

*ПРИХОДЬКО С. М., кандидат політичних наук, доцент*

*ТЕЛЯТНИК Р. В., здобувач вищої освіти (СВО магістр)*

*Полтавський державний аграрний університет*

## **ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА В УКРАЇНІ**

Проблеми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування завжди зберігають свою значущість фактично в усіх країнах світу. Особливо актуальними вони є у тих із них, які формують свою систему влади. Зокрема, в Україні нагальною залишається необхідність впорядкування відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Потреба вирішення цього питання досить тісно пов'язана з реалізацією політики децентралізації влади в Україні.

У цьому контексті значний інтерес представляє вивчення моделей організації такої взаємодії в різних країнах світу. Найбільш поширеними серед них є такі.

Англосаксонська (муніципальна) модель представлена у Великій Британії, США, Канаді, Австралії. Органи місцевого самоврядування формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень без прямого підпорядкування нижчих органів вищим. Найбільш важливими ознаками такої моделі є: «1) значна автономія органів місцевого самоврядування; 2) відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування; 3) виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування; 4) органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом – це так званий позитивний принцип

правового регулювання; 5) контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямим шляхом – через центральні міністерства, а також тут діє жорсткий судовий контроль» [1].

Друга модель, біполярна, поширена в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Польща). Для неї характерні такі особливості: «1) у порівнянні з англо-американською моделлю тут більш високий ступінь централізації, а також наявне вертикальне підпорядкування; 2) поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях; 3) органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом, що є негативним принципом правового регулювання» [1].

Варто відзначити, що інтерес для нашої країни представляє саме континентальна модель. Бо муніципальна може ефективно функціонувати лише в рамках, де демократична практика має тривалу історію, а демократичні інститути є стабільними. Особливої уваги, на думку авторів, заслуговує французька модель. Певний час Франція була державою, яка характеризувалася високим ступінем централізації місцевого врядування і самоврядування. Це проявлялось у розвитку системи адміністративного контролю центральної влади над місцевими органами, бюрократичної субординації у відносинах центру і регіонів.

Проведена в 1982 р. реформа з децентралізації влади суттєво розширила повноваження територій, забезпечила їм значну самостійність у вирішенні своїх справ, зберігши разом із тим за центральною владою досить сильні позиції на місцях. «З метою реалізації нової урядової політики децентралізації влади у 1983 р. були прийняті Закон про розділення компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою та Закон про розділення джерел фінансування. У широкому розумінні децентралізація мала на меті: по-перше: передати по можливості більше повноважень периферії (переважно щодо послуг); знайти

відповідну «шкалу» для покращення управління, підвищення його ефективності у вирішенні завдань, переданих на рівень регіонів і місцевих властей; по-друге – інші заходи: розширити фінансову самостійність місцевої влади; полегшити навантаження на центральний уряд; у деяких випадках розширити повноваження виконавчих органів відносно місцевих рад, оскільки місцева влада була змушена виконувати все більш численні і технічно складні функції» [2, с. 91–92].

Під адміністративний округ у французькому законодавстві підпадає частина національної території, яка слугує рамками діяльності різних державних служб. Статус адміністративного округу має дві особливості. Округ не має юридичного статусу, оскільки є частиною держави. Очолює округ вища виконавча посадова особа – префект. «Префекта призначає і відкликає Президент Французької Республіки. Префект округу отримує від Президента і Прем'єр-міністра Франції прямі вказівки, від виконання яких не може ухилитися. Подібний підхід дає змогу: розподілити навантаження між центральним і місцевим апаратом державного управління: на органи влади центру покладаються завдання загальнонаціонального масштабу і характеру, а на органи адміністративних округів – розв'язання проблем балансування інтересів держави і місцевих товариств на різних рівнях влади. Забезпечення децентралізації базується на дотриманні двох умов: по-перше, визнання і законодавче закріплення факту існування інтересів, відмінних від державних стосовно регіону, департаменту і комуни; по-друге, законодавче закріплення незалежності органів місцевої влади від державних органів у частині прийняття рішень, використання коштів і майна, необхідних для їх реалізації» [2, с. 92]. Тобто, у Франції префект виконує функції контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування щодо дотримання ними закону. Власне на цьому його

повноваження обмежуються. Такі принципи забезпечуються виборністю місцевих органів влади регіону, департаменту і комуни.

Для сучасної України значний інтерес представляє інститут префекта. Проект Закону «Про префектів» було запропоновано ще у 2015 році. Він є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Згідно цього проекту основними повноваженнями префекта визначалися: 1) здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування; 2) здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України [3].

Призначення на посаду та звільнення з посади префекта не пов'язується зі вступом на посаду Президента України, припиненням виконання ним повноважень, а також формуванням нового складу Кабінету Міністрів України, складенням ним своїх повноважень або його відставки. Префект призначається на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на термін, що не перевищує три роки. Префекти призначаються зі складу кадрового резерву. Формування кадрового резерву префектів здійснюється шляхом відкритого конкурсу, який проводиться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державної служби, в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. За результатами відкритого конкурсу конкурсна комісія вносить на розгляд Президента України кандидатуру особи, для включення до кадрового резерву префектів. За наслідками розгляду цієї кандидатури Президент України видає акт про її включення до кадрового резерву префектів [3].

Префект області реалізує такі повноваження: 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого

самоврядування області; 2) здійснює координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на рівні області, здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; 3) забезпечує виконання державних програм на рівні області; 4) спрямовує і організовує на рівні області діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснює контроль за виконанням виконавчим комітетом обласної ради наданих законом державних повноважень [3].

Префект здійснює також нагляд за додержанням Конституції та законів України шляхом аналізу актів територіальних громад, голів та рад громад, їх виконавчих органів, районних та обласних рад, їх виконавчих комітетів. Префект може зупинити дію нормативних актів органів місцевого самоврядування в разі порушення ними Конституції і законів України.

Префект координує діяльність територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, сприяє їм у виконанні покладених на ці органи повноважень. Префект під час координації діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади уповноважений: здійснювати моніторинг діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; проводити спільні засідання з керівниками територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; погоджувати призначення та звільнення керівників територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (крім територіальних органів центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері оборони, що забезпечують

формування та реалізують державну податкову і митну політику, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких поширюється на територію, яка не співпадає з територією юрисдикції префекта), в порядку, визначеному законом; вносити до міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, подання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністр повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь; вносити до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо скасування актів територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за результатами моніторингу їх діяльності [3].

Отже, введення посади префекта в Україні має на меті забезпечення балансу загальнодержавних інтересів і прав місцевого самоврядування.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 3. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266> (дата звернення 06.05.2022).
2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови). Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.
3. Про префекта: Проект Закону України від 26 серпня 2015 р. URL : <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Prefectu26.08.2015.pdf> (дата звернення 06.05.2022).