

## ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТА ТА РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ INSTITUTE OF PREFECT AND DECENTRALIZATION OF POWER REFORM

Нікітенко Л.О., к.ю.н.,  
доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права  
Донецький національний університет імені Василя Стуса

Бочкар'єв О.О., студент I курсу  
юридичного факультету  
Донецький національний університет імені Василя Стуса

У статті з'ясовано значення та функції інституту префекта в умовах проведення реформи децентралізації влади в Україні.

Серед основних напрямів реформи децентралізації влади є введення в національне законодавство інституту префекта, що передбачає утворення незалежної від місцевих політичних еліт посади, яка контролює процеси в органах місцевого самоврядування відповідно до національних інтересів. Питання необхідності та доцільності запровадження інституту префекта в Україні є нагальними та жваво обговорюваними у наукових колах. На розгляді парламенту України знаходяться законопроекти, що передбачають реорганізацію місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу.

Розглянуто історичні витоки інституту префекта та деякі аспекти зарубіжного досвіду його функціонування.

Акценти зроблено на дослідженні функцій префекта та механізмів їх реалізації в Україні, що пропонуються існуючими законопроектами, під час якого виділено їх найбільш вдалі положення.

Визначено, що важливим аспектом діяльності префекта є як обізнаність у місцевих потребах, так і чітке, патріотичне бачення курсу держави, що є кінцевою метою функції координації цього інституту. Розцінюючи посаду префекта інноваційною та прогресивною, наголошено на потребі відмови від радянської звички сприймати будь-яку посаду як інструмент диктаторського впливу та на розумінні інституту префекта як інструменту налагодження зв'язку та демократичного вирішення питань між центральною владою та місцевою громадою.

Наголошено, що законопроектами не передбачено у вимогах до особи, яка буде займати посаду префекта, цензу осілості і приналежності до певної території. Запровадження такої вимоги є доцільним для того, щоб цю посаду займали люди, які розуміються у суспільних потребах громади «зсередини». Також проблематика місцевого управління виражається у конфліктних ситуаціях між органами влади і населенням, у недопрацьованих нормах щодо прав людини. Оскільки Україна є стороною основних міжнародних договорів у сфері захисту прав людини, префект має стежити і за їх дотриманням, виконуючи функцію контролю.

Розглянуті у статті функції інституту префекта є важливими з погляду євроінтеграції, процесу, на який спрямована реформа децентралізації влади.

**Ключові слова:** префект, реформа, децентралізація, влада, територіальна громада, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, функції.

The article clarifies the significance and functions of the institution of the prefect in the context of the decentralization reform in Ukraine.

Among the main directions of the decentralization reform is the introduction into the national legislation of the institution of prefect, which provides for the formation of an independent position from local political elites, which controls the processes in local government in accordance with national interests. The issues of necessity and expediency of introducing the institution of a prefect in Ukraine are urgent and lively discussed in scientific circles. The parliament of Ukraine is considering bills that provide for the reorganization of local state administrations into prefectural bodies.

The historical origins of the prefect's institute and some aspects of foreign experience of its functioning are considered.

Emphasis is placed on the study of the functions of the prefect and the mechanisms of their implementation in Ukraine, proposed by existing bills, during which their most successful provisions are highlighted.

It is highlighted that an important aspect of the prefect's activity is both awareness of local needs and a clear, patriotic vision of the state's course, which is the ultimate goal of the coordination function of this institution. Considering the position of prefect innovative and progressive, the need to abandon the Soviet habit of perceiving any position as an instrument of dictatorial influence and to understand the institution of prefect as a tool for communication and democratic resolution of issues between the central government and the local community.

It was emphasized that the draft laws do not stipulate in the requirements for a person who will hold the position of prefect, residency and belonging to a certain territory. The introduction of such a requirement is appropriate for this position to be held by people who understand the social needs of the community "from within". Also, the issue of local government is expressed in conflict situations between the authorities and the population, in the incomplete norms of human rights. As Ukraine is a party to the main international treaties in the field of human rights protection, the prefect should also monitor their observance, performing the function of control.

The functions of the institution of the prefect considered in the article are important from the point of view of European integration, the process of which the decentralization reform is aimed at.

**Key words:** prefect, reform, decentralization, power, territorial community, state authorities, local self-government bodies, functions.

Питання продуктивної співпраці між державною владою та органами місцевого самоврядування змусили уряд ініціювати реформу децентралізації, метою якої є зміцнення інститутів народовладдя, надання доступних публічних послуг, налагодження розуміння між державною владою та територіальними громадами, а також розширення компетенції органів місцевого самоврядування щодо місцевих потреб. Такий крок спрямований на більш ефективне вирішення виникаючих проблем у певній адміністративно-територіальній одиниці, інтереси кожної з яких залежать від багатьох чинників, таких як ментальність, культура, рівень життя і освіти та навіть територіальне розташування певної місцевості. Серед основних напрямів реформування місцевого самоврядування

та територіальної організації влади є введення в національне законодавство інституту префекта, що передбачає утворення незалежної від місцевих політичних еліт посади, яка контролює процеси в органах місцевого самоврядування відповідно до національних інтересів.

Дослідженням питань реформи децентралізації загалом та інституту префекта зокрема займалися такі вітчизняні науковці, як В.В. Андрейків, О.М. Власюк, С.Й. Вовканич, О.Ю. Лялюк, О.В. Марцеляк, Л.О. Нікітенко, С.М. Серьогін, А.М. Шинкар'єв та інші, чії роботи виступають міцним підґрунтям для цієї статті. Частина вітчизняних учених виступають за необхідність та доцільність реалізації цього напрямку реформи децентралізації влади, однак інші вчені ставляться до нього з певним застереженням.

**Метою статті** є з'ясування значення та функцій інституту префекта в умовах проведення реформи децентралізації влади в Україні.

Викладення основного матеріалу статті варто розпочати з історичних витоків інституту префекта. Так, започаткування посади префекта бере своє коріння з часів Наполеона Бонапарта. У той час префекти мали занадто багато повноважень, зокрема накладати вето, скасовувати місцеві нормативно-правові акти без рішення суду. У сучасних реаліях Франції префект – це державний службовець, що виконує контрольно-наглядові функції. Італія має схожу систему префектури, але там префект не бере на себе усіх функцій із приводу функціонування органів місцевого самоврядування, він здійснює представницьку функцію від центральної влади. У Німеччині префект реалізує саме наглядову функцію за дотриманням загальнодержавних законів місцевим самоврядуванням [1, с. 46]. Щодо України – нині існує декілька законопроектів, серед яких «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року [2], «Про префектів» від 16.11.2015 року [3], «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» від 13.12.2019 року [4], які знаходяться на розгляді Верховної Ради України та передбачають реорганізацію місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу.

Варто відзначити найбільш вдалі положення зазначених проєктів. Так, у проєкті змін до Конституції України, префект на відповідній території:

1) здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування;

2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

3) спрямовує і координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

4) вносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці;

5) здійснює інші повноваження, визначені законами України [4].

Отже, на території, яка підпадає під юрисдикцію префекта, він може виконувати функції нагляду, контролю, координації. Умовно повноваження префекта можна поділити на три групи: 1) політичні або представницькі, тобто представництво уряду в органах місцевого самоврядування, інформування уряду та ін.; 2) адміністративні – насамперед це контроль за дотриманням законів та управління підконтрольними відомствами; 3) економічні, тобто контроль за виконанням урядових програм, матеріальне забезпечення та відповідальність за результат [5, с. 202]. Це має стати кроком до демократизації функцій управління та контролю, оскільки префект не має бути посадою з диктаторськими повноваженнями, а має бути посадовцем, який шляхом бюрократії та погодження з вищими органами влади буде здійснювати діяльність, спрямовану на контроль місцевих нормативно-правових актів. Координування органів місцевого самоврядування має виражатися у консультативній та спрямовуючій діяльності, що має допомогти контролювати новоутворені об'єднані територіальні громади. Префект має виступати у певному сенсі омбудсменом між державою та територіальною громадою у питаннях, що стосуються інтересів місцевого населення. Важливим аспектом такої діяльності є як

обізнаність у місцевих потребах, так і чітке, патріотичне бачення курсу держави. У такому випадку курс держави є кінцевою метою функції координації цього інституту.

Основні механізми реалізації функцій префекта втілені у законопроекті «Про префектів». Під час здійснення нагляду за дотриманням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування префект отримує акти не пізніше дня набрання ними чинності, а якщо акт подано не в строк, то такий акт є недійсним. При певних невідповідностях префект має право вносити вмотивовані пропозиції до суб'єкта подання, а також запитувати документи, що стали підставою прийняття такого акту. Під час здійснення координаційної діяльності префект уповноважений проводити спільні засідання з керівниками центральних органів влади, погоджувати призначення та звільнення керівників місцевих органів, а також вносити подання щодо відповідності особи посаді та подання про скасування актів територіальних органів міністерств, у тому числі з мотивів недоцільності таких актів. При нагляді за здійсненням державних програм, якщо державна програма призначена до виконання декількох центральних органів, то повноваження можуть бути передані префекту Кабінетом Міністрів, у такому разі префект призначає керівника цієї програми та є головним розпорядником коштів. Також, якщо виконання програми стосується декількох районів, то повноваження головуючого можуть бути передані до префекта області, і у такому разі префекти районів будуть підпорядковуватись йому. Префекти уповноважені приймати рішення під час надзвичайних правових режимів, тобто воєнного чи надзвичайного стану, зони надзвичайного екологічного статусу чи надзвичайної ситуації відповідного рівня, органи місцевої влади зобов'язані підпорядковуватись йому [3]. Тобто з конкретно відокремлених механізмів можна визначити: а) запити до органів місцевого самоврядування та центральної влади; б) можливість відмінити акти, що прийняті місцевими органами влади; в) право погоджувати призначення та звільнення керівника місцевого органу; г) розподілення коштів під час виконання державних програм у випадку, передбаченому законом; д) призначення керівника державної програми у випадку, передбаченому законом; е) участь у обговоренні під час прийняття рішення. Отже, префект має повноваження, які є інструментами високого рівня впливу. Під час здійснення діяльності префекту варто не забувати про загальнонаціональний курс та виконувати вище перелічені повноваження за умови повного розуміння своїх функцій. Розцінюючи посаду префекта інноваційною та прогресивною, варто відмовитися від радянської звички сприймати будь-яку посаду як інструмент диктаторського впливу та розуміти інститут префекта як інструмент налагодження зв'язку та демократичного вирішення питань між центральною владою та місцевою громадою. Префект має залежати лише від державного курсу та Конституції і законів, що будуть регулювати його діяльність.

Слід звернути увагу на наявне у науці отождолення функції нагляду префекта з функцією нагляду прокуратури, оскільки деякі науковці критикують цей інститут саме за це. У цьому контексті слушним є твердження І.В. Хорта, який вважає, що «мова йде не про заміну повноважень прокуратури шляхом надання їх префекту, а про більш конкретне виокремлення наглядової функції аж до виокремлення її як окремого інституту» [6, с. 33]. Звертаючись до європейського досвіду, доцільно зазначити, що у Франції префект втратив функцію нагляду за законністю прийнятих актів [5, с. 202].

Інститут префекта допоможе державі найкраще розуміти не лише громаду з погляду потреб, а і нові можливості для потреб держави. Це може виражатися у розумінні специфіки регіону, що відкріє можливості для розбудови підприємств, створенні закладів освіти, які будуть спря-

мовані на покращення життя для усіх прошарків суспільства. С.І. Вовканич вважає, що у процесі створення нових інститутів виникають нові механізми для прогресу людини зокрема та нації загалом та зазначає, що «під інституціоналізацією розуміємо процес закріплення у формальних інституціях (організаціях) норм і правил поведінки, устояних у неформальних інститутах, які стимулюють інтелектуально-інноваційний розвиток людини, громади, нації чи в іншій номінації – регіону, держави, де дії місцевої влади – суголосні стратегіям загальноукраїнського поступу до здобутків цивілізаційного людства» [7, с. 19].

Серед проблемних аспектів реформи децентралізації влади слід виділити примусовий характер зміни органів місцевого самоврядування, що знижує ефективність цього процесу, зменшення якості виконання повноважень під час передачі їх органам нижчого рівня, конфліктні ситуації під час об'єднання територіальних громад, а також опір самих органів місцевої влади [8, с. 45]. У такій ситуації інститут префекта може виступати каталізатором та іноді консультуючим органом центральної влади. Нині законопроектами не передбачено у вимогах до особи, яка буде займати посаду префекта, цензу осілості і приналежності до певної території. Така вимога була б доцільною для того, щоб посаду префекта займали люди, які розуміються у суспільних потребах громади «зсередины». Це якнайменше допомогло б урегулювати конфліктні питання під час об'єднання територіальних громад. Префект, який обізнаний у соціально-економічних процесах району чи області, був би більш компетентний під час реалізації політики центральної влади, що допомагало би посадовцю консультувати органи місцевої влади під час впровадження новел. Реформа децентралізації влади втілює у собі не лише передачу повноважень та органічне їх використання на місцевих рівнях, а і особисту свободу людини та суспільства, чому багато уваги приділяється в європейських державах. Так, у Франції територіальні громади мають широкі можливості для вирішення своїх проблем завдяки Закону «Про права та свободи комун, департаментів, регіонів». Таким чином держава контролює не лише фінансові зобов'язання або виконання державних програм, а і дотримання прав та свобод громадян зокрема [5, с. 203]. З урахуванням того, що префект не належить до політичних посад, виконує функції нагляду за дотриманням Конституції та законів, він буде виконувати і нагляд за дотриманням прав людини. У державах Західної Європи цьому питанню надають велике значення. Незалежність префекта дасть змогу виконувати

цю функцію більш ефективно та прозоро. За допомогою актів, які префект має право подавати до уряду, він зможе врегулювати і дотримання прав людини. Аналізуючи Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджену Розпорядженням Уряду від 01.04.2014 року, можна помітити, що стосовно дотримання прав і свобод людини у територіальних громадах виникає багато проблемних моментів [9]. Зокрема, це незабезпеченість форм прямого народовладдя, відсутність врегульованого права на місцевий референдум, брак сприятливих умов для духовного, інтелектуального та всебічного розвитку людини. Кожний регіон має свого омбудсмена, з яким префекту доведеться взаємодіяти у подоланні проблем, що будуть виникати внаслідок порушень прав людини [10, с. 78]. Саме в таких випадках знадобиться право префекта направляти відповідні звернення. Консультуючи органи місцевої влади, він повинен спиратись не лише на Конституцію, а і на акти, що прийняті на міжнародному рівні та є чинними відповідно до законодавства України. Тобто в такому разі функції префекта є важливими з погляду євроінтеграції, процесу, на який спрямована реформа децентралізації влади.

Узагальнюючи вищезазначене, можна підсумувати, що для України префект є інноваційним інститутом зв'язку між центральною та місцевою владою. Відіграючи роль моста зв'язку та взаєморозуміння, префект врегулює не лише відповідність загальнодержавному курсу, а і доносить інтереси місцевого населення до центральної влади. Реформа державного управління, особливо в умовах зміни влади керівників місцевих державних органів виконавчої влади на інститут префекта з наглядовими та координаційними функціями та надання більших повноважень місцевим органам влади, повинна сприяти більшій автономії на місцевому та регіональному рівнях. Це має привести до збільшення управлінської ефективності місцевого самоврядування та самоорганізації населення, забезпечення місцевих інтересів тощо. В умовах такої реформи важливе дотримання загальнодержавного курсу та європейських цінностей. Оскільки ці поняття збігаються, є важливим контроль над дотриманням їх на місцевому рівні. Проблематика місцевого управління виражається у конфліктних ситуаціях між органами влади і населенням, у недопрацьованих нормах щодо прав людини. Оскільки Україна є стороною основних міжнародних договорів у сфері захисту прав людини, префект має стежити і за їх дотриманням, виконуючи функцію контролю.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Слободян Ю.Ю. Інститут префекта: зарубіжний досвід і перспективи впровадження в Україні. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. Том 2. № 11 (2019). URL: <http://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/view/76117613>
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону від 01.07.2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
3. Про префектів: Проект Закону від 16.11.2015 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf>
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону від 13.12.2019 р. № 2598. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)
5. Шинкарьов А.М. Формування інституту префекта на регіональному рівні: європейський управлінський досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 200–205.
6. Лялюк О.Ю., Петренко І.В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. *Проблеми законності*. 2020. № 148. С. 26–35.
7. Вовканич С.І. Префекти в системі децентралізації влади: новий інститут, модерна інституція (організація) чи розвиток в Україні неінституціоналізму? *Регіональна економіка*. 2016. № 2. С. 18–33.
8. Нікітенко Л. О. Проблеми та перспективи проведення реформи децентралізації. *Порівняльно аналітичне право*. 2019. № 3. С. 43–47.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Стор. 18. Ст. 831.
10. Андрейків В.В. Особливості реалізації захисту прав людини і громадянина в умовах децентралізації. *Проблеми реалізації та захисту прав людини і громадянина в умовах розвитку правової держави: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 10–12 грудня 2019 р.) / За заг. ред. В.І. Андріїва, Ю.А. Коверко*. Львів: «ГАЛІЧ-ПРЕС», 2019. С. 77–80.