

Науково-технологічна, соціальна, економічна та екологічна ситуація України на сучасному етапі має значні відставання, порівняно з більш розвиненими країнами світу. Україна у 2017 році за ІЛР посіла 88 позицію з 189 країн світу, а за ІСНС – 109 позицію зі 180 країн-учасників звітів. Для формування сталого розвитку населених пунктів України, необхідно притримуватись балансу потреб населення, економічного прогресу та збереження природних ресурсів і навколишнього середовища.

Список використаних джерел та літератури:

1. Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO. – 2019; www.fao.org
2. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human Development Reports; www.hdr.undp.org.
3. Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update. Online release – 2018, www.ua.undp.org/content/ukraine
4. Wendling, Z. A., Emerson, J. W., Esty, D. C., Levy, M. A., de Sherbinin, A., et al. (2018). 2018 Environmental Performance Index. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy. <https://epi.yale.edu/>.

Малиновський Валентин Ярославович, доктор політичних наук, професор, професор кафедри політології та державного управління Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА СУБРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Формуючи нову модель публічної влади, Україна має унікальну можливість запровадити ефективну систему, яка б дала можливість уникнути недоліків, притаманних існуючій територіальній організації влади, а також врахувати позитивний і негативний досвід країн Європейського Союзу. У процесі реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, що розпочалося в Україні 1 квітня 2014 р., одним з найбільш дискусійних виявилось питання організації публічної влади на субрегіональному рівні. Стало цілком очевидним, що існуюча система публічного управління районом, закладена в Конституції України, не лише не відповідає сучасним вимогам щодо ефективності публічного управління, а є затратною для

суспільства. Тому логічно, що саме цей рівень територіальної організації влади потребує кардинальної трансформації двох її складових: просторової та адміністративної (управлінської).

Основним методологічним концептом трансформації публічної адміністрації в контексті сучасного стану суспільного розвитку, що передбачає зміщення центру ваги системи публічного управління з центрального рівня на регіональний і місцевий, є перерозподіл публічних завдань та функцій на той рівень влади, котрий спроможний їх виконувати. Виходячи із суттєвої зміни повноважень об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), до яких переходить основна частина самоврядних повноважень, роль і місце нового району (далі – повіт) зазнає кардинальної корекції. Однак, якщо функції самоврядування на цьому територіальному рівні суттєво скорочуються, то функція адміністративного контролю за законністю рішень муніципальних органів набуває актуальності, що передбачає функціонування відповідного державного органу на цьому рівні. Ураховуючи суттєве збільшення території повітів, порівняно з нинішніми районами, обсяг контрольованих об'єктів та обсягів документообігу (незважаючи на суттєве зменшення числа органів місцевого самоврядування, у повіті їх кількість усе ж буде значною), потреба у такому органі очевидна. Адже контрольно-наглядний орган на регіональному рівні просто не впорається з великою кількістю об'єктів моніторингу. Тому заслуговує на увагу французький досвід, де префекти департаментів (представники держави на цих адміністративно-територіальних одиницях) забезпечують необхідну рівновагу між центральною державною владою та базовим рівнем.

Отже, на думку автора, на рівні повіту необхідне функціонування органу державної влади з контрольними та координаційними функціями префекторального типу. Крім того, ряд завдань з надання окремих адміністративних послуг та інспекційних повноважень завжди залишатимуться безпосередньо за державою. На рівні повіту також будуть існувати питання національної безпеки і оборони, правопорядку, а також судові органи та органи прокуратури. Ці повноваження мають здійснювати територіальні органи міністерств та інших державних органів. У зв'язку зі створенням повітів, до складу яких ввійде декілька районів, слід гнучкіше підходити до встановлення територіальної мережі цих державних органів. Основним критерієм їх утворення має бути ефективність, відсутність дублювання функцій, доступність і зручність для громадян та бізнесу.

Виходячи зі сказаного вище, можна констатувати, що на субрегіональному рівні сконцентровані важливі функції держави і

фактично відсутні функції місцевого самоврядування. Це дає підстави для формування адміністративного повіту, основним призначенням якого є реалізація політики центрального уряду, а органи якого зосереджені на вирішенні функцій державного управління.

Відповідно, на базі райдержадміністрацій слід сформувати префектури, трансформувавши їх з місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали:

а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах повіту за дотриманням органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами Конституції та законів України;

б) координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

в) відповідальність за реалізацію державних програм на відповідній території.

Префект повіту має бути кар'єрним держслужбовцем, який призначається та звільняється з посади за спеціальними процедурами Прем'єр-міністром за погодженням з Президентом, але без погодження з керівництвом повіту. На посаду префекта мають призначатися лише особи, які перебувають у кадровому резерві на зайняття цієї посади. Ця особа має відповідати принципам умов, що забезпечують уніфікованість реалізації державної політики на всій території країни: чіткий перелік повноважень, процедур, високий професійний рівень, політична нейтральність, універсальність, а також ротація кожні 3 роки. В українських умовах, з метою забезпечення вимог неупередженості префектів, їх високого рівня підготовки, запобігання проявам корупції, слід передбачити складну процедуру призначення, фахової підготовки та належного фінансово-матеріального забезпечення.

Повітові префектури мають здійснювати контроль за відповідністю Конституції та законам нормативно-правових актів, прийнятих радами сільських, селищних, міських ОТГ та їх виконавчими органами, а також районними у містах радами (за наявності). Префект протягом не більше 15 робочих днів від дати надходження документів має здійснити перевірку рішення ради або її виконавчого органу на відповідність Конституції та законам і передати його на реєстрацію до органу юстиції. У разі невідповідності такого рішення законодавству, префект повідомляє про це відповідний орган місцевого самоврядування та пропонує йому скасувати це рішення чи внести до нього відповідні зміни. У разі відмови органу місцевого самоврядування, він оскаржує такий акт в адміністративному суді. Якщо протягом 30 днів після рішення суду щодо невідповідності рішення законодавству воно не буде приведене у відповідність, префект

порушує питання про припинення діяльності відповідного органу місцевого самоврядування перед Прем'єр-міністром чи про розпуск виконавчого органу перед відповідною радою громади. За поданням Прем'єр-міністра Верховна Рада України припиняє діяльність такого органу місцевого самоврядування та призначає позачергові вибори.

В окремих, визначених законом випадках, коли вимагається невідкладне забезпечення життєдіяльності установ та організацій на відповідній території, Кабінет Міністрів України може покласти на префекта повноваження тимчасового адміністратора з виконанням окремих повноважень органу місцевого самоврядування. Крім адміністративного контролю, префект у разі настання надзвичайних ситуацій здійснює координацію діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Зважаючи на зміщення переважної кількості муніципальних функцій на базовий рівень, а відповідно переходу об'єктів управління на цей рівень, а також бюджетних коштів, потребує кардинального перегляду доцільність функціонування у повіті відповідного органу місцевого самоврядування. Аналіз набутого за роки децентралізації досвіду функціонування ОТГ, зокрема в районах, котрі повністю покриті ОТГ, показує, що ці новостворені ОТГ повною мірою справляються зі своїми завданнями, спроможні надавати якісні та своєчасні послуги населенню без будь-якої допомоги ззовні. Зважаючи на це, на нашу думку, на субрегіональному рівні потреба у функціонуванні відповідної ради зникає. Такий підхід не зменшує ролі місцевого самоврядування, котра суттєво зросла на базовому рівні, а лише усуває зайву управлінську ланку.

Таким чином на субрегіональному рівні доцільне функціонування лише державного органу – префектури, натомість на базовому рівні (село, селище, місто) вся влада зосереджується в ОТГ. Таким чином, держава передає більшість своїх повноважень і функцій від місцевих органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, при цьому залишаючи за собою дієвий механізм нагляду і контролю за законністю рішень муніципальної влади. Така модель публічного управління забезпечить субсидіарність публічної влади – базового принципу, на якому ґрунтується система територіальної організації влади, а також запобіжні механізми щодо проявів не лише антизаконної діяльності в муніципальній сфері, а й сепаратизму окремих територій.

Таким чином, нарешті, вдасться запровадити не лише механізм розмежування державних та муніципальних функцій, а й співіснування державних і муніципальних органів, основою якого є розмежування повноважень на основі принципу доповнюваності, а не панування однієї

системи влади над іншою. Лише тоді, коли державні органи не матимуть жодного стосунку до муніципальних повноважень, а самоврядування – до повноважень державної адміністрації, лише тоді може бути забезпечений баланс у здійсненні публічної влади.

Для реалізації зазначеної моделі необхідно не лише прийняти цілу низку законів, а й внести зміни до Конституції України. Децентралізація передбачає трансформацію політико-просторової системи із упровадженням принципово нових підходів до визначення територіальних основ публічної адміністрації. Тому паралельно необхідно провести територіальну реформу не лише зі створення ОТГ, а й укрупнення існуючих районів, сформованих ще в радянський період, і утворення оптимальних повітів, які б відповідали вимогам NUTS 3 (середній регіональний рівень). І реалізувати ці непрості завдання слід в обмежений проміжок часу – до чергових місцевих виборів, що мають відбутися у 25 жовтня 2020 року.

Мішина Наталя Вікторівна, доктор юридичних наук, професор, кафедра конституційного права НУ «Одеська юридична академія»

ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ ЯК ЗАСАДА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Принцип субсидіарності (від лат. *subsidiarius* - допоміжний) – це один з принципів європейського конституціоналізму, який використовується по відношенню по-перше, до взаємодії між органами Європейського Союзу та органами державної влади держав-членів Європейського Союзу та по-друге, до взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Принцип субсидіарності з'явився та отримав своє поширення на європейському континенті. З цього приводу Н. Т. Ебарлізде писала, що це «суто німецький продукт», народжений піклуванням німецьких федеральних земель про свою національно-державну самобутність, який став поступово міцною складовою частиною європейського договірного права» [1, с. 139].

З точки зору європейського права, «принцип субсидіарності вимагає, щоб всі питання, які можуть вирішуватися безпосередньо на місцях, були введені до органів влади нижчого рівня. На регіональний, загальнодержавний і наддержавний рівні повинні передаватися лише ті повноваження, які не можуть ефективно реалізуватися на нижчому щаблі публічної влади. Владна вертикаль, таким чином, будується знизу догори. Тому принцип субсидіарності також нерідко називають принципом додатковості, тобто верхні верстви публічної влади