

Список використаних джерел та літератури:

1. Бриль М. Стратегія — основа становлення та розвитку ОТГ [Електронний ресурс] / Марина Бриль // МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/may/issue-5/article-36538.html>.

2. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади [Електронний ресурс]. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/04_Strateg_Plan-PRN-5.pdf.

3. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку [Електронний ресурс] / О. Берданова, В. Володимир // Практичний посібник. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/04_Strateg_Plan-PRN-5.pdf.

4. Стратегія розвитку громади – не просто документ з цифрами, це визначення майбутнього, до якого прагне громада [Електронний ресурс] // УКРІНФОРМ. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2688468-ksenia-bozkova-radnik-z-regionalnogo-rozvitku-zaporizkogo-crms.html>.

5. Пальчук В. Стратегія розвитку ОТГ як путівник спроможності громад [Електронний ресурс] / В. Пальчук. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3995:rozrobka-strategiji-yak-chinnik-pravilnogo-rozvitku-otg&catid=8&Itemid=350.

6. Чикаренко І. А. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад / І. А. Чикаренко, О. О. Чикаренко, А. С. Ушакова. // Аспекти публічного правління, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://aspects.org.ua> > journal > article > download.

Шинкарьов Андрій Миколайович, магістр державного управління, аспірант НАДУ при Президентові України,

Андрійчук Юрій Миколайович, магістр державного управління, здобувач НАДУ при Президентові України

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРЕФЕКТУРИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

В Україні почався активний процес обговорення змін у системі місцевої влади та змін в Конституції в частині децентралізації, зокрема

введення механізмів префектури.

В системі взаємовідносин між владними структурами префект буде представляти Кабінет Міністрів України, а не окремих міністрів, як у Франції чи в інших європейських державах. Але зв'язки з міністерствами повинні бути дуже тісними в процесі управління на місцях. Так, необхідно дати можливість префекту впливати на рішення територіальних органів. Як і у випадку з наглядом за актами органів місцевого самоврядування, префект повинен отримувати всі акти територіальних органів для правової експертизи. Однак звернення префекта з мотивів незаконності актів має йти не до суду, а до центрального органу виконавчої влади, адже це взаємовідносини різних органів у межах виконавчої влади.

Відзначимо, що префект буде мати право зупинки актів територіального органу з одночасним зверненням до центрального органу виконавчої влади. І тоді вже його керівник вирішує: чи відмінити акт територіального органу, чи звертатись до Кабінету Міністрів з вимогою відмінити акт префекта про зупинку акта територіального органу. Кінцевий арбітр – Кабмін. Якщо акт територіального органу хоч формально і відповідає закону, однак у префекта є підстави вважати, що він неефективний чи непотрібний, він зможе знову ж таки звернутись до керівника центрального органу виконавчої влади з проханням висловити позицію цього органу з приводу такого акта.” [1].

На перший погляд описаний механізм є цілком логічним і не викликає багато запитань, але все ж таки є ймовірність такого варіанту, що префект може зловживати наданими йому контролюючими функціями по відношенню як до територіальних органів, так і місцевого самоврядування. Зокрема щодо цього, вважаємо мають бути вироблені спеціальні правила стримування від подібних перевищень наданих повноважень, у т.ч. й вирішення таких питань у судовому порядку. Але, у будь-якому разі не можна передбачати інституту висловлення недовіри префекту, як то передбачено чинною редакцією ст.118 Конституції України щодо висловлення недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації обласною чи районною радою.

Відповідно до проекту змін до Конституції (презентовано Урядом 23.10.19 р.) префект спрямовує та організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. За цією функцією префект практично підпорядковується Президенту, який може зупиняти акти префекта.

Це дещо суперечить теорії взаємовідносин між вищими органами

державної влади в умовах надзвичайних ситуацій, де розмежовується характер загрози. Якщо ця загроза зовнішня, за її подолання чи попередження відповідає глава держави, якщо внутрішня – уряд.

На нашу думку, конституційні приписи мають бути розкриті в нормах спеціальних законів, де має бути чітко відображена послідовність дій всіх органів влади та посадових осіб. Якщо в умовах воєнного стану Президент стає ключовою фігурою в прийнятті рішень, то в умовах надзвичайного стану чи надзвичайної ситуації повсякденне керівництво управлінням ресурсами та подоланням таких подій бере на себе уряд, а Президент здійснює тільки функцію запуску заходів, передбачених у таких випадках, а саме, оголошення відповідного стану. Для уникнення протистоянь між Президентом та Прем'єром служить єдина площадка для прийняття рішень – Рада національної безпеки та оборони.

Префект у всіх випадках повинен відігравати ключову роль у виконанні заходів, передбачених законодавством. Він очолює відповідну комісію щодо подолання наслідків таких надзвичайних подій та координує діяльність відповідних державних органів.

Важливо визначити ієрархію відносин між префектом області та району в цих випадках. Територія поширення події не завжди є критерієм для того, щоб визначити відповідального за її подолання. Ключову роль грають масштаб явища, характер, рівень загрози та необхідні матеріально-людські ресурси. Ці обставини слід прописати в законі.

Загальна норма поведінки посадових осіб цих органів у надзвичайних умовах – жорстка дисципліна. Це накладає особливі вимоги до підготовки префектів до дій в таких обставинах для того, щоб їх накази були компетентними. Це досягається як базовою підготовкою, так і постійними тренінгами, які префект зобов'язаний проходити, незважаючи на свою зайнятість [2].

Щодо нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування відмітимо, що зміни до Конституції передбачають, що префекти можуть зупиняти акти органів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності їх Конституції та законам з одночасним зверненням до суду. Формально така норма існує і в діючій редакції Основного закону, однак Конституцією не визначено суб'єкта вказаних дій. Зміни до Конституції врегульовують цю прогалину, уповноважуючи саме префекта на здійснення нагляду за актами органів місцевого самоврядування. У цьому відношенні дії префекта є набагато м'якшими за повноваження його польського колеги – воєводи, який просто скасовує рішення органів місцевого самоврядування,

спонукаючи тих захищати свої рішення в суді. Однак конституційне формулювання передбачає також деяку різницю між повноваженнями французького та українського префектів. У Франції префект за деякими винятками не зупиняє дію акта – це прерогатива суду. В Україні це конституційна норма, тому в законі необхідно уточнювати, як має діяти інститут зупинки акта. До початку розгляду справи це чисто адміністративний акт префекта, а вже в суді має бути прийнято окреме рішення про зупинку акта з метою забезпечення позову.

Французький префект має два місяці для прийняття рішення щодо звернення до суду. Реалії в Україні такі, що законодавець може не підтримати зупинення процесів вирішення питань місцевого значення більш як на місяць, підозрюючи префекта у зловживанні. Як компенсацію можна розглядати можливість попереднього розгляду ухваленого органом місцевого самоврядування акта префектом до набрання ним чинності, щоб виправити помилки до оприлюднення акта [3].

Зокрема, законопроектом пропонується наділити префекта правом зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції „з одночасним зверненням до суду”. Отже, передбачено, що розгляд вказаного звернення префекта здійснюватиметься судом загальної юрисдикції. Це підтверджується і пунктом 1¹, яким у Законопроекті пропонується доповнити частину першу статті 150 Конституції України. За цими змінами до компетенції Конституційного Суду України належить вирішення питання щодо відповідності Конституції України актів місцевого самоврядування лише за зверненням Президента України. З цього випливає, що запропонованими Законопроектом змінами до Основного Закону України на суди загальної юрисдикції покладається обов’язок перевіряти акти місцевого самоврядування на відповідність їх Конституції України за ініціативою префекта.

У той же час, префект, формулюючи позовні вимоги до суду, не зможе вимагати визнати відповідний акт місцевого самоврядування неконституційним (оскільки це виключна прерогатива Конституційного Суду України), як і не зможе ставити питання про визнання його незаконним (адже йдеться про перевірку відповідності такого акта Конституції України). Відтак, у Конституцію України пропонується закласти норму, яка завідомо не зможе бути реалізована на практиці.

Відповідно до статті 8 Основного Закону в Україні визнається і діє принцип верховенства права; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй; норми Конституції є нормами прямої дії. Отже, Конституцією надається

достатньо повноважень судам загальної юрисдикції безпосередньо застосовувати її норми навіть в разі дії чинного, але неправового закону чи іншого нормативно-правового акта. Водночас Основним Законом в жодному разі не допускається можливості підміни судами загальної юрисдикції виключних повноважень Конституційного Суду України.

Висновки. У новій, децентралізованій моделі територіальної організації влади принципів змін набуває зміст діяльності органів місцевого самоврядування, на які лягає практично весь тягар соціально-економічного та культурного розвитку територій. Відтак змінюються і функції органів виконавчої влади загальної компетенції на даному рівні. За ними залишається нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування і контроль виконання останніми делегованих повноважень. Остаточний вердикт щодо законності чи незаконності, відповідності чи невідповідності актів органів місцевого самоврядування Конституції України покладається на адміністративні суди та Конституційний Суд України. За висновком Конституційного Суду і за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про дострокове припинення повноважень голови громади, відповідної ради і призначення позачергових виборів.

Список використаних джерел та літератури:

1. Решеvecь І.В. Політико-адміністративний менеджмент в умовах державотворення : дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.01 – Теорія та історія державного управління / Решеvecь Ігор Володимирович. – Харків, 2018. – 215 с.

2. Префекти. Уроки Франції для України (інфографіка). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/02/Infografika_Prefekti-uroki-Frantsiyi-dlya-Ukrayini.pdf.

3. Префекти: уроки Франції для України (брошура). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/02/broshura_Prefekti_zatverdzhena-v-druk-01.12.15.pdf.

*Шинькович Андрій Васильович, аспірант,
Міжрегіональна академія управління персоналом (Київ, Україна)*

СПЕЦИФІКА ТА ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУЧАСНИХ СУСПІЛЬСТВ

Місцеве самоврядування у ХХІ столітті, як соціальний феномен, пов'язаний із помітним розвитком самоврядності народу, викликає