

4. Цивільний процесуальний кодекс України № 1618-IV від 18.03.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/print> (дата звернення 16.01. 2019)

5. Угода про створення Співдружності Незалежних Держав, підписано 8.12.1991 р., ратифіковано Постановою ВРУ № 1958-ХІІ (1958-12) від 10.12.91 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_077 (дата звернення 16.01. 2019)

УДК 342.25

Юридичні науки

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕФЕКТА: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

*Худоб'як Діана,
студентка юридичного факультету,
Галицький коледж імені В'ячеслава Чорновола
м. Тернопіль, Україна*

В статті продемонстровано питання децентралізації публічної виконавчої влади, перспективи введення інституту префекта у систему виконавчої влади України, його функції та повноваження.

Ключові слова: децентралізація, органи місцевого самоврядування, префект, Конституція України, виконавча влада.

Актуальність теми. Одним із основних чинників, що сприяють розбудові України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, є всебічне утвердження та забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Як свідчить вітчизняна та зарубіжна практика, особливе значення для ефективної управлінської діяльності має організація роботи місцевих органів управління — органів виконавчої влади, які діють в межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Саме на них припадає основне навантаження щодо виконання головного обов'язку держави — утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Аналіз практики діяльності місцевих державних адмініст-

рацій, існуюча в Україні модель державного управління на територіальному рівні на цей час характеризується численними внутрішніми суперечностями та неузгодженістю, організаційним та функціональним дуалізмом. Це насамперед проявляється у відносно широкій компетенції місцевих державних адміністрацій без належного організаційно-правового забезпечення їхньої діяльності. Всі ці питання потребують глибокого теоретичного осмислення і відповідного вирішення.

Загальні питання функціонування виконавчої влади привертали увагу багатьох вчених-конституціоналістів, проте, більшість вітчизняних розробок у сфері територіальної організації влади концентрують основну увагу на місцевому самоврядуванні, лише побіжно окреслюючи проблематику регіонального рівня. Такий підхід, звичайно, є помилковим та таким, що не вирішує у комплексі питання формування ефективної моделі публічної влади на місцях.

Таким чином, необхідність теоретичного осмислення правового змісту діяльності місцевих органів виконавчої влади та їхнього статусу на ґрунті нової концепції взаємодії держави та особи, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також запровадження націй основі інституту префекта в Україні, обумовлюють актуальність комплексного дослідження місця префектів та префектур, як місцевих органів виконавчої влади України.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації визначити місце та особливості префектів в системі виконавчої влади України, конституційно-правові засади їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. Створення інституту префектів для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування на сьогодні передбачалося уже двома проектами законів «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№ 2217а від 01.07.2015 р.[1], № 2598 від 13.12.2019 р.[2]).

Конституційні новели викликали чимало критичних зауважень в експертному середовищі, у представників громадськості та багатьох народних депутатів. Тому великі очікування покладені на профільний закон про префектів, який би мав деталізувати форми та порядок реалізації префектами їхніх наглядових повноважень та тим самим розв'язати побоювання. У цьому контексті важливо, аби разом з повноваженнями префекти отримали і належні обов'язки, які б визначали їхню відповідальність за об'єктивність прийнятих рішень. Базовий перелік повноважень префектів у пропонованих змінах до законодавства України виглядає наступним чином:

- здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України;
- забезпечення виконання державних програм;
- спрямовування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України [3].

В Україні конституційні норми передбачатимуть, що префект як представник виконавчої влади на території по відношенню до територіальних органів центральних органів виконавчої влади буде здійснювати лише їх координацію та нагляд за законністю прийнятих ними актів. Тобто пряме управління такими органами не передбачено. Більш того, нагляд обмежується тільки перевіркою актів територіальних органів на відповідність законам та Конституції, тобто на відповідність підзаконним актам діяльність територіальних органів не перевіряється. Але конституційні зміни передбачають також «забезпечення виконання державних програм на території», а також «інші повноваження, передбачені законом» [2].

Крім того, моніторинг діяльності територіальних органів з боку префекта, а не пряме адміністрування, відкриває можливості для самостійного прийняття рішень під відповідальність керівника такого територіального органу. А повноваження контролю за діяльністю територіального органу, закріплене за префектом, як і у випадку з органами місцевого самоврядування, дозволяє застосовувати принцип «м'якої сили», тобто спонукання до законних і раціональних дій. У цьому ракурсі префект є в системі зворотного зв'язку та збалансовує її.

У системі взаємовідносин між владними структурами префектів Україні представлятиме Кабінет Міністрів України, а не окремих міністрів, як у Франції. 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. Префект має отримати можливість впливу на кадрову політику. Однак нинішня система погодження кандидатур головами місцевих державних адміністрацій є неефективною – останні часто зловживають цим правом, зволікаючи з прийняттям рішення. Більш сучасним є інститут «мовчазної згоди», коли префекту надається певний час (пропонується до двох тижнів), для того щоб висловити свої претензії до кандидатури. Далі – рішення за міністром, а у випадку повторної незгоди префекта – за урядом. 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 [4, с. 34].

Відповідно до проекту змін до Конституції префект спрямовує і 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 [2]. За цією функцією префект практично

підпорядковується Президенту України, який може зупиняти акти префекта. Це дещо суперечить теорії взаємовідносин між вищими органами державної влади в умовах надзвичайних ситуацій, де чітко розмежовується характер загрози.

Результати дослідження. На підставі проведеного аналізу слід зробити наступні висновки. Запровадження інституту префектів як державних службовців у вертикаль виконавчої системи влади принесе позитивні зміни у сфері розвитку ефективності прийняття рішень органами місцевого самоврядування, адже головна мета нововведення – створення ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування. Префект є місцевим органом виконавчої влади, державним службовцем, не належить до політичних посад, не змінюється зі зміною Президента чи уряду. Ефективність роботи префекта обумовлюватиметься підконтрольністю і підзвітністю Кабінету Міністрів України. На відміну від голів держадміністрацій, префекти повинні належати виключно до виконавчої влади, слід назавжди усунути дуалізм у призначеннях та підпорядкуванні місцевих органів влади. Префект матиме значний вплив на прийняття рішень органами місцевого самоврядування – це зумовлено наглядом за дотриманням Конституції України, аби зменшити ризики порушення конституційності прийняття відповідних актів. Не зважаючи на весь позитив, владі потрібно бути дуже обережною під час введення даного інституту в систему виконавчої влади, аби в найближчому майбутньому префекти не перетворилися у ті ж самі ОДА та РДА при виконанні інших обов'язків і зі здійсненням уже зовсім інших повноважень.

Література:

1. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2217а від 01 липня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p-f3511=55812

2. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598 від 13 грудня