

ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТА У ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ: ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ

У статті здійснено спробу розглянути запровадження нового політичного інституту в Україні – префекта, з його особливостями та повноваженнями. Здійснено аналіз змін до Конституції та законопроекту про префекта щодо сутності та необхідності його запровадження в Україні. Окрім методу аналізу та синтезу, використовується компаративний метод у порівнянні вітчизняного варіанту інституту префекта з зарубіжним, зокрема з французьким. Зазначається, що впровадження такого інституту в Україні має ряд недоліків, котрі потрібно було б врахувати законодавцю при обговоренні відповідного законопроекту з громадськістю та у стінах парламенту.

Ключові слова: префект, парламент, законопроект, закон, інститут, адміністрація, уряд, президент, конституція, самоврядування.

В Україні на державному рівні поступово відбувається впровадження політики децентралізації. Ця політика є закономірним явищем з огляду на демократизацію політичних інститутів в Україні у останні роки. Так, ініціатором змін у цьому напрямку є Президент України, котрий вніс до парламенту законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [6]. Згідно даного законопроекту, ліквідовуються виконавчі органи державної влади на місцях (місцеві державні адміністрації), замість них місцеві ради мають створити свої виконавчі комітети, а держава на місцях представлена – префектами. Таким чином, Президент України своїм законопроектом (змін до Конституції України) запроваджує новий політичний інститут – префекта.

У Пояснювальній записці змін до Конституції щодо децентралізації влади зазначається, що «метою запропонованих змін є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [6]. Тобто, згідно цієї Записки, місцеве самоврядування має стати спроможним та фінансово самодостатнім для того, щоб виконувати основні свої функції; зменшується вплив держави на ці органи.

Також у цій Записці зазначено: «Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду» [6].

У запропонованих змінах до Конституції, зокрема ст.119, визначено основні повноваження префекта. Зокрема, префект на відповідній території: 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; 3) забезпечує виконання державних програм; 4) 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; 5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України. Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території [6].

Очевидно, що впровадження у політичне життя України цього нового інституту – префекта, з вищезазначеними повноваженнями, продуковано тим, що є необхідність залишити певний вплив (контроль) держави на органи місцевого самоврядування після скасування інституту місцевих державних адміністрацій. Особливо така логіка є зрозумілою з огляду на сепаратизацію (на півдні та сході країни) деяких дійсних і потенційно можливих громад та їх посадових осіб в органах місцевого самоврядування. Саме після скасування інституту місцевих державних адміністрацій та створення виконавчих комітетів місцевого самоврядування в районах та областях будуть створюватися префекти. Так, у перехідних положеннях змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) зазначено, що «Президент України за поданням Кабінету Міністрів України вперше здійснює призначення префектів після створення відповідними районними, обласними радами виконавчих комітетів, але не пізніше 1 березня 2018 року» [6].

При зменшенні повноважень інституту представників держави на місцях у вигляді префекта (замість голови місцевої державної адміністрації (далі – МДА)), законодавець упустив вплив місцевого самоврядування на префекта у вигляді інституту недовіри. Ще у чинному законодавстві є норма щодо позбавлення посади головою МДА у разі прийняття місцевою радою 2/3 голосами недовіри йому. Таке упущення у новому законопроекті є безперечною недоліком з боку його автора, що порушує систему стримувань і противаг у відносинах між органами місцевого самоврядування та державної влади на місцях.

Варто зазначити, що у транзитний період (до березня 2018 року) «Президент України за поданням Кабінету Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій до призначення відповідних префектів» [6]. Так, голова місцевої державної адміністрації (до появи префектів) до своїх функцій, котрі зазначені в законі про місцеві державні адміністрації, буде виконувати ще й деякі функції префекта (здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, а також зупинення дії актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду).

Отже, протягом двох наступних років, голова місцевої державної адміністрації (області, району) поєднуватиме повноваження очільника МДА з повноваженнями майбутнього префекта (області, району).

Варто зазначити, що запровадження такої політико-правової філософії у дихотомії «держава – місцеве самоврядування», «відносно» вирівнюється на користь місцевого самоврядування з суттєво переважаючим (до введення цих змін) впливом першої інституції на другу. В Україні поступово набирає значної ваги саме *континентальна* (європейська) модель місцевого самоврядування, на відміну від теперішньої – *пострадянської*. Це, звичайно, корелюється з проєвропейським вектором зовнішньої політики України.

Континентальна модель місцевого самоврядування будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління, виходить з різного тлумачення «природних» та «штучних» адміністративно-територіальних одиниць. Така система може мати *два різновиди*:

а) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади (в тому числі й органи «вторинної» територіальної громади – «штучної» територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, можуть зупиняти на певний строк рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення їх повноважень). При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної громади. Подібна система існує, зокрема, у Франції та Італії;

б) на низовому рівні – в «природних» адміністративно-територіальних одиницях створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (в «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Можливий

варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають принципово іншу природу – це не представницькі органи територіальних громад «штучних» адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визначається), а органи представництва інтересів територіальних громад «природних» адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні. Подібна система застосовується зокрема, в Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії, Іраку [1].

При цьому всьому, вітчизняний законодавець, запозичуючи континентальну модель місцевого самоврядування, очевидно взяв за зразок саме французький його варіант. Тому, варто звернутися до сутності та повноважень інституту префекта саме у Франції.

Префекти у Франції призначаються декретом Президента Республіки, прийнятим в Раді міністрів за пропозицією Прем'єр-міністра і міністра внутрішніх справ. Посада префекта є «посадою з волі уряду». Таким чином, префекти можуть бути відкликані дуже просто: єдина гарантія, яку вони мають у разі дисциплінарної процедури, є повідомлення їх індивідуальних досьє. Крім того, вони не мають профспілкової свободи, але можуть тільки формувати об'єднання. Вони не мають права на страйк. Вони примушуються до суворого зобов'язання стриманості (це покладається на державного службовця щодо прояву ним своїх опозиційних поглядів) і навіть загальної лояльності не тільки щодо держави, але й чинного уряду.

Префект є представником держави у департаменті. Він здійснює деякі політичні функції, але головним чином – адміністративні повноваження. Перш за все, політична роль префекта значна. У першу чергу, він повинен пояснювати громадянам політику, ведену владою, щоб її краще приймали (він використовує з цією метою допомогу місцевих обранців). У другу чергу, це інформаційний агент на службі уряду: він його тримає в курсі всього, що відбувається в департаменті, і, особливо, публічну думку.

Головним чином, адміністративні повноваження префекта є дуже обширними. Вони налічують три типи.

По-перше, префект – це орган адміністративного нагляду у своєму департаменті. На цій підставі, він приписує заходи основного нагляду, необхідні для збереження громадського порядку (для збереження безпеки, спокою, здорових умов і дотримання людської гідності). Він також забезпечує численні спеціальні нагляди: нагляд на вокзалах і аеропортах, нагляд над полюванням, нагляд над шкідливими для здоров'я установами і т.д. У цих рамках, він вживає заходів різних типів: приписи (як, наприклад, прийняття постанов про випровадження за кордон іноземців у разі порушень) або дозволи (як наприклад, видача паспортів, дозволів на полювання, водійських посвідчень). Він також може вирішити застосувати силу для збереження порядку (наприклад, у разі маніфестацій), або, щоб виконувати рішення правосуддя (наприклад, для виселення наймачів).

По-друге, префект забезпечує адміністративний контроль над децентралізованими одиницями, тобто департаментом (в якості адміністративно-територіального утворення), комунами і їх публічними установами.

По-третє, префект керує цивільними службами держави у департаменті. Близько сорока концентрованих служб є підлеглими влади префекта. Метою є забезпечення узгодженості їх дій. Але це повноваження управління розділяється з міністрами. Крім того, деякі органи управління уникають влади префекта: це головним чином служби правосуддя, національної освіти і податкової адміністрації.

Ці повноваження щодо деконцентрованих служб зв'язуються з міжміністерською функцією, яка визнається за префектом. Так, згідно статті 72 Французької конституції, префект є «представником кожного з членів уряду».

Нарешті, до цих повноважень префекта департаменту додається більш загальна компетенція – здійснювати в рамках департаменту національну політику і політику Європейського Союзу (ЄС). У здійсненні цієї компетенції префект департаменту підпорядковується префекту регіону.

Варто зазначити те, що префект регіону є префектом департаменту, де знаходиться головне місто регіону. Таким чином, цей префект об'єднує функції префекта департаменту і префекта регіону. Діючи як префект регіону, він здійснює на регіональному рівні повноваження, порівняльні тим, які він здійснює на рівні департаменту. Також він забезпечує адміністративний контроль над децентралізованими одиницями регіонального рівня, тобто регіону (в якості адміністративно-територіального утворення) і його публічних установ. Також він керує державними службами в регіоні.

Префект регіону має більш специфічні повноваження. Зокрема, він зобов'язаний укладати від імені держави планові контракти з регіоном (адміністративно-територіальне утворення). Головним чином, він повинен впроваджувати в регіоні національну політику і політику ЄС, що стосуються економічного і соціального розвитку, також як благоустрою території. Напрями, які він приймає в цій сфері, повідомляються префектам департаменту і обов'язкові для них. Префект регіону є, в цьому секторі, начальником префектів департаменту, що входять в регіон. Досить чітко виражається тенденція на посилення ролі префекта регіону [5].

Таким чином, вітчизняний інститут префекта є своєрідною копією французького варіанту цього інституту з деякими відмінними, властивими українським реаліям, рисами. Досить важливо, щоб законодавець у законі «Про префекта» не закладав у повноваженнях цих представників держави на місцях волонтаристської складової у формі «та інші повноваження». Але саме у змінах до Конституції щодо децентралізації влади, зокрема у п.5. ст.119 зазначається: «здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України». Враховуючи те, що у п.2.ст.19 у чинній Конституції зазначено, що «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», то необхідно, щоб чіткі та однозначні повноваження префекта були виписані у новоствореному законі про префекта. Це дасть можливість чітко зрозуміти, який формат взаємодії запроваджений законодавцем у відносинах між органами державної влади та місцевого самоврядування і взагалі, чи відбувається процес децентралізації в Україні.

Використана література:

1. Войтенко Ю. М. Інститут місцевих державних адміністрацій в політичній системі України: вітчизняна практика та світовий досвід. – Вид-во : «Гілея», Вип. 96 (№5) – К., 2015. – С.434.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21. 05. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/print1422180691606748>.
3. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9. 04. 1999 р. №586-XIV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
4. Конституція України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page3>.
5. Портал французького права. Префект. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&id=80>.
6. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» станом на 15. 07. 2015 р. №2217 а [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

Войтенко Ю. М. Институт префекта в политико-правовой системе Украины: основы формирования на функционирование.

В данной статье предпринята попытка рассмотреть введение нового политического института в Украине - префекта, с его особенностями и возможностями. Осуществлен

анализ изменений в Конституцию и законопроекта о префекта о сущности и необходимости его внедрения в Украине. Кроме метода анализа и синтеза, используется компаративный метод по сравнению отечественного варианта института префекта с зарубежным, в частности с французским. Отмечается, что внедрение данного института в Украине имеет ряд недостатков, которые нужно было бы учесть законодателю при обсуждении данного законопроекта в стенах парламента.

Ключевые слова: префект, парламент, законопроект, закон, институт, администрация, правительство, президент, конституция, самоуправления.

Voitenko Y. Institute Prefect in the Political-Legal System of Ukraine: Formation on the Principles of Operation.

This article is an attempt to consider the introduction of a new political institution in Ukraine - prefect, with its features and power. The analysis of amendments to the Constitution and the Bill of prefect of the nature and necessity of its introduction in Ukraine. In addition to the method of analysis and synthesis, comparative method used over the domestic version Institute prefect of foreign, particularly French. It is noted that the introduction of this institution in Ukraine has a number of shortcomings that need to be taken into account when discussing the legislator of the bill in the parliament.

Keywords: prefect, parliament, bill, law, college, administration, government, president, constitution, government.

УДК 323.39(477)

Постоловська О. О.

ПРОБЛЕМА ОНОВЛЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ЕЛІТИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу проблеми оновлення політичної еліти в сучасній Україні. Досліджуються детермінанти цього процесу, що є певними перешкодами для формування механізму циркуляції еліти, притаманного демократичному суспільству.

Ключові слова: еліта, політична еліта, оновлення політичної еліти, детермінанти оновлення політичної еліти.

Проблема оновлення політичної еліти, кадрових змін є однією із важливих і невирішених для України. Вивчення цього питання актуалізується за рахунок сучасних тенденцій до використання досить неординарних методів та критеріїв добору її представників. Часто домінуючими із таких критеріїв є наявність родинних зв'язків, дружніх відносин, бізнес-інтересів, протекції, лобізм, що не дуже може пов'язуватися із компетентністю, фаховістю, професійними якостями кандидата. Подібні засоби оновлення політичної еліти можуть негативно впливати і впливають на процеси демократизації, проведення реформ, спричиняючи конфлікти інтересів на державному рівні, посилюючи корупцію, підриваючи авторитет до політичної влади. Увага до функціонування правлячої еліти, її оновлення за часів незалежності України детермінована істотними змінами в соціальній структурі, посиленням деструктивних наслідків соціальної трансформації, соціальної напруги, загостренням необхідності компетентного управління державою.

У контексті проблематики статті, на наш погляд, варто згадати змістовну складову поняття еліти та звернутися до деяких класифікацій політичної еліти. Енциклопедичні видання пов'язують зміст поняття «еліта» з провідними верствами, які здійснюють керівництво у певних сферах життя суспільства. Поняття «правляча» еліта для української науки залишається достатньо дискусійним. Українськими дослідниками обґрунтовуються різні підходи типологізації еліт, які обумовлюються приналежністю до тих або інших політичних, культурних, економічних інститутів [15, с. 19-27]. Класифікують типи еліт відповідно за їх функціональними ролями: політична, яка представлена законодавчою (Верховна Рада) і виконавчою (уряд) гілками влади; економічна, яка все більше орієнтується