

тися в порядку адміністративного судочинства в адміністративних судах. У КАС України (ст. 17) нормативно акцентувати увагу на участі суб'єкта публічної адміністрації та публічному спрямуванні (характері) справи. Будь-яких інших тлумачень не повинно бути. Будь-які додаткові роз'яснення мають групуватися у межах законодавчого закріплення переліку справ КАС України. У ГК та ГПК України також потрібно внести доповнення, що у порядку господарського судочинства у господарських судах розглядаються справи, які виникають лише у сфері господарської діяльності (без участі владних суб'єктів), окрім справ, підсудних адміністративним судам у порядку адміністративного судочинства. Уточнення потребує нормативно визначений термінологічний ряд: «адміністративна справа», «справа адміністративної юрисдикції».

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // ВВР. – 2005. – № 35–36, № 37. – 446 с.
3. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р. – К., Атіка, 2003. – 211 с.
4. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
5. Кобрін А.Є. Актуальні питання розмежування господарської та адміністративної підвідомчості // Верховенство права очима правників-початківців : матер. Всеукр. студ. наук. конф. (Одеса, 26 квітня 2012 р.) / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін / Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса : Фенікс, 2012. – 450 с.
6. Цивільний процес України : підручник. За ред. Харитонова Є.О. : підручники, навчальні посібники / Голубева Н.Ю., Харитонов Є.О., Харитонова О.І., – 2012. – 536 с.
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К., 2006. – 576 с.

**ПРИПОЛОВА Л. І.,**

кандидат юридичних наук  
викладач кафедри загально-юридичних дисциплін  
(Інститут кримінально-виконавчої служби)

**ПРИПолов І. І.,**

кандидат юридичних наук  
начальник кафедри  
оперативно-пошукової роботи  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.26

**ЩОДО ПИТАННЯ ПРО РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО  
УСТРОЮ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

В статті проаналізовано роль органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою в Україні та окремих європейських унітарних державах. В статті використано положення із законів України та низки законів європейських унітарних держав.

**Ключові слова:** статус адміністративно-територіальної одиниці, зміна статусу та меж адміністративно-територіальної одиниці, законодавство європейських унітарних держав, парламент, уряд, президент, органи місцевого самоврядування.

В статье проанализирована роль органов государственной власти и местного самоуправления в решении вопросов административно-территориального устройства в Украине и отдельных европейских унитарных государствах. В статье использованы положения из законов Украины и ряда законов европейских унитарных государств.

**Ключевые слова:** статус административно-территориальной единицы, изменение статуса и пределов административно-территориальной единицы, законодательство европейских унитарных государств, парламент, правительство, президент, органы местного самоуправления.



In the article the role of public and local self-government authorities is analyzed in the decision of questions of administrative-territorial device in Ukraine and separate European unitary states. In the article position from the laws of Ukraine and row of laws of the European unitary states is used.

**Key words:** *status of administrative-territorial unit, change of status and limits of administrative-territorial unit, legislation of the European unitary states, parliament, government, president, organs of local self-government.*

**Вступ.** В конституційних актах європейських унітарних держав закріплені положення про те, що основним носієм ініціювання питань з утворення, зміни меж і статусу адміністративно-територіальних одиниць (далі: АТО) є жителі зацікавлених територіальних одиниць. Як правило, питання щодо утворення, трансформації, ліквідації АТО вирішуються через видання окремого акта парламентом держави (Італія, Іспанія, Ліхтенштейн, Люксембург, Нідерланди, Молдова, Франція, Португалія та ін.). Однак у Білорусі та Болгарії визначальну роль у вирішенні питань щодо зміни АТУ має Президент та Рада Міністрів, а в Польщі – Рада Міністрів та Прем'єр-міністр.

**Результати дослідження.** Формування цілісного уявлення про ступінь досконалості в Україні законодавчого регулювання процедури зміни статусу АТО та їх просторових меж можливе лише на основі результату порівняльно-правового аналізу відповідних вітчизняних і зарубіжних законодавчих актів. Такий аналіз дозволить визначити органи, які беруть участь у вирішенні питань АТУ. До таких органів належать: парламент, уряд, глава держави, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Зазначеною проблематикою у свій час займалися: Я.В. Верменич, К.М. Вітман, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, В.П. Новик, І.Й. Магновський, О.Я. Матвіїшин, М.П. Хонда, В.Г. Яцуба та інші. Перейдемо до розгляду проблематики, виокремлюючи роль кожного з раніше зазначених органів влади.

1. Парламент. Так, до компетенції Верховної Ради України за статтею 85 (п. 29) Конституції України, належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів [1]. Звідси випливає, що залишається конституційно не визначеним повноваження даного органу (парламенту) щодо утворення, зміни статусу та меж районів у містах.

У чинному законодавстві встановлено порядок реалізації конституційних повноважень парламенту з вирішення питань адміністративно-територіального устрою (далі: АТУ). Так, у Положенні «Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою» (Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. № 1654) визначається порядок зміни статусу територіальних одиниць та їх меж.

Що стосується зарубіжного досвіду, то в Законі Республіки Литви «Про адміністративно-територіальні одиниці Республіки Литви та їх межі» визначено повноваження та порядок реалізації компетенції сейму у вирішенні питань АТУ. Ст. 6 регламентує, що заснування повітів, зміна їх меж повинні бути встановлені та відмінені так само, як і їх межі та центри – сеймом республіки за пропозицією керівництва Республіки Литви. Кордони муніципалітетів повинні бути змінені, коли кількість муніципалітетів або їх межі змінюються. Спеціальний закон встановлює, що заснування муніципалітетів та зміна їх меж, а також їхніх кордонів та центрів (ст. 7) здійснюється сеймом за пропозицією керівництва республіки Литви, враховуючи думку місцевої влади [2]. Отже, досвід Литви не передбачає проведення обов'язкових референдумів для консультації з населенням при вирішенні окреслених питань.

Законом «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова» (глава 3) встановлено, що створення, ліквідація та зміна статусу АТО здійснюється Парламентом після проведення консультацій з громадянами. В такому самому порядку здійснюється зміна меж АТО, що обумовлена необхідністю переведення населених пунктів з однієї АТО в іншу чи перенесення адміністративного центру [3].

2. Глава держави. В Україні Президент володіє правом законодавчої ініціативи та вето (статті 93, 94 Конституції України) і відповідно може впливати на прийняття законів, які стосуються вирішення питань АТУ. В той же час в окремих європейських державах головна роль при вирішенні питань щодо зміни статусу АТО належить Президенту. Так, у Білорусі Закон «Про адміністративно-територіальний поділ та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Республіки Білорусь» встановлює, що Президент Республіки Білорусь за поданням Ради Міністрів Республіки Білорусь і з урахуванням думки місцевих рад депутатів утворює і скасовує області та райони, встановлює і переносить їх адміністративні центри, встановлює і змінює межі міста Мінська, областей і районів; при потребі відносить населені пункти до категорії міст обласного підпорядкування, встановлює і змінює їх кордони, утворює, змінює і ліквідує райони в містах, встановлює і змінює їх межі; об'єднує, з урахуванням думки населення та за згодою місцевих рад депутатів, однойменні АТО, що мають спільний адміністративний центр, в одну АТО (ст. 8) [4, с. 507].

Таким чином, у Білорусі простежується беззаперечна і вирішальна роль президента республіки у процесі вирішення питань зміни меж областей, районів, районів у містах, адміністративних центрів. При цьому думка населення враховується тільки при об'єднанні однойменних АТО.

У Болгарії питання щодо зміни меж та статусу АТО врегульовані Законом «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія». Так, ст. 6 Закону встановлює, що межі та адміністративні центри



областей встановлюються Указом Президента Болгарії за пропозицією Ради Міністрів (ст. 6) [5]. Згаданий закон також регламентує процедуру реалізації вищезазначених повноважень Президента Болгарії. Зокрема, зміна меж області може бути здійснена тільки в межах існуючих общин. Зміни затверджуються Указом Президента за пропозицією Ради Міністрів країни. Зміна адміністративних центрів та назви також встановлюється Указом за пропозицією Ради Міністрів (ст. 26). Ініціювати відповідні зміни може населення, а тому зміни проводяться лише після консультації з громадянами (ст. 27) [5].

Зміни адміністративного центру і назви общини здійснюються також після консультації з населенням відповідної території, проте остаточне ухвалення здійснює Президент (ст. 29). Зміна назви населеного пункту та назви міських формувань національного значення здійснюється також Указом Президента Республіки Болгарія (ст. 34, 35) [5].

3. Уряд. Законом «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія» (ст. 29) встановлено, що у випадках, пов'язаних із забезпеченням більш сприятливих умов для задоволення повсякденних потреб населення, охорони здоров'я, соціальних, культурних, торговельних, транспортних, фінансових, юридичних та інших послуг, один або декілька районів можуть бути відокремлені від общини і приєднані до сусідньої общини, яка знаходиться в іншій області, за рішенням Ради Міністрів, прийнятим на пропозицію міністра регіонального розвитку та губернаторів обох областей при дотриманні визначеної законом процедури [5].

Так, Рада Міністрів Республіки Білорусь подає Президенту Республіки Білорусь пропозиції щодо питань АТУ для прийняття відповідних рішень; дає згоду обласним радам депутатів на віднесення населених пунктів до категорії міст районного підпорядкування (ст. 9) [4, с. 507].

Законом Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» (ст. 4) передбачено, що утворення, об'єднання, поділ і ліквідація гмін, встановлення їх меж та назв, а також визначення місцезнаходження їх органів здійснюється Радою Міністрів після проведення консультацій із жителями. Крім того, стаття 4а визначає, що надання гміні чи місцевості статусу міста відбувається шляхом розпорядження Ради Міністрів. Зміну меж міста також здійснює Рада Міністрів відповідним розпорядженням після проведення консультації з місцевими жителями [6]. Можуть отримати статус гміни адміністративні райони. Рішення з цього питання приймає Прем'єр-міністр за поданням Міністра внутрішніх справ та адміністрації з урахуванням думки зацікавлених суб'єктів (ст. 5 закону) [6]. Таким чином, у Польщі питання щодо зміни меж та статусу АТО вирішуються на рівні виконавчої влади (Радою Міністрів, Прем'єр-міністром).

4. Центральні та місцеві органи виконавчої влади. Згідно з нормами Положення «Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою» від 12 березня 1981 р. [7], в Україні утворення і ліквідація районів, районів у містах, встановлення і перенесення адміністративних центрів районів так само проводиться законодавчим органом влади за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) рад. Віднесення населених пунктів до категорії міст республіканського, обласного, районного підпорядкування, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх підпорядкованості проводиться також Верховною Радою за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) рад. В той же час, Положенням «Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою» встановлено, що зміна меж районів проводиться виконавчим комітетом обласної ради за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад народних депутатів. Встановлення та зміна меж районів у місті проводяться міською радою за поданням виконавчих комітетів відповідних районних у місті рад. Віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх підпорядкованості проводиться виконавчим комітетом обласної Ради за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад. Об'єднання сільських населених пунктів, зміна їх підпорядкованості також проводиться виконавчим комітетом обласної ради за поданням виконавчого комітету відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад [7].

Щодо зарубіжного досвіду, то обласні ради депутатів Республіки Білорусь з урахуванням думки відповідних нижчестоящих рад депутатів вносять до Ради Міністрів пропозиції щодо встановлення і зміни кордонів області, утворення та ліквідації районів в області, встановлення та зміни їх меж, встановлення та перенесення їх адміністративних центрів, віднесення населених пунктів до категорії міст обласного підпорядкування, створення та ліквідації районів у містах обласного підпорядкування, встановлення і зміни їх меж, передачу селищ міського типу і сільських населених пунктів в адміністративне підпорядкування міських рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів міст обласного підпорядкування, встановлення і зміну меж міст обласного підпорядкування. Крім того, за погодженням з Радою Міністрів відносять населені пункти до категорії міст районного підпорядкування; відносять населені пункти до категорії селищ міського типу; встановлюють і змінюють межі міст районного підпорядкування та селищ міського типу, вирішують питання про передачу селищ міського типу і сільських населених пунктів в адміністративне підпорядкування міських рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів міст районного підпорядкування (ст. 10) [4, с. 507].



Районні ради депутатів Республіки Білорусь мають такий обсяг прав: вносять до обласних рад депутатів пропозиції про встановлення і зміну меж районів, міст районного підпорядкування, селищ міського типу і сільрад, віднесення населених пунктів до категорії міст районного підпорядкування, селищ міського типу, передачу селищ міського типу і сільських населених пунктів в адміністративне підпорядкування міських рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів міст районного підпорядкування; відносять населені пункти до категорії сільських населених пунктів; ліквідовують і утворюють сільські населені пункти, встановлюють і змінюють їх межі (ст. 11). Міські ради депутатів: вносять до обласних рад депутатів пропозиції про віднесення населених пунктів до категорії міст обласного підпорядкування; вносять до обласних рад депутатів, а Мінська міська рада депутатів – до Ради Міністрів Республіки Білорусь пропозиції щодо встановлення і зміни меж міста, утворення та ліквідацію районів у містах, встановлення і зміни їх меж, передачу селищ міського типу, сільських населених пунктів у адміністративне підпорядкування міських рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів (ст. 12). Селищні та сільські ради депутатів вносять до районних рад депутатів пропозиції про віднесення населених пунктів до категорії міст районного підпорядкування, селищ міського типу і сільських населених пунктів, встановлення і зміну їх меж (ст. 13) [4, с. 507].

Таким чином, у Республіці Білорусь простежується чітка підпорядкованість місцевих рад вищестоящим радам при вирішенні питань АТУ. Всі питання щодо зміни статусу та меж АТО вирішуються вищестоящими органами.

5. Органи місцевого самоврядування. Окремі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері вирішення питань АТУ закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Зокрема, законодавцем встановлено право на розгляд питань АТУ в чітко визначених межах та виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (п. 41 ст. 26). Закон визначає (ст. 37), що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту. Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання щодо прийняття рішень з питань АТУ в межах і в порядку, визначених законом (ст. 43 п. 26) [8].

У Польщі Законом «Про гмінне самоврядування» встановлено, що на території гміни можуть утворюватися допоміжні одиниці: сільські округи, райони, селища тощо. Місто, яке знаходиться в межах гміни, також може прирівнюватися до допоміжних одиниць. Допоміжні одиниці утворюються радою гміни, яка приймає рішення після проведення консультацій з жителями чи з їх ініціативи. Правила утворення, об'єднання, поділу, а також ліквідації допоміжних одиниць визначаються власним статутом гміни (ст. 5 закону) [6]. В той же час, окремі дослідники вважають, що саме польський досвід реформування місцевого самоврядування може бути успішно використаний в Україні, особливо в аспекті вдосконалення територіальної основи місцевого самоврядування, що є нагальною проблемою сучасного стану вітчизняного політико-правового розвитку [9, с. 23].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, можна сформулювати висновок про те, що в багатьох європейських державах прийняті нормативно-правові акти, в тому числі й конституційні положення, в яких чітко регламентуються повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань АТУ. Результати аналізу законодавства цих країн дозволяють стверджувати, що компетентним органом у прийнятті рішень при зміні меж та статусу АТО є парламент, хоча в окремих державах цю роль виконує президент (Білорусь, Болгарія) або виконавча влада (Польща). За поданням органів та посадових осіб виконавчої влади вирішуються окреслені питання. У більшості європейських унітарних держав питання, пов'язані зі зміною статусу та меж АТО, знаходять своє вирішення після консультації з населенням відповідних АТО [10, с. 22].

Виходячи з вищеведених положень нормативно-правових актів, можна констатувати, що в Україні правове поле у сфері вирішення питання АТУ потребує вдосконалення, оскільки містить суперечливі положення. Так, відповідно до Конституції України, Верховна Рада України має менший обсяг повноважень порівняно з тими, що визначені в Положенні «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», та не відповідає аналогічному досвіду європейських унітарних держав. Натомість в Україні все ще діють застарілі норми законодавства та відсутній спеціальний закон щодо вирішення питань АТУ.

Отже, очевидна необхідність прийняття Закону України, в якому б чітко визначалася процедура зміни статусу АТО та їх просторових меж. Необхідність прийняття вищезазначеного закону зумовлена тим, що чинні нормативно-правові акти, що регламентують названу процедуру, застаріли і певною мірою суперечать Конституції України. Зауважимо, що названу позицію підтримали всі опитані респонденти. Прийняття такого закону стане одним з важливих кроків України на шляху інтеграції до ЄС.

Таким чином, спираючись на досвід більшості європейських держав, ми вважаємо доречним законодавчо деталізувати деякі повноваження Верховної Ради України при вирішенні питань АТУ. Зокрема до повноважень Верховної Ради України з питань територіального устрою слід віднести прийняття рішення





про: утворення, ліквідацію, реорганізацію (поділ, приєднання), встановлення та зміну меж областей, районів; надання населеним пунктам статусу міста, міста зі спеціальним статусом, містечка, селища, села, встановлення та зміну їх меж; ліквідацію та реорганізацію міста, міста зі спеціальним статусом, містечка, селища, села. Рішення про утворення, реорганізацію, ліквідацію, встановлення та зміну меж районів у містах та містечках повинні прийматись відповідною міською радою, за погодженням з Верховною Радою України. При цьому зазначені рішення повинні прийматись після проведення обов'язкових консультацій з населенням АТО, відносно якої приймається рішення, та за поданням відповідної ради (обласної, районної, міської, містечкової, селищної, сільської).

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України. Закон України «Про Державний Гімн України». – К. : Скіф, 2006. – 48 с.
2. Law on The territorial administrative units of the Republic of Lithuania and their boundaries 19 July 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/163.HTM>.
3. Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова [Электронный ресурс] : Закон Республики Молдова от 27 дек. 2001 года. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=227#more-227>.
4. Республика Беларусь. Законы. Собрание законов Республики Беларусь / [сост. В. Г. Гавриленко]. – Минск : Право и экономика, 2007. – 1064 с.
5. Закон за административно-териториално устройство на Република България [Електронний ресурс] : прийнятий 1994 року. – Режим доступу : <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2133622784>.
6. Про гмінне самоврядування [Електронний ресурс] : Закон Республіки Польща від 8 берез. 1990 року. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=861>.
7. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / [Яцуба В.Г., Яцюк В.А., Матвіїшин О.Я. та ін.]. – К., 2007. – 366 с.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі // Віче. – 2011 – № 14 – С. 19–23.
10. Тварковська Л. Деякі аспекти законодавчого регулювання зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні та європейських державах / Л. Тварковська // Віче. – 2011. – № 6. – С. 20–22.

**РИЖКОВА Є. Ю.,**

юрист

(Товариство з обмеженою відповідальністю  
«ТЕК «Енерготранс»)

УДК 346.2:355.72

## ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ

У науковій статті окреслено певні зміни та нововведення у сфері нормативно-правового забезпечення контролю якості медичних послуг, досліджено значення діяльності Міністерства охорони здоров'я України як головного органу у системі центральних органів виконавчої влади у забезпеченні належної якості медичної допомоги.

**Ключеві слова:** Міністерство охорони здоров'я України, медичні заклади, якість медичних послуг, контроль якості медичних послуг, оцінка якості медичних послуг, нормативно-правова регламентація.

В научной статье дана характеристика отдельным изменениям и нововведениям в сфере нормативно-правового обеспечения контроля качества медицинских услуг, исследовано значение деятельности Министерства охраны здоровья Украины как главного органа в системе центральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения надлежащего качества медицинской помощи.

**Ключевые слова:** Министерство здравоохранения Украины, медицинские учреждения, качество медицинских услуг, контроль качества медицинских услуг, оценка качества медицинских услуг, нормативно-правовая регламентация.

The scientific article outlines some changes and innovations in the field of regulatory quality assurance of health services, the Ministry of Health investigated the importance of Ukraine as the main body in the system of central executive authorities to ensure proper quality of care.

**Key words:** Ministry of Health of Ukraine, medical facilities, quality health care, quality of health services, assessment of quality of health services, legal and regulatory regulations.

