

ПИТАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ТА НЕОБХІДНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТІВ В УКРАЇНІ

QUESTIONS OF EXPEDIENCY AND NECESSITY OF INTRODUCTION OF PREFECT INSTITUTE IN UKRAINE

Стешенко Т.В., к.ю.н.,

доцентка кафедри державного будівництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Слівінський В.В., студент I курсу магістратури
факультету приватного права та підприємництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Рибалко В.В., студент I курсу магістратури
факультету приватного права та підприємництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена одному із актуальних питань реформи децентралізації влади – інституту префектів. Метою роботи є дослідження можливості введення префектур на території України та аналіз ймовірних проблем, що можуть виникнути під час цього процесу. В науковому доробку зроблено екскурс в історію з ціллю розглянути перші згадки про префектів. Певна увага приділена етимології слів «префект» та «префектура». Було описано моделі функціонування префектів у Франції, Румунії та Польщі. На підставі цього було виведено основні завдання і функції, що ставляться до таких інституцій. Зроблено висновок, що обсяг їхніх повноважень є не однаковим у різних країнах і залежить від підходів до побудови державного механізму. В роботі досліджено спроби запровадити префектури в Україні, що не мали успіху. З цією метою було розглянуто проекту закону «Про префектів» від 2015 року та законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 2015 та 2019 років. Автори розглянули також позицію противників створення префектур. В розрізі цього наведено власні контраргументи з залученням думок інших науковців. На основі розглянутого було сформовано власні пропозиції щодо заміни місцевих державних адміністрацій органами префектурного типу. Акцентовано увагу на тому, що необхідно внести відповідні зміни до Конституції України, що в умовах воєнного стану зробити неможливо. Розглянуто питання щодо розроблення спеціального закону, який би врегулював всі сторони діяльності префектів. В статті досліджено питання строковості перебування префекта на посаді та зауважено на обов'язковості проведення відкритого конкурсного відбору на посади префектів. До уваги взято і територіальну сферу повноважень префектур. Зроблено застереження щодо сумнівної можливості префекта здійснювати ефективно нагляд за органами місцевого самоврядування, якщо у його полі контролю їх буде декілька.

Основна мета створення інституту префекта – запобігти зловживанням на місцях. Завдяки децентралізації, представники місцевої влади отримують значно більше повноважень, а разом з тим і більше фінансів. Відповідно, у місцевих політичних колах з'являється все більше людей, охочих використати повноваження та кошти не за цільовим призначенням. Широке повноваження місцевої влади створюють величезні корупційні ризики. В ефективному використанні коштів громади зацікавлена не так центральна влада, як сама громада. А префект повинен бути для неї першим помічником у контролі за її представниками на місцях. Без цього контролю децентралізація ризикує принести у громади розруху замість цільового розвитку. Префекти у своїй діяльності повинні керуватися виключно Конституцією України, майбутнім законом України «Про префектів», іншими законами, Указами Президента та актами Кабінету Міністрів України. Введення інституту префекта допоможе забезпечити унітарність нашої держави, її територіальну цілісність, дотримання законності органами місцевого самоврядування, і, як результат, захист прав і свобод громадян як членів територіальних громад. Загалом, колектив авторів позитивно відноситься до такого нововведення, підкріплюючи це необхідністю завершення реформи децентралізації.

Ключові слова: реформа децентралізації влади, інститут префектів, органи місцевого самоврядування.

The article is devoted to one of the topical issues of the reform of decentralization of power – the Institute of Prefects. The purpose of the work is to study the possibility of introducing prefectures on the territory of Ukraine and analysis of possible problems that may arise during this process. The scientific work made an excursion into history with the aim to consider the first mention of prefects. Some attention is paid to the etymology of the words "prefect" and "prefecture" Models of functioning of prefects in France, Romania and Poland were described. Based on this, the main tasks and functions related to such institutions were derived. It is concluded that the scope of their powers is not the same in different countries and depends on approaches to building a state mechanism. The article studies attempts to introduce prefectures in Ukraine that have not had success. To this end, the draft law "On Prefects" of 2015 and the bill on amending the Constitution of Ukraine (on decentralization of power) of 2015 and 2019 were considered. The authors also considered the position of opponents of the creation of prefectures. In the context of this, we present our own counterarguments with the involvement of the opinions of other scientists. Based on the considered, their own proposals were formed to replace local state administrations with prefectural-type bodies. Attention is focused on the fact that it is necessary to make appropriate changes to the Constitution of Ukraine, which cannot be done under martial law. Considered the issue of developing a special law that would regulate all aspects of the activities of prefects. The article examines the urgency of the prefect's tenure and focuses on the mandatory conduct of open competitive selection for the positions of prefects. The territorial sphere of authority of the prefectures is also taken into account. A reservation has been made regarding the doubtful possibility of the prefect to effectively supervise local self-government bodies if there are several of them in his field of control.

The main goal of creating a prefect institute is to prevent local abuses. Thanks to decentralization, representatives of local authorities receive significantly more powers, and at the same time more finance. Accordingly, in local political circles there are more and more people who want to use powers and funds not for their intended purpose. Broad powers of local authorities create huge corruption risks. In the effective use of community funds, not so much the central government as the community itself is interested. And the prefect should be for it the first assistant in controlling its representatives in the field. Without this control, decentralization risks bringing devastation to communities instead of targeted development. Prefects in their activities should be guided exclusively by the Constitution of Ukraine, the future law of Ukraine "On Prefects," other laws, Decrees of the President and acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The introduction of the prefect institute will help ensure the unitarity of our state, its territorial integrity, the observance of legality by local self-government bodies, and, as a result, the protection of the rights and freedoms of citizens as members of territorial communities. In general, the team of authors has a positive attitude to such an innovation, reinforcing this by the need to complete the decentralization reform.

Key words: reforms of decentralization of power, institute of prefects, local self-government bodies.

Постановка проблеми. Протягом останнього десятиліття Україна перебуває у процесі глибокого інституційного реформування всіх сфер суспільного життя. Однозначно, початок таких перетворень є вимогою часу, яка виникла на певному етапі існування України як незалежної, демократичної, соціальної та правової держави. Вже зараз можна вести мову про успіхи та невдачі, переваги та недоліки цих змін. В той же час, робота по фундаментальній перебудові визначених секторів та сфер механізму функціонування держави ще триває. Так, незакінченою і досі є реформа децентралізації, що фактично розпочалася ще у 2014 році з прийняттям Кабінетом Міністрів України розпорядження «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

Варто зазначити, що в межах цієї реформи вже відбулися суттєві перетворення в частині зміцнення повноважень місцевого самоврядування. На території України були створені об'єднані територіальні громади, що вже в окремих сферах своєї відповідальності показали неабиякий успіх. Зачепили зміни і адміністративно-територіальний устрій України в аспекті укрупнення районів, що відбулося в 2020 році. Фактично, було ліквідовано 490 районів, на базі яких було створено 136 нових. Наразі очікує перебудови система місцевих державних адміністрацій. Їхнє місце мають зайняти префекти – аполітичні представники Президента України на місцевому рівні, що матимуть статус державних службовців.

Впровадження цієї інституції на практиці викликає багато проблемних питань, пов'язаних як з правовим статусом префектів, так і з їхніми повноваженнями та функціями.

Метою нашої роботи буде дослідження можливості введення префектур на території України та шляхів подолання труднощів, що пов'язані з цим процесом. В роботі ми звернемося до міжнародного досвіду існування інституту префектів та спробуємо сформулювати власну позицію щодо цього феномену.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що питання, досліджувані у цій роботі, були предметом розгляду вчених, які розглядають префектури, як достатньо важливі органи влади на території України. До них відносяться П. В. Ворона, М. І. Драгомирецька, О. Ю. Лялюк, І. В. Петренко, Я. В. Пилипенко, С. Г. Серьогіна, А. М. Шинкарьов та інші науковці.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Здійснення аналізу чинного законодавства, що регулює окремі питання правового регулювання статусу префектів, створення інституту префектури в Україні, вивчення зарубіжного досвіду запровадження інституту префекта та його значення для України, а також проєктів нормативно-правових актів; вивчення практики його застосування; виокремлення позитивних та негативних наслідків можливого правозастосування.

Виклад основного матеріалу. В першу чергу, необхідно визначитися з механізмом здійснення виконавчої влади на місцях станом на сьогодні. Так, за статтею 118 Конституції України, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [1]. Очевидно, що їхнє існування є несумісним з перспективною моделлю децентралізації, що обрала Україна. Окрім цього, виникають і спори, пов'язані з дуалізмом повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у відповідній сфері юрисдикції. Водночас, варто наголосити, що паралельно

з укрупненням районів як адміністративно-територіальних одиниць, відбулося і укрупнення районних державних адміністрацій. Тому наступним логічним етапом має бути їхня заміна на префектури.

Щоб в подальшому детальніше дослідити статус префектів, слід визначитися з етимологією цього терміну. Відповідно до юридичної енциклопедії за редакцією Ю. Шемшученка, префект (лат. *praefectus*, букв. – поставлений на чолі, начальник, глава, від *prae* – попереду, вперед і *fecere* – робити). У Давньому Римі це особа, яка посідала певну адміністративну, судову або військову посаду. За принципату префектами називалися вищі посадові особи – правитель Єгипту, начальники преторіанців (особистої охорони імператора й полководців), а дещо пізніше – командувач військ в Італії (крім Риму) і командувач флоту. До префектів належали наглядачі за діяльністю префектур і помічники преторів. У 367 р. до н. е. була введена посада міського префекта. Він здійснював адміністративні функції, нагляд за поліцією, цивільне та кримінальне судочинство. Міські префекти були також апеляційною інстанцією, у межах своїх повноважень приймали адміністративні рішення. Префектами були відомі давньоримські юристи Папініан, Павло, Ульпіан та ін. [2, с. 76–77]. В свою чергу, під «префектурами» (лат. *praefectura* – начальствування, командування, управління провінцією) розуміють наступне.

1. У Давньому Римі муніципії (союзні міста, пов'язані договором із Римом), які не мали власного самоуправління та перебували під наглядом префекта. Із 4 ст. – адміністративно-територіальна одиниця Римської імперії. Уся територія країни була поділена на 4 провінції: Схід, Іллірія, Італія й Галлія. Кожна з провінцій управлялася за єдиними принципами й політично підпорядковувалася центральній владі.

2. В Італії – адміністративний орган у провінціях, підпорядкований міністерству внутрішніх справ і очолюваний префектом, якого призначає президент республіки.

3. У Франції – адміністративний центр департаменту; адміністрація департаменту, яку очолює префект; будинок, де вона знаходиться; префектура (управління) поліції Парижа (утв. 17.II.1800); морська префектура – головне місто морського регіону, військовий порт, керований морським префектом – віце-адміралом, командувачем цієї територіальної одиниці (є 3 морські префектури – у містах Шербурі, Бресті, Тулоні).

4. У Японії – основна адміністративно-територіальна одиниця [2, с. 77].

Як ми бачимо, перші згадки про префектів були ще досить давно і їхня інституційна природа є актуальною і на сьогодні. Загалом, виходячи з етимології і дефініції поняття, можна зробити висновок, що вони є посадовими особами, наділеними здебільшого наглядовими владними повноваженнями. Під визначенням префектур розуміють або адміністративні органи, або відповідні адміністративно-територіальні одиниці. На нашу думку, в перспективі на території України статус і значення префектур мають бути похідними від власне правового статусу самого префекта. Тому це можуть бути безпосередньо органи, де префект і його апарат (помічники) будуть здійснювати покладені на них функції. В той же час, префектурою можна буде також вважати і визначену територію, на яку відповідний префект поширює свою юрисдикцію.

Вважаємо за необхідне також дослідити статус префекта у інших країнах, де такий інститут було запроваджено. Зрозуміло, що модель його функціонування за кордоном не вдасться ідентично відтворити в Україні. Причинами цього є механізм здійснення державної влади, система адміністративно-територіального устрою, органів місцевого самоврядування тощо. Однак, врахування міжнародного досвіду при побудові власної структури префектур є обов'язковим. Деякі науковці вважають, що

інститут префектів, який пропонується ввести в Україні, є прямою проекцією досвіду територіального управління, що склався у Франції. Оскільки саме у Франції 1802 р. вперше було запроваджено посаду префекта, яка пройшла шлях свого становлення та розвитку і зараз слугує прикладом для нашої держави. Окрім французького досвіду, для України доцільно проаналізувати здобутки сусідніх Польщі та Румунії [3, с. 28].

Так, у Франції префект – це представник держави в департаменті, який призначається указом президента, попередньо схваленим на засіданні Ради міністрів Франції. Префект репрезентує кожного з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Префект зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики [4, с. 45–46]. У Румунії префекти призначаються урядом у кожній повіт і муніципалітеті Бухарест. Вони керують роботою відповідних місцевих служб міністерств і відомств, можуть опротестувати в органах адміністративної юстиції акти органів місцевого самоуправління, зупинити їх дію [2, с. 76–77]. У Польщі він має назву «воєвода» і є посадовою особою, представником Ради міністрів у воєводствах Польщі, керівником органів урядової адміністрації подвійного підпорядкування та органів урядової адміністрації на місцях, який має певні повноваження, що не віднесені до компетенції інших органів [5, с. 8].

Загалом, можна зробити висновок, що основною задачею префектів є представлення державної влади на місцевому рівні та здійснення визначених контрольно-наглядових функцій. Проте, обсяг його повноважень є не однаковим у різних країнах, що логічно впливає з різних підходів до побудови державного механізму. Варто також зазначити, що префект у Франції втілює в життя урядову політику держави, здійснює нагляд за виконанням нормативно-правових актів центральної влади в очолюваному ним департаменті, передає на розгляд до адміністративного суду рішення територіальних громад, якщо у нього виникають сумніви щодо їх законності, представляє державу під час виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, а також підписує угоди від імені держави та є розпорядником всіх державних витратків у департаменті [3, с. 29].

Що ж стосується України, то наразі не існує єдиної узгодженої моделі за якою планується впровадити інститут префектур. Водночас, у політичних і наукових колах ведуться активні обговорення навколо окресленої тематики. Так, ще у 2015 році на широкий загал був опублікований законопроект «Про префектів», який не мав подальшого руху, тому так і залишився в статусі проекту. Його було розроблено спільно з польськими експертами-практиками реформування місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції України він визначає організацію і порядок діяльності префектів, а саме: основні напрямки та принципи діяльності, правовий статус, порядок призначення і звільнення, компетенцію, відносини з державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями, а також особливості забезпечення діяльності та відповідальності префектів [3, с. 30]. Незважаючи на те, що практичного втілення зазначеного проекту не відбулося, але його положення можуть стати орієнтиром для розробки Закону України «Про префектів» у майбутньому. У той же час, потрібно орієнтуватися на актуальний стан відносин у суспільстві і, розробляючи такий акт, враховувати його праворегулюючу здатність у майбутньому.

У 2015 році Президентом України було внесено до Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 року. Відповідно до його тексту, пропонувалися зміни до низки статей Конституції

України, в тому числі і до статті 118, яка була процитована нами раніше. Так, зазначається, що виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти. Особливості здійснення виконавчої влади у Києві та Севастополі визначаються окремими законами. Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект є державним службовцем. Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України [6]. Тобто, йде мова про фактичну ліквідацію місцевих державних адміністрацій і заміну їх префектами. В статті 119 Конституції пропонувалося закріпити функції префектів. Таким чином, 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]. В кінцевому підсумку, даний законопроект не зазнав успіху і був відкликаний у серпні 2019 року.

Наступною спробою запровадити інститут префектур на території України є подання до парламенту проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 року [7]. Ініціатором знову виступив Президент України. В ньому дещо відрізняються правовий статус префекта та його повноваження. Так, префекти визнаються представниками держави на рівні округів (замість районів) та областей, у місті Києві та Севастополі. Більше того, префект під час здійснення своїх повноважень має бути підзвітний та підконтрольний одночасно Президентові та уряду, зникло положення про відповідальність перед Президентом. На конституційному рівні закріплено можливість префекта самостійно формувати склад свого апарату, скорше всього це і слід вважати префектурою. Досить цікавою є пропозиція щодо обмеження строків виконання обов'язків префектом на посаді в одній місцевості. Так, строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не може перевищувати трьох років. Після спливу цього строку має відбуватися ротація префектів, обґрунтовується це корупційними ризиками. Доповнилися також і повноваження у частині надання права вносити 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. В той же час, в статті 119 Конституції України не має згадок про забезпечення виконання державних програм. Однак, залишилось положення, яке вказує на те, що префект може здійснювати і інші повноваження, які визначені законами України. Даний законопроект також не отримав свого практичного втілення і був відкликаний з Верховної Ради України на початку 2020 року.

Деякі науковці на основі проаналізованих законопроектів зазначають, що 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 [8, с. 202].

В будь-якому випадку, конституційні положення є лише фундаментальною основою функціонування префектур. Необхідно розробляти якісно новий закон, що включатиме норми, які будуть охоплювати всі сторони діяльності префектів. В ньому має зазначатися чіткий правовий статус цих осіб, порядок призначення та звільнення з посад, механізм контролю їхньої діяльності та вичерпний деталізований перелік повноважень. Окрім цього, змін потребуватимуть ще низка нормативно-правових актів. Так, якщо вести мову про ліквідацію місцевих адміністрацій, то частину їхніх повноважень, що не перейде до префектів слід буде закріпити за органами місцевого самоврядування. Таким чином, сфера їхньої компетенції стане ширшою, що є позитивним аспектом в розрізі децентралізації. В розглянутих вище законопроектах йшла мова також про формування виконавчих комітетів у відповідних районних та обласних рада. Очевидно, що це пов'язано з відсутністю у префектур тих повноважень в сфері виконавчої влади, що мали державні адміністрації. Отже, є потреба у належному і узгодженому закріпленні цього на рівні законів та підзаконних актів. Цей перелік необхідних змін є набагато більшим, тому законотворцям буде над чим попрацювати, щоб створити дійсно дієздатну, ефективну і узгоджену систему префектів в Україні.

Повністю погоджуємося з думкою Д. В. Голубової, яка вважає, що сьогодні за законодавством органи місцевого самоврядування фактично безконтрольні. Після скасування загального прокурорського нагляду не було визначено інституцію, на яку буде покладено ці функції. При внесенні змін до Основного Закону контроль за діяльністю рад здійснюватимуть майбутні префекти та їх апарати [9, с. 65]. Дійсно, до глибоко реформування органів прокуратури, вони були наділені функцією загального нагляду. Тому і здійснювали в певній мірі контроль за органами місцевого самоврядування. В той же час, сфера їхньої юрисдикції була значно ширшою, тому вони наглядали не лише за ними. Але європейський вектор розвитку України зумовив відмову від такого рудименту в системі функцій органів прокуратури. Важливо також розуміти, що мова не йде про надання префектам таких широких повноважень як мали прокурори, їхня сфера контролю буде значно вужчою. Так, І. В. Хорт зауважує, що в цій ситуації мова йде не про заміну префектами органів прокуратури, а скоріше про більш чітке виділення наглядової функції держави за місцевим самоврядуванням в окремий інститут. Нагляд є м'яким способом державно-управлінського впливу на відміну від прямого контролю, а тому сприймається в контексті демократизації публічно-правових процесів як необхідний елемент забезпечення законності у діяльності системи місцевого самоврядування [4, с. 48].

Потребує уваги також позиція тієї частини суспільства, що не підтримує запровадження інституту префектів на території України. Противники законопроекту стверджують, що із запровадженням інституту префектів президент стає фактично головною жорсткою вертикалі функціонерів, які об'єднують повноваження прокурорів із головами держадміністрацій. За бажанням префект може досить широко тлумачити свої повноваження, що на рівні регіону може обернутися запеклою боротьбою за владу. Оскільки префект призначається президентом, то він матиме на цих людей сильний вплив. Покривши країну мережею префектів, він може суттєво зміцнити свій вплив на місцевому

рівні. Звідси й підозри в узурпації влади [10, с. 27]. Такі побоювання є цілком логічними і зрозумілими. Негативні сторони діяльності органів державної влади чітко закріпилися у пам'яті українців і закарбувалися у них у підсвідомості за всі роки незалежності. Тому і існує певна недовіра до нових інституцій, що матимуть серйозний обсяг повноважень. Отже, слід обов'язково доводити актуальну і об'єктивну інформацію щодо таких перспективних змін до населення. Необхідно, щоб українці розуміли, що префект є державним запобіжником, що через нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування попереджує порушення законодавства та гарантує верховенство права. Держава в особі префектів матиме дієвий механізм для збереження унітарності, забезпечення територіальної цілісності й незалежності України, її суверенітету, захисту прав і свобод громадян [11, с. 27].

Що стосується нашої позиції щодо запровадження префектур в Україні, то ми цілком підтримуємо такі нововведення. Проте, зараз в умовах воєнного стану реалізувати це просто неможливо. Так, обов'язково слід внести зміни до Конституції України в положення, що регулюють діяльність виконавчої влади на місцях. Власне, в законопроектах, що були розглянуті раніше це і було зроблено. Основна ж перепона міститься у статті 157 Конституції України, де сказано, що Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану [1]. Однак, це не означає, що в даному напрямку не можна проводити дослідження спрямовані на пошук оптимального варіанту організації діяльності префектів. Навіть навпаки, цим варто займатися та організовувати обговорення, круглі столи, дискусії із залученням різного роду експертів і фахівців, науковців.

Слід зазначити, замало лише змінити відповідні конституційні норми. Необхідно розробити спеціальний закон, що регулюватиме діяльність префектів. Він має відповідати вимогам часу і тій місії, що покладається на префектури. Для цього варто взяти до уваги багато важливих моментів. Хотілося б зауважити, що доцільніше повноваження префекта передбачити виключно у Конституції і не робити відсилок до інших актів, вказуючи, що його повноваження визначаються також законами. Такий вичерпний перелік у Основному законі нівелював би можливість надання префектам не притаманних їм функцій. Це однозначно корелюється з принципом законності у діяльності органів державної влади. Актуальним є і питання існування контролю за префектами. Так, обов'язковою умовою існування правової держави є дієвий механізм стримувань і противаг в системі влади. Отже, це також потребує закріплення на рівні Конституції України з подальшою деталізацією в спеціальному законі.

В певній мірі, ми не згодні з такою пропозицією, що префект може обіймати посаду лише три роки і лише протягом одного терміну. Це досить малий термін і відсутня дійсно переконлива цьому аргументація. Так, якщо він наполегливо виконує свої обов'язки та повністю справляється з ними, то немає сенсу замінювати його іншою особою. Водночас, можна встановити такий строк тривалістю у п'ять років з можливістю бути призначеним на посаду ще на п'ять років. В подальшому особа обов'язково має бути переведена в іншу префектуру або їй має бути запропонована інша посада. Це забезпечить сталість і передбачуваність у діяльності префектів. Однак, варто ввести періодичні перевірки діяльності префектів на закріплених територіях із залученням представників громадськості. А у разі неналежного виконання обов'язків префект повинен бути звільнений без можливості подальшого зайняття посад у системі префектур.

Виникають також питання кадрового добору на посади префектів. Переконані, що це має бути відкритий багаторічний конкурс з обов'язковим залученням представників громадськості. Кандидат повинен мати бездоганну

репутацію, встановлений освітній рівень та необхідний досвід роботи у визначених сферах. Формувати ж склад своїх апаратів префекти мають самостійно, проводячи відповідні конкурси та співбесіди. Але максимальний штат помічників та працівників префектур має регулюватися законом, враховуючи територію і населення на яку буде поширюватися юрисдикція префектур. Скоріше всього, що доцільно їх наділити статусом державних службовців.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Наостанок, хотілось би ще зауважити щодо територіальної юрисдикції префектів. У запропонованих законопроектах йдеться про те, що представниками держави в округах (районах), областях та місті Києві будуть префекти. Проте, не вказується конкретно скільки префектур буде створено у межах одного району. Ймовірно, це має бути врегульовано в спеціальному законі. Враховуючи те, що однією з функцій має бути саме нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, то префекти повинні мати реальну можливість бути в безпосередній

близькості з такими органами. Так, в межах одного району, чи округу (відповідно до законопроекту від 2019 року) здійснюють свої повноваження декілька органів місцевого самоврядування. Таким чином, виникає питання, чи зможе префект здійснювати ефективний нагляд, якщо у його полі зору буде не один орган місцевого самоврядування, що підкріплюється територіальною розпорошеністю. Вважаємо, законотворцям варто все-таки взяти це до уваги.

Підсумовуючи, слід погодитися, що запровадження інститутів префектурного типу в Україні є невід'ємним кроком в аспекті реформи децентралізації. В той же час, реалізація цього проекту вимагатиме багато зусиль, ресурсів та часу. Однозначно, потрібно враховувати міжнародний досвід та водночас орієнтуватися на національні потреби та особливості. Наразі, в умовах воєнного стану та відкритої збройної агресії втілити це в життя не є можливим. Однак, ми переконані, що найближчим часом такі перепони будуть подолані і ми відчуємо позитивний ефект від префектур.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: офіц. текст від 28.05.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 21.02.2024).
2. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол. вид.: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 2003. – Т. 5.
3. Лялюк О.Ю., Петренко І.В., Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 148. С. 26-35. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/19084/1/26-35.pdf>
4. Хорт І. В. Новели в системі взаємодії органів місцевого самоврядування із органів державної влади на регіональному рівні в контексті реформи системи місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правовий статус префекта. *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Херсон, 11–12 груд. 2015 р.). Херсон, 2015. С. 45–49.
5. Ворона П.В., Драгомирецька М.І. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2015. Вип. 2. С. 1–13. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=DeBu_2015_2_7 (дата звернення 23.02.2024).
6. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону від 01.07.2015 р. № 2217а URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення 19.02.2024).
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону від 13.12.2019 р. № 2598 URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення 19.02.2024).
8. Шинкарьов А.М. Формування інституту префекта на регіональному рівні: європейський управлінський досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 200–205. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Nzizvru_2019_2_23 (дата звернення 23.02.2024).
9. Голубова Д. В. Створення інституту префектури в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Актуальні проблеми розвитку права і держави в умовах міжнародних інтеграційних процесів*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 25 листоп. 2016 р.). Дніпро, 2016. С. 64–66.
10. Пилипенко Я.В. Реформа децентралізації: створення інституту префекта в Україні. *Держава та регіони*. 2020. Вип. 1 (69). С. 87–92. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2020/16.pdf (дата звернення 23.02.2024).
11. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легал. статус», 2015. 44 с. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/460/1.pdf> (дата звернення 23.02.2024).