

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-12-76-14>

УДК 352.075

Луценко А.П.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА В УКРАЇНІ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Анотація. Стаття присвячена дослідженню проблеми впровадження інституту префекта в Україні в рамках реформи децентралізації. У роботі висвітлено поняття моделі місцевого самоврядування. Проаналізовано особливості та порядок функціонування інституту префектів у зарубіжних країнах, розглянуто обсяг його повноважень. Головним завданням статті є пошук найбільш оптимальної моделі місцевого самоуправління, яка б могла ефективно діяти в українській державно-правовій дійсності та відповідала б тенденціям та вимогам реформи децентралізації. У статті проаналізовано перспективи впровадження інституту префекта в Україні на основі чинного українського законодавства та наявних законопроектів, які, попри те, що не були впроваджені в життя, однак дають уявлення про спрямованість реформи та те, як буде здійснювати свої повноваження в Україні префект.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, префект, префектура.

Lutsenko Alina

Yaroslav Mudryi National Law University

IMPLEMENTATION OF PREFECT INSTITUTE IN UKRAINE: PRACTICE AND EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES

Summary. The article is devoted to the researching of the issue of implementation of prefect institute in Ukraine. The article highlights the issue of the legal nature of the institution of the prefect. There are defined problems of decentralization reforms in Ukraine. It is concluded that the reforms are related to the creation of institution of the prefects, the key competencies of which are the following ones to oversee the observance of the constitutional norms and the requirements of the current legislation in Ukraine by local governments. The concept of models of local government is revealed. Features and ways of functioning of prefect institute in the different countries are analyzed. The best path allocated of development legislation of Ukraine in the sphere of organization of Local Government on experience other countries. The main purpose of the article is searching of the most optimal model of the local government, which can work effectively in the legal system of Ukraine. This model should keep up with the trends and requirements of the administrative-territorial reform. The attention is focused on a model institution of the prefect, the proposed changes to the Constitution of Ukraine. Prospects of the implementation of prefect institute in Ukraine is analyzed in the article. The basis of the research is current Ukrainian legislation and bill, which was not accepted, but which demonstrate direction of the administrative-territorial reform in Ukraine. It is proved that the given level of government is responsible for the solution the issues, which are close to the population of certain territories, but the current system of local government in Ukraine does not meet the needs of society and requires qualitative changes. It is concluded that the expected reforms in this area are related to the creation of the institution of the prefects, the key competency of which is not only oversee the observance of the constitutional norms and the requirements of the current legislation in Ukraine by local governments, but also coordinate the activities of the territorial bodies of central executive body in the country.

Keywords: local government, administrative-territorial reform, decentralization, prefect, prefecture.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні розпочато реформування системи державного управління та активно проваджується децентралізація державної влади. Метою цих змін є наділення органів місцевого самоврядування максимальним обсягом автономії, створивши при цьому дієві та надійні важелі впливу та контролю з боку держави за їх діяльністю, дотриманням Конституції та законодавства України. Для пошуку найбільш ефективної моделі управління на місцях доцільно звернути увагу на досвід зарубіжних країн щодо здійснення влади на місцях.

У світі сформувалися моделі місцевого самоврядування, притаманні для різних країн з огляду на особливості їх історичного розвитку, правову систему й особливості державного ладу. Проблема пошуку найбільш дієвої моделі місцевого самоврядування є актуальним питанням для теорії державного управління, обумовлена

якісними перетвореннями українського законодавства у даній сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Для того, аби більш повно розкрити вищезазначені питання та висвітлити проблематику статті, було проаналізовано останні публікації щодо дослідження питання особливостей здійснення місцевого самоврядування залежно від його моделі, функціонування інституту префекта в різних країнах та перспективи його впровадження в Україні в рамках реформи децентралізації. Зокрема, було опрацьовано роботи таких вчених як П.В. Ворона, М.І. Дрогомирецької, В.В. Наконечного, А.І. Добролюбова та О.В. Марцеляка.

Мета статті. Метою статті є дослідження практики зарубіжних країн у сфері місцевого самоврядування та пошук такої моделі управління, впровадження якої було б найбільш доцільним для української правової реальності.

Виклад основного матеріалу. Моделі місцевого самоврядування характерні для різних країн світу відповідно до специфіки їх державно-правової дійсності. Розгорнутий аналіз цих типів викладено у роботі В. Наконечного. Таким чином, залежно від правової сім'ї розглядаються такі види місцевого самоврядування як англосаксонський, континентальний та змішаний.

Англосаксонська модель притаманна таким країнам як Великобританія, США, Австралія, Канада, Нова Зеландія та іншим державам англосаксонської правової сім'ї. Ця модель самоврядування характеризується високим рівнем децентралізації, адже вона притаманна країнам, у яких історично склався високий рівень дотримання громадянських свобод та слабкий бюрократичний апарат [1, с. 112]. На теоретичному рівні функції державного управління досить чітко розмежовані. На органи виконавчої влади всіх рівнів покладаються завдання, віднесені до політичної сфери, у той час як повсякденні управлінські функції віднесені до компетенції місцевої влади. Окремі територіальні одиниці мають досить високий рівень автономності, тому контроль держава здійснює не безпосередньо, а шляхом фінансових ревізій, прийняття законів, які стосуються місцевого самоврядування, засобів судового контролю, тощо [2, с. 285].

Європейська модель самоврядування, яку ще іноді називають «французькою» являє собою органічне поєднання виборних представницьких посад до органів муніципального управління та призначуваних службовців місцевих органів виконавчої влади. Таким чином повноваження обох форм місцевого управління знаходяться у рівновазі завдяки визначеним законодавцем інструментам взаємовпливу та контролю. Правове регулювання компетенцій місцевої влади країн континентальної правової сім'ї базується на принципі негативного регулювання [2, с. 286]. Відповідно до частини другої статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [3]. Завдяки тому, що законом прямо передбачено лише заборонені для них дії, органи та посадові особи місцевого самоврядування наділені великим обсягом свободи та повноважень у сфері своєї діяльності. Для того, щоб ця свобода не перетворилася у свавілля, існують органи місцево виконавчої влади, які перебувають з місцевими представницькими та виконавчими органами у відносинах «стримування та противаг».

Змішана модель поєднує у собі риси як англосаксонської, так і європейської моделі місцевого самоуправління. Виявляється така гібридна модель у тому, що один і той же представницький орган одночасно є як і ланкою місцевої влади, так і представляє державну владу, поєднуючи у собі компетенції та повноваження обох. Така модель характеризує муніципальну владу, наприклад, в Японії, де обраний народом губернатор префектури, окрім повноважень голови місцевої адміністрації, виконує також і загальнодержавні функції [4, с. 94], чи в Німеччині, де голови адміністрацій районів є державними чиновниками

і головами виконавчих органів, хоча іноді німецьку модель виділяють як самостійну [5, с. 52].

При детальному розгляді української системи місцевого самоврядування, проаналізувавши відносини, які виникають в процесі взаємодії між муніципальною владою та органами виконавчої влади, можна зробити висновок про те, що самоврядування в Україні побудоване за континентальною моделлю. Система органів місцевого самоврядування включає об'єднані територіальні громади, місцеві ради та місцеві голів, виконавчі органи місцевих рад, обласні та районні ради й органи самоорганізації населення за законністю діяльності яких слідкують місцеві державні адміністрації, які в свою чергу підзвітні районним, обласним радам [6; 7]. Місцеві державні адміністрації та органи місцевої влади взаємодіють задля вирішення питань, пов'язаних з економічним, культурним і соціальним розвитком відповідних територій, на які поширюються їх повноваження.

Така модель місцевого управління відображає тенденцію до централізації влади та вибудовування чіткої ієрархії системи органів державної та місцевої влади, яка склалася в Україні впродовж тривалого процесу національного державного будівництва. Дослідник цієї проблеми А.І. Добролюбов зазначає, що враховуючи всю складність державного управління, без ієрархічних систем обійтися не можна. Вони є універсальними «підсилювальними» властивостями, що багаторазово примножують можливості людського співтовариства, здатність поєднувати колектив людей для вирішення завдань, непосильних для однієї людини [8, с. 28–29]. Це необхідно враховувати при проведенні реформи децентралізації задля того, щоб запропонована нова система органів місцевого управління зберігала оптимальний баланс у відносинах між державою та місцевим населенням, розумно та планомірно розширюючи обсяг повноважень органів самоврядування.

Найбільш яскравим прикладом функціонування інституту префектів є правовий досвід Франції. Префект у Франції — це державний службовець високого рівня, який представляє державну владу при державних та місцевих установах у департаментах. Префект очолює департамент і підлеглий адміністративний апарат, окрім того, йому підлегли деякі місцеві підрозділи центральних органів, зокрема під його керівництвом перебувають державні служби в департаменті — поліція, дорожня служба тощо. Префекту підпорядковуються субпрефекти, що виконують покладені на них повноваження в межах округів. У регіоні посаду префекта обіймає префект найбільшого департаменту, що входить до його складу [9, с. 116].

Основна функція префекта полягає у здійсненні нагляду за діяльністю органів місцевої влади та контролю за діяльністю територіальних органів центральних відомств у департаментах. З метою забезпечення виконання покладених на нього завдань на нього покладається ряд відповідних повноважень.

Префект має право оскарження рішень органів місцевого самоврядування у судовому порядку до адміністративних судів. Таким чином ним виконується його головна функція щодо на-

гляду за законністю та правомірністю діяльності місцевої влади з метою виявлення та припинення порушень Конституції та законів республіки. У Франції широко розповсюджений такий інститут як адміністративна опіка, що полягає у здійсненні контролю за діяльністю та рішеннями місцевого самоврядування. Нормативні акти місцевої влади не можуть вступити в силу без дозволу органу чи посадової особи центральної публічної адміністрації. У разі неспроможності місцевої ради здійснювати місцеве управління префект своїм рішенням може призупинити її діяльність на строк до одного місяця, а у випадку, коли вона не має можливості здійснювати управління комуною, така рада може бути достроково розпущена рішенням президента за погодженням з урядом [9, с. 116].

На нашу думку, така практика Франції щодо наділення префекта досить широким обсягом повноважень щодо нагляду та контролю за діяльністю місцевої влади суперечить меті та напрямкам реформи децентралізації, що провадиться в Україні. Ліквідація місцевих державних адміністрацій має на меті розширення свободи органів місцевого самоврядування та зменшення державного втручання у їх діяльність, тому інститут адміністративної опіки навряд буде доцільним рішенням з урахуванням тенденції до відходу від жорстко централізованої моделі управління.

Оскільки префекти є представниками державної влади, на них покладаються повноваження щодо координації діяльності поліції та жандармерії у відповідному департаменті а також контроль за усіма державними видатками на підзвітній йому території. Окрім цього загалом повноваження префекта у Франції полягають у представленні державної влади у відповідних департаментах, виданні нормативно-правових актів, здійсненні адміністративного контролю за діяльністю департаменту та комуни, керівництві роботі місцевих служб центральних органів виконавчої влади та їх представлення у взаємовідносинах з іншими службами та органами.

Наразі проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» був відкликаний, однак він ілюструє ідеї, покладено в основу реформи, та ті результати оновлення правової дійсності, яких прагне досягти законодавець. Відповідно до цього законопроекту префект на відповідній території має:

- здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

- координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснювати нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;

- забезпечувати виконання державних програм;

- спрямовувати і організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації, тощо [10].

Висновки. Як бачимо, правовий досвід Франції має серйозний вплив щодо формування уявлення про те, якими мають бути повноваження префекта в українській правовій дійсності й саме на нього необхідно звернути увагу при впровадженні даного правового інституту в Україні. Ця посада покликана виконувати контрольну функцію щодо органів місцевого самоврядування та виступати посередником у відносинах між органами місцевої та державної влади різних рівнів. В умовах орієнтації на збільшення обсягу прав та повноважень місцевого самоврядування функції префекта повинні утримувати паритет між можливістю легального контролю за діями органів місцевої влади та гарантування їм максимальної свободи щодо вирішення підвідомчих їм питань. Префект в Україні має стати якісно новою порівняно з місцевими державними адміністраціями фігурою в системі органів виконавчої влади, шляхом виконання переважно контрольних функцій задля збільшення можливостей місцевого самоврядування для здійснення управління на відповідній території.

Список літератури:

1. Ворона П.В., Дрогомیرهцька М.І. Зарубіжний досвід діяльності префектур та українські реалії (уроки для України). *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2016. № 1. С. 111–118.
2. Наконечний В.В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика держ. упр.* 2014. № 1. С. 283–289.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування : прийнята Радою Європи у м. Страсбург 15.10.1985 // База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 10.12.2019).
4. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва : Юристъ, 1997. 568 с.
5. Местное самоуправление в зарубежных странах. Информационный обзор / под. ред. Медведева Н.П. Москва : Юрид. лит.-ра, 1994. 78 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 10.12.2019).
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 10.12.2019).
8. Добролюбов А.И. Власть как техническая система: о трех великих социальных изобретениях. Минск : Навука і тэхніка, 1995. 239 с.
9. Марцеляк О.В. Інститут префекта у Франції як приклад для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 35. С. 113–117.
10. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 1 лип. 2015 р. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 10.12.2019).

References:

1. Vorona, P.V., & Drohomiretska, M.I. (2016). Zarubizhnyi dosvid diialnosti prefektur ta ukrainiski realii (uroki dlia Ukrainy) [Foreign experience of prefectures and ukrainian realities (lessons for Ukraine)]. *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy*, vol. 1, pp. 111–118. (in Ukrainian)

2. Nakonechnyi, V.V. (2014). Osnovni svitovi modeli mistsevoho samovriaduvannia: porivnialnyi analiz [Basic world models of local government: comparative analysis]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1, pp. 283–289. (in Ukrainian)
3. Council of Europe (1985). European hartly of municipalit. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (accessed 10 December 2019).
4. Chirkin, V.E. (1997). *Konstitutsionnoye pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: Yurist. (in Russian)
5. Medvedev, N.P. (ed.) (1994). *Mestnoye samoupravleniye v zarubezhnykh stranakh. Informatsionnyy obzor* [Local government in foreign countries. Informational review]. Moscow: Yuridicheskaya literatura. (in Russian)
6. Verkhovna Rada of Ukraine (1997). *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini* [On Local Self-Government in Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (accessed 10 December 2019).
7. Verkhovna Rada of Ukraine (1999). *Pro mistsevi derzhavni administratsii* [On Local State Administrations]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (accessed 10 December 2019).
8. Dobrolyubov, A.I. (1995). *Vlast' kak tekhnicheskaya sistema: o trekh velikikh sotsial'nykh izobreteniyakh* [Power as a technical system: about three great social inventions]. Minsk: Navuka i tehnika. (in Russian)
9. Martseliak, O.V. (2015). Instytut prefekta u Frantsii yak pryklad dlia Ukrainy [Prefect institute in France as an example to Uktaine]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, vol. 35, pp. 113–117. (in Ukrainian)
10. Pro vnesennya zmin do Konstytuciyi Ukrayiny (shhodo decentralizaciyi vlady): Proekt Zakonu Ukrayiny vid 01.07.2015 r. № 2217a. Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (accessed 10 December 2019).