



of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 [Electronic resource]. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:12012E/TXT>.

4. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the establishing the European Community Treaty [Electronic resource]. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12007L/TXT>.

5. Бирюков М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора : [учеб. пособие] / М.М. Бирюков. – М. : Статут, 2013. – 240 с.

6. Rules of Procedure of the European Parliament 8th parliamentary term (July 2014) [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.EN.pdf>.

7. Договір про заснування Європейського Співтовариства, підписаний у Римі 5 березня 1957 р. // Консолідовані договори. – К. : Port Royal, 1999. – С. 45–204.

8. Treaty of Maastricht on European Union [Electronic resource]. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:xy0026>.

9. The Amsterdam treaty Luxembourg (1997) [Electronic resource]. – Access mode : http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf.

10. Treaty of Nice [Electronic resource]. – Access mode : http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_nice.pdf.

11. Пістракевич О.В. Політична та управлінська сутність європейської комісії / О.В. Пістракевич // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – № 3(18). – С. 43–51.

12. Rules of procedure of the Commission [Electronic resource]. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:o10004>.

13. Ентін Л.М. Інституційна структура та механізм прийняття рішень у Європейському Союзі : [навч. посібник] / Л.М. Ентін. – О. : ОНЮА, 2004. – 135 с.

ИНСТИТУТ ПРЕФЕКТОВ ВО ФРАНЦИИ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

Леся ПРУДИУС,

кандидат наук по государственному управлению,

заместитель директора – начальник отдела

программного обеспечения и инновационных технологий

Института повышения квалификации руководящих кадров

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

In the article the features of functioning of the institute of prefects in France are investigated, legal principles of creation of the institute of prefects in Ukraine are studied on the basis of French experience with the purpose of search of mechanisms for realization of reforms of decentralization of power and development of local self-government in Ukraine.

Key words: institute of prefects, prefects, territorial management, decentralization, reform of state administration, constitutional reform, development of local self-government.

Аннотация

В статье исследованы особенности функционирования института префектов во Франции, изучены правовые принципы создания института префектов в Украине на основе французского опыта с целью поиска механизмов для реализации реформ децентрализации власти и развития местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: институт префектов, префекты, территориальное управление, децентрализация, реформа государственного управления, конституционная реформа, развитие местного самоуправления.

Постановка проблемы. Осуществление реформы государственного управления, децентрализации власти и местного самоуправления в Украине предопределяют изучение лучшего европейского опыта. Европейский опыт проведения децентрализации власти и реформирования местного самоуправления, в частности создание института префектов на примере Франции, может быть полезным для Украины, способствовать обеспечению эффективности таких реформ и помочь избежать ошибок в их проведении.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы: в настоящее время недостаточно проведено исследований относительно особенностей функционирования института префектов во Франции, а также правовых механизмов создания института префектов в Украине на основе французского опыта.

Состояние исследования. Научный анализ проблем осуществляется многими отечественными учеными и экспертами. Среди них следует назвать П. Ворону [6], В. Гротову [8], Ю. Ковбасюка [11], Ю. Ганущака [7], И. Чипенко [7], О. Скорохода [10], А. Ткачука [12] и других, работы ко-

торых послужили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является исследование особенностей функционирования института префектов во Франции, научных взглядов и разработок по этой проблеме, а также изучение правовых принципов создания института префектов в Украине на основе французского опыта с целью поиска механизмов для реализации реформ децентрализации власти и развития местного самоуправления в Украине.

Новизна работы заключается в том, что в ней сделана попытка исследовать не только особенности французского опыта создания института префектов, но и отечественный опыт, а также механизмы его улучшения.

Изложение основного материала. Украина, ратифицировав Соглашение об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским содружеством по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны (далее – Соглашение) [1], заявила о внедрении принципов демократического управления, что позволит ей обеспечить европейские стандарты жизни и выход на ве-



душие позиции в мире. Последующее полноценное членство Украины в Европейском Союзе нуждается в первую очередь в реформе государственного управления, децентрализации власти и развитии местного самоуправления.

Франция является достаточно привлекательной для изучения Украиной ее опыта, учитывая ряд исторических параллелей, ментальных особенностей, географических и административно-территориальных признаков, а также подобие вопросов государственного строя. Соответственно, как во Франции локомотивом реорганизации администрации стал институт префекта, так и в Украине должен заработать этот инструмент для формирования мощного децентрализующего государства [7, с. 5].

Следует отметить, что Франция является одним из самых сильных государств Европы. При этом она смогла передать полномочия на места и осуществить настоящую децентрализацию. В частности, институт префекта был внедрен во Франции еще во времена Наполеона Бонапарта с целью установления государственного контроля на местах. Применение такой системы спасло тогда страну от развала [13, с. 5].

В целом государственное территориальное управление разделяется во Франции на четыре уровня: 1) регион; 2) департамент; 3) округ; 4) муниципалитет. На муниципальном уровне часть государственных функций выполняет муниципальная администрация под руководством мэра, а по вопросам этих функций мэр подчиняется префекту (например, относительно организации выборов, выдачи удостоверений личности и паспортов; относительно регистрации актов гражданского состояния мэра подчиняется органам юстиции). На уровне региона, департамента и округа действует соответствующая государственная администрация: префектура, супрефектуры на уровне округа и местные органы центральных государственных ведомств. Саму префектуру можно рассматривать как местный подраздел Министерства внутренних дел Франции, а префектуру в пределах региона – как местный подраздел министерства, ответственный за планирование и территориальное развитие [7; 9].

При осуществлении децентрализации в Украине важно учитывать, что

общее управление во Франции базируется на принципе деконцентрации, который заключается в выделении местным органам центральных государственных ведомств полномочий, средств и возможности к инициативе, необходимых для реализации национальных (и европейских) государственных политик. Он также опирается на сеть префектур и местных органов центральных государственных ведомств, которые действуют как государственные административные органы, подчиненные центральному правительству, и делегирование полномочий по принятию решений от администраций префектам. Функции центральных государственных ведомств должны касаться концептуальных вопросов, развития и предоставления поддержки, а также осуществления управления, оценки и надзора за «деконцентрированными услугами» (*services déconcentrés*). Это включает формирование политики, подготовку проектов законов, общую административную организацию и управление. Управление принимает форму «многолетних национальных директив из управления», которые готовятся министрами для определения приоритетных мероприятий ради достижения поставленных целей. Региональный уровень призван управлять и координировать внедрение политики центрального правительства, поддерживать административную модернизацию и улучшение отношений с потребителями и органами местного самоуправления и другими деконцентрированными службами, а также рационализировать использование помещений администраций и распределение персонала. Уровень департамента остается уровнем «общего назначения» для реализации национальной политики на местном уровне [9].

С целью отхода от централизованной модели управления в Украине, обеспечения возможности местного самоуправления и построения эффективной системы территориальной организации власти, реализации в полной мере положений Европейской хартии местного самоуправления, принципов субсидиарности и финансовой самостоятельности местного самоуправления Стратегией устойчивого развития «Украина – 2020» (далее – Стратегия) децентрализация, реализация реформы

государственного управления и конституционной реформы, в том числе в части децентрализации, определены как один из важных векторов движения государства [2].

Для реализации определенной Стратегией конституционной реформы, которая предусматривает внесение изменений в Конституцию Украины, Конституционной Комиссией, созданной Указом Президента Украины от 3 марта 2015 г. № 119 [3] для достижения общественного и политического консенсуса, подготовлен проект Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)» [4].

Этот законопроект направлен на осуществление разграничения полномочий в системе органов самоуправления и их исполнительных органов разных уровней по принципу субсидиарности, что отвечает Европейской хартии местного самоуправления. Это значит, что будет отменен институт председателей местных государственных администраций, а основные полномочия будут сосредотачиваться на базовом уровне – в обществе; для этого предусматривается образование исполнительных органов местного самоуправления общества, подконтрольных и подотчетных совету общества.

Именно поэтому с целью недопущения в условиях децентрализации послабления центральной власти в таких вопросах, как оборона, внешняя политика, национальная безопасность, соблюдения прав и свобод человека, а также надзора за соблюдением Конституции и законов Украины органами местного самоуправления указанным законопроектом предусматривается создание института префектов.

На сегодня правовые принципы создания института префектов в Украине определены как в проекте Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)» [4], так и в разработанном Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины проекте Закона Украины «О префектах» [5].

В соответствии с проектом Закона Украины «О префектах» префект является местным органом исполнительной власти и входит в систему органов ис-



полнительной власти. В районах исполнительную власть осуществляют префекты районов, в областях – префекты областей, в Киеве и Севастополе – префект Киева и префект Севастополя. Префект области в то же время является префектом района, территория которого включает территорию областного центра. Префект Киевской области является одновременно префектом Киева [5].

Во Франции слово «префект» сегодня имеет два значения: функция (высший представитель государства на уровне департамента или региона) и ранг или специализация, которая разделяется на несколько классов с развитием карьеры. Таким образом, префект как член корпуса префектуры может быть назначен для осуществления разных функций (например, председателем государственной компании, председателем подразделения министерства, менеджером проектов и тому подобное). Некоторые из них нанимаются на должность генерального директора администрации председателями советов регионов или департаментов. На должность префекта департамента или региона назначаются указом Президента Французской Республики в Совете министров. Их должности определяются правительством, которое может назначить или освободить префекта *ad nutum* (без предупреждения) [7; 9].

Важно, что создание института префекта во Франции определяется ст. 72 Конституции Французской Республики, согласно которой префект представляет государство и каждого из членов Правительства Франции, осуществляет политику Правительства Франции, а в круг его обязанностей входит защита национальных интересов, административный контроль и контроль за выполнением законов. Префект является руководителем всех государственных служб в департаменте или регионе, за исключением правосудия, обороны и образования, координирует деятельность субпрефектов, утверждает назначение и дает оценку работы территориальных представителей разных министерств, а также несет всю ответственность за общественный порядок (беспорядки, манифестации) и общественную безопасность. Для этого в его распоряжении находятся силы правопорядка (полиция и жандарме-

рия), а также спасательные службы. Кроме того, префект является чиновником высшего ранга, который назначается Президентом Французской Республики на Совете Министров [7; 8; 9; 11; 12].

Как отмечает Ю. Ганушак, между префектом региона и префектом департамента нет иерархии. Однако существует правило: старший по званию – старший по возрасту. Префектом региона обычно назначается лицо, которое уже было префектом департамента. На сегодня во Франции существуют 256 префектов, из них 126 находятся на должностях префектов, а остальные – на других должностях в правительстве [7].

Тем не менее в течение длительного времени во Франции существовали лишь разрозненные положения относительно статуса префектов. Ситуация изменилась после Второй мировой войны и создания Национальной школы администрации (*Ecole Nationale d'administration*, далее – ENA). С этого времени префекты назначались из числа высших государственных служащих Министерства внутренних дел Франции (*administrateurs civils*) сначала в качестве прикомандированных работников, а уже потом получали подтверждение в своих новых функциях. В 1964 г. были опубликованы первые полноценные описания карьеры префектов и супрефектов (два постановления правительства, которые до сих пор действуют с некоторыми изменениями, внесенными позже). Эти реформы укрепили профессиональный статус префектов как высших государственных служащих [9].

В Украине статус префекта определяется проектом Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)» и проектом Закона Украины «О префектах» [4; 5], согласно которым префект является государственным служащим, который не принадлежит к политическим должностям. Это значит, что назначение на должность и освобождение от должности префекта не зависит от вступления на пост Президента Украины, прекращения выполнения им полномочий, а также формирования нового состава Кабинета Министров Украины, сложения им своих полномочий либо его отставки.

Предусмотрено, что префекта назначает на должность и освобождает от должности по предоставлению Кабинета Министров Украины Президент Украины. Поэтому префекты являются ответственными перед Президентом Украины, подотчетными и подконтрольными Кабинету Министров Украины и ежегодно отчитываются перед ними [4; 5].

Кроме того, в соответствии с проектом Закона Украины «О префектах» назначение префектов осуществляется из кадрового резерва, который формируется по результатам открытого конкурса в порядке, определенном законом о государственной службе. Срок полномочий префекта на должности не должен превышать больше трех лет и предусматривает обязательную ротацию. На должность префекта области может быть назначено лицо, которое состояло в должности префекта района как минимум в трех районах и общей длительностью не менее 6 лет [5].

В то же время в проекте Закона Украины «О префектах» не предусмотрены нормы относительно требований к префектам (требования относительно возраста, образования, опыта работы), в частности, требований к кандидатам для назначения на должность префекта района, области, городов Киева и Севастополя и супрефектов. Не предусматриваются также нормы относительно подготовки префектов (общей подготовки, стажировки, повышения квалификации) и места, где это должно осуществляться.

В частности, во Франции на сегодняшний день большинство префектов являются выпускниками ENA. В соответствии с положением треть членов корпуса могут свободно назначаться правительством, также не из числа управленцев. Однако на практике эта процедура применяется для того, чтобы обеспечить большую мобильность в рамках государственной службы, поэтому члены других корпусов высших уровней государственной службы, как правило, назначаются префектами путем применения этой процедуры, но они, как правило, являются также выпускниками ENA. Тем не менее есть случаи, когда люди с другим опытом также назначаются префектами (например, прежние лидеры профсоюзов) [9].



Для Украины важно учитывать, что во Франции подготовка префекторального корпуса осуществляется в ENA и предусматривает ознакомление с теорией (курсы по основным политическим направлениям развития страны, антикризисному управлению, основам менеджмента, коммуникациям и ведению переговоров, профессиональной этике и так далее) и получение практических навыков, в том числе путем прохождения соответствующей стажировки, во время которой они добывают практические знания и навыки действий в кризисных ситуациях. Кроме того, во время учебы применяются интерактивные формы и методы обучения (коллективная работа, составление делового документа, ролевые игры, практические занятия и тому подобное). Повышение квалификации префекторального корпуса осуществляется в Центре высших студий МВД (подготовка по менеджменту, информационным и коммуникационным технологиям и тому подобное), в ENA – для высших управленцев, а также в Национальном институте высших студий в сфере безопасности и юстиции.

Таким образом, учитывая французский опыт, подготовка префектов в Украине может также осуществляться в Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Рассматривая французскую модель, одним из наиболее интересных элементов для Украины считаем взаимосвязь органов местного самоуправления и префектов (региональных «надзирателей»), которые являются представителями государства на местах. Так, префекты наделяются полномочиями оспаривать решения органов местного самоуправления, которые выходят за пределы их компетенции или противоречат законодательству. Однако до 1982 г. префекты имели слишком сильные полномочия (например, право запрещать и отменять акты органов местного самоуправления своим единоличным решением, то есть без обращения в суд) [13, с. 5].

В проекте Закона Украины «О префектах» предусмотрено, что префект на территории соответствующей административно-территориальной единицы выполняет такие функции: 1) осуществляет надзор за соблюде-

нием Конституции и законов Украины органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления; 2) координирует деятельность территориальных органов министерств и других центральных органов исполнительной власти, осуществляет надзор за соблюдением ими Конституции и законов Украины; 3) обеспечивает выполнение государственных программ; 4) направляет и организует деятельность территориальных органов центральных органов исполнительной власти и их взаимодействие с органами местного самоуправления в условиях правового режима военного или чрезвычайного состояния, зоны чрезвычайной экологической ситуации, а также угрозы либо возникновения чрезвычайной ситуации соответствующего уровня [5].

Предусмотрено также, что префект останавливает действие актов местного самоуправления по мотивам их несоответствия Конституции или законам Украины с одновременным обращением в суд [5].

Для организационного, экспертно-аналитического, правового, информационного и материально-технического обеспечения деятельности префектов создаются секретариаты префектов, которые являются юридическими лицами публичного права. По решению Кабинета Министров Украины на территориях, которые входят в состав района, могут создаваться территориальные подразделения секретариата префекта района [5].

Выводы. Таким образом, европейский опыт проведения децентрализации власти и реформирования местного самоуправления, в частности создание института префектов на примере Франции, может быть полезным для Украины, способствовать обеспечению эффективности таких реформ и поможет избежать ошибок в их проведении.

На сегодня сделаны определенные шаги для создания правовой базы функционирования в Украине института префектов, который будет способствовать децентрализации власти и реализации конституционной реформы. Однако в проекте Закона Украины «О префектах» не предусмотрены требования к кандидатам для назначения на должность префекта района, области, городов Киева и Севастополя и су-

префектов (требования относительно возраста, образования, опыта работы); не предусматриваются также нормы относительно подготовки префектов (общей подготовки, стажировки, повышения квалификации) и места, где это должно осуществляться. Это должно стать основой для дальнейшей разработки соответствующих подзаконных актов.

Список использованной литературы:

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.

2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 6.

3. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 41.

4. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

5. Про префектів : проект Закону України (станом на 16 листопада 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukray>.

6. Ворона П. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів: досвід для України / П. Ворона [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fwww.kbuapa.kharkov.ua%2Ffe-book%2Fdb%2F2008-2%2Fdoc%2F5%2F13.pdf&name=13.pdf&lang=uk&c=56ab24b46dc0>.

7. Ганущак Ю. Префекты: уроки Франции для Украины / Ю. Ганущак, І. Чипенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 44 с.



8. Грובה В. Система місцевого самоврядування Франції: досвід для України / В. Грובה // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – Вип. 32. – Т. 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.32/part_1/26.pdf.

9. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану (м. Страсбург, 17 вересня 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>.

10. Скороход О. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України / О. Скороход // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4(9). – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/9/21.pdf>.

11. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-укл. Л. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 56 с.

12. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : [практ. посібник] / А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 120 с.

13. Французи поділилися практикою успішної децентралізації // Голос України. – 2015. – № 206(6210). – С. 5.

СМЕШАННАЯ ФОРМА ВИНЫ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН

Олег ПУШКАР,
соискатель

Национальной академии прокуратуры Украины

Summary

The article investigates this category of criminal law as a mixed form of guilt. This notion is analyzed in the context of the criminal law of the countries, that at one time were part of the Soviet Union, in connection with what their legal systems have a certain similarity between themselves. Determined the overall trend of these countries a relatively consolidation of the normative provisions, which relate to of diverse aspects of the mixed form of guilt. Also are designated differences in these countries, a relatively of the normative provisions of fixing, which relate to of diverse aspects of the mixed form of guilt. The shown are positive moments criminal legislation post-Soviet countries in a mixed form of the guilt.

Key words: post-Soviet countries, criminal legislation, form of the guilt, mixed form of the guilt.

Аннотация

В статье исследуется такая категория уголовного права, как смешанная форма вины. Данное понятие проанализировано в контексте норм уголовного законодательства тех стран, которые в свое время входили в состав Советского Союза, в связи с чем их правовые системы несколько похожи между собой. Определена общая тенденция этих государств относительно нормативного закрепления положений, которые касаются разносторонних аспектов смешанной формы вины. Также обозначены различия данных стран относительно нормативного закрепления положений, которые касаются разносторонних аспектов смешанной формы вины. Указаны положительные моменты уголовного законодательства постсоветских стран в части регулирования смешанной формы вины.

Ключевые слова: постсоветские страны, уголовное законодательство, форма вины, смешанная форма вины.

Постановка проблемы. Любое изменение законодательства должно быть направлено на улучшение порядка урегулирования отношений в обществе. В то же время чтобы понять, какой порядок урегулирования общественных отношений будет наилучшим, необходимо знать соответствующие позиции не одной, а нескольких правовых систем. Лишь таким способом можно определить и внедрить идеальную модель урегулирования общественных отношений в той или иной сфере деятельности государства, его общества.

Актуальность темы исследования. Изучение проблематики смешанной формы вины было бы неполным без использования зарубежного опыта как в сфере науки, так и в сфере законодательства, поскольку бесспорным является тот факт, что зарубежное законодательство может содержать положения, которые могут и должны быть имплементированы в отечественное

уголовное законодательство с целью его усовершенствования. Особенно это касается смешанной формы вины, поскольку на законодательном уровне Украины оно еще не внедрено, хотя широко используется в других странах.

Состояние исследования. Анализ уголовного законодательства зарубежных стран относительно смешанной формы вины остается не до конца исследованным вопросом. Хотя определенные выводы относительно рассматриваемого нами вопроса делали такие ученые, как Д.А. Безбородов, С.В. Векленко, Б.С. Волков, Л.Д. Гаухмана, Ю.А. Демидов, В.Т. Квашис, В.А. Нерсесян и другие, на сегодняшний день отсутствует комплексное исследование смешанной формы вины исключительно по законодательству постсоветских стран.

Целью и задачей статьи является обработка положений уголовного законодательства постсоветских стран относительно смешанной формы вины,