

СЛОВО МОЛОДИМ ВЧЕНИМ

УДК 342.25

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-125-129

Гейко Анна Валеріївна,
студентка II року навчання (ОР «магістр») спеціальності 081 Право
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
e-mail: dem4encko.anyuta@ukr.net

Мілова Тетяна Миколаївна
кандидат юридичних наук, доцент, в.о. завідувача
кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
e-mail: tmiiovanik@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1480-6772>

**ВИНИКНЕННЯ ТА РОЛЬ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА В КОНТЕКСТІ
«ФОРМУЛ» ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН**

Стаття присвячена дослідженню інституту префекта, його виникнення, становлення та призначення. Проаналізовано роль префектури як інституту правового регулювання та як моделі на місцях в аспекті «формул», які існують в європейській практиці.

Досліджено доктринальні підходи до поняття «префект». З'ясовано, що походження терміну сягає Стародавнього Риму, в якому дана посадова особа очолювала окремий підрозділ адміністрації, суду чи армії.

Визначено, що в сучасному розумінні термін «префект» має два значення, а саме: як вищий представник держави на рівні департаменту або регіону (функція) та як ранг (спеціалізація), що поділяється на декілька класів з розвитком кар'єри.

Для більш детального розуміння поняття «префект» перелічено та охарактеризовано його функції, а саме: політичні, адміністративні та соціально-економічні. Політичний напрямок діяльності префекта передбачає представництво уряду в департаментах та регіонах, інформування його про стан справ, нагляд за дотриманням законності. Адміністративні функції передбачають координацію роботи державних відомств, оперативне керування пожежною службою, керівництво поліцією та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Соціально-економічний аспект діяльності префекта спрямований на виконання урядових програм на рівні департаментів та регіонів.

У дослідженні зосереджено увагу також на «формули» запровадження інституту префектури. Проаналізовано французьку, італійську, іспанську та польську «формули» запровадження інституту префектури. Окреслено їх значення та досвід для відповідних країн.

Зуважено, що природа походження префектів як державних представників в проаналізованих країнах передбачає втілення виконавчої влади на місцях, має спільний порядок призначення та конституційне закріплення.

Ключові слова: префект, префектура, децентралізація, органи місцевого самоврядування, державне управління.

Heiko A., Milova T. THE EMERGENCE AND SIGNIFICANCE OF THE INSTITUTION OF THE PREFECT IN THE CONTEXT OF «FORMULAS» OF EUROPEAN COUNTRIES

The article is devoted to the study of the institution of the prefect, its origin, formation and appointment. The role of the prefecture as an institution of legal regulation and as a model on the ground in terms of «formulas» that exist in European practice is analyzed.

Doctrinal approaches to the concept of «prefect» are studied. It is found that the origin of the term dates back to ancient Rome, in which the official headed a separate unit of the administration, court or army.

It is defined that in the modern sense the word «prefect» has two meanings, namely: as a senior representative of the state at the departmental or regional level (function) and as a rank (specialization), which is divided into several classes with career development.

For a more detailed understanding of the concept of «prefect», its functions are listed and characterized, namely: political, administrative and socio-economic. The political direction of the prefect's activity involves representing the government in departments and regions, informing it about the state of affairs, and supervising the rule of law. Administrative functions include coordinating the work of government agencies, operational management of the fire service, police management and control over the activities of local governments. The socio-economic aspect of the prefect's activities is aimed at implementing government programs at the departmental and regional levels.

The study also focuses on the «formulas» for the introduction of the prefecture. The French, Italian, Spanish and Polish «formulas» for the introduction of the prefecture institute are analyzed. Their significance and experience for the respective countries are outlined.

It is noted that the nature of the origin of prefects as state representatives in the analyzed countries provides for the implementation of executive power on the ground, has a common order of appointment and constitutional consolidation.

Key words: prefect, prefecture, decentralization, local self-government bodies, public administration.

Постановка проблеми. На сучасному етапі модернізації системи державного управління в Україні важливим напрямом трансформації державотворення стає організація діяльності органів місцевого самоврядування в рамках децентралізації влади. Ефективність та дієвість даних органів має стати головними умовами для забезпечення стабільності в суспільстві і слугувати подальшому розвитку України. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дає змогу при збереженні держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звзвити сферу впливу держави на суспільство.

Водночас питання реформування державного управління завжди позначаються високим ступенем дискусійності та відсутності єдиної точки зору щодо того, наскільки ефективним в Україні може бути запровадження префектур замість місцевих державних адміністрацій. Інститут префекта – це одне з головних та найбільш суперечливих нововведень в рамках складових реформи децентралізації. Процес децентралізації в Україні передбачає трансформацію системи місцевого самоврядування як інституту народовладдя, визначення ряду нових завдань. На перший план постають спроби ефективного вирішення проблем взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою. Тому дуже важливо при реформуванні враховувати позитивний зарубіжний досвід, ретельного його дослідити та ефективно адаптувати до українських реалій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковим підґрунтям для дослідження означеної теми стали праці вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як: О.В. Батанов, О.М. Бровко, С.Й. Вовканич, П.В. Ворона, В.А. Гошовська, В.В. Гуржій, І.В. Дробуш, В.С. Куйбіда, О.Ю. Лялюк, О.В. Марцеляк, А.В. Панов, С.В. Сюта, А.Ф. Ткачук та інші. На сьогоднішній день тематика виникнення, становлення та розвитку інституту префектури залишається не достатньо дослідженою. В Україні ідея запровадження такого контролюючого органу перебуває ще на стадії схвалення. У зв'язку з цим, дана проблема потребує більш глибокого дослідження та розробки, чим і зумовлена тема й мета статті.

Метою статті є дослідження понять «префект» та «префектура», особливостей їх виникнення, а також становлення інституту державного представництва в контексті «формул», які існують в практиці окремих європейських країн.

Виклад основного матеріалу дослідження. Запровадження різноманітних концепцій щодо реформування місцевого самоврядування залежало від особливостей розвитку певної країни та обраної загальної моделі управління. Реформи, які відбувалися з кінця ХХ – початку ХХІ століття в європейських країнах мали послідовний та узгоджувальний характер, вони були спрямовані на децентралізацію та деконцентрацію владних відносин. Також вони були пов'язані з удосконаленням діяльності управлінських структур, оптимізацією та раціоналізацією діяльності органів місцевого самоврядування, спрямуванням на ефективне та оперативне вирішення питань місцевого значення, включення громадян в процеси прийняття рішень на місцевому рівні. Досвід діяльності префекта у зарубіжних країнах є корисним у процесі правового забезпечення децентралізації в Україні та розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

З початку реформи децентралізації і до сьогодні в Україні тривають бурхливі дискусії щодо державного представника на місцях, оскільки його створення передбачає заміну державних адміністрацій, що спричиняє низку питань в експертних колах [7].

Вважаємо за необхідність, більш детально дослідити поняття «префекта» та моделі префектури на місцях в контексті «формул», які існують в окремих європейських країнах.

Походження терміну префект (лат. praefectus – «керівник», «начальник») сягає Стародавнього Риму, де дана посадова особа очолювала окремих підрозділ адміністрації, суду чи армії. Також окреме місце займав префект міста – заступник консула або імператора в Римі [1, с. 115].

Префект мав вагоме значення у часи пізньої античності. Ця служба пережила розпад Західної Римської імперії і проіснувала до ХІІІ століття у Константинополі та до ХV століття у більш чи менш формалізованій формі у Римі [1, с. 117].

У сучасному значенні посада префекта вперше була заснована у Франції 1802 року. Французькі префекти здійснювали адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоуправління та місцевого управління в департаментах. Інститут префектів був ліквідований у 1982 р. Їх замінили комісари республіки. У 1989 р. декретом уряду Франції відновлено вживання цього посадового терміна (поряд із терміном «комісар республіки»). У Франції є також посада префекта поліції Парижа [5, с. 204].

У Румунії префекти призначаються урядом у кожний повіт і муніципалітет Бухарест. Вони керують роботою відповідних місцевих служб міністерств і відомств, можуть опротестувати в органах адміністративної юстиції акти органів місцевого самоуправління, зупиняти їх дію.

З 1991 року посада префекта запроваджена в Російській Федерації. У Москві, зокрема, префекти – це посадові особи системи міської адміністрації, керівники відповідних територіальних одиниць, які здійснюють управлінські функції в адміністративних округах столиці й за посадою входять до складу уряду міста, що призначаються і звільняються мером Москви. У Ватикані – особа, що очолює конгрегацію (департамент, міністерство) [3, с. 112].

У словнику з конституційно-правової термінології, зокрема П.П. Шляхтун, розглядає поняття «префект» у трьох значеннях:

- у деяких країнах (Франція, Румунія та ін.) представник уряду в адміністративно-територіальних одиницях;
- у Москві префект адміністративного округу;
- у Бразилії головна посадова особа органів місцевого управління і самоврядування в муніципалітетах [6, с. 417].

На думку С.Й. Вовканича, префект – це координатор, який є сполучною ланкою між органами самоврядування та урядом, оскільки, «віддати в нинішній ситуації владу на місця просто може стати загрозою територіальній цілісності для будь-якої країни» [2, с. 20].

Найбільш обґрунтовану та розширену характеристику терміна «префектура» дає дослідник А.М. Шинкарьов. Зокрема, «префектура» (лат. praefectura – начальствування, командування, управління провінцією):

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 [5, с. 201].

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.ІІ.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) [5, с. 202].

4. У Японії – основна адміністративно-територіальна одиниця.

5. У Російській Федерації – органи місцевої виконавчої влади, утворені в 1991 р. в Москві та низці інших міст.

6. Апостольська префектура – територіальна одиниця в країнах, де католицька церква здійснює місіонерську діяльність. Її очолює префект – прелат.

7. Префектура з економічних справ Святого Престолу – міністерство фінансів держави Ватикан [5, с. 203].

На теперішній час, більшість дослідників стверджують, що термін «префект» має два значення: 1) це функція: вищий представник держави на рівні департаменту або регіону; 2) це ранг (спеціалізація), що поділяється на декілька класів з розвитком кар'єри. Тобто, префект як член корпусу префектури може бути призначений для здійснення різних функцій: наприклад, головою державної компанії, головою підрозділу міністерства, менеджером проектів тощо. Деякі з них також наймаються як генеральні директори адміністрацій головами рад регіонів або департаментів [2, с. 28].

Для більш детального розуміння ролі та повноважень префекта, необхідно проаналізувати його функції за такої моделі. Функції префекта, як вірно зазначає С.В. Сютя, включають три складові, а саме: політичні, адміністративні та соціально-економічні [4, с. 152]. Перші з них передбачають представництво уряду в департаментах та регіонах, інформування його про стан справ, а також нагляд за дотриманням законності. Другі – координацію роботи державних відомств, оперативне керування пожежною службою, керівництво поліцією та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Останні спрямовані на виконання урядових програм на рівні департаментів та регіонів.

Даний інститут був трансформований Наполеоном Бонапартом у французьку модель законом від 17 лютого 1800 року. На той час у Франції відбувалися перші спроби започаткування децентралізації та були створені округи. Префекти були так звані «імператорами в мініатюрі» та єдиною центральною владою в окрузі. З модернізацією французької державності в префекта поступово з'явилися політичні та соціально-економічні функції. Вони стають провідниками державної політики на місцях. Це була так звана перша «формула» започаткування інституту префектури [4, с. 153].

Слід зазначити, що започаткована французька модель інституту префектури мала свій розвиток не лише у Франції, а й вплинула на інші європейські країни, наприклад, як Італія та Іспанія.

Наступною «формулою» префекта є італійська. У даній країні префект (prefetti – представник уряду) існує лише на середньому рівні (у провінціях). Він є представником інтересів Уряду, здійснює контроль за додержанням законів з боку органів місцевого самоврядування та координує діяльність територіальних органів державної влади [3, с. 115]. При цьому, він є головним органом влади в провінції з питань

громадського порядку та безпеки, має право віддавати команди і координувати всі відповідні служби та розпоряджатися силами поліції. Інститут префектури був створений Консульством Наполеона 1802 року на основі Франції: префекти на рівні департаментів та супрефекти на рівні районів.

Третьою «формулою» становлення префектури є іспанська. Вона також походить від «наполеонівської» моделі, проте зазнала значних трансформацій, оскільки в Іспанії контрольні функції префектів над діяльністю органів місцевого самоврядування було скасовано. Представників держави називали «цивільними губернаторами», оскільки до складу їх повноважень входили функції громадського порядку в провінціях. За урядовими делегатами залишили сферу громадського порядку. Після реформи та прийняття чинної Конституції 1978 року префекти в провінціях отримали назву «урядові делегати». Він існує на середньому рівні (у провінціях) і призначається Урядом [4, с. 152].

Особливу увагу, на нашу думку, слід приділити польській «формулі» префекта. У Польщі термін для посади державного представника має дещо інше походження, оскільки воєвода (wojewoda) означає – «той, хто веде воїнів». На початку це були керівники військових загонів, дружин, тощо. Із середини XIV ст. воєводи були учасниками Королівської ради, з 1493 року у Речі Посполитій уряд воєводи забезпечено мав місце у Сенаті (сенатор) [1, с. 116]. Поступово функції воєвод зменшувались, зокрема військова функція була зведена до доведення посполитого руйнування шляхти до місця її зібрання. З адміністративних функцій були залишені головування на сеймиках, нагляд за містами, встановлення цін на товари, контроль за мірами ваги, розміру, об'єму. У сучасному вигляді посада воєводи існує фактично з 1999 року із закінченням реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади в Польщі [5, с. 203].

Посада воєводи існує лише не верхньому, тобто на регіональному рівні управління. Варто зазначити належність цього органу саме до системи виконавчої влади. За воєводою закріплено статус представника Ради Міністрів у воєводстві, він визнається органом та очільником об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві, а також наглядовим органом за законністю діяльності одиниць територіального самоврядування [1, с. 117]. Очевидно, що на відміну з попередніми державами, воєвода в Польщі несе найбільш політичну місію.

Висновки. У результаті проведеного дослідження встановлено, що інститут префекта – це представництво виконавчої влади, яке задає стратегічний вектор і має функцію нагляду. Походження терміну сягає Стародавнього Риму, в якому дана посадова особа очолювала окремий підрозділ адміністрації, суду чи армії. В сучасному розумінні слово «префект» має два значення, а саме: як функція (вищий представник держави на рівні департаменту або регіону та як ранг (спеціалізація), що поділяється на декілька класів з розвитком кар'єри. Префект наділяється такими функціями як: політичні, адміністративні та соціально-економічні.

Природа походження державних представників в проаналізованих країнах доводить, що всі вони є втіленням виконавчої влади на місцях, мають спільний порядок призначення – урядом, конкурсна основа зайняття посади. Конституційного закріплення цього інституту не має лише Іспанія. На відміну від Франції, Італія та Іспанія мають префектів на середньому рівні управління (провінції) для забезпечення балансу між регіональними автономіями, місцевою владою та державою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бровко О. М. Виникнення та функціонування інституту префекта в європейських країнах на прикладі Польщі (досвід для України). *Evropský politický a právní diskurz*. 2015. Sv. 2 Vyd. 6. С. 113 – 118.
2. Вовканич С. Й. Префекти в системі децентралізації влади: новий інститут, модерна інституція (організація) чи розвиток в Україні неінституціоналізму. *Регіональна економіка*. 2016. № 2. С. 18 – 33.
3. Ворона П. В. Зарубіжний досвід діяльності префектур та українські реалії (уроки для України). *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія : Державне управління*. 2016. № 1. С. 111 – 118.
4. Сютя С. В. Децентралізація влади як фактор зміцнення самостійності регіонів та забезпечення їх самодостатності. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2017. № 4. С. 145 – 156.
5. Шинкарьов А. М. Формування інституту префекта на регіональному рівні: європейський управлінський досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 200 – 205.
6. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. Київ, Либідь. 2005. 568 с.
7. Хруц В. Префекти: хто візьме відповідальність за новий інститут влади. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/691819.html> (дата звернення: 08.10.2021).

REFERENCES:

1. Brovko O. M. (2015) Vynyknnennia ta funktsionuvannia instytutu prefekta v yevropeiskykh krainakh na prykladi Polshchi (dosvid dlia Ukrainy). [The emergence and functioning of the institution of prefect in European countries on the example of Poland (experience for Ukraine)] *Evropský politický a právní diskurz*. Sv. 2 Vyd. 6. S. 113 – 118. [in Czech].
2. Vovkanych S. Y. (2016) Prefekty v systemi detsentralizatsii vlady: novyi instytut, moderna instytutsiia (orhanizatsiia) chy rozvytok v Ukraini neoinstytutsionalizmu. [Prefects in the system of decentralization of power: a

new institution, a modern institution (organization) or the development of neo-institutionalism in Ukraine]. *Rehionalna ekonomika*. № 2. S. 18 –33. [In Ukrainian].

3. Vorona P. V. (2016) Zarubizhnyi dosvid diialnosti prefektur ta ukraïnski realii (uroky dlia Ukrainy). [Foreign experience of prefectures and Ukrainian realities (lessons for Ukraine)] *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy. Seriya : Derzhavne upravlinnia*. № 1. S. 111 – 118.

4. Siuta S. V. (2017) Detsentralizatsiia vlady yak faktor zmitsnennia samostiïnosti rehioniv ta zabezpechennia yikh samodostatnosti. [Decentralization of power as a factor in strengthening the independence of regions and ensuring their self-sufficiency]. *Naukovyi visnyk Odeskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu*. № 4. S. 145 – 156. [In Ukrainian].

5. Shynkarov A. M. (2019) Formuvannia instytutu prefekta na rehionalnomu rivni: yevropeïskyi upravlinskyi dosvid. [Formation of the institution of prefect at the regional level: European managerial experience]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 2. S. 200 – 205. [In Ukrainian].

6. Shliakhtun P. P. (2005) Konstytutsiïne pravo: slovnyk terminiv. [Constitutional law: a dictionary of terms.] Kyiv, Lybid. 568 s. [In Ukrainian].

7. Khrushch V. Prefekty: khto vizme vidpovidalnist za novyi instytut vlady. [Prefects: who will take responsibility for the new institution of power] Retrieved from: <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/691819.html> (data zvernennia: 08.10.2021). [In Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 351

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-129-133

Зелінський Владислав Олегович,
студент VI курсу, групи 6511м
Національного університету
кораблебудування імені адмірала Макарова

Сікорський Олександр Петрович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри морського та господарського права
Національного університету
кораблебудування імені адмірала Макарова
e-mail: alex.nic.gm@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7411-0937>

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

На сьогодні науковий аналіз щодо питань співвідношення вищих органів влади здійснюється з точки зору цілої низки юридичних наук, такі як: теорія держави та права, конституційне право України, адміністративне право тощо. Особливу актуальність зазначені питання набувають у сучасних умовах державно-правового розвитку нашої держави, що ще більше актуалізуються враховуючи події, які відбуваються в останнє десятиліття в Україні. Втім, для належного системного аналізу питання публічної влади передусім слід з'ясувати природу та сутність цих державно-правових інститутів.

В свою чергу, події пов'язані із поширенням коронавірусу (COVID – 19) на початку 2020 року яскраво засвідчили відносну визначеність (навіть вразливість) цілої групи суспільноправових інститутів, здатність держави їх обмежувати за різних обставин і в різні методи, недостатність механізмів гарантування та реалізації прав людини тощо. А, отже, потребує додаткового наукового аналізу система деструктивних чинників у трансформації публічного управління.

Подальший розвиток науково-технічного прогресу, глобалізація стають стимулом до формування нових сфер відносин у суспільстві. Однією із таких сфер – є інформаційні відносини, розвиток ІТ-технологій і врешті-решт становлення інформаційного суспільства – зумовили зростання ролі цифрової трансформації (діджиталізація) у системі публічного управління.

Зазначене свідчить про нагальну потребу щодо узагальнення накопиченого теоретичного, емпіричного матеріалу та обґрунтування вирішення проблеми формування нової концепції взаємодій держави й людини, якою сьогодні є концепція соціальної демократичної держави.

Ключові слова: державна влада, управління, публічне управління.

Zelinsky V., Sikorsky O. TRANSFORMATION OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE

Today, scientific analysis of the relationship between higher authorities is carried out in terms of a number of legal sciences, such as: the theory of state and law, constitutional law of Ukraine, administrative law and more. These issues become

Випуск 11. 2021

© В.О.Зелінський, О.П.Сікорський, 2021