

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 32:342.9:352

**М. В. СПІВАК**

### **ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Показана актуальність законодавчого забезпечення державної політики у сфері місцевого самоврядування. Наведена статистика і результати реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Виокремлені етапи становлення і законодавчого забезпечення державної політики у сфері місцевого самоврядування. Вказані позитивні і негативні чинники, що мали вплив на них в окремий часовий період. Наведена позиція уряду країни і проблеми, що потребують ефективного та швидкого розв'язання. Зроблений висновок, що державної політики у сфері місцевого самоврядування це система організаційно-правових заходів та дій органів і посадових осіб публічної влади щодо визначення та зміцнення основ, забезпечення оптимального функціонування, гарантій і захисту місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** державна політика, місцеве самоврядування, закон, децентралізація, держава.

#### **Спивак М. В. Законодательное обеспечение государственной политики в сфере местного самоуправления**

*Показана актуальність законодавчого забезпечення державної політики у сфері місцевого самоврядування. Наведена статистика і результати реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Виділені етапи становлення і законодавчого*

обеспечения государственной политики в сфере местного самоуправления. Указаны положительные и отрицательные факторы, которые имели влияние на них в отдельный временной период. Приведена позиция правительства страны и проблемы, требующие эффективного и быстрого решения. Сделан вывод, что государственная политика в сфере местного самоуправления это система организационно-правовых мер и действий органов и должностных лиц публичной власти по определению и укреплению основ, обеспечение оптимального функционирования, гарантий и защиты местного самоуправления.

**Ключевые слова:** государственная политика, местное самоуправление, закон, децентрализация, государство.

### **Spivak Maryna. Legislative support of state policy in the field of local self-government**

*The article shows the urgency of the legislative support of state policy in the field of local self-government. The statistics and results of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine are shown. The stages of formation and legislative support of the state policy in the field of local self-government are presented. The indicated positive and negative factors influencing them in a separate time period. The position of the country's government and problems that require an effective and rapid solution are presented. It is concluded that the state policy in the sphere of local self-government is a system of organizational and legal measures and actions of bodies and officials of public authority on determination and strengthening of foundations, ensuring optimal functioning, guarantees and protection of local self-government.*

**Keywords:** state policy, local self-government, law, decentralization, state

Питання становлення правового регулювання місцевої влади залишається актуальною проблемою, яку почали вирішувати ще з перших років незалежності України. Державна політика як важливий компонент життєдіяльності суспільства, маючи велику кількість вимірів і характеристик, формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованої публічної влади. Тому актуальним і необхідним є удосконалення процесу формування державної політики у сфері місцевого самоврядування, аналізу процесу її становлення та реалізації. Незважаючи на певну зацікавленість проблематикою державної політики, наукові дослідження не дають системної відповіді на питання щодо комплексу концептуальних чинників формування державної політики у сфері місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої

територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади<sup>1</sup>.

Всі перелічені аргументи дають підстави зробити висновок, що існує нагальна необхідність проведення структурних реформ з їх належним правовим забезпеченням. Це дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

З цієї проблематики проводили численні наукові розробки В. Симоненко, В. Демиденко, О. Ковальчук, Ю. Мальчин, О. Кудрявцева, А. Торгонська, Л. Гейко, Ю. Луценко, Р. Ковальова, В. Котковський, А. Правдюк, А. Постовойтенко та ін.

Згадані автори шляхом історико-правового аналізу законотворючого процесу становлення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні показали доцільність виділення трьох етапів, кожен з яких дещо різнився у часових проміжках, але загалом відповідав таким подіям.

Перший етап: від прийняття Декларації про державний суверенітет України до встановлення виконавчої вертикалі влади і виокремлення органів місцевого та регіонального самоврядування.

Другий етап: від прийняття Конституції України до визначення правового статусу органів виконавчої влади на місцях і органів місцевого самоврядування, а також їх взаємодії між собою.

Третій етап: від упровадження основних положень адміністративної реформи в Україні до спроб формування сучасної системи місцевого самоврядування та організації на нових засадах служби в органах місцевого самоврядування, який ще потребує удосконалення та завершення.

Однак ми б хотіли доповнити існуючі і дещо осучаснити даний перелік. Тож серед основних етапів законотворючого про-

цесу, пов'язаного з правовим урегулюванням діяльності місцевого самоврядування в Україні, на нашу думку, необхідно виділити такі.

Перший рушійний етап розпочався у 1990 р. – розподілення державної влади на окремі гілки та відповідно розмежування повноважень органів влади і місцевого самоврядування, починаючи з моменту прийняття Декларації про державний суверенітет України<sup>2</sup> та Акту проголошення незалежності України<sup>3</sup> і закінчуючи прийняттям законів України «Про Представника Президента України»<sup>4</sup> згідно з яким вводилася виконавча вертикаль з представників Президента в областях і регіонах, які здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих державних функцій. А також Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»<sup>5</sup>, територіальною основою місцевого самоврядування визначав сільраду, селище, місто, а регіонального самоврядування – район, область. Цей Закон мав на меті створити таку систему, де поєднувався б принцип забезпечення державного управління в регіонах через державні адміністрації на чолі з представниками Президента з широкою самостійністю громад у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями.

Другий етап, процес формування місцевого самоврядування в Україні був пов'язаний з розробкою і прийняттям 28 червня 1996 р. нової Конституції, яка визначала принципи місцевого самоврядування в його сучасному розумінні. Ці принципи багато в чому відповідають Всесвітній декларації та Європейській хартії про місцеве самоврядування, які спрямовані на захист і зміцнення незалежності місцевої влади, цінностей демократії та децентралізацію влади. Конституція поновому визначила самоврядування, проголосивши первинним суб'єктом його не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду – громадян, об'єднаних постійним проживанням на одній території.

Однак важливого значення згодом для законодавчого утвердження органів місцевого самоврядування надали укази

Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»<sup>6</sup>, «Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи»<sup>7</sup>, «Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування»<sup>8</sup>, розпорядження Глави Адміністрації Президента України «Про робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби»<sup>9</sup>.

У липні 1998 р. Президентом була затверджена Концепція адміністративної реформи, згідно з якою створення сучасної ефективної системи держуправління було визнане найважливішим чинником виходу з інституціональної кризи, у якій перебувала наша держава. Але, на жаль, процес реформування проходив за принципом: «є проблема – отримаєте орган державного управління, який її вирішуватиме». Це призвело до стрімкого збільшення кількості управлінських структур і чисельності працюючих у них чиновників. За п'ять років реалізації реформи витрати Держбюджету на їх утримання збільшилися удвічі. Кількість органів держуправління зросла до 120. Схема організації органів виконавчої влади змінювалася 45 разів<sup>10</sup>.

Важливим для законодавчого закріплення адміністративно-правового статусу місцевого самоврядування в Україні став 1997 р., коли було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей Закон відповідно до Конституції України визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Вперше на законодавчому рівні було визначене поняття «місцевого самоврядування в Україні» під яким нині розуміється гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Третій етап розпочався у 2004 р. Цей етап дослідники пов'язують з Помаранчевою революцією, або першим Майданом. За дослідженнями В. Симоненко, після призначення нового уряду, одним з першочергових завдань знову постало питання проведення адміністративної і адміністративно-територіальної реформ. Колишні напрацювання, досвід вирішення найгострішої державної проблеми, на жаль, нікому не знадобився, і усе розпочали з чистого аркуша. Тільки у 2005 р. було видано п'ять указів Президента, прийнято 17 постанов Кабінету Міністрів з цих питань, уряд розробив проект закону «Про територіальний устрій України», який у присутності Президента презентували в Палаці «Україна». Але помпезний і багатообіцяючий початок закінчився на практиці нічим. Упродовж 2005–2009 рр. було утворено нових 24 органи державного управління і ліквідовано 17. Щорічно кожен другий орган державного управління перебував на стадії ліквідації або створення, формування та зміни штатів, перезатвердження положень, звільнення та прийому нових працівників. За цей час чисельність співробітників центральних органів управління знову збільшилася на 12 % і склала 286,7 тис. осіб.

Реорганізації не привели до оптимізації структури органів виконавчої влади та підвищення ефективності державного управління. Реформа захлинулася. Наступна спроба була зроблена в 2010–2011 рр. Вона декларувалася як масштабна реорганізація центральних органів виконавчої влади України. Замість 112 центральних і урядових органів було утворено 7210.

Четвертий етап розпочався у 2014 р. і триває дотепер. Його теж пов'язують з історичною для України подією – Революцією Гідності, званою як Євромайдан.

На цьому етапі, у 2014 р., був прийнятий Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Цей Закон визначив організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю<sup>11</sup>.

У квітні 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив «Концепцію реформування місцевого самоврядування і тери-

торіальної організації влади в Україні», у якій були задекларовані цілі, шляхи та способи вирішення цієї проблеми<sup>11</sup>. У 2015 р. приймають Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад<sup>12</sup>. З 1 січня 2015 р. вступили в дію зміни до Податкового<sup>13</sup> та Бюджетного кодексів<sup>14</sup>, які уже розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, дають змогу зробити економічно самодостатніми та спроможними і нові об'єднані громади.

Події останніх років життя нашої країни переконливо довели, що питання проведення адміністративної і адміністративно-територіальної реформ є вирішальним, основним чинником побудови нової, сучасної парадигми соціально-економічного розвитку нашої держави, збереження її територіальної цілісності. Аналізуючи дії виконавчої та законодавчої влади за останні чотири роки щодо проведення цих найважливіших реформ, можна зробити невтішні висновки: увесь процес проведення реформ зведений до вирішення питань децентралізації, добровільно-механічного створення об'єднаних громад реалізуються не основні реформи (адміністративна і адміністративно-територіальна), а вузьконаправлена, секторальна реформа; сама по собі децентралізація, що проводиться за нинішніми лекалами, нічого кардинально не вирішує. Її ефективність може бути досягнута тільки за умови одночасного і успішного проведення адміністративної і адміністративно-територіальної реформ як триєдиного процесу.

Отже, ми маємо чотири невдалі спроби проведення адміністративної і адміністративно-територіальної реформ, які загалом забрали у суспільства 27 років державної незалежності. Фактично всі сучасні спроби реформувати систему державного управління зводяться до своєрідної політики «європеїзації», оскільки Україна взяла на себе зобов'язання щодо реформування чинного законодавства в цій сфері при підписанні Угоди про партнерство і співробітництво з європейськими співтова-

риствами та їх державами-членами, ратифікованої Верховною Радою України 10 листопада 1994 р.

На думку уряду, на даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми: погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування<sup>15</sup>.

Тож оптимальним стане визначення державної політики у сфері місцевого самоврядування як системи організацій-

но-правових заходів та дій органів і посадових осіб публічної влади щодо визначення та зміцнення основ, забезпечення оптимального функціонування, гарантій і захисту місцевого самоврядування. Основна її мета – створення оптимальних умов для становлення місцевого самоврядування в Україні й підвищення ефективності його функціонування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави. Подальший, динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через удосконалення відповідного нормативно-правового поля, яке має врегулювати питання організації та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування та його забезпечення.

**1. Про схвалення** Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р. // Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> **2. Декларація** про державний суверенітет України // ВВР УРСР.1990. № 31. Ст. 429. **3. Про проголошення** незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР // ВВР України.1991. № 38. Ст.502. **4. Про Представника** Президента України: Закон України від 05.03.1992 № 2167-ХІІ (Втрата чинності від 12.06.1997, підстава 280/97-вр) // Верховна Рада України. **5. Про місцеві** Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон від 07.12.1990 № 533-ХІІ (Втрата чинності від 12.06.1997, підстава 280/97-вр) // Верховна Рада УРСР. **6. Про заходи** щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України // Офіційний вісник України.1999. № 21. Ст. 943. Код акта 7616/1999. **7. Питання** організації проведення в Україні адміністративної реформи: Положення від 21.07.2001 № 538/2001. Втрата чинності від 28.05.2006, підстава 340/2006. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/538/2001> **8. Про Національну** раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ від 21.02.2008 № 149/2008. Втрата чинності від 09.04.2010, підстава 486/2010. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/149/2008> **9. Про робочу** групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування: розпорядження Адміністрації Президента від 10.09.1998.

URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/75/98-%D1%80%D0%B0>

**10.** *Симоненко В. К.* Реформи: адміністративно-територіальна, адміністративна і децентралізація – триєдині // Регіональна економіка. 2017. № 2. С. 5-9. **11.** *Про співробітництво територіальних громад:* Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> **12.** *Про добровільне об'єднання територіальних громад:* Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> **13.** *Про роботу групи з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування:* Розпорядження Глави Адміністрації Президента від 10.09.1998. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/75/98-%D1%80%D0%B0> **14.** *Бюджетний кодекс України.* Верховна Рада України: Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> **15.** *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади:* розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р. // Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

### ***Spivak Maryna.* Legislative support of state policy in the field of local self-government**

State policy as an important component of society's life, having a large number of dimensions and characteristics, forms the appropriate system and mechanisms of socially oriented public power. Therefore, it is urgent and necessary to improve the process of formation of the state policy in the field of local self-government, analysis of the process of its formation and implementation.

Despite some interest in the issue of state policy, scientific research does not provide a systematic answer to the question of a set of conceptual factors in the formation of public policy in the field of local self-government. But theoretical, practical and universal scientific developments allow to develop the indicated directions of the context of its study in Ukraine.

The author argues that the national doctrine of local self-government development, the theoretical model of state policy on local self-government or the so-called state municipal policy of Ukraine, the conceptual mechanism of its implementation in Ukraine has not been worked out.

The author made an attempt to gradually recreate the formation of a state policy of local self-government and its legal support. There are four stages that have their own countdown from Ukraine's independence to the present. The indicated positive and negative factors influencing them in a separate time period. It is shown that the legal mechanism consists of normative acts (ratified international, national and local), which allow the subject of local self-government in their activities to achieve the goals of quality life support of

citizens, providing them with the necessary services and ensures the realization of natural rights and freedoms in the field of public governance.

The statistics and results of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine are presented.

The development of local self-government and state policy in this area indicate a contradictory, but progressive process inherent in each transitional stage. It is important that such a policy envisages solutions to the problems of local self-government on qualitatively new approaches, corresponding to the ideas of freedom and justice, democracy and the responsibility of the authorities.

In the opinion of the author, the definition of state policy in the field of local self-government as a system of organizational and legal measures and actions of public authorities and public officials in determining and strengthening the foundations, ensuring optimal functioning, guarantees and protection of local self-government will be optimal. Its main goal is to create optimal conditions for the formation of local self-government in Ukraine and to increase the efficiency of its functioning.

**Keywords:** state policy, local self-government, law, decentralization, state.

УДК 342.9

**А. В. НЕФЕДОВА**

## **ВИЗНАЧАЛЬНІ ОЗНАКИ КВАЛІФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОСТУПКІВ**

*Досліджено природу та сутність кваліфікації адміністративних проступків. На основі узагальнення сучасних теоретичних досліджень, нормативно-правових засад адміністративної відповідальності та юрисдикційної практики систематизовано визначальні ознаки кваліфікації адміністративних проступків. Обґрунтовано точку зору про те, що кваліфікація адміністративних проступків має офіційний характер, визначену юридичну форму та є інтегральною складовою процесу застосування адміністративно-деліктних норм.*

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративно-правова кваліфікація, кваліфікація адміністративного проступку.

---

© НЕФЕДОВА Альона Валеріївна – аспірантка Київського національного торговельно-економічного університету