

17. Yanukovych poprosyv Miedviedieva dopomohty z Olimpiadoiu v Karpatakh. URL: <https://tsn.ua/prosport/yanukovich-poprosiv-medvedyeva-dopomogti-z-olimpiadoyu-v-karpatah.html>.

18. Ukraina mozhe provodyty Olimpiiski ihry spilno z Polshcheiu ta Slovachchynoiu, – Yanukovych. URL: https://ipress.ua/news/ukraina_mozhe_provodyty_olimpiyski_igry_spilno_z_polshcheyu_ta_slovachchynoyu__yanukovych_16073.html.

19. Ukraina zbuduie usi olimpiiski obiekty nezalezhno vid toho, chy otrymaie pravo na Olimpiadu-2022 – Yanukovych. URL: https://vgolos.com.ua/news/ukrayina-zbuduye-usi-olimpiyski-ob-ysky-vezlychzhno-vid-togo-chy-otrymaie-pravo-na-olimpiadu-2022-ndash-yanukovych_56659.html.

20. Olimpiada-2022 vbie ukrainskyi sport. URL: <https://tsn.ua/prosport/olimpiada-2022-vb-ye-ukrayinskiy-sport.html>.

21. V Ukraini nerealno provesty Olimpiadu-2022. URL: <https://tsn.ua/prosport/ukrayina/ukrayina-ne-zmozhe-provesti-zimovu-olimpiadu-2022.html>.

22. Referendum – obshheprinjataja evropejskaja praktika. URL: <http://vzv.kpu.ua/ru/62904/referendum-obshheprinjataja-evropejskaja-praktika>.

Матеріал надійшов до редакції 14. 10. 2020 р.

УДК 35.072.2(477)

Валентин Малиновський,

доктор політичних наук, професор,

професор кафедри соціального забезпечення та гуманітарних наук,

Луцький національний технічний університет,

ORCID ID: 0000-0003-2017-553X

valentyn.volyn@gmail.com

DOI 10.29038/2524-2679-2020-02-209-224

ДИЗАЙН ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА СУБРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ НОВИХ ВИКЛИКІВ

Мета статті – теоретико-методологічне обґрунтування інституціональних та організаційно-правових засад формування нової моделі публічної влади на субрегіональному рівні в умовах децентралізації. Здійснено аналіз організаційно-правових засад функціонування наявної системи державних органів й органів місцевого самоврядування, котрі функціонують на районному рівні. Виокремлено основні недоліки моделі публічної адміністрації, констатовано її невідповідність не лише новому

територіальному устрою субрегіонального й базового рівнів, а й викликам, що постали перед нашою країною. Відзначено, що в нових політичних та економічних умовах у зв'язку з викликами, передусім, безпекового характеру, пов'язаних із реальною військовою агресією Російської Федерації проти України та іншими потенційними загрозами суверенітету, національній безпеці та територіальній цілісності, а також в умовах переходу фактично всіх функцій місцевого самоврядування на рівень територіальних громад, а отже, переходу об'єктів управління й бюджетних призначень на базовий рівень, функціонал публічної адміністрації субрегіонального рівня потребує суттєвої корекції. Відтак Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р., покладена в основу децентралізаційної реформи, потребує суттєвого перегляду в частині організації публічної влади. Розкрито зарубіжні моделі публічної адміністрації субрегіонального рівня, зокрема Польщі, Франції, Німеччини. Зарубіжна практика та вітчизняний досвід дали підстави для висновку, що, зважаючи на нові виклики для України, має суттєво змінитися парадигма публічної адміністрації субрегіонального рівня, що передбачає перехід від самоврядної моделі району до адміністративної, за якої основною місією новоствореного району має стати реалізація державної політики на відповідній території субрегіону.

Ключові слова: субрегіональний рівень; район; децентралізація; публічна влада; публічна адміністрація.

1. ВСТУП

Постановка проблеми. У процесі реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади одним із найбільш дискусійних і складних виявилось питання субрегіонального рівня. Моделювання структури публічної влади на субрегіональному рівні найбільш дискусійне, порівняно з регіональним та базовим. Реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади та пов'язані з ним суттєві функціональні зміни на субрегіональному рівні адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) окреслили принципово нову роль району. Стало цілком очевидно, що наявна система публічного управління районом, закладена в Конституції України, не лише не відповідає сучасним вимогам щодо ефективності публічного управління, але і є затратною для суспільства. Тому логічно, що саме цей рівень територіальної організації влади потребував кардинальної трансформації двох її складників – просторової та адміністративної (управлінської). Якою має бути нова модель публічної адміністрації на

субрегіональному рівні? Ось центральне питання, що постало перед децентралізаторами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання облаштування субрегіонального рівня України в контексті проведення територіальної реформи отримали широке висвітлення в науковій літературі. Зокрема, територіальну реорганізацію районного рівня досліджували Б. Данилишин, М. Долішній, Ю. Ганущак, І. Коліушко, В. Куйбіда, О. Кучабський, М. Олійник, М. Пітцик, А. Ткачук.

Загалом, підходи щодо реформування публічної адміністрації субрегіонального рівня можна систематизувати таким чином;

- 1) систему органів публічної влади залишити незмінною;
- 2) допускається несуттєве коригування районної ланки.
- 3) підтримується кардинальна трансформація наявної моделі публічної адміністрації.

Невирішена частина загальної проблеми. Аналіз наукової літератури дає підстави для висновку про те, що сьогодні в Україні не існує загальновизнаного підходу щодо нової моделі публічної адміністрації субрегіонального рівня.

Мета статті – окреслення оптимальної моделі публічної влади на субрегіональному рівні після утворення нових районів і в контексті нових політико-економічних викликів. Для досягнення поставленої мети заплановано виконати такі завдання: здійснити аналіз наявної моделі публічної влади після трансформації районного рівня; визначити нову місію району в новій системі організації публічної влади; систематизувати сучасні підходи до формування нової моделі публічної адміністрації субрегіонального рівня; запропонувати авторське розв'язання цієї проблеми.

Методика дослідження. У процесі дослідження застосовано такі теоретичні методи: аналіз і синтез, індукція та дедукція, моделювання, гіпотетичний, логічний методи, а також емпіричні, як-от: спостереження, порівняння.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Організація влади на субрегіональному рівні визначена Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. На районному рівні АТУ передбачено функціонування районних рад і їхніх виконавчих органів, районних державних адміністрацій (далі – РДА), територіальних органів центральних

органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) [1]. Однак, зважаючи на суттєву зміну ролі й повноважень територіальних громад у системі публічного управління, до яких переходить більшість самоврядних повноважень, роль і місце району зазнали кардинальної корекції. Сталі підходи щодо місії району, а отже, організації органів публічної влади на цьому рівні, у нових суспільно-економічних умовах, очевидно, не відповідають новим викликам і змушують до їх перегляду. Просторова трансформація субрегіонального рівня завершилася 17 липня 2020 р. прийняттям історичної Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів», якою завершено реформування субрегіонального рівня АТУ України та відкрито шлях для проведення місцевих виборів 25 жовтня на новій територіальній основі. Цим документом ліквідовано 490 районів й утворено 136 нових районів [2]. Зазначимо, що саме така кількість повітів була обґрунтована автором у монографії (2010 р.) [3] і в докторській дисертації (2011 р.) [4]. Запропонований район – проміжний рівень між базовим та регіональним – створювався з дотриманням умов ефективного публічного управління й рекомендацій Європейського Союзу щодо рівня NUTS 3. Зазначимо, що в окремих випадках цього зробити не вдалося, зважаючи, що щільність населення України, котра є значно нижчою, ніж у Західній Європі, а також із суб'єктивних причин.

Однак трансформувати модель публічної влади на цьому рівні до місцевих виборів, на жаль, не вдалося. Чотири спроби внесення змін до Конституції України (дві – за часів П. Порошенка та дві – у період В. Зеленського) були невдалими. Отже, на районному рівні й надалі залишилася незмінна модель публічної влади в особі РДА та районних рад. Хоча з прийняттям Основного Закону місцеве самоврядування отримало конституційний статус, стало однією із засад конституційного ладу нашої держави, однак через відсутність власних виконавчих органів, представницький орган (районна рада) змушений делегувати здійснення виконавчо-розпорядчих функцій РДА з метою забезпечення інтересів населення відповідних територій. Узаконена практика делегованих повноважень дає можливість виконавчій владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем, адже саме від її рішень залежить розподіл місцевих ресурсів і наявної в регіоні інфраструктури. Фактично система публічної влади на районному рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя. Ускладнює ситуацію відсутність ефективної системи стримувань і противаг між органами виконавчої влади (далі – ОВВ) й органами

місцевого самоврядування (далі – ОМС), що перманентно призводить до конфліктних ситуацій між ними.

Унаслідок цього на субрегіональному рівні публічне управління фактично здійснюється не ОМС, а РДА. Останні отримали надто широкі повноваження, наслідком чого є фактичне привласнення державою більшості за своєю природою самоврядних повноважень. Така владна модель свідчить про її суттєву невідповідність європейській сутності місцевого самоврядування, невід'ємною ознакою якої є наявність власної адміністрації, підпорядкованої та підзвітної обраним представницьким органам. З іншого боку, РДА й надалі залишаються носіями подвійної відповідальності (перед Президентом України та Урядом, а також перед місцевою територіальною громадою). При цьому в голів цих адміністрацій відсутні безпосередні правові механізми контролю за діяльністю ОМС, реального впливу на них, навіть у разі грубого порушення Конституції й законів України. Такий функціональний дуалізм РДА, коли під час прийняття управлінських рішень потрібно враховувати інтереси як держави, так і територіальних громад, значно ускладнює оптимальне виконання конституційно визначених повноважень.

Проекти змін до Конституції України в частині децентралізації влади якраз і були спрямовані на усунення зазначених недоліків та формування владної моделі субрегіонального рівня співвідносно системам публічної адміністрації країн ЄС.

Потрібно зазначити, що на цьому рівні функціонує значна кількість територіальних підрозділів міністерств й інших ЦОВВ, котрі створювалися, виходячи із секторальних і галузевих потреб, без узгодження з місцевими органами влади. Переважання принципу «галузевої доцільності» в процесі міжрайонної структуризації нерідко призводило до ігнорування місцевих потреб, географічних і логістичних особливостей, місцевих традицій. Окрім того, вертикальна субординація, а отже, орієнтованість на вищестоящі структури, ускладнювала координацію галузевої діяльності на районному рівні, не сприяла концентрації ресурсів для розвитку інфраструктури районних центрів, ускладнювала надання послуг населенню. Про такі недоліки ми неодноразово наголошували в наукових працях [5].

Які ж ризики становить така невідповідність нової просторової основи старій моделі публічної адміністрації? Зважаючи на зміщення переважної кількості муніципальних функцій на базовий рівень, а отже, переходу об'єктів управління й бюджетних призначень на цей рівень, потребує кардинального перегляду доцільність функціонування

в районів відповідного ОМС. Аналіз набутого за роки децентралізації досвіду функціонування об'єднаних територіальних громад (далі – 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. Ураховуючи це, питання ролі й місця нового району в системі публічного управління викликало широку дискусію. У ході загальнонаціонального дискурсу, що тривав протягом 2019–2020 рр., більшість експертів, науковців, депутатів, представників місцевого самоврядування висловилися за доцільність скасування районних рад як зайвої ланки в системі муніципальної влади.

Окрім аргументації щодо відсутності самоврядних функцій на субрегіональному рівні, що перейшли на базовий рівень, домінувала думка щодо фінансово-економічних аспектів цієї проблеми. Адже утримувати депутатський корпус та апарат районних рад, що його обслуговує, в умовах економічної кризи, котра загострилася в умовах пандемії COVID-19, – зайве навантаження для й так проблемного бюджету. Власне, це підтверджував і досвід діяльності районних рад сьомого скликання. У районах, повністю покритих ОТГ, окрім функціоналу районних рад, зникли районні бюджети, що фактично паралізувало їхню роботу. У змінах до Бюджетного кодексу України склад доходів загального фонду районних бюджетів є доволі проблематичним у сенсі реальних доходів, що не знімає з порядку денного проблему утримання районних рад, обраних 25 жовтня 2020 р. [6].

Потребує суттєвої ревізії також роль місцевого ОВВ – РДА, яка з переходом об'єктів управління до відання ОТГ з утворенням на базовому рівні відповідних управлінських структур, утратила більшість своїх повноважень і функцій. На перехідний період ще залишаються окремі з них, зокрема соціальні, однак поступово вони мають також перейти до компетенції ОТГ.

У нових політичних та економічних умовах, у зв'язку з новими викликами, передусім безпекового характеру, пов'язаних із реальною військовою агресією Російської Федерації проти України та іншими потенційними загрозами національній безпеці та територіальній цілісності держави, функціонал публічної адміністрації субрегіонального рівня потребує суттєвої корекції. У Стратегії національної безпеки України зазначено: «Джерелом загроз незалежності України, її суверенітету і демократії залишається недостатня ефективність

державних органів, що ускладнює вироблення і реалізацію ефективної політики.

Спеціальні служби іноземних держав, насамперед Російської Федерації, продовжують розвідувально-підривну діяльність проти України, намагаються підживлювати сепаратистські настрої, використовують організовані злочинні угруповання і корумпованих посадових осіб, прагнуть зміцнити інфраструктуру впливу» [7].

Зазначена складова частина державної політики враховувалася під час формування нового субрегіонального рівня. Такий підхід кардинально відрізнявся від місії ліквідованих районів, адже, наприклад, головним завданням районної ради було «управління об'єктами спільної власності територіальних громад району». Зважаючи на нові виклики, вважаємо, що має суттєво змінитися парадигма органів публічної влади субрегіонального рівня, що передбачає перехід від самоврядної моделі до адміністративної, за якої основною місією новоствореного району повинна стати реалізація державної політики на відповідній території субрегіону. Для цього в адміністративному центрі новоствореного району мають бути розміщені відповідні територіальні підрозділи ЦОВВ, а також судові, військові, правоохоронні та безпекові державні органи. З урахуванням цієї місії саме центр в особі Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, визначав конфігурацію нових районів, на відміну від добровільного механізму формування ОТГ, за якого вирішальним було волевиявлення територіальних громад.

Аналогом такої моделі можуть слугувати німецькі адміністративні райони (*bezirksregierungen*), що утворені у восьми землях (крім трьох міст-земель, відсутні в землях Бранденбург, Макленбург-Західна Померанія, Саар, Шлезвіг-Гольштейн, Тюрингія). Утворення адміністративних районів у Німеччині викликане необхідністю розвантаження регіонального рівня з виконання функцій державного управління. Зокрема, їхніми основними компетенційними сферами є такі: нагляд за діяльністю ОМС; апеляційний трибунал у процедурах адміністративного суду; громадська безпека; надання фінансової допомоги місцевому самоврядуванню; ліцензування окремих видів діяльності; планування територій і координація місцевого планування; управління персоналом підпорядкованих державних установ. Крім того, у більшості земель до повноважень адміністративних районів також віднесено здійснення функцій у сфері охорони здоров'я, поліції, шкільної освіти, спорту, охорони культурної спадщини, сільського господарства [8]. Адміністративний район підпорядковується земельному міністру внутріш-

ніх справ і земельному міністру, відповідальному за ту чи іншу галузь. За винятком Баварії, на цьому рівні відсутні ОМС.

Після того, як у червні 2016 р. у прокуратури скасували повноваження щодо загального нагляду за рішеннями ОМС, об'єктивно з'явилася нове завдання для влади нового району – забезпечення законності діяльності органів публічної влади, передусім муніципальних. Розрахунок на те, що невдовзі буде запроваджена інша система контролю, не виправдався. Як результат, Україна стала єдиною європейською країною, у якій відсутня система контролю за рішеннями ОМС. Зазначимо, що адміністративний нагляд за діяльністю ОМС передбачений ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [9]. У цьому контексті укажимо, що й прокурорський нагляд не був надто ефективним механізмом запобігання антидержавним й антиконституційним діям окремих представницьких ОМС східних та південних регіонів, що передували трагічним подіям 2014 р. На жаль, відповідних висновків не зроблено, система державних органів не змінилася, а тому й надалі не готова до цих викликів.

Із метою побудови оптимальної національної моделі публічної адміністрації субрегіонального рівня розглянемо зарубіжний досвід. При цьому зазначимо, що в Європі єдиної моделі публічної адміністрації, зокрема механізму адміністративного нагляду за діяльністю ОМС не існує. Для кожної з країн вона особлива, у тому числі й для організації контролю над рішеннями ОМС. Зважаючи на це, розглянемо дві моделі – французьку та польську, – які в основних параметрах уособлюють цю різноманітність.

За двохсотлітній період своєї історії французькі департаменти (аналоги наших районів) зазнали значної еволюції. Так, до 1982 р. виконавчу владу в департаментах реалізовували префекти, уведені законом 1800 р. Наполеоном Бонапартом. Відповідно до Закону «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» 1982 р. префекти почали здійснювати іншу функцію – представника держави в департаменті, а виконавча влада перейшла до голови генеральної ради (*le président du conseil général*), який очолює виконавчий орган – адміністрацію департаменту. Крім підготовки та виконання рішень генеральної ради, управління бюджетом і персоналом, її голова відповідальний за стан соціально-економічного розвитку департаменту, йому підпорядкована поліція.

Незважаючи на таку зміну функцій, префекти все ж залишаються потужними політичними фігурами, функції яких є похідними від функцій держави. Вони покликані забезпечувати необхідну рівновагу

між центральною державною владою й муніципальними органами. Префекти призначаються декретом президента Республіки, схваленим на засіданні Ради міністрів за поданням прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ, і безпосередньо підпорядковані уряду. Ці посадові особи є представниками Держави й кожного члена уряду, відповідальні за національні інтереси, адміністративний контроль та дотримання законів. Префект є керівником усіх Державних служб у департаменті, за винятком судових органів, оборони та освіти.

Обов'язками префекта є такі: забезпечення на території департаменту громадського порядку в муніципалітетах, на підприємствах. Для забезпечення підтримки порядку йому підпорядковуються служби внутрішньої безпеки (поліція в містах та жандармерія в сільській місцевості); гарантія прав і свобод громадян; регламентні обов'язки, що склались історично: додержання паспортного режиму, застосування правил щодо в'їзду та перебування іноземців, дозволи на придбання зброї, додержання правил дорожнього руху; організація виборів (національних, місцевих, європейських), референдумів; проведення рятувальних заходів у випадку надзвичайних ситуацій [10].

Одним з основних завдань префекта є здійснення адміністративного контролю на території департаменту. Наприкладі, якщо префект вважає, що рішення муніципального органу суперечить положенням закону, він пропонує цьому органу скасувати зазначене рішення, у разі відмови – звертається до адміністративного суду, який і приймає остаточне рішення. Тобто після 1982 р. контроль застосовується щодо законності рішень, а не їх доречності. Важливо зазначити, що згідно із законодавством низка найважливіших документів, що приймаються муніципалітетами, підлягають обов'язковій передачі префекту: рішення місцевих рад, рішення та постанови мерів, договори. Крім того, контроль із боку представника держави може застосовуватись і до рішень місцевих органів, що не підлягають обов'язковій передачі (поточне внутрішнє управління) [11]. Префект також наділений правом призупинення діяльності муніципальної ради або мера за спеціально визначеною процедурою. У випадках розв'язання фінансових проблем префект звертається не до адміністративного суду, а до регіональної рахункової палати.

У Польщі повіти відіграють важливу роль в організації публічного управління на відповідних територіях. Вони відповідальні за надання громадських послуг, яких не в змозі забезпечити самостійно низова ланка – гміна (за винятком міст на правах повіту). Фактично до

повноважень повіту відійшли функції, що раніше здійснювались ОВВ та іншими установами субрегіонального рівня, а їхня компетенція розпочинається там, де закінчується компетенція кожної конкретної гміни. Зокрема, до компетенцій повітової влади належать охорона громадського спокою та загальної безпеки, запобігання надзвичайним ситуаціям і протипожежна охорона, середня освіта (молодь віком понад 15 років), утримання загальних медичних закладів, культура, фізична культура й туризм, соціальне забезпечення, запобігання безробіттю та політика створення робочих місць, охорона довкілля, сільське й лісове господарство, будівництво та утримання доріг повітового значення, захист прав споживачів, здійснення геодезичних і картографічних робіт, видача паспортів і справи, пов'язані зі зміною громадянства [12]. При цьому суттєве зауваження: на рівні повіту вже немає органів державної влади, функціонують лише ОМС: представницький – рада повіту (від 20 до 60 радних); виконавчий – управління ради, очолюване старостою, якого обирає рада повіту.

Наглядові функції за діяльністю ОМС виконують прем'єр-міністр та воєвода, а з питань бюджету – регіональна рахункова палата. Представником Ради міністрів у воєводстві є воєвода, якого призначає уряд. Він має право скасовувати рішення ОМС. У випадках неодноразового порушення радами Конституції чи законів, за поданням прем'єр-міністра, Сейм може прийняти рішення про розпуск ради гміни. Крім того, прем'єр наділений правом запровадження «комісарського правління» терміном до двох років. При цьому польський експерт-практик із реформування місцевого самоврядування Я. Козловський зазначив: «Воєвода приймає близько 20 тис. актів на рік. Із них близько п'ятисот – це скасування рішень органів місцевого самоврядування, із яких лише орієнтовно 30–40 актів оскаржується в суді. Це незначний відсоток. Усі решта, чийі рішення відмінені, мають можливість швидко виправити помилку без юридичної тяганини. А ті органи місцевого самоврядування, які звернулися до суду, оскаржуючи акт воєводи, не можуть ухвалити нове рішення, доки справа перебуває в суді».

Зважаючи на сказане вище, можемо констатувати, що кожна держава формує свою оригінальну модель організації публічної влади субрегіонального рівня. У її основі – прагнення досягнення балансу державних і місцевих інтересів. Зарубіжна практика та власний досвід дають підстави зробити висновок: для України на нинішньому етапі розвитку найбільш доцільним є запровадження адміністративного району, основне призначення якого – реалізація

політики центрального уряду з виконанням функцій державного управління. Однак, якщо функції самоврядування суттєво скорочуються, то функція адміністративного контролю за актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування набуває зростаючого значення, що передбачає функціонування відповідного державного органу на цьому рівні. Ураховуючи суттєве збільшення території районів, порівняно з нинішніми, обсяг контрольованих об'єктів й обсягів документообігу (незважаючи на суттєве зменшення числа територіальних громад, у районі їх кількість усе ж буде значною), потреба в такому органі є очевидною. Адже контрольно-наглядовий орган на регіональному рівні просто не справиться з такою кількістю об'єктів моніторингу. На думку автора, на рівні району необхідне функціонування органу державної влади з контрольними та координаційними функціями префекторального типу. Задля надання адміністративних послуг й інспекційних повноважень, моніторингу публічних фінансів, їх казначейського обслуговування, запобігання надзвичайним ситуаціям, боротьби зі злочинністю, координації внутрішньої політики на рівні району доцільне функціонування окремих територіальних органів міністерств та інших державних органів, а також судових органів й органів прокуратури.

Відтак на базі РДА треба сформувати префектури, трансформувавши їх із місцевих ОВВ загальної компетенції в органи, які б здійснювали:

а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідного району за дотриманням ОМС та їхніми посадовими особами Конституції й законів України;

б) координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ;

в) відповідальність за реалізацію державних програм на відповідній території.

Префект району має бути кар'єрним державним службовцем, який призначається та звільняється з посади за спеціальними процедурами Прем'єр-міністром, за погодженням із Президентом, але без погодження з керівництвом району. На посаду префекта повинні призначатися лише особи, які перебувають у кадровому резерві на цю посаду. Ця посадова особа має відповідати таким принципним умовам, що забезпечують уніфікованість реалізації державної політики на всій території країни: чіткий перелік повноважень, процедур, високий професійний рівень, політична нейтральність, універсальність, а також ротація кожні три

роки. В українських умовах задля забезпечення вимог неупередженості префектів, їх високого рівня підготовки, запобігання проявам корупції потрібно передбачити складну процедуру призначення, фахової підготовки та належного фінансово-матеріального забезпечення.

Районні префектури повинні реалізовувати контроль за відповідністю Конституції й законам України нормативно-правових актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими радами та їхніми виконавчими органами. Префект протягом не більше ніж 15 робочих днів від дати надходження документів має виконати перевірку рішення відповідної ради або її виконавчого органу на відповідність Конституції й законам України та передати його на державну реєстрацію до органу юстиції в порядку, визначеному законом. У разі виявлення невідповідності такого рішення законодавству префект повідомляє про це відповідний ОМС і пропонує йому скасувати це рішення чи внести до нього відповідні зміни. У разі відмови ОМС посадовець 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 ОМС перед Прем'єр-міністром чи про розпуск виконавчого органу перед відповідною радою громади. За поданням Прем'єр-міністра Верховна Рада України припиняє діяльність такого ОМС і призначає позачергові вибори.

В окремих, визначених законом випадках, коли вимагається невідкладне забезпечення життєдіяльності установ й організацій на відповідній території, Кабінет Міністрів України може покласти на префекта повноваження тимчасового адміністратора з виконанням окремих повноважень ОМС. Крім адміністративного контролю, префект у разі настання надзвичайних ситуацій реалізовує координацію діяльності відповідних державних органів й ОМС. 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.

Отже, досягнення децентралізації – суттєве посилення ролі муніципальної влади в системі публічної влади отримає відповідне врівноваження в особі міцних й ефективних державних інститутів не лише на центральному рівні, а й у всіх регіональних і субрегіональних адміністративно-територіальних одиницях. В іншому випадку вірогідним сценарієм може стати перехід до «нового феодалізму», за якого в кожному

місті та регіоні буде правити свій «князьок» із необмеженою владою, для котрого згуртованість нації і єдність держави – абсолютно чужі поняття. Поступово в нього з'явиться прагнення відокремитися або стати васалом зовнішнього правителя.

3. ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Зважаючи на сказане вище, можемо констатувати, що кожна держава формує свою оригінальну модель організації публічної влади субрегіонального рівня. У її основі – прагнення досягнути балансу державних і місцевих інтересів. На основі досвіду функціонування органів публічної влади окремих європейських країн, а також вітчизняного досвіду можемо зробити висновок, що для України на нинішньому етапі розвитку найбільш доцільне запровадження адміністративного району, основним призначенням якого є реалізація політики центрального уряду з виконанням функцій державного управління. Такий підхід має певні переваги:

- а) оптимізує систему публічного управління на території області, району, територіальної громади, підвищить її ефективність;
- б) сприятиме досягнення балансу державних та місцевих інтересів;
- в) дасть можливість запровадити дієвий механізм протидії антидержавним, сепаратистським проявам;
- г) усуне двовладдя, що призводило до дублювання функцій і конкурентної боротьби між двома системами публічної влади (державною та муніципальною).

Подальші розвідки з цієї проблематики мають бути спрямовані на обґрунтування оптимальної структури територіальних органів ЦОВВ та інших державних органів, які мають функціонувати на субрегіональному рівні, а також організаційно-правовий статус префекторального органу з визначенням його функціоналу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні/затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 01.04.2014. № 333-р. *Офіційний вісник України*, 2014 р., № 30, ст. 831.
2. Про утворення та ліквідацію районів/ затв. постановою Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807. *Голос України*, 18 лип., 2020, 8–10.
3. Малиновський, В. Я. (2010). Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. Луцьк: РВВ ВНУ ім. Лесі Українки, 394–395.

4. Малиновський, В. Я. (2011). Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02/Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки. Луцьк, 328, 365–366.

5. Малиновський, В. Я. (2008). Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*, 1, 15–22; Малиновський, В. Я. (2010). Субрегіональний рівень України: підходи до реформування. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*, 2, 169–178; Малиновський, В. Я. (2014). Представництво держави на місцях: пошук оптимальної моделі. *Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення*: матеріали VIII Всеукр. наук.-практ. конф., 27 лист. 2014 р./за наук. ред. Т. М. Литвиненко, В. Я. Малиновського. Луцьк, 7–10.

6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України від 17 вересня 2020 р. № 907-ІХ. *Голос України*, 2020, 13 жовт., с. 12.

7. Про Стратегію національної безпеки України: затв. рішенням Ради нац. безпеки і оборони України від 14.09.2020 р. № 392/2020. *Урядовий кур'єр*, 2020, 16 верес., с. 14.

8. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії?/за ред. Т. Ларссона, К. Нодмена, Ф. Петітвілля. Київ: К. І. С., 2003, 346 с.

9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення 22.10.2020).

10. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія/за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Монолит, 2009, 38, с. 284.

11. Девемі, Ж-Ф. (2000). Місцеве управління у Франції. *Зб. наук. пр. УАДУ*: в 4 ч. Київ: УАДУ, 2, ч. II, 77–82, 81.

12. Польша твій діловий партнер: 2004/2005. Варшава: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, 2004, 17.

DESIGN OF PUBLIC AUTHORITY AT THE SUBREGIONAL LEVEL IN THE CONTEXT OF NEW CHALLENGES

The purpose of the article is the theoretical and methodological substantiation of institutional and organizational and legal bases of formation of a new model of public power at the subregional level in the conditions of decentralization. The analysis of organizational and legal bases of functioning of the existing system of state bodies and local self-government bodies, which function at the district level, is carried out. The main shortcomings of the existing model of public administration are highlighted, its inconsistency is stated not only with the new territorial structure of the subregional and basic levels, but also with the challenges facing our country. It is stated that in the new political and economic conditions, in connection with the challenges, primarily of a security nature, related to the real military aggression of the Russian Federation against Ukraine and other potential

threats to sovereignty, national security and territorial integrity, as well as the transition of virtually all functions of local self-government to the level of territorial communities, and, accordingly, the transition of management facilities and budget allocations to the basic level, the functionality of public administration at the subregional level needs significant correction. In this regard, the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine in 2014, which is the basis of decentralization reform, needs to be significantly revised in terms of the organization of public power. Foreign models of public administration at the subregional level, in particular Poland, France and Germany, are considered. Foreign practice and domestic experience gave the author reason to conclude that, given the new challenges for Ukraine, the paradigm of public administration of the subregional level should change significantly, which involves the transition from self-governing model of the district to administrative in the relevant territory of the subregion.

Key words: subregional level, district, decentralization, public authority, public administration.

REFERENCES

1. Kontseptsiya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini: zatv. rozporядzhennyam Kab. Ministriv Ukrayiny vid 01.04.2014 r. № 333-r. *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, 2014, 30, p. 831 (in Ukrainian).
2. Pro utvorennya ta likvidatsiyu rayoniv: zatv. postanovoyu Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vid 17.07.2020, 807. *Holos Ukrayiny*, 18 lyp., 2020, 8–10 (in Ukrainian).
3. Malynovskyy, V. YA. (2010). Territorial organization of power of Ukraine: conceptual principles of transformation: monographia: monohrafiya. Lutsk: RVV VNU im. Lesi Ukrayinky, 394–395 (in Ukrainian).
4. Malynovskyy, V. YA. (2011). Conceptual bases of transformation of the territorial organization of the power of Ukraine: regional and local levels: dys. ... d-ra polit. nauk: 23.00.02/Volyn. nats. un-t im. Lesi Ukrayinky. Lutsk, 328, 365–366 (in Ukrainian).
5. Malynovskyy, V. YA. (2008). Current state and prospects of public administration reform in Ukraine. *Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny*, 1, 15–22; Malynovskyy, V. YA. (2010). Subregional level of Ukraine: approaches to reform. *Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny*, 2, 169–178; Malynovskyy, V. YA. (2014). Representation of the state on the ground: the search for the optimal model. *Actual problems of public administration at the present stage of state formation: materialy VIII Vseukr. nauk.-prakt. konf.*, 27 lystop. 2014 r./za nauk. red. T. M. Lytvynenko, V. YA. Malynovskoho. Lutsk, 7–10 (in Ukrainian).
6. Pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrayiny vid 17 veresnya 2020 r. № 907-IX. *Holos Ukrayiny*, 2020, 13 zhovt, p. 12 (in Ukrainian).
7. Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: zatv. rishennyam Rady nats. bezpeky i oborony Ukrayiny vid 14.09.2020 r., 392/2020. *Uryadovyy kuryer*, 2020, 16 veres, p. 14. (in Ukrainian).

8. Promizhnyy riven upravlinnya v yevropeyskykh derzhavakh: skladnist proty demokratiyi?/za red. T. Larssona, K. Nodmena, F. Petitvillya. Kyiv: K. I. S., 2003, 346 p., p. 77 (in Ukrainian).

9. Yevropeyska khartiya mistsevoho samovryaduvannya vid 15.10.1985 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (data zvernennya 22.10.2020) (in Ukrainian).

10. Administrative reform in Ukraine: current status, problems and prospects: monohrafiya/za zah. red. N. R. Nyzhnyk, N. T. Honcharuk. Dnipropetrovsk: Monolyt, 2009, 284 (in Ukrainian).

11. Devemi, ZH-F. (2000). Local government in France. *Zb. nauk. pr. UADU*: v 4 ch. Kyiv: UADU, 2, II, 77–82, 81 (in Ukrainian).

12. Polshcha tviy dilovyy partner: 2004/2005. Varshava: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, 2004, p.17 (in Ukrainian).

Матеріал надійшов до редакції 08.12.2020 р.

УДК 94(477:438)"185/191":271.4

Іван Рудянин,

кандидат історичних, доцент кафедри

історії України та археології,

Волинський національний університет імені Лесі Українки,

ORCID ID: 0000-0002-9536-4506

Rudyenin.Ivan@vnu.edu.ua

DOI 10.29038/2524-2679-2020-02-224-244

**ПРОБЛЕМА УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКИХ ВІДНОСИН КРИЗЬ
ПРИЗМУ ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГАЛИЦЬКОГО
ГРЕКО-КАТОЛИЦЬКОГО ДУХОВЕНСТВА
У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧ. ХХ СТ.**

Разом із проголошенням незалежності в нашій державі розпочався процес відродження національного та релігійного життя. На сьогодні церква продовжує посилювати свою роль як повноцінної інституції громадянського суспільства. Будучи за Конституцією відокремленою від держави, вона не відокремлюється від людської спільноти, а навпаки – тісно взаємодіє з нею, бажаючи надати їй духовну підтримку, покращити моральний стан, провадить активну благодійницьку, культурно-просвітницьку та соціальну роботу.