

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



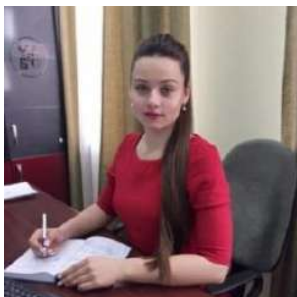
Legal horizons

ВИПУСК 19 (32)

Суми – 2019

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i19.p26>

ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТА ЯК НОВИЙ ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАМИ УКРАЇНИ



Миргород-Карпова Валерія Валеріївна,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри адміністративного, господарського
права та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет



Гриб Андрій Андрійович,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет

Нова українська влада досить активно продовжує шукати дієві механізми щодо ефективного проведення децентралізації влади та реформування адміністративно-територіального устрою нашої країни. Протягом останніх десяти років різними Президентами та Урядами України обговорюються питання про початок проведення цих реформ шляхом внесення змін до Конституції України щодо розділення повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Однією з останніх владних ініціатив є запровадження в Україні інституту префекта. Головна мета яку переслідують можновладці - це заміна тотального контролю за територіальними громадами з боку місцевих державних адміністрацій на ефективний державний нагляд за законністю та конституційністю рішень органів місцевого самоврядування. А відбутися це має шляхом ліквідації останніх та створення більш ефективного та максимально оптимізованого органу – інституту префекта. Ця реформа передбачає фактичну заміну голів місцевих державних адміністрацій на префектів з їх одночасною функціональною переорієнтацією. Як зазначив Роман Семенуха, депутат Верховної Ради України минулого скликання ця нова категорія державних службовців отримає відповідні контрольно-наглядові повноваження по відношенню до органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території, а стосовно територіальних органів виконавчої влади ще й здійснюватимуть координаційні функції. Для пересічного українця саме поняття префектура є досить не зрозумілим хоча для громадян багатьох країн світу ця категорія державного службовця є досить розповсюдженою. Тому зарубіжний досвід становлення цього інституту державної влади та його функціонування є вкрай важливим, адже, аналіз практики іноземних країн, проблем, що поставали перед ними, та шляхів їх вирішення, допоможе державному апарату України побудувати міцніший та результативніший інститут префекта.

Ключові слова: інститут префекта, місцеві державні адміністрації, державна служба.

Myrgorod-Karpova V.V., Hryb A.A. Institute of prefect as new innovative mechanism of state administration of Ukraine regions. New Ukrainian power actively enough continues to search effective mechanisms in relation to effective realization of decentralization of power and reformation of administrative-territorial device of our country. During the last ten years questions come into question different Presidents and Governments of Ukraine about beginning of realization of these reforms by

making alteration in Constitution of Ukraine in relation to the division of plenary powers of local state administrations and organs of local self-government. One of the last imperious initiatives there is an input in Ukraine of institute of prefect. Primary objective that is pursued by power *предержащие* is replacement of total control after territorial communities from the side of local state administrations on an effective state supervision after legality and constitutionality of decisions of organs of local self-government. And it must take place by liquidation of the last and creation of more effective and maximally optimized organ - institute of prefect. This reform envisages the actual substituting of chairmen of local state administrations by prefects with their simultaneous functional *переорієнтацією*. As Roman Семенуха marked, deputy of Supreme soviet of Ukraine of past convocation this new category of civil servants will get corresponding control-observant plenary powers in relation to the organs of local self-government and territorial organs of central executive bodies on corresponding territory, and in relation to territorial executive bodies yet and will carry out co-ordinating functions. For ordinary Ukrainian self concept a prefecture is not clear enough although for the citizens of many countries of the world this category of civil servant is widespread enough. Therefore foreign experience of becoming of this institute of state power and his functioning is extremely important, in fact, the analysis of practice of foreign countries, problems that appeared before them, and ways of their decision, will help the state machine of Ukraine to build more strong and more effective institute of prefect.

Key words: institute of prefect, local state administrations, government service.

Постановка проблеми. Щодня в Україні органами місцевого самоврядування ухвалюється багато рішень щодо вирішення питань забезпечення життя та розвитку територіальних громад. Контроль за законністю цих рішень мали б здійснювати голови місцевих державних адміністрацій, але саме вони є і виконавцями цих рішень на районному та обласному рівні. До недавнього часу, цими повноваженнями була наділена місцева прокуратура, але після ліквідації наглядової функції у прокурорів оперативний контроль законності – відсутній. Для виправлення цієї ситуації потрібно змінити саму систему управління державою. Дати більше самостійності органам місцевого самоврядування щоб саме вони виконували функції щодо ефективного розвитку громад. На нашу думку, стратегія держави на децентралізацію влади як раз і є тим механізмом нового управління країною направленою на захист громадянина. А введення інституту префекта однією з його складових.

Керуючись досвідом деяких зарубіжних країн, та аналізом помилок яких вони припустилися під час створення ефективного механізму управління державою, зможемо побудувати більш ефективну модель, яка допоможе побудувати правову державу із сильною економікою та розвинутою системою соціального захисту.

Префект для України зможе стати певною мірою «щитом», який збереже унітарність, забезпечить територіальну цілісність і незалежність України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реформа децентралізації, Неймирок Д., Руснак Б., Дудкіна

А. Ю, Ганущак Ю.І, Чипенко І.І., Сірик З.О., Грובה В.П, Ковбасюк Ю.В, Пустовойт Л.А.

Мета статті. Створення дієвого адміністративно-правового механізму запровадження інституту префекта в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу. Префект у сучасній Франції, на відміну від голови районної державної адміністрації в Україні, здебільшого виконує не адміністративні, а контролюючі функції. Фактично, він є представником держави на відповідній території й діє паралельно з виконавчим органом департаменту. Сам механізм контролю які має здійснювати префект є досить специфічний, але результати такого контролю є дуже ефективними. Мова йде про запровадження системи індикаторів стану виконання стратегії територіального розвитку, і, зокрема, її фінансового забезпечення. Тобто він слідує головним чином за процедурою розподілу та витрачання фінансових ресурсів, а ті програмно-цільові методи планування й адміністрування, які є в його розпорядженні, акцентовані не на кінцевий стан виконання програми територіального розвитку, а на поточні показники перспектив досягнення проміжних результатів. Це дає змогу завчасно коригувати обсяги виділених і використаних ресурсів, а також скеровувати виконавчі органи рівня департаменту на виконання тих чи інших конкретних процедур, потреба в яких є найбільшою. [1]

Як зазначає Ю. Ганущак, між префектом регіону і префектом департаменту немає ієрархії. Однак існує правило: старший за званням - старший за віком. Префектом регіону зазвичай призначається

особа, яка вже була префектом департаменту. На сьогоднішній день у Франції існують 256 префектів, з них 126 знаходяться на посадах префектів, а решта - на інших посадах в уряді.[2] Префект є одночасно й представником держави в департаменті, й органом місцевого самоврядування в цьому департаменті.

Розглядаючи правовий статус префекта, Ю. Ковбасюк і Л. Пустовойт характеризують його як першу за ієрархією посадову особу департаменту. Науковці визначають, що, виступаючи від імені держави, префект контролює дотримання національних інтересів, забезпечує здійснення в департаменті повноважень центральних державних органів, тримає уряд у курсі політичної ситуації в департаменті, несе відповідальність за управління майном, що належить державі. Префект утілює в життя урядову політику, здійснює нагляд за виконанням у департаменті нормативних актів центральної влади, для забезпечення порядку він має право приймати рішення щодо використання поліцейських сил. Якщо на території департаменту здійснюється суттєве правопорушення, що підриває національну безпеку, префект надає допомогу правоохоронним органам у пошуку винних і в цій ролі має право підписувати постанову про арешт, обшук тощо. У межах адміністративного контролю за діяльністю департаменту префект може передавати на розгляд адміністративного суду рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [3]. Отже, префект більше тяжіє до центральної влади, він наділений досить широкими повноваженнями приймати низку рішень, що стосуються здійснення державної політики у відповідному регіоні, проте, з іншого боку, здійснює реалізацію окремих функцій місцевого самоврядування.[4]

Говорячи про Україну, то однією з найгостріших проблем, після прийняття законів «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» є взаємовідносини між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Якщо аналізувати законодавство України, щодо взаємовідносин місцевих органів державної влади (області та районні державні адміністрації) та органів місцевого самоврядування, то можна зробити висновок про його недосконалість. Неважко помітити, що владні повноваження, досить часто збігаються. Це викликає певне непорозуміння щодо меж їх здійснення та призводить до виникнення конфліктів між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Доказом цього є результати аналізу норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві

державні адміністрації» проведених А.Ю.Дудкіною яка також зазначає, що більшість повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій збігається, а це призводить до виникнення конфліктів між ними. [5] Разом із тим однією з основних, стрижневих проблем державного управління, що визначається найбільш актуальною і такою, що продовжує негативно впливати на якість формування та реалізації державної політики, є проблема координації діяльності органів влади. Про те, що ця умова є надзвичайно важливою не тільки для України, свідчить висловлювання відомого американського дослідника і політика Г.Сейдмана, який координацію визначав як філософський камінь публічного управління: «Якби була віднайдена правильна формула для координації, можна було б сумістити несумісне, гармонізувати конкуруючі та різноманітні інтереси, подолати ірраціональність у наших державних структурах і зробити важкий вибір політики, якого ніхто не буде заперечувати».[6]

Це все привело до розбалансованості управління регіонами, керівники державних адміністрації замість того щоб виконувати завдання які поставлені центральними органами виконавчої влади більшість часу міряються з обраними громадою керівниками органів місцевого самоврядування у кого більше повноважень та хто головніший в регіоні. Натомість місцеві ради, нерідко неправомірно, припиняють повноваження сільських, селищних, міських голів, голови у свою чергу не виконують законних рішень відповідних місцевих рад, неправомірно зупиняють окремі пункти рішень рад у той час, коли закон передбачає можливість зупинення усього рішення, а не його частини. І цей перелік можна продовжувати.

У цих ситуаціях немає арбітра, який би вчасно втрутився і «розрулив» неправомірну ситуацію. Практика останніх років показала, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники місцевих органів виконавчої влади нерідко приймають рішення з перевищеннями своїх повноважень, з грубим порушенням чинного законодавства і залишаються безкарними. Тобто принцип невідворотності покарання за скоєне правопорушення не діє, оскільки немає на сьогодні органу державної влади, який мав би оперативно зреагувати належним чином на прийняте незаконне рішення, зупинити його та вимагати привести у відповідність до чинного законодавства, або звернутися до суду щодо його скасування. Фактично сьогодні поза державним наглядом залишились і органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування відповідних територій України. [7]

Досвід реформування системи публічного управління Франції, як наслідок еволюції країни в процесі децентралізації має важливе значення для України, оскільки показує необхідність реорганізації системи державного управління на місцевому рівні. [8]

Перша спроба впровадження інституту префекта в Україні була здійснена у 2015 році шляхом розробки законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року [9] та законопроекту «Про префектів» від 16.11.2015 року. [10]

Відповідно до цих законопроектів в повноваження префектів на відміну від голів місцевих державних адміністрацій входить здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та забезпечення виконання державних програм. Вони не матимуть повноважень, щодо підготовки та виконання відповідних обласних і районних бюджетів та звітування про виконання відповідних бюджетів та програм. [53] Також позитивним є те що префект кожні 3 роки проходить відповідну ротацию, завдяки цьому не буде взаємодії представників держави місцевими елітами, а також «родинних зв'язків» на місцях як це було за державних адміністрацій.

В 2015 році пропонувалось на конституційному рівні визначити повноваження префекта щодо:

- здійснення нагляду за додержанням Конституції та законів органами місцевого самоврядування;
- координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та нагляд за їх діяльністю;
- забезпечення виконання державних програм;
- організації і спрямування діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного та воєнного стану; [9]

Однак з політичних мотивів вказані закони прийняті не були. Нова українська влада в особі Президента України Зеленського В.О. вже внесла до Верховної Ради України законопроект №2598, що вносить зміни до розділів Конституції, які стосуються адміністративно-територіального устрою, діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Говорячи про префектів, то Президент України, як і його попередник, пропонує ліквідувати місцеві державні адміністрації, але на відміну від Порошенка Петра Олексійовича, виконавчу владу в регіонах передають територіальним органам центральних органів

виконавчої влади та виконкомам місцевих рад, а префекти координують їхню роботу. Також префекти зможуть видавати акти, обов'язкові до виконання (із невеликими відмінностями у формулюваннях ці норми повторюють пропозиції, викладені у проекті Петра Порошенка). На підставі цих повноважень префект може усувати мера або голову місцевої ради, якщо визнає рішення місцевого органу влади таким, що не відповідає Конституції. На час перевірки рішення органу місцевого самоврядування в Конституційному Суді президент призначає замість усуненого чиновника державного уповноваженого. Водночас норму, відповідно до якої обласні ради могли звільнити голову обласної державної адміністрації, висловивши йому недовіру, із Конституції пропонують прибрати. [11]

Для того щоб якнайефективніше виконувати вказані функції на префекта мають бути покладені такі повноваження: контроль законності (префект оперативно перевіряє всі акти місцевої влади, на відповідність українському законодавству, якщо виявляється порушення він зупиняє дію актів та направляє позов до суду або до центральних органів виконавчої влади), координація державних програм на рівні району (префект узгоджує дії органів виконавчої влади, контролює виконання та призначає керівника міжгалузевих програм), надзвичайні повноваження (при виникненні надзвичайних ситуацій, у префекта з'являються додаткові зобов'язання, а саме він стає відповідальним за подолання наслідків стихійного лиха, а у випадку військової ситуації за безпеку цивільного населення.) Фактично інститут префекта буде виконувати функції спостерігача, а краще сказати наглядача за діяльністю територіальної громади та стане державним запобіжником у разі порушення законодавства.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, можемо дійти до висновку що громадянам сучасної України потрібно замінити неефективні радянські механізми централізованого державного управління країною на нові - в яких основну роль буде відігравати громадянин України та його потреби. На нашу думку, саме французька модель державного управління країною є найефективнішою, а інститут префекта як механізм управління державою потрібен Україні. Його запровадження справить позитивний вплив на розвиток держави, про що може засвідчувати європейський досвід. Префекти стануть представниками держави які будуть вмішуватись в діяльність територіальної громади лише коли явно будуть порушені норми українського законодавства. Вони стануть “оком” центральної державної влади в регіоні та зможуть забезпечити

взаємодію органів місцевого самоврядування і центру, тим самим зможуть посприяти ефективному виконанню завдань і функцій держави. Завдяки тільки наглядовій функції, на них не буде покладено формування та використання державного бюджету, тим самим вони будуть слідкувати за можливим розкрадання коштів державного і місцевих бюджетів в регіоні і стануть запобіжним бар'єром що мінімізує ризики

нецільового використання. Ротація яка передбачена законом забезпечить прозорість інституту префектів, зменшить кількість «корупційних схем» в державі.

Держава у вигляді префектів матиме дієвий механізм для збереження унітарності, забезпечення територіальної цілісності і незалежності України, її суверенітету, захисту права і свободи громадян.

Література:

1. Сірик З.О. Адміністративно-територіальний устрій Франції: актуальний досвід для України / З. О. Сірик // Регіональна економіка. - 2015.-№3.-С.116-124. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_3_15
2. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І, Префекти: уроки Франції для України / Юрій Ганущак. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 44 с.
3. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л.А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010.
4. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування Франції: досвід для України / В. П. Грובה // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. - 2015. - Вип. 32(1). - С. 108-112. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_32%281%29_26
5. Дудкіна А. Ю. Проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / А.Ю. Дудкіна. Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/1/05.pdf>
6. Kettl D.F. 2015. The transformation of Governance, Public Administration for the Twenty-First Century. Johns Hopkins University Press. Baltimor. – P. 77.
7. Руснак Б. Чи потрібен в Україні префект і з яким статусом? [Електронний ресурс] / Б. Руснак // bukinfo – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bukinfo.com.ua/blogs/show?lid=118122>
8. Ворона П.В. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування / П. В. Ворона, М. І. Драгомирецька. // Державне будівництво. - 2015. - № 2. - Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/>
9. Реформа децентралізації [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivnevryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
10. Законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року (Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону від 01.07.2015 року № 2217а // Картка законопроекту [Електронний ресурс] Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
11. Неймирок Д. Префекти та особливий статус для будь-якої області. Головне про проект децентралізації Зеленського [Електронний ресурс] / Д. Неймирок . Режим доступу до ресурсу: <https://gordonua.com/ukr/publications/-prefekti-i-osoblivij-status-dlja-bud-jakoji-oblasti-golovne-projekt-detsentralizatsijzelenskogo1479592.html>