак кожної адміністративно – територіальної одиниці, визначити структурне співвідношення елементів системи адміністративно – територіальних одиниць;

- внести зміни до Земельного кодексу України до ст. 173 для доповнення переліку адміністративно – територіальних одиниць щодо яких можливо встановлення та зміну меж адміністративно – територіальних одиниць (тобто можливість встановлювати та змінювати межі областей та АР Крим);

- розробити та прийняти Закон України, що буде регулювати порядок та зміст посвідчення меж адміністративно – територіальних одиниць (з метою уточнення ст. 176 Земельного кодексу України), форму та процедуру видачі державного акта, яким має відбуватись посвідчення даних меж або у порядку децентралізація влади виключити ст. 176 Земельного кодексу України.

- завершити адміністративно – територіальну реформу з метою усунення існуючих недоліків та зрівняння адміністративно – територіальних одиниць за економічними, демографічними, етніко-історичними та іншими показниками.

#### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.

2. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика / За заг. ред. О.О. Дьоміна ; Керівник авт. кол. В.В. Лісничий. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – 579 с.