

**ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ УПРАВЛІНСЬКИЙ ДОСВІД**

Анотація

У статті розкриті теоретичні засади розвитку інституту префекта на регіональному рівні в контексті європейського управлінського досвіду за сучасних умов реформування системи публічного управління в Україні. Досліджені теоретичні аспекти управління суб'єктом місцевого розвитку в країнах з різним рівнем ринкових відносин. Вибір європейського напрямку розвитку та відхід від догм пострадянського періоду вимагає від незалежної України становлення ефективної моделі державного управління, що зумовлює зміну як вже існуючих її інститутів, так і створення нових. Формування новітнього для України інституту префекта саме й зумовлено проведенням сучасного реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Метою статті є теоретичне дослідження, співставний аналіз європейського досвіду, обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо формування та запровадження інституту префекта в системі публічного управління України.

Наукова новизна. Полягає в уточненні сутності базових понять дослідження, зокрема «інститут представництва держави», «префект», «територіальне управління» та співставному дослідженні аспектів формування інституту представництва держави на регіональному та місцевому рівнях у Франції, Італії, Німеччині, Іспанії, Румунії та Польщі. В роботі розкриті функції та особливості організації діяльності префектів у європейських державах і проаналізовані функції та повноваження місцевих державних адміністрацій. Досліджені передумови для запровадження в Україні дієвого інституту префекта.

Висновки. Дослідження свідчить, що управління європейськими територіями в країнах з різним рівнем розвитку ринкових відносин здійснювалось як з посиленням централізації, так і з достатньою помітною децентралізацією публічної влади; розгляд європейського досвіду щодо організації діяльності префекта показує тенденцію саме до послаблення ролі його безпосереднього впливу на місцеве самоврядування із залишенням функцій контролю за дотриманням законності.

Модифікація інституту представництва держави на регіональному та місцевому рівнях (інститут префекта) в країнах з різним рівнем розвитку ринкових відносин, а у певній мірі навіть й з часів XIX сторіччя до сучасних умов довело, що на європейських теренах функціонує ефективний інститут (механізм) управління – префектура. Із використанням цього дієвого інституту існує розвинена та ефективна система управління територіями, що постійно вдосконалюється за умов суспільних змін і підвищення якості життя європейського населення.

Ключові слова: інституційний розвиток, регіональне управління та адміністрування, інститут префекта, управлінський і європейський досвід, місцевий рівень.

FORMATION OF THE PREFECT INSTITUTE AT THE REGIONAL LEVEL: EUROPEAN MANAGEMENT EXPERIENCE

Abstract

The article reveals the theoretical principles of the development of the Prefect Institute at the regional level in the context of European management experience under the current conditions of reforming the system of public administration in Ukraine. The theoretical aspects of management of the subject of local development in countries with different levels of market relations are researched. The choice of the European direction of development and the departure from the dogmas of the post-Soviet period requires the emergence of an independent model of state governance from independent Ukraine, which causes the change of both its existing institutions and the creation of new ones. The formation of the newest institution for the prefect in Ukraine is precisely due to the ongoing reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine.

Scientific novelty. It consists in clarifying the essence of the basic concepts of the study, in particular, the «institution of state representation», «prefect», «territorial administration» and the comparative study of aspects of the formation of the institution of state representation at the regional and local levels in France, Italy, Germany, Spain, Romania and Poland. The paper reveals the functions and peculiarities of the organization of prefect activity in European countries and analyzes the functions and powers of local state administrations. The prerequisites for the introduction of an effective Prefect Institute in Ukraine are explored.

Conclusions. The study shows that the management of European territories in countries with different development of market relations was carried out both with increased centralization and with a fairly noticeable decentralization of public authority; the consideration of European experience in the organization of the prefect's activity shows the tendency to weaken its role of direct influence on local self-government, with the abandonment of functions of control over observance of legality.

Modification of the institute of state representation at the regional and local levels (Prefect Institute) in countries with different levels of development of market relations, and to a certain extent, even from the nineteenth century to the present conditions, it has proved that an effective institute (management mechanism) – prefecture. Using this effective institute, there is a well-developed and effective system of management of territories, which is constantly upheld in the conditions of social changes and improving the quality of life of the European population.

Key words: institutional development, regional administration and administration, prefect institute, managerial and European experience, local level.

Постановка проблеми. Звернення до тлумачного словника сучасної української мови свідчить, що поняття «префект» має чотири значення: - у стародавньому Римі – особа, що обіймала військову, адміністративну або судову посаду; - урядовий чиновник (зокрема у Франції), що очолює управління в адміністративно-територіальній одиниці (департаменті); - начальник міської поліції; - у дореволюційній Росії – інспектор духовної семінарії (з часів Петра I) [1, с. 286].

Зробимо дослідження використання такої категорії в країнах з різним рівнем розвитку ринкових відносин, зокрема в європейських країнах, де питання управління та регулювання місцевого розвитку досягли певних результатів і сформовані позитивні шляхи та механізми вирішення проблем на

регіональному та місцевих рівнях, зокрема в діяльності префектів.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Відзначимо, що висвітленню діяльності префекта у деяких зарубіжних країнах присвячено без перебільшення більше сотні наукових статей, дисертацій та монографій тощо. Але, у одній із перших на теренах нашої держави праць, як результату багаторічної роботи експертів Програми сприяння парламентові України над аналізом тенденцій розвитку місцевого самоврядування в різних країнах світу тощо, зазначається, що у Франції інститут префектів, заснований ще Наполеоном [2, с. 70]. Зокрема, префект – державний службовець дуже високого рівня, що перебуває у складі префекторального корпусу, професійно підготовлений, який

пройшов підготовку в Національній школі адміністрування та призначається указом Президента, попередньо схваленим на засіданні Ради Міністрів Франції [2, с. 70].

Інституціонально-правові аспекти державного управління, у т.ч. й інституту префекта, досліджували такі вчені: В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, В.Є. Воротін, В. Б. Гройсман, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, Ю. С. Шемшученко та інші.

Незважаючи на значну кількість наукових праць щодо діяльності державних органів виконавчої влади та формування місцевого самоврядування та їх взаємовідносин, конкретно зазначена тема не була предметом окремого дослідження, що й зумовило актуальність цієї статті.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та порівняльний аналіз дієвого європейського управлінського досвіду (функціонування інституту префекта) та розробка практичних рекомендацій щодо формування і запровадження такого інституту в системі публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Окремі експерти, зокрема А. В. Панов, так характеризують окреслену проблему: «В регіоні (територіальній одиниці) діє представник президента та французького уряду – префект, який очолює утворену при ньому префектуру. Слід зауважити, що префект регіону виконує подвійну роль – він одночасно є також префектом департаменту (територіальної одиниці другого рівня), в якому знаходиться столиця регіону. Таким чином, префект регіону виконує функції префекту столичного департаменту в звичному режимі, а також наділений наглядовими та координаційними функціями по відношенню до префектів решти департаментів» [3, с. 12, 15, 59].

Повноваження префекта можна поділити на 3 групи: а) політичні – представництво уряду в департаментах, інформування його про стан справ, а також нагляд за дотриманням законності; б) адміністративні – координація роботи державних відомств, оперативне керування пожежною службою, керівництво поліцією та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування; в) соціально-економічні – виконання урядових програм на рівні департаментів [4, с. 45–46].

Зокрема, у Франції, де префект є главою всієї системи державної адміністрації в де-

партаменті, він: 1) наглядає за виконанням законів, указів і постанов Уряду та окремих міністрів; 2) приймає рішення нормативного характеру; 3) забезпечує підтримання громадського порядку; 4) здійснює адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун і передає на розгляд адміністративного суду незаконні, на його погляд, рішення територіальних колективів; 5) представляє державу у питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписує угоди від імені держави, а також представляє державу в органах правосуддя; 6) є розпорядником всіх державних видатків у департаменті і несе відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном, що належить державі у департаменті; 7) керує роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та є посередником у взаємовідносинах цих служб із центральними міністерствами [2, с. 71]. Також він в обумовлених випадках може здійснювати компетенції, що раніше належали департаментському префекту, як уповноважений уряду в департаменті. Йому для цього допомагають у департаменті генеральний секретар і, в разі потреби, уповноважені в округах представника держави [5, с. 48]. Як видно з наведених вище повноважень, префект є досить сильною фігурою і, незважаючи на прийняті у 80-х роках закони про децентралізацію влади, його повноваження значно зросли в частині керівництва місцевими службами міністерств, позбавившись занадто дрібної опіки над органами самоврядування [2, с. 71].

Так, з 1982 року префект втратив право контролю за рішеннями ради на предмет доцільності і хоча за префектом залишилось право контролю рішень на предмет законності, скасування незаконних рішень можливе лише адміністративним судом. Водночас, закон зобов'язує раду передавати прийняті нею рішення представнику держави, і рішення ради вважається таким, що вступило в дію, лише після передачі його префекту чи супрефекту і оголошення (опублікування, оприлюднення). Якщо префект вважає рішення незаконним, протягом двох місяців від дня одержання рішення він може звернутись до адміністративного суду для визнання рішення незаконним, або термінового призупинення виконання рішення до оста-

точного розгляду його судом [5, с. 62]. Крім цього згадується, що префект може тимчасово усунути мера від виконання обов'язків, пов'язаних із виконанням функцій держави, в разі неналежного їх виконання. До зазначеного слід додати, що у межах адміністративної реформи у Франції відбулися дії, що стосувалися: розширення субнаціональної автономії; скорочення функцій центрального уряду; ослаблення ролі префектів; створення автономного регіонального рівня [6, с. 208].

Варто відзначити, що В. С. Куйбіда окремо виділив, що й місцевому самоврядуванню, яке розуміється не тільки як форма децентралізації влади, але насамперед і як форма свободи окремої людини та суспільства в цілому, приділяється величезна увага в європейських державах. Так, у Франції місцеві територіальні громади мають великі можливості щодо вирішення своїх життєвих проблем на основі Закону «Про права і обов'язки комун, департаментів, регіонів». Держава контролює органи місцевого самоврядування лише у площині виконання законів та фінансової діяльності. Поряд з посадовими особами (префектами), яких призначають «зверху», населення регіону обирає свої представницькі органи, які формують уже власний виконавчий апарат. У містах, селищах і селах управління значною мірою визначається статутом територіальної громади [7, с. 60].

В Італії, як і у Франції, основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на префекта (**Il Prefecto**), який здійснює превентивний контроль за рішеннями місцевої влади. Не зважаючи на те, що в Республіці Італія запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників – префектів не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи «адміністративну опіку», не позбавляють їх відчуття господаря відповідної території [8, с. 12]. Зокрема, А. В. Панов зазначає, що «У провінціях також діють територіальні органи державної влади, для яких провінція є найнижчим рівнем у системі адміністративно-територіального устрою. До таких слід віднести префекта та очолювану ним префектуру, а також квестора і квесту-

ру відповідно. Компетенцією префекта, який представляє центральний уряд, є контроль за додержанням законодавства з боку місцевих органів самоврядування, посередництво між ними та урядом, а також координація діяльності територіальних органів державної влади. Квестор очолює територіальний підрозділ поліції держави і в цілому несе відповідальність за громадську безпеку; він підпорядковується префекту» [3, с. 51, 67].

В Іспанії, на відміну від двох попередніх держав, контрольні функції префектів над діяльністю органів місцевого самоврядування (тобто, наполеонівську сильну «префектурну» адміністрацію) було не тільки скасовано, але й демонтовано стару систему, оскільки Конституцією 1978 року проголошено новий суспільний устрій (Розділ VIII «Територіальна організація держави», Глава 1 «Загальні принципи»: статті 137–139, Глава 2 «Про місцеву адміністрацію»: статті 140–142, Глава 3 «Про автономні території»: статті 143–158), що забезпечив самоврядування на всіх рівнях [2, с. 101]. Так, в Іспанії контроль за діяльністю автономних співтовариств (областей) здійснюють (кожен у своїй галузі): Конституційний суд, Уряд (лише в частині делегованих повноважень), органи адміністративної юстиції та Рахункова палата [9].

У Німеччині, схоже з префектурою Франції, функціонує проміжний інститут контролю за додержанням законодавства місцевим самоврядуванням, а саме: територіальні підрозділи органів влади федеральних земель, що безпосередньо не впливають на нього здійснюючи окремі делеговані повноваження.

Відзначимо, що на сьогодні за моделлю адміністративного устрою Румунія нагадує Францію до проведення своєї адміністративно-територіальної реформи. В Румунії адміністративно-територіальна система має два рівні – муніципія і комуна та жудець (повіт), який виступає найбільшою адміністративно-територіальною одиницею. У Конституції Румунії, крім гл. III «Уряд» (ст. 101–109) є гл. V «Публічна адміністрація», де регулюються питання центральної спеціалізованої публічної адміністрації (діяльність міністерств, спеціалізованих органів, збройних сил, Верховної ради оборони країни, до місцевої публічної адміністрації віднесено комунальну та місцеву владу – виборчі місцеві

ради, повітові ради, префекти в повітах). Відповідно ч. 8 ст. 7 Закону №315 від 28 червня 2004 року «Про регіональний розвиток в Румунії» префекти в залежності від питань, які повинні обговорюватися (та без права голосу) можуть відвідувати засідання Рад регіонального розвитку. Також слід відзначити, що починаючи з 2006 року в Румунії проходить деполітизація інституту префекта, яка полягає в трансформації префекта від політичного діяча в професійного чиновника [11].

Цікавою для нас є також досвід урядового представника в адміністративно-територіальних одиницях Республіки Польща – воєводи. Згідно із Законом Республіки Польща від 23 січня 2009 р. «Про воєводу та державну адміністрацію у воєводстві» воєводу призначає та звільняє голова Ради Міністрів (уряду). Тобто, вже із самого порядку призначення можна говорити про чітку належність цього органу до системи виконавчої влади. Законом від 23 січня 2009 р. за воєводою закріплено статус представника Ради Міністрів у воєводстві; окрім цього, він визнається органом та очільником об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві, а також наглядовим органом за законністю діяльності одиниць територіального самоврядування. Реалізуючи компетенцію представника уряду у воєводстві, воєвода відповідає за виконання політики Ради Міністрів на підвідомчій йому території; забезпечує взаємодію всіх органів публічної адміністрації у випадку надзвичайних ситуацій і може давати доручення у цій сфері; відповідає за протипаводковий захист воєводства; має право вимагати від органів урядової адміністрації, які діють у воєводстві, поточну інформацію та пояснення, а також ознайомлюватися із справами, які вони ведуть; може призупинити адміністративні стягнення; репрезентує Раду Міністрів на державних урочистостях. Воєвода, як очільник об'єднаної урядової адміністрації, керує нею, координує, контролює її діяльність; забезпечує умови для ефективного функціонування; несе відповідальність за результати такої діяльності. Важливим засобом впливу воєводи вважаємо той факт, що бюджет об'єднаних одиниць є частиною бюджету воєводи. Діяльність структур необ'єднаної адміністрації будується на принципі централізації. Тому їх співпраця із воєводою полягає лише у погодженні проектів локальних нор-

мативних актів, що ними видаються, а також наданні річних звітів про їх діяльність [12].

Висновки. Таким чином, призначення та роль інституту представництва держави на регіональному рівні в загальному понятті є незмінним – це представлення інтересів держави у межах певної територіальної одиниці. Але якщо розглядати той чи інший відповідний інститут представництва держави на певному етапі його становлення та розвитку, то маємо ситуацію, коли мета його створення змінюється разом із тим, на які сфери він впливає, які має повноваження тощо. Як приклад, маємо збільшення контрольних наглядових та зменшення інших функцій у префекта порівняно з місцевими державними адміністраціями.

Модифікація інституту представництва держави на регіональному та місцевому рівнях в європейських державах і основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на префектів, які здійснюють превентивний контроль за рішеннями місцевої влади. Незважаючи на те, що в більшості європейських країн запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників – префектів не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи «адміністративну опіку», не позбавляють їх відчуття господаря відповідної місцевої території.

Досвід діяльності префекта у європейських країнах є корисним у процесі правового забезпечення децентралізації в Україні та розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Ткачук А. Ф., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: посібник. К.: Заповіт, 1997. 186 с.
3. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України: Монографія. Ужгород: ПП «АУТДОР-ШАРК», 2015. 126 с.

4. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень. К., 2011. 54 с. URL: <http://www.chito.in.ua/vzayemodiya-organiv-derjavnnoi-vladi-ta-miscevogo-samovryaduva.html> (Дата звернення: 12.01.2019).

5. Vorotin V. *Macroeconomic regulation in the conditions of global transformations: Monogr.* К.: UAPA, 2002. 392 p.

6. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник. К.: ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.

7. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. К.: МАУП, 2004. 432 с.

8. Шелепницька І. П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. К., 2009. 20 с.

9. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 153–160.

10. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / редкол.: Ю. Г. Барабаш та ін. Х.: Право, 2014. Вип. 28. 156 с.

11. Воротін В. Є., Романенко Є. А., Щокін Р. Г., Півоваров К. В. Впровадження організаційно-правових механізмів державного економічного управління: європейський досвід для України. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2018. № 3 (26). С. 368–376.

12. Мишчак І. М. Механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі (порівняльно-правовий аналіз). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 56–61.

References:

1. Busel, V. T. (Red.). (2005). *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukraïnskoi movy (z dod. i dopov.)*. К.; Irpin: VTF «Perun» [in Ukrainian].

2. Tkachuk, A. F., Ahranoff, R., Braun, T. (1997). *Mistseve samovriadvannia: svitovyi ta ukraïnskyi dosvid*. К.: Zapovit [in Ukrainian].

3. Panov, A. V. (2015). *Terytorialnyi ustroiï Frantsii ta Italii – uroky dlia Ukrainy*. Uzhhorod: PP «AUTDOR-ShARK» [in Ukrainian].

4. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. (2011). *Vzaiemodiia orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriadvannia u mezhakh novoi systemy terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini*. Kyiv. URL: <http://www.chito.in.ua/vzayemodiya-organiv-derjavnnoi-vladi-ta-miscevogo-samovryaduva.html> (Last accessed: 12.01.2019) [in Ukrainian].

5. Vorotin, V. (2002). *Macroeconomic regulation in the conditions of global transformations*. К.: UAPA.

6. Bakumenko, V. D. (2012). *Derzhavno-upravliniski rishennia*. К.: VPTs AMU [in Ukrainian].

7. Kuibida, V. S. (2004). *Pryntsypy i metody diialnosti orhaniv mistsevoho samovriadvannia*. К.: MAUP [in Ukrainian].

8. Shelepnytska, I. P. (2009). *Dosvid stanovlennia systemy mistsevoho samovriadvannia v Respublitsi Italiia ta yoho adaptatsiia dlia Ukrainy*. (Master's thesis). Kyiv [in Ukrainian].

9. Vorotin, V. E. (2017). Modernization of the sphere of education and science as an object of public administration: competitive advantages for Ukraine. *Scientific Papers of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 6, 153–160 [in Ukrainian].

10. Barabash, Yu. H. ta in. (Red.). (2014). *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriadvannia: zb. nauk. pr.*, Vyp. 28. Kh.: Pravo [in Ukrainian].

11. Vorotin, V. Ye., Romanenko, Ye. A., Shchokin, R. G., Pivovarov, K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for Ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), 368–376 [in Ukrainian].

12. Myshchak, I. (2016). *Mekhanizmy kontrolyu hromady za diyal'nistyu deputativ mistsevykh rad v Ukraini ta Pol'shchi (porivnyal'no-pravovyy analiz)*. *Scientific Papers of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, 56–61.

Стаття надійшла до редакції 28 березня 2019 р.