

РЕФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

THE REFORM OF THE LOCAL EXECUTIVE POWER DURING DECENTRALISATION OF POWER IN UKRAINE

Чорнописький П.Б.,

*аспірант кафедри загальноправових дисциплін
факультету № 6*

Харківського національного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена проблемі децентралізації влади в Україні й удосконаленню вітчизняного механізму публічної влади. У ній піднімається питання про необхідність реформування виконавчої влади на місцях і розкривається правова природа такої нової для України інституції, як префект. Робляться висновки щодо основних напрямів модернізації виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: конституційна реформа, децентралізація, місцеве самоврядування, виконавча влада, префект.

Статья посвящена проблеме децентрализации власти в Украине и усовершенствованию отечественного механизма публичной власти. В ней подымается вопрос о необходимости реформирования исполнительной власти на местах и раскрывается правовая природа новой для Украины институции – префекта. Делаются выводы относительно основных направлений модернизации исполнительной власти на местах в условиях децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: конституционная реформа, децентрализация, местное самоуправление, исполнительная власть, префект.

This article conducts a research on the issue of decentralisation of power in Ukraine and on the improvement of the local mechanism of public authority. This article raises an issue of the necessity of the reform of local executive power and reveals the legal nature of the uncommon institution for Ukraine – the prefect. The conclusion is made regarding the main directions of modernization of the local executive power during decentralization of power in Ukraine.

Key words: constitutional reform, decentralisation, local government, executive power, prefect.

Постановка проблеми. Децентралізація як важливий процес державотворення являла собою не тільки фактичне передавання владних повноважень від центральних місцевим органам публічної влади та наділення при цьому органів місцевого самоврядування широкими автономними повноваженнями. Як зазначається в літературі, у своїй функціональній складовій частині децентралізація є складним комплексним процесом, який має на меті формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, повніше залучення громадян до управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та вдосконалення життєвого простору громадян. Це своєрідна розбудова громадянського суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою шляхом передачі платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [1, с. 4–5].

У такому аспекті децентралізацію не можна звужувати тільки до вдосконалення адміністративно-територіального устрою України та реформування місцевого самоврядування, оскільки при цьому поза увагою залишаються місцеві органи виконавчої гілки влади, а децентралізація має охоплювати всю систему демократично організованої публічної влади. А.С. Калінкін пише: «У практично-праксеологічному (прикладному) прояві децентралізація виступає функціональним процесом передачі адміністративних і фінансових повноважень із центрального

до місцевих рівнів організації публічної влади. При цьому метою децентралізації є раціоналізація та підвищення ефективності державного управління, запобігання узурпації публічної влади в тому чи іншому її прояві, залучення громадян до вирішення питань територіального розвитку, дієва реалізація принципу субсидіарності щодо надання публічних послуг тощо» [2, с. 34–35].

Про це ж говорить і Ю.С. Вдовенко, який зазначає, що проголошена в 2014 р. децентралізаційна реформа є однією з найбільш масштабних перебудов державного устрою та пов'язаних із ним сфер суспільної взаємодії в Україні [3, с. 98].

Виходячи із цього, актуальною проблемою, яка потребує свого дослідження, є питання обрання найбільш ефективної моделі здійснення реформи вітчизняного механізму державної влади взагалі й органів виконавчої влади на місцях зокрема, схеми децентралізації публічної влади в Україні, визначення інститутів влади, які будуть її модернізувати чи відігравати пріоритетну роль у цьому процесі; питання окреслення нового конституційно-правового статусу органів державної влади на місцях і органів місцевого самоврядування.

Стан дослідження. Незважаючи на те, що у вітчизняній правовій науці цією проблематикою займалися такі вчені та практики, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Ю.С. Вдовенко, Ю.І. Ганущак, П.Ф. Гураль, А.С. Калінкін, А.А. Коваленко, О.О. Колодяжний, О.В. Люта, О.В. Марцеляк, Н.Г. Пігуль, М.О. Петри-

шина, В.О. Серьогін, С.Г. Серьогіна, О.П. Скороход, І.І. Чипенко та інші, ціла низка актуальних питань стосовно вдосконалення вітчизняного механізму публічної влади залишилася поза їхньою увагою.

Метою статті є аналіз наявної моделі органів виконавчої влади на місцях і визначення основних напрямів її реформування в умовах децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досвід національного будівництва свідчить, що сьогодні часто має місце дублювання повноважень органів публічної влади різних рівнів, що породжує неузгодженість компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, неможливість повного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади. Це знижує ефективність роботи органів місцевого самоврядування, робить їх певною мірою придатком органів виконавчої влади на місцях, провокує надмірну адміністративну централізацію й розширення адміністративного апарату органів виконавчої влади на місцях.

Зазначене приводить нас до висновку, що проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні має ґрунтуватися на ліквідації районних і обласних державних адміністрацій і створенні замість них нових інституцій – державних представництв із виключно контрольно-наглядовими й координаційними, а не виконавчими функціями (при цьому в компетенції таких державних представництв має бути зосереджено лише нагляд і контроль за виконанням положень Конституції та законів України). На наш погляд, такий підхід до реформування виконавчої гілки влади матиме наслідком успішну реалізацію децентралізації публічної влади, оскільки сучасний стан речей показує, що наявність декількох рівнів управління державою, які виражені в дублюючих один одного державних виконавчих органах управління й органах місцевого самоврядування, є неефективною в сучасних умовах суспільно-правового розвитку України. Певною мірою це відображено в запропонованих Конституційною комісією при Президенті України змінах до Основного Закону України, якими передбачено, що виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі будуть здійснювати префекти [4].

Для нашої держави ця інституція, незважаючи на те, що вона відома ще з часів Стародавнього Риму, нова, і тому вітчизняними науковцями вона майже не досліджена. Узагалі етимологія слова «префект» походить від латинського *praefectus* – префект, начальник, завідуючий, наглядач, блюститель, і в Давньому Римі це була назва окремих адміністративних і військових посад, зокрема, префекти призначалися для управління провінціями [5, с. 394].

Майже таке ж розуміння дається цій інституції в словнику-енциклопедії «Словопедія»: «Префект (лат. *praefectus*, від лат. *praeficere* – «очолювати») – римська посадова особа, що стояла на чолі управління окремої частини адміністрації, суду, державного господарства чи армії» [6].

Таким чином, можна резюмувати, що термін «префект», як і відповідна посада, з'явився досить давно – ще в Стародавньому Римі на рубежі V–VI ст. до н. е. Префекти очолювали багато державних установ (магістратури) і муніципальних служб стародавнього мегаполісу, займали вищі посади в Римській імперії, причому виконували різні функції. Протягом усього періоду давньоримської історії функції префекта змінювалися, як і ступінь його впливу на процеси, що відбувалися в державі. Загалом префекти за статусом поділялися, як правило, на тих, які зі стану сенаторів чи еквітів.

У подальшому інститут префекта було запроваджено у Франції. Це відбулося після революції 1789 р., коли законом від 28 лютого 8 року (17 лютого 1800 р.) була здійснена спроба надати більш широкі права провінціям, і для управління департаментами була запроваджена посада префекта. Однак у часи Наполеона законом від «28 pluviöse an VIII» префекти Франції наділяються більш широкими повноваженнями в частині здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоуправління й місцевого управління в департаментах; як про це пишуть деякі автори, вони здійснювали «функцію проникнення», що забезпечувала ефективний контроль держави над своєю територією. Префекти виступали делегатами центрального уряду в рамках суворої ієрархії: від центрального уряду до префекта на рівні кожного департаменту та від префектів до супрефектів. При цьому префекти були не тільки місцевим органом державної влади, а й виконавчим органом відповідної обраної ради департаменту: тобто префект був одночасно й «агентом органу місцевого самоврядування, і представником центрального уряду». Виходячи із цього, на префектів покладалося виконання таких державних функцій, як безпека, охорона правопорядку, організація виборів і т. ін., і децентралізованих завдань – громадські роботи за рішенням ради департаменту, соціальна допомога тощо [7, с. 6–7].

Подальші державотворчі процеси Франції сприяли вдосконаленню механізму публічної влади цієї країни й статусу префектів. Так, у 1964 р. було прийняте рішення про створення регіональних префектів (префект основного департаменту був призначений в якості регіонального префекта) і надання префекту повноважень (і не лише координаційних) щодо контролю за главами місцевих органів центральних державних відомств (із деякими винятками) на рівні департаменту та регіону. Відбувалося реформування цієї інституції й надалі.

Сьогодні особи, які призначаються префектами департаменту або префектами регіонів, – це державні службовці високого рівня, хоча в Конституції Франції їх статус визначений дуже поверхово. Зокрема, ст. 72 Конституції Франції проголошує: «Територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом і заморські колективи, зазначені в ст. 74. <...> У територіальних колективах Республіки представник Держави, що представляє

кожного з членів Уряду, є відповідальним за національні інтереси, адміністративний нагляд та дотримання закону» [8, с. 63].

Спеціальним законом № 82-213 від 2 березня 1982 р. статус префектів уточнюється: «Представник держави в департаменті призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Він репрезентує кожного з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Тільки він має право висловлюватися від імені держави перед генеральною радою. Представник держави в департаменті дбає про національні інтереси, додержання законів, громадський порядок і (за умов, визначених у цьому законі) про відомчий контроль. Якщо інакше не зазначено цим законом, він здійснює компетенції, що раніше належали департаментському префекту, як уповноважений уряду в департаменті. Йому для цього допомагають у департаменті генеральний секретар і в разі потреби вповноважені в округах представники держави. За умов, передбачених цим законом, він піклується про справне здійснення своїх повноважень властей департаменту й комун» [9, с. 67].

Таким чином, на території своєї адміністративно-територіальної одиниці префект є одночасно представником держави й представником уряду (зокрема, прем'єр-міністра й міністра внутрішніх справ), і він безпосередньо підпорядкований центральному уряду й формально входить до структури Міністерства внутрішніх справ. У кожному департаменті префект є представником центральної влади при державних і місцевих установах. Його професійна діяльність напряду не пов'язана з політичною приналежністю до певних політичних сил. У той же час префекти відображають політичний клімат держави, і їхня кар'єрна діяльність залежить від вищого державного керівництва, і в будь-який момент вони можуть бути переведені на роботу в інший департамент чи в резерв.

У цілому можна резюмувати, що префекти у Франції виконують такі повноваження:

- 1) представляють державу в питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписують угоди від імені держави, а також представляють державу в органах правосуддя;
- 2) забезпечують дотримання свободи діяльності та повноважень місцевого самоврядування в рамках децентралізації влади й водночас наглядають за виконанням відповідними радами законів, указів і постанов уряду й окремих міністрів;
- 3) гарантують інтеграцію всіх публічних інститутів;
- 4) здійснюють координацію діяльності поліції й жандармерії й забезпечують підтримання громадського порядку у відповідному регіоні;
- 5) приймають рішення нормативного характеру;
- 6) забезпечують дотримання прав громадян щодо публічних свобод, зокрема, на вільне волевиявлення під час виборів;
- 7) здійснюють адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун і передають

на розгляд адміністративного суду незаконні, на їх погляд, рішення муніципальних рад, можуть ставити питання про відставку мерів;

8) відповідають за бюджетний контроль за підтримки регіональних аудиторських палат;

9) виступають розпорядником усіх державних видатків у департаменті й несуть відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном, що належить державі в департаменті;

10) керують роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та є посередником у взаємовідносинах цих служб, інших місцевих органів, політичних сил, зокрема і з центральними органами;

11) відповідають за захист населення від ризиків природних стихій і наслідків можливих конфліктів [10, с. 62].

Натомість префекти регіону головним чином займаються питаннями «економічними». Регіональними є префекти того департаменту, на території якого знаходиться адміністративний центр регіону. Тому вони насамперед виконують функції префекта департаменту, маючи при цьому також аналогічні повноваження, але в масштабах усього регіону, і крім цього – особливі повноваження в економічній галузі.

Із подібними повноваженнями функціонують і префекти (*prefetto*) в Італії на рівні провінцій і департаментів. Вони здійснюють контроль за діяльністю органів самоврядування й керують галузевими службами держави на території провінції й регіону.

Є країни (Іспанія, Бразилія, Мексика, Португалія), в яких модель управління на місцевому рівні полягає в тому, що на субнаціональних рівнях цієї моделі функціонують обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) і відповідні посадові особи (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад, їх виконавчих органів і одночасно затверджуються центральними органами державної влади (президентом, міністром внутрішніх справ) як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях із правом контролю за діяльністю ради (Бразилія, Португалія, Мексика, з певними особливостями – Іспанія) [11, с. 102–105].

Узагалі досвід зарубіжних країн щодо організації виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади свідчить, що можна виділити такі моделі місцевого самоврядування, де має місце високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність і контроль із боку населення, відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю за органами місцевого самоврядування, відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях). Цю модель називають англосаксонською (функціонує у Великобританії, США та деяких інших країнах).

Континентальна модель характеризується поєднанням прямого державного управління й місцевого самоврядування. За цієї схеми має місце певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою порівняно з державною владою.

Також тут дещо обмежена автономія місцевого самоврядування, і на місцях функціонують спеціальні державні уповноважені, які контролюють органи місцевого самоврядування (Франція, Італія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія).

Змішана модель виходить із того, що в деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути й ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації (Німеччина, Австрія, Бразилія, Мексика, Португалія) [12, с. 685].

На наш погляд, український законодавець, виходячи із запропонованих змін до Конституції України, обрав континентальну модель місцевого самоврядування із дещо обмеженою автономією місцевого самоврядування і з запровадженням спеціальних державних уповноважених – префектів, на яких покладатиметься обов'язок контролювати органи місцевого самоврядування. У цілому така модель місцевого самоврядування найбільше сприймається як українськими політиками, так і українськими науковцями-правниками. Правда, серед останніх немає єдиного погляду щодо заміни наявних у районах і областях адміністрацій спеціальними державними уповноваженими. Так, О.П. Скороход говорить, що в перспективі доцільно розглядати можливість і проводити подальші реформи в напрямку скасування місцевих державних адміністрацій і надання місцевого самоврядуванню більш широких прав і можливостей для формування й реалізації місцевої політики, через утворення своїх виконавчих органів на рівні району й області. А для збереження порядку доцільним вбачається повернення до інституту представника Президента України в регіоні, що існував на початку 90-х років, який би здійснював контрольно-ревізійні функції за французьким або польським зразком [13, с. 163].

М.О. Петришина, О.О. Колодяжний і Б.О. Федірко просто говорять про необхідність ліквідації місцевих державних адміністрацій і запровадження посади уповноваженого державою на здійснення нагляду за законністю та представництва інтересів держави чи ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв із тільки контрольно-наглядовими й координаційними, а не виконавчими функціями [14, с. 50].

О.В. Марцеляк уже наголошує, що внаслідок реорганізації виконавчої влади на місцевому рівні за такою схемою, коли матиме місце заміна інституту голів обласних і районних держадміністрацій із широкими повноваженнями на інститут префектів із наглядово-координуючими функціями, відбудеться передача значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому й регіональному рівнях, що сприятиме більшій автономії місцевого самоврядування, розвитку інститутів самоорганізації населення, забезпеченням місцевих інтересів і т. ін., що в кінцевому підсумку гарантуватиме становлення України як демократичної, соціальної, правової держави [10, с. 67].

Висновки. Ми підтримуємо позицію О.В. Марцеляка. В Україні має відбутися корінне реформування механізму публічної влади, яке матиме наслідком формування сучасної системи управління, подолання низки організаційних стереотипів розуміння влади, що склалися ще за радянських часів і ґрунтуються на жорсткій централізації влади, яка привела до неповноцінності місцевого самоврядування, концентрації переважної більшості владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку громад у руках органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій, що прямо суперечить принципу субсидіарності, який отримав закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування. За такої схеми влади, ураховуючи особливості законодавчого регулювання, а також існування значної кількості державних контролюючих структур, органи виконавчої влади на місцях мали правові підстави для втручання у сферу компетенції місцевого самоврядування (наприклад, щодо формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування), здійснювали тиск на органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Інший аспект неефективної організації виконавчої влади в Україні на регіональному та місцевому рівнях ґрунтується на наявності двох центрів публічної влади в області та районі. І обласні (районні) місцеві державні адміністрації, і обласні (районні) ради розглядають себе як пріоритетні територіальні інституції влади, що об'єктивно зумовлює виникнення конкуренції компетенції цих органів і об'єктивно спричиняє виникнення конфліктних ситуацій під час вирішення питань соціально-економічного та культурного розвитку територій. Також відсутність чіткого розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування часто має наслідком зловживання в діяльності обласних (районних) місцевих державних адміністрацій, коли вони чи впливають на органи місцевого самоврядування щодо прийняття рішень із питань соціально-економічного та культурного розвитку територій із метою захисту певних політичних і корпоративних інтересів, чи коли прийняті ними рішення фактично не враховують інтереси населення, не сприяють вирішенню питань соціально-економічного розвитку територій.

Безумовно, для успішного проведення вітчизняної реформи у сфері децентралізації влади нам потрібно використати досвід країн, які результативно змінили систему місцевого самоврядування, статус органів виконавчої влади на місцях і продемонстрували ефективні результати таких модернізацій (наприклад, досвід Франції, Польщі). У цьому аспекті ідея запропонованих змін до Конституції України в частині децентралізації державної влади, яка полягає в запровадженні інституту префектів, варта уваги. Однак ми вважаємо, що беручи до уваги зарубіжний досвід муніципальних реформ, не слід сліпо копіювати його та накладати на українські реалії, а потрібно тільки виділити те необхідне та корисне, що допоможе нам у перебудові

механізму публічної влади, сприятиме раціональному реформуванню місцевого самоврядування й органів виконавчої влади на місцях. У цьому аспекті хотілось би відзначити, що під час запровадження в Україні інституту префекта не слід його наділяти такими широкими повноваженнями щодо органів місцевого самоврядування, як це має місце у Франції. На наш погляд, передбачені змінами до Основного Закону повноваження префекта є цілком прийнятними: 1) здійснювати нагляд за додержанням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування; 2) координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснювати нагляд за додержанням ними Конституції й законів України; 3) забезпечувати виконання державних програм; 4) спрямовувати й організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснювати інші повноваження,

визначені Конституцією та законами України. Однак під час розроблення народними депутатами України спеціального закону щодо статусу префектів необхідно буде чіткіше визначити такі питання: 1) співвідношення повноважень регіональних (обласних) і районних префектів; 2) уточнення правової природи повноважень префектів щодо забезпечення виконання державних програм і щодо спрямування й організації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 3) співвідношення повноважень префектів і голів виконкомів обласних і районних рад і голів обласних і районних рад, що дозволить уникнути аномальних ситуацій посягання органів виконавчої влади на повноваження місцевого самоврядування й навпаки; 4) співвідношення повноважень префектів і територіальних органів центральних органів виконавчої влади на місцях; 5) професійна підготовка префектів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коваленко А.А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. Право України. 1997. № 2. С. 3–5.
2. Калінкін А.С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2016. 184 с.
3. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Переднє слово Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України № 2217а від 01.07.2015 р. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
5. Конституционное право: Словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. М.: Юрист, 2001. 560 с.
6. Універсальний словник-енциклопедія «Словопедія». URL: <http://slovopedia.org.ua/36/53407/246441.html>.
7. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2015. 42 с.
8. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / Авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк. Харків: Вид-во «ФІНН», 2009. 664 с.
9. Андре Ж.Ш. Огляд місцевого самоврядування у Франції. К., 1994.
10. Марцеляк О.В. Статус префектів Франції: законодавче регулювання та практика функціонування. Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). 2015. № 3–4(62–63). С. 56–69.
11. Гураль П.Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: навчальний посібник. Львів: Каменяр, 2017. 147 с.
12. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. Гроші, фінанси, кредит. 2016. Випуск 9. С. 684–688.
13. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. Стратегічні пріоритети. 2008. № 4(9). С. 159–164.
14. Петришина М.О., Колодяжний О.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. Молодий вчений. № 1 (28). Частина 2, січень, 2016 р. С. 47–51.