

**О. А. ТЕРЕЩУК**

*Оксана Анатоліївна Терещук, аспірантка Львівського національного університету імені Івана Франка*

**МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ:  
РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ І ДОСВІД ПОЛЬЩІ**

Місцеві органи публічної адміністрації знаходяться на найближчому до громадян рівні, а тому їх організація та компетенція повинні бути відповідним й достатніми для задоволення публічного інтересу. 31 серпня 2015 р. Верховна Рада України попередньо схвалила проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (далі – проект). Проект пропонує ряд трансформацій системи органів публічної адміністрації на місцях, зокрема одним із таких напрямів є ліквідація інституту місцевих державних адміністрацій та введення натомість посад префектів в області, районі, містах Києві та Севастополі<sup>1</sup>.

Пропозиція створення посади префекта є новою для української правової системи, вона запозичена із зарубіжної практики публічного адміністрування. Із проголошенням незалежності України місцеві органи виконавчої влади зазнавали частого реформування – як реального, так і номінального. Сьогодні, в період оновлення вітчизняної публічної адміністрації, необхідно проаналізувати вже здобутий досвід, виокремити існуючі проблеми, а також визначити шляхи для їх подолання, використовуючи практику функціонування відповідних інститутів в інших правових системах. Для України вважаємо корисним досвід Польщі, яка завдяки ефективній реформі публічної адміністрації, зокрема на місцевому рівні, змогла стати повноправним членом Європейського Союзу, і на сьогодні залучає чималі кошти унійних фондів на розвиток своїх регіонів.

До питання організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади зверталися багато вчених, серед яких В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, М. М. Потіп, С. Г. Сербогіна та ін. Проте, незважаючи на чималу заінтересованість даною проблематикою, сьогодні відсутні науково-аналітичні дослідження напрямів реформування місцевих органів виконавчої влади з огляду на проектні пропозиції до Конституції України та існуючий досвід зарубіжних держав.

Тому **метою** даної статті є порівняльно-правовий аналіз функціонування місцевих органів виконавчої влади в Україні та Польщі. Мета реалізується через розв'язання наступних завдань:

- виявлення певних етапів нормативно-правового регулювання місцевих органів виконавчої влади в Україні та їх характеристика;
- виокремлення основних недоліків існуючої моделі місцевих органів виконавчої влади;
- компаративне дослідження основ правового статусу воєводи в Республіці Польща та префекта в Україні.

Розв'язання поставлених завдань допоможе виявити прогалини у правовому регулюванні досліджуваного інституту в Україні та сформулювати пропозиції щодо їх усунення, використовуючи позитивний досвід Польщі.

Формування системи місцевих державних адміністрацій як репрезентанта держави на місцевому рівні тісно взаємопов'язане зі становленням та розвитком органів місцевого самоврядування. Фактично про останні до часу проголошення незалежності не йшлося. Так, згідно із Законом УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» місцеві Ради народних депутатів визнавалися «державними органами місцевого самоврядування», що свідчить про державницький підхід до формування місцевого самоврядування<sup>2</sup>.

Першим кроком на шляху до відмежування цих елементів публічної адміністрації стало прийняття у 1992 р. Закону України «Про Представника Президента України». Відповідно до положень цього закону Представник Президента визнавався найвищою посадовою особою державної виконавчої влади – главою місцевої державної адміністрації в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міста Києва та Севастополя<sup>3</sup>. Новоутворені місцеві державні адміністрації формувалися на базі виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів, їх відділів, управлінь та інших структурних підрозділів, у зв'язку з чим діяльність останніх припинялася. Місцева державна адміністрація визнавалася правонаступником цих виконавчих органів щодо прийнятих ними рішень, узятих зобов'язань та покладених на них законодавством обов'язків у тій їх частині, яка не суперечила Закону України «Про Представника Президента України» та Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»<sup>4</sup>.

Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» в редакції від 3 лютого 1994 р. встановлювалося, що обласні, районні, Київська і Севастопольська міські Ради, будучи органами місцевого самоврядування, одночасно виконують функції органів державної влади. Після виборів депутатів, голів сільських, селищних, міських, районних і обласних Рад та формування виконавчих органів Рад Закон України «Про Представника Президента» мав втратити чинність. У редакції Закону від 2 липня 1994 р. зникло формулювання про обласні, районні, Київську і Севастопольську міські Ради як органи державної влади,

проте закріплено, що повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій, передбачені цим Законом, повинні передаватися головам і виконавчим комітетам відповідних Рад. Тобто, цим нормативним актом реалізація повноважень держави на місцях передавалася органам самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, що свідчить про високий рівень децентралізації влади<sup>5</sup>.

Конституційним договором 1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України державні адміністрації визнавалися органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі і районах. Їх головами Президент призначав осіб, обраних головами відповідних обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад, які у здійсненні повноважень органів місцевої державної влади підпорядковувалися вищим органам державної виконавчої влади<sup>6</sup>.

Остаточне організаційне розмежування самоврядних і державних структур відбулося із прийняттям Конституції України 1996 року. У ст. 118 Основного Закону закріплено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України<sup>7</sup>.

Конкретизація регламентації статусу місцевих державних адміністрацій відбулася у 1999 р. з прийняттям Закону України «Про місцеві державні адміністрації», який визначив порядок їх організації, компетенцію та функціонування<sup>8</sup>.

<b>Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 р.</b>	<b>Сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи визнавалися державними органами місцевого самоврядування</b>
<b>Закон України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р.</b>	Представник Президента визнавався <b>найвищою посадовою особою державної виконавчої влади – главою місцевої державної адміністрації</b> відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міста Києва та Севастополя
<b>Указ Президента України «Про Положення про місцеву державну адміністрацію» від 14 квітня 1992 р.</b>	<b>Місцева державна адміністрація (далі – МДА) визнавалася системою органів державної виконавчої влади</b> , які утворювалися відповідним Представником Президента України або входили до складу адміністрації за принципом подвійного підпорядкування. МДА підпорядковувалися Президентові України, а також Кабінету Міністрів України з питань, що належать до його компетенції. МДА областей, м. Києва і Севастополя, районів, районів м. Києва формувалися на базі виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів, їх відділів, управлінь та інших структурних підрозділів. Місцева державна адміністрація визнавалася правонаступником цих виконавчих органів. Діяльність останніх припинялася.
<b>Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р.</b>	На обласні, районні, Київську і Севастопольську міські Ради покладалося виконання <b>функцій органів державної влади</b> . Після обрання депутатів, голів цих рад та формування виконавчих комітетів повноваження місцевих державних адміністрацій мали бути передані головам та виконавчим комітетам відповідних рад.
<b>Конституційний договір від 8 червня 1995 р.</b>	<b>МДА визнавалася органом державної виконавчої влади</b> в областях, містах Києві та Севастополі і районах. Їх головами Президент України призначав осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних рад.
<b>Конституція України від 28 червня 1996 р.</b>	<b>Виконання повноважень виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі покладено на МДА</b> . Голови останніх призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Отже, протягом двох десятиріч інститут місцевих органів виконавчої влади зазнав значних трансформацій – як структурних, так і функціональних. Відповідно до чинного законодавства представником виконавчої влади на місцях визнається орган, а не конкретна особа. Голова місцевої адміністрації є державним службовцем, посадовою особою такого органу.

Повертаючись до децентралізації як мети та засади прийняття відповідних змін до Конституції України, важливим є визначення компетенції місцевих органів публічної адміністрації. На думку М. Баймуратова, децентралізація є, по суті, політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію разом із новими функціями й ресурсами, що зумовлює настання відповідної економічної автономії<sup>9</sup>. Власне, за обсягом та сферою повноважень останніх можемо робити висновки про децентралізацію чи деконцентрацію повноважень у системі публічної адміністрації.

Сьогодні компетенцію місцевих державних адміністрацій становлять власні повноваження останніх, як представників державної виконавчої влади, а також повноваження, делеговані відповідними районними та обласними радами. Вказана формула: власні + делеговані повноваження, не є чимось новим, нетиповим чи негативним. Навпаки, делегування може використовуватися як швидкий, ефективний механізм субсидіарного розподілу повноважень між органами публічної адміністрації. Проте в конкретній ситуації виконання місцевими державними адміністраціями делегованих повноважень районних, обласних рад маємо справу із способом централізації влади. Про це свідчить зокрема:

- відсутність у районних та обласних рад власних виконавчих органів;
- імперативне законодавче (а не диспозитивне договірне) закріплення чималого обсягу повноважень відповідних рад за місцевими державними адміністраціями<sup>10</sup>;
- відсутність механізмів відкликання таких повноважень у разі їх невиконання чи неналежного виконання.

Як зазначає Ю. Шемшученко, цим радам надано достатньо повноважень, які не можуть бути реалізовані априорі, бо в рад немає виконавчих комітетів, у зв'язку з чим вони делегують ці повноваження відповідним районним та обласним державним адміністраціям. Запровадження принципу такого перехресного делегування повноважень, на думку вченого, не має аналогів у цивілізованому світі, адже в класичних формах місцевого самоврядування згідно із законом отримує повноваження від держави й не може бути зворотного делегування<sup>11</sup>.

Отже, відповідно до чинних законодавчих норм ради районного та обласного рівнів не мають правових підстав для того, щоб не передавати частину своїх повноважень місцевим органам виконавчої влади. Також у них відсутні будь-які повноправні структури для виконання власної компетенції. Така невиправдано широка компетенція держави на місцях свідчить про централізованість влади та дискредитує місцеве самоврядування як дієвий правовий інститут.

Для реалізації чималого обсягу повноважень необхідний дієздатний апарат. З цією метою у місцевих державних адміністраціях утворюються структурні підрозділи, для яких характерним є подвійна підлеглисть, а саме: підпорядкування голові адміністрації та підзвітність і підконтрольність відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Відповідно, керівники таких підрозділів призначаються на посади головою місцевої адміністрації за погодженням з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади. У межах своєї компетенції голови місцевих держадміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) і сприяють їм у розв'язанні покладених на ці органи завдань.

На підставі зазначеного можемо стверджувати, що сьогодні організація місцевих органів публічної адміністрації проведена на основі засади деконцентрації, а не децентралізації. На противагу існуючій системі проектом змін до Конституції України утворюються виконавчі комітети районних та обласних рад, а це, в свою чергу, свідчить про зменшення обсягу повноважень в місцевих органах виконавчої влади (хоча про реальну спроможність до ефективного адміністрування цими органами зможемо говорити після детального аналізу компетенційних норм оновленого законодавчого акта про місцеве самоврядування).

Щодо досліджуваного в межах цієї розвідки інституту місцевих органів виконавчої влади, то у проекті змін до Конституції України ст. 118 запропоновано викласти у наступній редакції: «Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти». Проте порядок призначення останніх нічим не відрізняється від процедури призначення голів держадміністрації, а саме Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України<sup>12</sup>. Норма про відповідальність префекта лише перед Президентом та підзвітність і підконтрольність Кабінетові Міністрів України свідчить про вагомий важелі впливу глави держави на майбутнього представника виконавчої влади на місцях.

Основу компетенції префектів мають становити нагляд за правомірністю функціонування органів місцевого самоврядування та координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Таке формулювання основних напрямів роботи вважаємо доволі вдалим, адже представник урядової адміністрації повинен здійснювати саме «нагляд», а не «контроль» над одиницями самоврядування. Також своєю діяльністю він не повинен підміняти функції територіальних органів ЦОВВ, а лише спрямовувати і координувати їх діяльність.

Певну паралель можемо провести щодо воєводи як урядового представника в адміністративно-територіальних одиницях Республіки Польща. Упродовж останніх десятиліть цей інститут зазнав деяких трансформацій. Зокрема, після реформи 1999 р. було укрупнено адміністративно-територіальний поділ держави та сформовано із сорока дев'яти шістнадцять воєводств, які діють і сьогодні. Законом про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві від 23 січня 2009 р. (*Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*) визначено основні функції та сфери відання, на підставі яких можна твердити, що воєвода є територіальним органом урядової адміністрації із загальною компетенцією<sup>13</sup>.

Відповідно до польського законодавства воєводу призначає та звільняє голова Ради Міністрів (уряду) за поданням міністра, компетентного у справах публічної адміністрації (сьогодні це – міністр адміністрації і цифризації). Тобто, вже із самого порядку призначення можна говорити про чітку належність цього органу до системи виконавчої влади. Законом від 23 січня 2009 р. за воєводу закріплено статус представника Ради Міністрів у воєводстві; окрім цього, він визнається органом та очільником об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві, а також наглядовим органом за законністю діяльності одиниць територіального самоврядування.

Реалізуючи компетенцію представника уряду у воєводстві, воєвода відповідає за виконання політики Ради Міністрів на підвідомчій йому території; забезпечує взаємодію всіх органів публічної адміністрації у випадку надзвичайних ситуацій і може давати доручення у цій сфері; відповідає за протипаводковий захист воєводства; має право вимагати від органів урядової адміністрації, які діють у воєводстві, поточну інформацію та пояснення, а також ознайомлюватися із справами, які вони ведуть; може призупинити адміністративні стягнення; репрезентує Раду Міністрів на державних урочистостях.

Воєвода, як очільник об'єднаної урядової адміністрації, керує нею, координує, контролює її діяльність; забезпечує умови для ефективного функціонування; несе відповідальність за результати такої діяльності. Важливим засобом впливу воєводи вважаємо той факт, що бюджет об'єднаних одиниць є частиною бюджету воєводи.

Діяльність структур необ'єднаної адміністрації будується на принципі централізації. Тому їх співпраця із воєводою полягає лише у погодженні проектів локальних нормативних актів, що ними видаються, а також наданні річних звітів про їх діяльність<sup>14</sup>.

**Порівняння правового статусу префекта та воєводи**

	<b>ПРЕФЕКТ</b>	<b>ВОЄВОДА</b>
<b>Статус</b>	державний службовець	орган
<b>Суб'єкт призна-чення / звільнення</b>	Президент України за поданням Кабінету Міністрів України	голова Ради Міністрів (уряду) за поданням міністра, компетентного у справах публічної адміністрації
<b>Основні функції</b>	1) здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України; 3) забезпечення виконання державних програм; 4) спрямування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України.	1) функція представника Ради Міністрів у воєводстві; 2) функція очільника об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві; 3) функція органу об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві; 4) функція наглядового органу за діяльністю одиниць територіального самоврядування та їх об'єднань на підставі законності; 5) функція органу урядової адміністрації у воєводстві, до компетенції якого належать усі справи з області урядової адміністрації у воєводстві, не віднесені в окремих законах до компетенції інших органів цієї адміністрації; 6) функція представника Державного Казначейства; 7) функція органу вищого рівня в розумінні Адміністративно-процедурного кодексу.
<b>Режими взаємоді-носин із вищестоя-щими органами</b>	відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України	глава уряду керує та здійснює нагляд за діяльністю воєводи з позиції згідності її з політикою Ради Міністрів; міністр, компетентний у справах публічної адміністрації, наглядає за законністю, якістю та економічністю діяльності воєводи
<b>Територіальні межі компетенції</b>	Область / район / міста Київ та Севастополь	воєводство

Як бачимо, попри єдину мету функціонування – представництво та реалізацію виконавчої влади у відповідному регіоні, правовий статус польського воєводи та українських голови держадміністрації, а також майбутнього префекта різняться між собою. Звісно, сьогодні можемо аналізувати лише конституційні засади формування інституту префекта, які, сподіваємося, будуть детально розкриті в окремому законі. Проте вже із цих проектних пропозицій вбачається раціональний розподіл функцій публічного адміністрування на місцях. Вважаємо обґрунтованим і таким, що відповідає практиці європейських держав, зокрема Польщі, закріплення за префектом координаційних функцій щодо територіальних органів ЦОБВ, а також наглядових повноважень щодо органів місцевого самоврядування. Водночас ставимо під сумнів доцільність залучення Президента до процедури призначення та відкликання префекта, адже така компетенція є вагомим важелем впливу на виконавчу владу. Також небезспірним є функціонування префектів на рівні району, оскільки це може призвести до подвійного (префектом області та району) підпорядкування територіальних представництв ЦОБВ та подвійного нагляду над органами місцевого самоврядування. Проте цієї проблеми можна уникнути шляхом чіткого законодавчого розмежування компетенції префектів різного рівня.

Отже, на підставі проведеної аналізу та порівняння організації й функціонування нині діючих місцевих державних адміністрацій, майбутніх префектів і польських воєвод робимо наступні висновки.



1. Упродовж 24 років українська система місцевих органів публічної адміністрації зазнала частих трансформацій, проте на сьогодні так і не позбулась надмірної централізованості та нечіткого розмежування повноважень, що свідчить про необхідність невідкладного її реформування.

2. Правове регулювання інституту місцевих органів виконавчої влади в Україні можна розподілити на такі етапи: I – централізована модель (1990–1992 рр.); II – часткова децентралізація, розподіл функцій місцевого адміністрування між самоврядними та державними органами (1992–1994 рр.); III – широка децентралізація (1994–1995 рр.); IV – згорання децентралізації (1995–1996 рр.); V – закріплення двовладдя на місцях (місцевих державних адміністрацій із значними повноваженнями та органів місцевого самоврядування) (1996 р. – до сьогодні).

3. Усякі правові перетворення повинні здійснюватися на основі наукових напрацювань та з урахуванням позитивного досвіду розвинених правових систем.

4. Територіальна організація польської публічної адміністрації близька до вітчизняної, а успішний досвід функціонування інституту воєводи може братись за основу при реформуванні відповідних органів в Україні.

5. Запропоновані зміни до Основного Закону, що встановлюють основи правового статусу префекта в цілому, є позитивним способом децентралізації влади, проте не позбавлені недоліків, таких як існування даного інституту не тільки на рівні області, а й району, а також подвійне підпорядкування як президенту, так і уряду.

6. З метою подолання централізації влади та задля встановлення чітких та дієвих механізмів співпраці префекта з територіальними органами ЦОВВ, а також органами місцевого самоврядування, необхідно закріпити конкретний перелік його координаційних і наглядових повноважень та відповідальності у випадку невиконання чи неналежного виконання компетенції.

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=2217%E0&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2217%E0&skl=9)

<sup>2</sup> Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. № 533-XII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207>

<sup>3</sup> Про Представника Президента України : Закон України від 5 березня 1992 р. № 2167-XII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2167-12/ed19920305>

<sup>4</sup> Про Положення про місцеву державну адміністрацію : Указ Президента України від 14 квітня 1992 р. № 252 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/252/92/ed19920414>

<sup>5</sup> Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 3 лютого 1994 р. № 3917-XII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>

<sup>6</sup> Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80/ed19950608>

<sup>7</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року, зі змінами : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

<sup>8</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

<sup>9</sup> Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 17.

<sup>10</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 квітня 1997 р. № 280/97-ВР : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

<sup>11</sup> Шемшученко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів / Ю. Шемшученко // Віче. – 2015. – № 12. – С. 5.

<sup>12</sup> Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=2217%E0&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2217%E0&skl=9)

<sup>13</sup> Jan Zimmermann. Prawo administracyjne [Text] / Jan Zimmermann / Warszawa 2014. 6. wyd., Wolters Kluwer SA 2014 – S. 202.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206>

## Резюме

### **Терещук О. А. Місцеві органи виконавчої влади: реформування в Україні і досвід Польщі.**

Статтю присвячено питанню місцевих органів виконавчої влади, а саме дослідженню їх становлення в Україні та компаративного аналізу із суміжним інститутом в Польщі. Досліджено джерела нормативно-правового регулювання та визначено основні етапи розвитку системи місцевих органів виконавчої влади, починаючи від здобуття незалежності й до сьогодні. Виокремлено недоліки діючих місцевих державних адміністрацій. Проаналізовано ключові елементи правового статусу префектів, закріплені у проекті змін до Конституції України. Досліджено засади нормативного регулювання організації та діяльності воєводи у Польщі. Висунуто власні пропозиції щодо формування інституту префекта в Україні.

**Ключові слова:** децентралізація, воєвода, місцева державна адміністрація, місцеві органи виконавчої влади, префект.

Резюме

*Терещук О. А. Местные органы исполнительной власти: реформирование в Украине и опыт Польши.*

Статья посвящена вопросу местных органов исполнительной власти, а именно исследованию их становления в Украине и сравнительного анализа с институтом воеводы в Польше. Исследованы источники нормативно-правового регулирования и определены основные этапы развития системы местных органов исполнительной власти, начиная от обретения независимости и до этого времени. Выделены недостатки действующих местных государственных администраций. Проанализированы ключевые элементы правового статуса префектов, закрепленные в проекте изменений к Конституции Украины. Исследованы основы нормативного регулирования организации и деятельности воеводы в Польше. Выдвинуто собственные предложения по формированию института префекта в Украине.

**Ключевые слова:** децентрализация, воевода, местная государственная администрация, местные органы исполнительной власти, префект.

Summary

*Tereshchuk O. Local authorities: reforms in Ukraine and Polish experience.*

The article is dedicated to the question regarding the local authorities, mainly the research of their formation in Ukraine and comparative analysis with the similar institution in Poland. Analyzed database of legal regulation and the main stages of development of local authorities starting from independence until today. Highlighted the existing shortcomings of local state administrations. Investigated key elements of regulatory organization and activities of voivode in Poland. The author suggested own proposals for the modelling of the prefect institute in Ukraine.

**Key words:** decentralization, the voivode, the local state administration, local authorities, the prefect.

УДК 342.9 (477)

**Є. В. УСТИМЕНКО**

*Євген Вікторович Устименко, здобувач Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*

**СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИПИНЕННЯ**

Однією із проблем сучасного адміністративного права, а особливо тієї його частини, що присвячена адміністративно-юрисдикційній діяльності, є систематизація знань про заходи адміністративного примусу. Власне, сама тема адміністративного примусу вважається досить добре дослідженою, що підтверджується величезною кількістю наукових праць. Однак проблеми адміністративно-юрисдикційної діяльності досліджуються переважно в контексті адміністративної відповідальності та провадження у справах про адміністративні правопорушення. Водночас поза увагою дослідників залишається велика кількість заходів адміністративного примусу, які розташовані поза межами Кодексу України про адміністративні правопорушення, і насамперед це стосується заходів адміністративного припинення. Хоча на сьогодні існує кілька десятків законів, які передбачають застосування найрізноманітніших заходів адміністративного припинення.

Сама природа заходів адміністративного припинення досить добре описана у літературі, зокрема у працях Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Н. В. Хорошак та інших. Практично в кожному підручнику чи навчальному посібнику з адміністративного права можна знайти характеристику відповідних заходів, але без урахування значного масиву актів адміністративного законодавства і особливо тих, що створені в останні роки. До того ж, уявлення про спектр та природу заходів адміністративного припинення є доволі неповними.

Отже, метою даної статті є спроба систематизації заходів адміністративного припинення, що містяться в актах чинного адміністративного законодавства.

Враховуючи беззаперечну адміністративно-примусову природу досліджуваного явища, спочатку звернемося до поглядів на природу та види адміністративного примусу, які склалися у науці адміністративного права.

На думку сучасних дослідників, адміністративний примус – це діяльність уповноважених державних органів (виконавчої влади, судів), а при делегуванні відповідних повноважень – і громадських об'єднань, щодо офіційного застосування стосовно фізичних і юридичних осіб, незалежно від їх волі та бажання, заходів у вигляді моральних, особистих, майнових, організаційних обмежень прав, свобод, законних інтересів задля профілактики, припинення протиправних діянь (адміністративних правопорушень, злочинів), притягнення винних осіб до відповідальності, попередження й ліквідації надзвичайних обставин<sup>1</sup>.

Різнomanітність існуючих форм адміністративного примусу обумовлює й різноманітні підходи до їх класифікації за різними критеріями. Панівною в науці адміністративного права протягом тривалого часу була класифікація, запропонована М. І. Єропкиним, яка у подальшому дістала розвиток у працях багатьох