

**ПРЕФЕКТИ:  
УРОКИ ФРАНЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ**

**Київ  
ІКЦ «Легальний статус»  
2015**

УДК 352.0.75(44)  
ББК 67.9(4Фра)401  
Г19



МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО  
РОЗВИТКУ, БУДІВНИЦТВА ТА  
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО  
ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ



***Видання здійснене в рамках діяльності робочої групи з розробки проекту закону України «Про префектів» Цільової команди реформ з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».***

***Погляди, викладені у виданні, належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну позицію Ради Європи.***

*Ця інформація є вільною для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача і якщо при таких копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на укладача й суб'єкта майнового права на цю інформацію.*

Г19 ***Ганущак Ю.І., Чипенко І.І.***

***Префекти: уроки Франції для України*** / Юрій Ганущак. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 44 с.

ISBN 978-966-8312-78-6

У цьому виданні коротко викладено історію становлення інституту префектів у Франції, інформацію щодо сучасного статусу префектів, підготовки кадрів, процедури призначення та звільнення, функцій і повноважень, а також стислий аналіз українських реалій, планів і перспектив. Франція є привабливою для вивчення Україною її досвіду з огляду на низку історичних паралелей, ментальних особливостей, географічних та адміністративно-територіальних ознак, а також на подібність питань державного устрою.

При підготовці брошури було використано матеріали Звіту Ради Європи «Щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану» від 17 вересня 2015 року CELGR /LEX (2015)2.

Розраховано на широке коло читачів — народних депутатів України, депутатів місцевих рад, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, громадських активістів та усіх, хто цікавиться питаннями розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

УДК 352.0.75(44)  
ББК 67.9(4Фра)401

ISBN 978-966-8312-78-6

© Рада Європи, 2015

© ІКЦ «Легальний статус», 2015

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	4
<b>ПРЕФЕКТ У ФРАНЦІЇ: ІСТОРИЧНИЙ ЕКСКУРС</b> .....	6
<b>ПРЕФЕКТ: СУЧАСНИЙ СТАТУС</b>	
<i>Франція</i> .....	8
<i>Український вимір</i> .....	10
<b>ПІДГОТОВКА КАДРІВ</b>	
<i>Франція</i> .....	12
<i>Українські реалії</i> .....	14
<b>ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ПРЕФЕКТІВ</b>	
<i>Франція</i> .....	16
<i>Українські плани</i> .....	18
<b>ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕФЕКТА</b>	
<i>Франція. Нагляд за актами органів місцевого самоврядування</i> ..	21
<i>Франція. Надзвичайні процедури</i> .....	24
<i>Українські перспективи</i> .....	25
<b>ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРЕФЕКТА</b>	
<i>Франція</i> .....	28
<i>Українські задуми</i> .....	32
<b>ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЛЮДЕЙ</b>	
<i>Франція</i> .....	35
<i>Українські плани</i> .....	38
<b>ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕФЕКТА</b>	
<i>Франція</i> .....	40
<i>Український вимір</i> .....	40
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	42

# ВСТУП

## КАРТА УКРАЇНИ



## КАРТА ФРАНЦІЇ



Франція є досить привабливою для вивчення Україною її досвіду з огляду на низку історичних паралелей, ментальних особливостей, географічних та адміністративно-територіальних ознак, а також подібність питань державного устрою.

Так, хрестоматійними є згадування доньки Ярослава Мудрого – Анни, яка стала дружиною короля Франції у XII столітті, участь козаків-найманців у війнах Людовіка XIV. Рід Орликів увіковічнися у назві аеропорту під Парижем. При цьому більш цікавими є не індивідуальні внески українців в історію Франції, а тенденції розвитку націй. Кінець XVIII століття та майже половина XIX століття характеризувались бурхливими соціальними потрясіннями у Франції. Революція 1789 – 1794 років ледь не призвела до розпаду Франції по межах колишніх князівств, дбайливо скріплюваних в попередніх століттях авторитарними монархами. У цей час Україна потрапила під владу іншої монархії, яка була набагато більш деспотичною. Франція початку XIX століття почала відновлювати керованість території шляхом укріплення адміністративного управління через інститут префектів. Подібне посилення царської бюрократії відбувалось і на українських теренах, які на той час входили до Російської імперії. Соціальні революції середини XIX століття знаменували собою становлення буржуазії у Європі, однак характерною рисою Франції була барикадна форма протесту проти існуючого ладу. Це дуже перекликається із українським Майданом 2004 та 2014 років.

Площа Франції (разом з Корсикою) – 543 965 км<sup>2</sup> майже дорівнює площі України – 603 628 км<sup>2</sup>. Чисельність населення Франції – понад 60 млн жителів у півтора рази більше, ніж в Україні – близько 43 млн жителів. Поселень у Франції – понад 35 тис., у той час як в Україні – майже 30 тис. (міст – 460, сіл і селищ, у тому числі міського типу, – 29 270). Регіонів у Франції – 22, в Україні – 27. Три французькі міста (Париж, Ліон та Марсель) мають статус міст-регіонів. В Україні спеціальний статус, фактично статус міст-регіонів, мають Київ та Севастополь.

Для державного устрою Французької Республіки та України характерними є унітарність і поєднання управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Слід сказати, що однією з причин поразки Франції на початку Другої світової війни було визнано слабкість французької адміністрації, неготовність її відповідати сучасним викликам. Ця ж проблема стоїть нині і перед Українською державою.

А тому як у Франції локомотивом реорганізації адміністрації став інститут префекта, так і в Україні має запрацювати цей інструмент для формування потужної децентралізованої держави.

## ПРЕФЕКТ У ФРАНЦІЇ: ІСТОРИЧНИЙ ЕКСКУРС

Префект як інститут влади є становим хребтом французької адміністрації. Вперше він був узаконений у 1799 році Наполеоном Бонапартом. Держава потребувала надійних органів влади, підпорядкованих їй, для збереження контролю над своєю територією та населенням. Відповідно до Ла Паломбара (*La Palombara*) такі надійні органи влади мали здійснювати те, що він назвав «функція проникнення», яка обумовлює ефективний контроль держави над своєю територією.

Префект у Франції від початку виступав як делегат від центрального уряду в рамках суворой ієрархії: від центрального уряду до префекта на рівні кожного департаменту та від префектів до супрефектів (один супрефект у кожному окрузі, який відповідає району в Україні). Префект був наділений дуже широкими повноваженнями щодо загального управління та безпеки. Місцеве самоврядування відновлювало свій розвиток починаючи з Французької революції (1830-ті роки), але розвинулось, зокрема, із зростанням парламентаризму за часів Третьої Республіки (з початку 1880-х років). Одночасно з цим розвитком префект став наглядовим органом над органами місцевого самоврядування. Протягом цього періоду й до 1960-х років центральні державні відомства також розвинули мережу власних органів на місцях для виконання своїх завдань, як правило, на рівні департаменту. У той час відносини між префектами та місцевими органами центральних державних відомств сприймалися як головна проблема державного управління. У 1964 році було прийнято рішення про створення регіональних префектів (префект департаменту, де знаходився центр регіону, призначався регіональним префектом) та надання ним повноважень (і не лише координаційних) щодо контролю над керівниками місцевих органів центральних державних відомств (з деякими винятками) на рівні департаменту та регіону. З цього часу повноваження міністра могли бути делеговані тільки префекту, а не керівникам відповідних місцевих органів. Потім вже префект зазвичай делегує своє право підпису головам цих відомств, але зберігає за собою право відкликання їхніх рішень та прийняття їх самостійно. Це і є справжнім проявом того, що називається «деконцентрація»: мережа місцевих органів центральних державних відомств та делегування повноважень від міністрів до префектів. Проведення цієї реформи потребувало багато часу – вона відбувалась поетапно у 1982, 1997, 2004 та 2010 роках.

Між тим, до проведення реформи 1982 року префект був не тільки місцевим органом державної влади, а й виконавчим органом обраної ради департаменту: тобто префект був одночасно і агентом органу місцевого

самоврядування, і представником центрального уряду. Префектура як структура, що знаходилась безпосередньо під керівництвом префекта, відповідала за виконання державних функцій (наприклад, безпека, охорона правопорядку (поліція), організація виборів тощо) та децентралізованих завдань (громадські роботи за рішенням ради департаменту, соціальна допомога). Виконавчий комітет ради департаменту (наглядова рада ради) повинен був контролювати виконання префектом рішень ради, але така рада не мала власних виконавчих органів. Така ж схема застосовувалась при створенні регіональних рад (які не обирались прямими виборами) у 1972 році: префект регіону був також виконавчим органом регіональної ради. До 1940 року існували також виборні ради округів (*Conseil d'arrondissement*), проте з дещо обмеженими повноваженнями в питаннях оподаткування (вони зникли з початком війни та після війни не були відновлені).

Підводячи підсумок, можна сказати, що ця організація була дуже близька до нинішньої організації місцевого самоврядування на рівні районів та областей в Україні.

# ПРЕФЕКТ: СУЧАСНИЙ СТАТУС

## Франція

Реформи децентралізації певним чином підтримали реформу, розпочату в 1964 році та пов'язану з передачею великої кількості персоналу та завдань від місцевих органів центральних державних відомств до органів місцевого самоврядування (рад департаментів та регіонів). Як наслідок, багато операційних завдань було перерозподілено, місцеві органи центральних державних відомств були змушені зосередитися на функціях регулювання, нагляду, реалізації політики, і у зв'язку з цим повноваження префекта стали більш виправданими (як технічно, так і політично).

Але головною зміною, яку започаткувала реформа децентралізації 1982 року, було повне відокремлення органів місцевого самоврядування від префекта. Закон від 1982 року визначив три принципи реформи:

- відсутність ієрархії рівнів місцевого самоврядування;
- право вільного адміністрування місцевого самоврядування, створення різних структур місцевих адміністрацій;
- фінансова компенсація передачі повноважень місцевому самоврядуванню.

Було прийнято п'ять найважливіших рішень:

- нагляд за актами, який здійснювався префектом, *a-priori* був замінений на контроль *a-posteriori*;
- ради департаментів отримали свої власні виконавчі органи;
- на регіональному рівні було створено місцеве самоврядування. Регіональні ради стали обиратись на прямих виборах;
- держава передала місцевому самоврядуванню ряд повноважень;
- державні дотації стали загальними, розраховувались за формулою (а не індивідуальними).

З того часу повноваження, персонал та ресурси на виконання завдань ради департаменту або, відповідно, ради регіону були передані виконавчому органу відповідної ради. Префект залишився — разом з префектурою та персоналом, що виконують державні функції, — виключно представником центрального уряду.

Префект став відповідати за дотримання закону, реалізацію політики центрального уряду. За необхідності він повинен досягати домовленостей з органами місцевого самоврядування. Префект є наглядовим органом для органів місцевого самоврядування. Він відповідає за захист населення в найширшому сенсі цього слова.



Що стосується самого префекта, то він має подвійну функцію. Префект є представником держави на рівні регіону та департаменту і як такий відображає політичний вимір держави як політичний орган. Але, з іншого боку, він із самого початку був визнаний вищим адміністративним органом, наділеним загальними функціями та повноваженнями. Таким чином, префект вважався професійним державним службовцем. Тим не менш протягом довгого часу існували лише розрізнені положення щодо статусу префектів. Ситуація змінилася після Другої світової війни та створення Національної школи адміністрації (*Ecole Nationale d'Administration* – ENA). З цього часу префекти призначались з числа супрефектів, супрефекти – з числа вищих державних службовців Міністерства внутрішніх справ (*administrateurs civils*): спочатку вони виступали у ролі прикомандированих працівників, а вже потім отримували підтвердження своїх нових функцій. У 1964 році були опубліковані перші повноцінні описи кар'єри префектів та супрефектів (дві постанови уряду, які досі є чинними з деякими змінами, внесеними пізніше). Ці реформи зміцнили професійний статус префектів як вищих державних службовців.

Як наслідок, слово «префект» сьогодні 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. Таким чином, 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. На посаду префекта департаменту або регіону вони призначаються указом Президента Республіки в Раді міністрів. Їхні посади визначаються урядом, який може призначити або звільнити префекта *ad nutum* (без попередження).

Примітно, що, незважаючи на всі політичні потрясіння, від яких Франція потерпала протягом своєї історії, інститут префекта ніколи серйозно не заперечувався. Найгірше, що сталося з ним, – зміна найменування: наприклад, на «комісар Республіки» (*commissaire de la Republique*) у 1944 – 1945 роках, а також між 1982 і 1988 роками. Усі уряди оцінили надійність та потужність таких високих посадовців у реалізації своєї політики та забезпеченні безпеки і єдності країни. Незважаючи на подальші кроки реформи децентралізації, чинний уряд заявив про свій намір посилити повноваження префектів, але немає підстав очікувати на значну зміну їхнього статусу.

Префект звітує тільки перед Прем'єр-міністром.

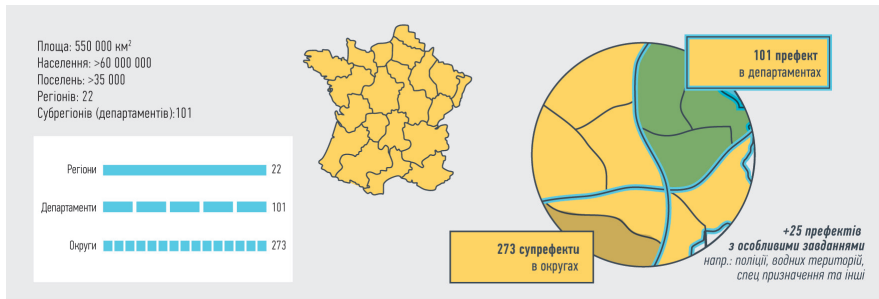
Між префектом регіону та префектом департаменту немає ієрархії. Однак існує правило: старший за званням – старший за віком. Префектом

регіону здебільшого призначається особа, яка вже була префектом департаменту.

На сьогодні у Франції є 256 префектів, з них 126 перебуває на посадах префектів. Решта – на інших посадах в уряді.

Оскільки у Франції 101 департамент, є 25 префектів, які виконують особливі завдання. Наприклад, є префект поліції Парижа, який має самостійну компетенцію.

Також існує 358 округів, де є територіальні підрозділи префектур департаментів, які очолюють супрефекти.



## Український вимір

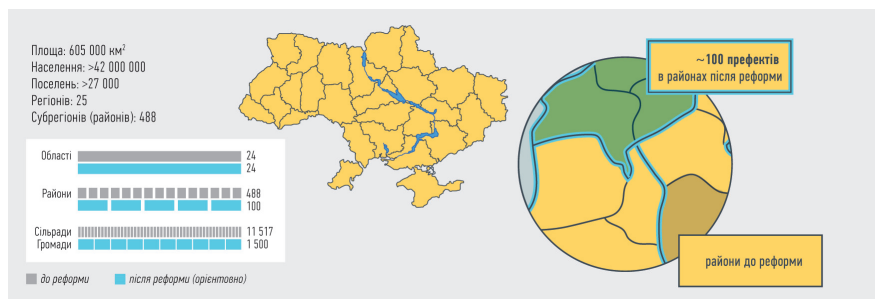
Сучасна Україна успадкувала централізовану систему державного управління від Радянського Союзу. І хоча чинна Конституція України передбачає парламентсько-президентську форму правління, однак традиції «сильного Президента» беруть гору над формальними приписами Основного Закону. Навіть при тому, що голови місцевих державних адміністрацій повинні призначатись Президентом за поданням Кабінету Міністрів України, голова місцевої державної адміністрації завжди вважався номенклатурою Президента.

Апологети централізації влади в руках Президента апелюють до невдалих державних експериментів середини 1990-х років, коли були запроваджені прямі вибори керівника області. Країна впевнено рухалась до федералізації, що фактично означало її розвал. Запровадження інституту представника Президента на деякий час стабілізувало ситуацію, однак не вирішувало питання задоволення амбіцій, подекуди виправданих, місцевої еліти самостійно приймати рішення з низки місцевих проблем. Щоправда, Конституція 1996 року дала більше повноважень органам місцевого самоврядування базового рівня – сільським, селищним, міським радам, залишивши субрегіональний та регіональний рівні під контролем

центру. Скористатись певним люфтом законодавчих регулювань змогли тільки міста обласного значення і лише після змін у бюджетному законодавстві – прийняття Бюджетного кодексу в 2001 році. Формалізований підхід до міжбюджетних процесів давав можливості для розвитку таких міст, у той час як міста районного значення, села, селища хоча і отримали також деяку бюджету автономію, однак залишались під значним адміністративним контролем з боку районних державних адміністрацій. Зрештою, сільські та селищні ради і не могли б скористатись бюджетними преференціями в силу своєї ресурсної неспроможності. Тільки міста районного значення демонстрували певну конкуренцію районним державним адміністраціям, про що свідчить постійне бажання вирватись з-під їх опіки та перейти в когорту міст обласного значення.

Жорсткий на перший погляд контроль на регіональному та субрегіональному рівнях показав свою абсолютну недієздатність під час подій на Майдані 2013 – 2014 років. Президентська вертикаль швидко розвалилась, і новому центральному уряду коштувало багато зусиль відновити керованість територією, щоправда, втративши при цьому Крим та частину Донбасу. Більш того, зараз спостерігається прискорена регіоналізація влади.

Таким чином, нагальною є необхідність здійснити наскрізне проникнення державної влади в регіонах, запровадивши інститут органу державної влади загальної юрисдикції.



# ПІДГОТОВКА КАДРІВ

## Франція

Головною особливістю інституту префектів у наш час є те, що префект – професійний державний службовець, а не політичний призначенець, хоча при призначенні у зв'язку з характером функцій може враховуватись політична лояльність до держави (але не політична лояльність до правлячої партії). Винятком можна вважати польську модель представництва уряду на місцях в особі воєводи, який є політичною фігурою. Однак і в цьому випадку вимоги до професійної підготовки та управлінського досвіду зумовлюють такий політичний вибір.

У цей час більшість префектів Франції є випускниками ENA. ENA належить до категорії «вищих практичних шкіл» (*ecoles d'application*), тобто навчальних закладів, які формують фахівців, що вже мають вищу освіту. У більшості випадків вишкіл у таких школах дозволяє отримувати переваги в кар'єрі, насамперед, на державній службі.

ENA була створена у 1945 році генералом де Голем як школа вищих державних управлінців. З того часу підготовано понад 6 000 французьких та 3 300 іноземних службовців.

Дві цілі ставились фундаторами Школи:

- демократизація в доступі до державної служби вищого рівня;
- фахове навчання вищих державних службовців.

ENA швидше не навчає слухачів, а надає їм необхідні практичні навички, потрібні в повсякденній діяльності. Тому в ENA запроваджено дворічний вишкіл як з традиційних для навчання лекцій, так і з практик у різних організаціях (як державних, так і корпоративних). Велику увагу у Школі надають також практиці в європейських міжнародних структурах. Тому в ENA немає викладачів на постійній основі (крім вчителів французької мови та фізкультури). Кожний курс читається найкращими фахівцями своєї справи за тимчасовим контрактом. А оскільки префектури представляють орган загальної юрисдикції, забезпечення міжміністерського діалогу є одним з пріоритетів у навчанні.

Готовність до постійних інновацій, мобільність та швидка адаптація в середовищі вищих управлінців держави – вимога до майбутніх вищих управлінців, що теж знаходить відображення в програмах ENA.

ENA формує такі корпуси – цивільних адміністраторів (46 %) та дипломатів. Вона випускає службовців Вищої юстиції (Державна рада, Рахунковий суд) – 11 %, членів корпусу контролю (Генеральна фінансова інспекція, Адміністрація публічних та соціальних справ) – 9 %, службов-

ців адміністративних судів чи регіональних рахункових палат – 12 %. Префекти теж готуються в корпусі цивільних адміністраторів, хоча є випадки, коли професійні дипломати призначаються на пост префекта.

Потрібно декілька років професійного зростання, щоб обійняти найвищі пости у корпусі цивільних адміністраторів (префекта) та корпусі дипломатів (посла).

Як правило, призначенню на пост префекта передують роботи на постах територіального управління як у структурі безпосередньо префектури (наприклад, директором кабінету префекта), так і у територіально відокремлених структурах (супрефект округу).

Оскільки ЕНА – фактично вхід до вищого управлінського корпусу країни, то добір до цієї Школи дуже ретельний. Щороку відбираються до дворічного навчального циклу від 80 до 100 слухачів за трьома конкурсами:

- зовнішній конкурс (близько 50 %) – випускники вузів;
- внутрішній конкурс (близько 40 %) – службовці з щонайменш 4-річним стажем (як правило, від 35 до 45 років, але вікових обмежень немає);
- «третій конкурс» (до 10 %) – приватні, виборні особи чи профспілкові діячі зі стажем щонайменше 8 років.

З 24 місяців вишколу 11 слухач перебуває на стажуванні. З них: в Європейських структурах – 4 місяці, на державних підприємствах – 2 місяці, у різних органах державної влади та місцевого самоврядування – 5 місяців.

Основні форми практичних занять:

- набуття нових навичок;
- робота над темою;
- робота на посаді, яка потребує відповідальності (здебільшого на період відпустки постійних керівників підрозділів префектури).

Форми навчання різноманітні. Це завдання колективного характеру, наприклад, підготовка звіту, який передається в міністерство. Побудова злагодженої роботи в колективі є дуже складним завданням, тому Школа дає певну модель роботи в уряді і вчить, як жити з амбіціями серед інших, володіти мистецтвом проводити переговори, вирішувати конфліктні ситуації.

Інша форма – рольові ігри, наприклад, підготовка засідання ради безпеки з того чи іншого питання. У Школі вчать мистецтву риторики, умінню поведіння перед екраном та під час інтерв'ю. Характерною ознакою ЕНА є висока еволюція програм та модернізація конкурсів. За час існування Школи змінилось 24 програми та системи відбору слухачів.

Оцінка слухачів відбувається постійно. Наприкінці двох років навчання формується рейтинг, який визначає послідовність вибору посад.

Після навчання в ЕНА потрібно відпрацювати мінімум 10 років. Якщо слухач вирішує покинути державну службу, він зобов'язаний компенсувати державі витрати, що становлять декілька десятків тисяч євро.

Кожного року уряд висилає список вакантних посад – перші 15 кращих випускників ЕНА мають право вибору серед цих посад.

Після реформи 1982 року корпус префектів став менш престижним. Однак потім стало зрозумілим, що корпус адміністраторів повинен бути дуже потужним, оскільки з'явилися нові завдання для префектів та форми їх діяльності. Франція залишається державою з дуже сильним впливом адміністративного апарату.

### **Українські реалії**

*В Україні, на жаль, диплом спеціалізованої школи не дає гарантії просування в кар'єрі. Кадрова політика досі базується на непотизмі, корпоратизмі та найгіршій формі – земляцтві, яка має руйнівний вплив на побудову держави, настроюючи одні регіони проти інших. Принципи добору кадрів відповідно до професійного вишколу, на жаль, застосовуються не завжди. Слабка перспектива просування по кар'єрних сходах зумовлює і деградацію системи підготовки кадрів. Це повною мірою стосується і підготовки та перепідготовки державних службовців. У 1992 – 1995 роках при Кабінеті Міністрів функціонував Інститут державного управління та самоврядування, підготовка в якому наближалась до стандартів адміністративних шкіл Європи та Північної Америки. Згодом Інститут був реорганізований в Національну академію державного управління при Президентові України. У гонитві за кількісними показниками поширились заочна та дистанційна форми навчання, які, на відміну від стаціонарної, не дають навичок управління, необхідних у реальних умовах.*

*Таким чином, для селекції та підготовки префектів в Україні потрібно докорінно змінити систему вишколу. Насамперед слід різко скоротити кількість слухачів до сотні на курс підготовки дійсно вищого адміністративного корпусу. Для перепідготовки та підвищення кваліфікації місцевих управліців достатньо регіональних шкіл, яких у Франції п'ять. Необхідно змінити методологію навчання – надавати слухачам практичні навички. Але найголовніше – слід відкрити перспективи для кар'єрного зростання випускникам вищої адміністративної школи.*

*Наразі Україна потребуватиме підготовлених спеціалістів хоча б для запуску корпусу префектів (щонайменше сто осіб). Надалі пропонується створити спеціальний резерв префектів, який слід формувати на конкур-*

*сних засадах. «Резервісти» мають пройти спеціальний вишкіл для отримання необхідних навичок та додаткову селекцію перед призначенням на посаду. Надалі постійна підготовка кадрів для роботи в системі префектур, у тому числі на посаді префекта, повинна проводитись із застосуванням форм і методів, прийнятих у кращих адміністративних школах на зразок ENA.*

## ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ПРЕФЕКТІВ

### *Франція*

Відповідно до закону префекти призначаються та звільнюються Президентом Республіки за поданням Кабінету Міністрів. У Франції досить сильні позиції Президента як відгомін абсолютної монархії. Президент присутній на засіданні уряду. Це стосується випадку, коли парламентська більшість та Президент є представниками однієї політичної сили, що трапляється досить часто. Більш того, відповідно до Конституції Франції Президент може розпустити парламент, коли він вважає за необхідне, але не частіше одного разу на рік. Тому перезавантаження політичної мозаїки «під Президента» сприймається політикумом і суспільством абсолютно нормально і не трактується як узурпація влади. Ось чому призначення префекта є досить формальним. Навіть у випадку, якщо Президент належить до іншої політичної сили, питання призначення префекта рідко коли викликає у нього проблеми. Статус цієї посади настільки високий, що у Голови держави немає сумнівів у кваліфікованості особи, яка призначається. З цієї ж причини в патронатній службі Президента немає підрозділу, який відповідає за взаємодію з префектами.

Натомість у уряді підрозділ, який відповідає за організацію територіальної влади, є досить потужним. Це – Дирекція модернізації та територіальних акцій, що входить до структури Міністерства внутрішніх справ. Чисельність службовців Дирекції становить 120 осіб, більшість з яких мають категорію А та А+ і закінчили ЕНА. Керівні посади займають префекти, які виробляють рішення, враховуючи власний досвід перебування на посаді.

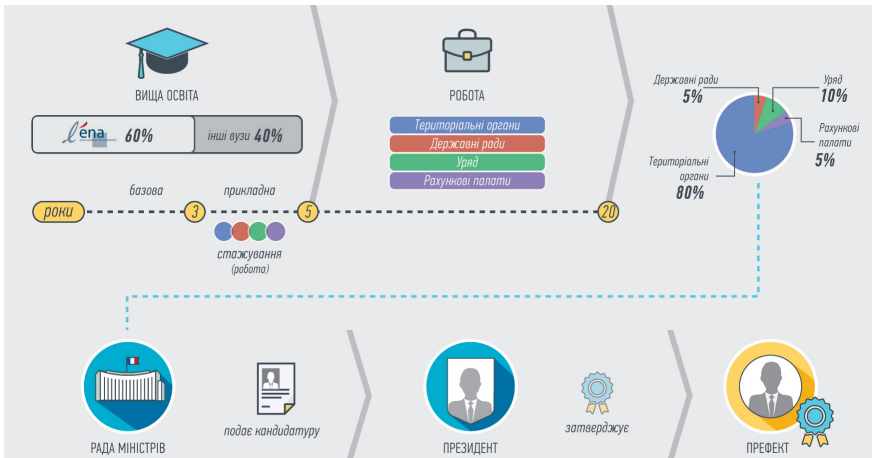
Здебільшого процес призначення відбувається таким чином: у випадку появи вакансії Дирекція пропонує декілька кандидатур, які найчастіше є «етнархами» (випускниками ЕНА). У першу чергу розглядаються кандидатури осіб, які займають посаду супрефекта або відокремленого підрозділу префектури в окрузі, або структурного підрозділу префектури, наприклад генерального секретаря, що є аналогом керуючого справами чи керівника секретаріату префекта. Міністр внутрішніх справ здебільшого консультується з префектом регіону, де працює кандидат на посаду префекта департаменту. Префект регіону призначається, як правило, із числа префектів департаменту. При цьому ніякої прив'язки до території особи немає ні за місцем проживання, ні за місцем народження – посада префекта екстериторіальна. Міністр внутрішніх справ пропонує Прем'єр-міністру 1 – 2 кандидатури, з яких той обирає одну, яку і виносить на засідання уряду. Президент Республіки здебільшого на засіданні уряду



підписує призначення. Відомі поодинокі випадки, коли Президент брав час для окремого вивчення кандидатури у період так званого «співжиття» (коли Президент та уряд представляли різні політичні сили).

Звільнення префекта відбувається без його попередження також указом Президента за поданням уряду. Префект не може оскаржити звільнення. Зрештою, таких випадків і не було, оскільки префект одразу отримує призначення на відповідальну посаду в системі державної служби. У випадку ж звільнення з посади без надання іншої він одержує утримання в розмірі посадового окладу префекта. Це досить дорого для держави, тому такі випадки поодинокі.

Третина членів корпусу може вільно призначатись урядом також не з числа управлінців. На практиці ця процедура застосовується для того, щоб забезпечити більшу мобільність у рамках державної служби. Як правило, члени інших корпусів вищих рівнів державної служби призначаються префектами шляхом застосування цієї процедури, але вони також зазвичай є випускниками ЕНА. Тим не менш є випадки, коли люди з іншим досвідом також призначаються префектами (наприклад, колишні лідери профспілок).



Перебування префекта на посаді не має обмеження строком повноважень, але, як правило, їх призначають на 2 – 3 роки. При цьому уряд має право без мотивації відкликати префекта в будь-який час. Але за ним залишають базову частину зарплати (без премії), тобто приблизно 65 %.

Віковий ценз – 65 років (з 2020 року стане 67 років). Середній вік префектів департаменту – 48 років, регіону – 62 роки.

## Українські плани

*Проект змін до Конституції України щодо децентралізації фіксує формулу призначення та звільнення префекта з посади таким чином: «Префект призначається та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України». Взята саме французька конструкція, а не польська, де воєвода є політичною фігурою і повністю залежить від позиції уряду. Українська модель організації територіального управління передбачає аполітичність особи префекта, що має забезпечувати порядок його номінації за участі двох інститутів держави – Президента та уряду.*

*Український префект має стати державним службовцем, але «незвичайним».*

*Особливості його статусу, крім зазначеного, полягатимуть у такому:*

- префект одноособово представлятиме на території району, області, Києва і Севастополя Президента України та Кабінет Міністрів України;*
- префект під час здійснення своїх повноважень буде відповідальним перед Президентом України, підзвітним та підконтрольним Кабінетові Міністрів України;*
- строк перебування на посаді префекта однієї адміністративно-територіальної одиниці не перевищуватиме 3 років тощо.*

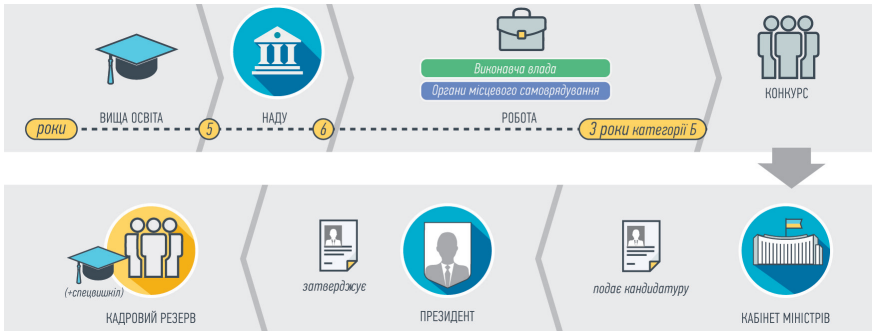
*А головне – основною метою діяльності інституту префектів має стати забезпечення конституційності та законності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав і свобод людини та їх гарантій, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави в цілому.*

*Зважаючи на такий правовий статус префекта як державного службовця, що одноособово представляє на території району, області, Києва і Севастополя Президента України та Кабінет Міністрів України, в законодавстві необхідно дуже ретельно виписати процедури його звільнення та призначення (і не тільки для уникнення зловживань). Префект повинен стати «своїм» як для Прем'єра, так і для Президента. Тому призначення «сьогодні на сьогодні» неприпустиме – виникатимуть підозри, що таке призначення є подякою за певну політичну підтримку.*

*«Звичний» конкурс на посаду префекта теж не дасть потрібного результату. Насамперед тому, що ніякий конкурс не зможе відфільтрувати випадкових чи нечистих на руку людей. А оскільки префект належить до фігур, які єдині на території повинні представляти і уряд, і Президента, то довіра до нього має бути повною. Спостереження за кандидатом на цю посаду повинно бути довгим в часі та комплексним. Знову ж таки посада префекта передбачає володіння низкою навичок та наявність специфічних*

знань. І нарешті, префект має бути готовий приступити до виконання своїх обов'язків негайно після призначення. Тому потенційні кандидатури повинні бути в «короткому списку» на призначення.

Вказані міркування приводять до висновку про необхідність існування спеціального резерву префектів. Включення до такого резерву повинно відбуватись за результатами відкритого конкурсу за процедурами, визначеними для державних службовців вищої категорії. Кваліфікаційні вимоги мають забезпечувати необхідний досвід роботи на державній службі, вищу базову освіту та спеціалізовану освіту в системі підготовки кадрів для державної служби, вільне володіння українською мовою, підтверджене результатами тестів. Для забезпечення аполітичності префекта в резерв не можуть включатись особи, які займають виборні та політичні посади, а також народні депутати.



Розмір резерву має бути фіксованим для того, щоб конкурс оголошувався одразу після виникнення вакансії, а також не дуже великим – резервісти повинні мати високі шанси на призначення. Оптимальним видається показник у 25 % від посад префектів, кількість яких орієнтовно буде 100. Резерв має бути мобільним – з нього можуть черпатись кандидатури на посади в уряді, при цьому люди виключаються з резерву. Також виведення з резерву може бути за результатами проходження спеціального вишколу чи перевірки та у зв'язку із закінченням п'ятирічного терміну перебування в резерві.



Включення та виключення з резерву доцільно здійснювати актом Президента за поданням уряду. Зазначений механізм є доцільним для уникнення в подальшому ситуацій непогодженості із запропонованою

кандидатурою. З цієї ж причини подання на призначення на посаду префекта не може бути раніше ніж через рік після включення кандидатури до спеціального резерву.

Необхідно забезпечити безперервність здійснення виконавчої влади на території. Тому необхідним є передбачення варіантів із призначенням виконуючого обов'язків. Відповідно до проекту Конституції виконавчу владу на території здійснюють префекти, а не префектури чи секретаріати префектів. Це означає, що в префекта немає заступників і не може існувати виконуючих обов'язків. Тому доцільно визначити, що за відсутності префекта – закінчення трирічного терміну повноважень, відпустки, тривале відрядження (понад тиждень) – його обов'язки виконує інший префект із сусіднього району. Схема заміщення має затверджуватись Мінрегіоном.

Для забезпечення неупередженості, єдиного правозастосування на всій території та захисту префекта від впливу місцевої еліти необхідно застосовувати інститут ротачії – переведення префекта на інше місце. Максимальний термін перебування на одному місці не повинен перевищувати трьох років. Після цього префект втрачає свої повноваження автоматично. Це для того, щоб у центрі не «забули» про його переведення.

Звільнення префекта може бути здійснено з підстав, передбачених законом про державну службу, в порядку ротачії або закінчення трирічного терміну перебування на посаді на одній території. Оскільки префект фактично перебуває на посаді, прирівняній до військової служби, його звільнення та переведення не може бути оскаржено. Але для уникнення зловживань з боку уряду потрібно забезпечити певний соціальний захист префекта, якщо йому не надали посади відповідного рівня в системі державної служби, адже його підготовка дорого коштує, а досвід є цінним для держави. Як і у Франції, така особа на час перебування поза державною службою не зі своєї вини повинна отримувати достойне відшкодування.

Існують випадки, коли є потреба повернути префекта, який втратив посаду, через деякий час знову на роботу в системі префектури. Тому слід передбачити, що протягом певного часу (три-п'ять років) префект перебуває в оперативному резерві, звідки може бути відізваний без проходження додаткового конкурсу.

Таким чином, пропонується три джерела поповнення корпусу префектів:

- у порядку ротачії (орієнтовно 70 – 80 %);
- з оперативного резерву префектів (5 – 10 %);
- з кадрового резерву (10 – 20 %).

## ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕФЕКТА

Реформа з децентралізації призвела в цьому контексті до втрати підстав існування значної кількості функцій префектів унаслідок передачі повноважень державних адміністрацій органам місцевого самоврядування. Однак залишаються важливі місії префектів як основних адміністраторів на території:

- забезпечити постійне представництво держави на всій території;
- гарантувати інтеграцію всіх публічних інститутів;
- забезпечити дотримання свободи діяльності та повноважень місцевого самоврядування в рамках децентралізації влади;
- забезпечити дотримання прав громадян щодо публічних свобод, зокрема, на вільне волевиявлення під час виборів;
- захистити населення від ризиків природних стихій та наслідків можливих конфліктів.

Функції префектів можна розділити на три категорії: 1) загальне управління, у тому числі повноваження щодо місцевих органів центральних державних відомств; 2) нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) безпека та захист населення. Деконцентрація змінила функції префекта в частині загального управління. Наглядова функція зі зменшенням ризиків прийняття незаконних рішень також була звужена або зосереджена на меншій кількості ключових питань. Але як і у всіх державах, у Франції функції безпеки залишаються основними функціями префектів.

### ***Франція. Нагляд за актами органів місцевого самоврядування***

Децентралізація влади супроводжується збільшенням кількості рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування, і отже — збільшенням ризику прийняття як незаконних, так і неефективних рішень. Неефективність рішення самоврядного органу може оцінюватись лише первинним суб'єктом формування такого органу, тобто виборцями, а також представницьким органом — радою. У той же час контроль за легітимністю актів місцевого самоврядування є прерогативою державних органів. Мандат на здійснення такого контролю отримав префект, і цим самим він впливає на прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

При контролі за легітимністю актів префект керується трьома принципами:

1) наступний контроль (*a posteriori*), на відміну від попереднього (*a priori*), який існував до 1982 року;

2) контроль на відповідність закону поширюється на акти, які набрали чинності;

3) контроль здійснюється за участі судової гілки влади.

Представник держави не має права відмінити чи змінювати акти органів місцевого самоврядування. Тільки адміністративний суд має юрисдикцію анулювати акти органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування нагляд за дотриманням законності повинен бути домірним, для того щоб такий нагляд не обмежував ініціативи органів місцевого самоврядування.



Префекти департаментів контролюють акти органів місцевого самоврядування комун, їх об'єднань та департаментів, а префекти регіонів – акти органів місцевого самоврядування регіонів.

Розподіл компетенції між органами місцевого самоврядування загальном такий:

- комуни: урбанізм, благоустрій території, дитячі садки;
- департаменти: програми соціальної допомоги та згуртованості, охорона здоров'я, дороги, коледжі;
- регіони: профтехосвіта, ліцеї;
- культурні програми – бібліотеки, музеї є змішаними програмами.

З огляду на те, що обсяг актів, які підлягають контролю префектом департаменту, набагато більший за той, який припадає на функції префекта регіону, зрозуміло, чому префект департаменту, де знаходиться центр регіону, є одночасно префектом регіону.

Сфера контролю префекта поширюється на акти, список типів яких визначений законом. Такі акти можуть вступати в силу тільки після передачі їх у префектуру. Також префект має право здійснювати контроль за актами, які не обов'язково повинні йому передаватись. Вичерпного їх списку немає. Такі акти вступають в силу після їх публікації. Префект має право відкликання таких актів за зверненнями третіх осіб, громадян, якщо вони носять публічний характер і при цьому стоїть питання лише про анулювання акта. І нарешті, не підлягають контролю акти приватного характеру, акти, прийняті від імені держави.

Акти, які стосуються бюджету, підлягають особливій процедурі контролю. У процесі їх аналізу за необхідності префект звертається не до суду, а в Регіональну рахункову палату. Слід підкреслити, що попередній контроль за поточними платежами при виконанні бюджету здійснює Казначейство. Тому префект контролює тільки рішення органів місцевого самоврядування, які стосуються бюджету, а саме:

- дотримання термінів прийняття первинного бюджету;
- дотримання збалансованості бюджету;
- реєстрацію обов'язкових видатків.

Після консультацій з Регіональною рахунковою палатою префект звертається до органу місцевого самоврядування з проханням усунути зауваження по бюджету. Якщо орган місцевого самоврядування не хоче виправити помилки чи самоусунувся від прийняття рішення, префект це здійснює самостійно. Префект також затверджує місцевий бюджет, якщо він не затверджений представницьким органом місцевого самоврядування до 31 березня. У цьому випадку префект може прийняти рішення про розпуск такої ради як неспроможної.

У процедурі нагляду виділяють такі фази:

### ***1. Фаза адміністративного контролю за законністю.***

Початок цієї фази відлічується з моменту отримання префектом акта органу місцевого самоврядування. Максимальний термін, протягом якого префект може реагувати на акти органу місцевого самоврядування, — два місяці. На цьому етапі префект витребує додаткові матеріали, необхідні для прийняття рішення. Якщо префект побачив підстави, які свідчать про порушення закону, він готує лист з коментарями, які сповіщають орган місцевого самоврядування про характер порушення закону. При цьому він просить або відкликати акт, або внести зміни до нього. Кількість таких листів у 1999 році по всій Франції дорівнювала 176 тис., у 2009 році — 85 тис. Слід відмітити, що відлік часу, відведеного для контролю, на період підготовки рішення органу місцевого самоврядування зупиняється. У свою чергу, орган місцевого самоврядування має два місяці для підготовки відповіді префекту. Якщо такий орган не згоден з пропозицією префекта, процедура починається з початку, тобто розпочинається двомісячний відлік часу.

Кількість актів, які контролювались, у 2014 році склала 5,2 млн (у 2004 році — 8 млн).

### ***2. Фаза звернення до адміністративного суду.***

Префект може звертатись до адміністративного суду з мотивів невідповідності акта органу місцевого самоврядування закону. Таке подання в суд не може бути оскаржено. Кількість звернень до суду в 1999 році дорівнювала 1 878, у 2009 році — 1 373. Префект виграє у 80 % всіх звернень до суду.

Префект передає адміністративному суду на оскарження 0,015 % всіх актів, які ним проконтрольовані.

Найчастіші підстави оскарження: 50 % – порушення процедури, 50 % – перевищення повноважень.

У випадку, якщо префект не звернувся до суду після часу закінчення періоду у два місяці, будь-які його вимоги як державного службовця не приймаються.

Слід зазначити, що справи в суді розглядаються довго – в середньому рік і три місяці, тому для всіх сторін розгляд справи в суді – не дуже приємна процедура. На практиці службові особи органів місцевого самоврядування та префектури координують свої дії, намагаються вкладати проекти актів у правове русло до їх ухвалення.

### ***Франція. Надзвичайні процедури***

*Загальні правила.* Префект може вимагати одночасно з анулюванням акта зупинки його дії, якщо існують підстави, що дія такого акта може серйозно зашкодити інтересам суспільства. Суд має 15 днів для прийняття рішення щодо зупинки акта перед розглядом справи по суті.

*Спеціальні правила.* При зверненні до суду автоматично зупиняється дія актів щодо проведення тендерів, делегування функцій надання послуг та акти в галузі урбанізму за умови, що звернення префекта відбувається протягом 10 днів після отримання ним акта органу місцевого самоврядування. Якщо акт стосується прав людини чи публічних осіб, така його зупинка здійснюється у випадку звернення до суду протягом 48 годин після отримання акта. Префект також може відтермінувати на 20 днів підписання контракту за результатами конкурсу органом місцевого самоврядування.

За оцінками префектів, контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування складає від 30 до 60 % їх роботи.

Величезний обсяг актів, які підлягають контролю з боку префекта, об'єктивно викликав потребу в оптимізації процесу. Деякі акти, насамперед з питань закупівель чи надання дозволів на будівництво, підлягають особливо прискіпливому аналізу. Інші – менш ризиковані з огляду на можливі масштаби зловживань та суспільного інтересу. Є певна специфіка і в регіональному вимірі. Тому Міністерство виробило ряд інструкцій щодо порядку та специфічних питань проведення правової експертизи актів.

У разі критичної ситуації – порушення Конституції – префект готує проект рішення, який відправляє уряду. Лише уряд може прийняти рішення про розпуск органу місцевого самоврядування. До виборів органу місцевого самоврядування уряд призначає виконавчу комісію (аналогія із змі-



нами до Конституції України щодо введення Президентом України посади тимчасового державного уповноваженого). Повноваження такої комісії чітко визначені законом, але обсяг таких повноважень менший, ніж у відповідного органу місцевого самоврядування, – лише поточні питання і в першу чергу організація виборів.

За роки впровадження децентралізації суттєво змінилось ставлення органів місцевого самоврядування до інституту контролю за актами на предмет їх законності. Незадоволеність та закиди на перешкоджання діяльності місцевого самоврядування змінилися співпрацею, оскільки прийшло розуміння того, що професійний контроль з боку префекта захищає інститут місцевого самоврядування від неумисних помилок, пов'язаних з демократичними процедурами формування органів місцевого самоврядування. При цьому уникається настання важких наслідків прийняття рішень, які можуть тягнути за собою настання цивільної чи навіть кримінальної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування.

### ***Українські перспективи***

*Зміни до Конституції України передбачають, що префекти можуть зупиняти акти органів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності їх Конституції та законам України з одночасним зверненням до суду. Формально така норма існує і в діючій редакції Основного закону, однак Конституцією не визначено суб'єкта вказаних дій. Зміни до Конституції врегульовують цю прогалину, уповноважуючи саме префекта на здійснення нагляду за актами органів місцевого самоврядування. У цьому відношенні дії префекта є набагато м'якшими за повноваження його польського колеги – воєводи, який просто скасовує рішення органів місцевого самоврядування, спонукаючи тих захищати свої рішення в суді. Однак конституційне формулювання передбачає також деяку різницю між повноваженнями французького та українського префектів. У Франції префект за деякими винятками не зупиняє дію акта – це прерогатива суду. В Україні це конституційна норма, тому в законі необхідно уточнювати, як має діяти інститут зупинки акта. До початку розгляду справи це чисто адміністративний акт префекта, а вже в суді має бути прийнято окреме рішення про зупинку акта з метою забезпечення позову.*

*Французький префект має два місяці для прийняття рішення щодо звернення до суду. Політичні реалії в Україні такі, що законодавець може не підтримати зупинення процесів вирішення питань місцевого значення на території більш як на місяць, підозрюючи префекта у зловживанні. Як компенсацію можна розглядати можливість попереднього розгляду ухва-*

леного органом місцевого самоврядування акта префектом до набрання ним чинності, щоб виправити помилки до оприлюднення акта.

Також слід враховувати і кількість суб'єктів контролю. У Франції їх понад 38 тис., в Україні очікується отримати внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою не більше 1,5 тис. Хоча очікувані масштаби порушень законодавчих норм з огляду на їх подекуди неоднозначність та низьку правову культуру посадових осіб органів місцевого самоврядування зрівняють обсяги роботи українських та французьких гомологів.

Окремо про типи актів, які підлягають контролю. У Франції вони чітко виписані. Для України такий перелік важко встановити. Більш того, його фіксація в законі породжує спокуси до маніпуляцій з виведенням деяких і введенням нових залежно від політичної кон'юнктури. Доцільно визначити критерії для таких типів актів. Очевидно, що всі нормативно-правові акти мають підлягати контролю. Серед індивідуальних актів варто вилучити з переліку акти внутрішньої організації діяльності органу місцевого самоврядування та призначення на посади, щодо яких законом не передбачено кваліфікаційних вимог. Щодо інших критерієм може бути суспільний інтерес та ризики зловживань, пов'язані з витрачанням публічних коштів.

Як і у Франції, існує ряд функцій державної влади, реалізація яких доручається органам місцевого самоврядування з фінансовою компенсацією. Щодо них мер повинен виконувати вказівки префекта. Якщо ні – префект здійснює їх сам.

В інших позиціях процедури нагляду, які застосовуються у Франції, прийнятні і для України.



Окремо визначимо ризики впровадження системи контролю за французьким зразком та шляхи їх зменшення:

- часта зупинка префектом актів органів місцевого самоврядування з політичних чи особистих мотивів зменшується шляхом заміни префекта за скаргами органів місцевого самоврядування та аналізу судової практики з можливими кадровими висновками;

- навмисне прийняття органом місцевого самоврядування незаконних актів з метою паралізувати діяльність префекта та судів – удосконалення законодавства в частині розширення кількості випадків дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування;
- неправові рішення судів через зрощення їх з місцевою елітою – реформа судової гілки влади, передача справ в інші суди, територіально не пов'язані;
- неоднозначність трактування законодавства – удосконалення норм закону;
- неоднаковість правозастосування судом – роз'яснення ВАСУ на підставі судової практики;
- великий правовий нігілізм службовців органів місцевого самоврядування – постійна підготовка та перепідготовка кадрів, удосконалення системи відбору та просування кадрів, визначення кваліфікаційних вимог щодо посад у законі.

# ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРЕФЕКТА

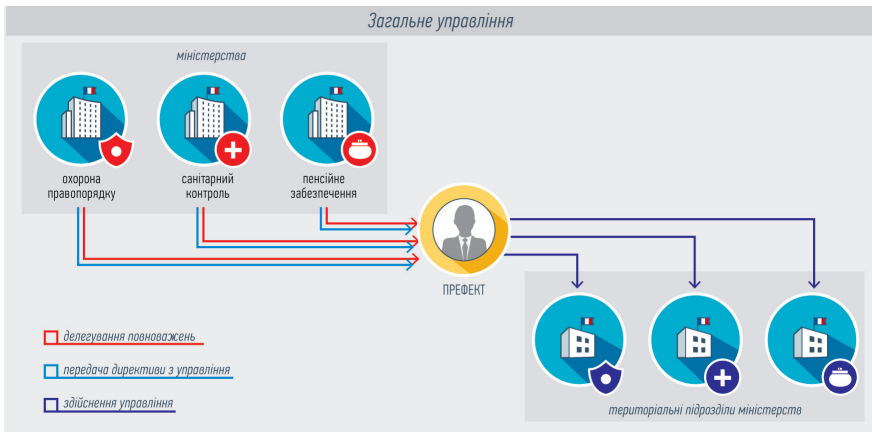
## Франція

У Франції префекти досі мають значні повноваження у сфері загального управління. Реформа місцевого та регіонального самоврядування, яка відбувається зараз (здебільшого згідно із законами від 27 січня 2014 року, 16 січня 2015 року та 7 серпня 2015 року) і відповідно до якої залишається менша кількість регіонів (12 + Корсика на європейській території Франції), потребують реорганізації регіональних префектур та регіональних органів центральних державних відомств. Оскільки в результаті реформи відбудеться передача нових повноважень регіональним органам самоврядування, уряд оголосив про свій намір посилити повноваження префектів.

Що стосується загального управління, закон від 7 травня 2015 року змінив значення принципу «деконцентрації» як основного принципу для розподілу завдань і засобів між державними адміністраціями центрального та територіального рівнів. Деконцентрація не є новим принципом. Як адміністративний засіб він застосовується із середини минулого століття. У 1964 році відбулось його узагальнення та кодифікування законодавством відповідно до указу від 1 липня 1992 року (Статут про деконцентрацію), який був нещодавно замінений законом від 7 травня 2015 року. Деконцентрація також отримала конституційну основу з новим формулюванням ст. 72 в результаті внесення змін до Конституції 28 березня 2003 року: визначається, що представник держави в «місцевих громадах Республіки» також є представником всіх членів уряду, а це означає, що він/вона діє під їхнім безпосереднім керівництвом.

Відповідно до закону від 7 травня 2015 року «деконцентрація» полягає у виділенні місцевим органам центральних державних відомств «повноважень, засобів та спроможності до ініціативи, необхідних для реалізації національних (та Європейських) державних політик». Вона спирається на мережу префектур і місцевих органів центральних державних відомств, що діють як державні адміністративні органи, підпорядковані центральному уряду, та делегування повноважень з прийняття рішень від адміністрацій префектам. Функції центральних державних відомств повинні стосуватись концептуальних питань, розвитку та надання підтримки, а також здійснення управління, оцінки та нагляду за «деконцентрованими послугами» (*services deconcentres*). Це включає формулювання політики, підготовку проектів законів, загальну адміністративну організацію та управління. Управління приймає форму «багаторічних національних директив з управління», які готуються міністрами для визначення пріоритетних заходів з метою досягнення поставлених

целей. Пізніше законом від 7 травня 2015 року відповідні функції територіальних державних адміністрацій (на рівні регіону та департаменту) були розділені. Регіональний рівень покликаний управляти та координувати впровадження політики центрального уряду, підтримувати адміністративну модернізацію та поліпшення відносин із споживачами й органами місцевого самоврядування та іншими деконцентрованими службами, а також раціоналізувати використання приміщень адміністрацій та розподіл персоналу. Рівень департаменту залишається рівнем «загального призначення» для реалізації національної політики на місцевому рівні.



Повноваження префектів вже були зміцнені попередніми реформами стосовно місцевих органів центральних державних відомств. Закон від 7 травня 2015 року передбачає ще декілька кроків вперед. Справді, державне територіальне управління у Франції поділяється на чотири рівні: 1) регіон; 2) департамент; 3) округ; 4) муніципалітет. На муніципальному рівні частину державних функцій виконує муніципальна адміністрація під керівництвом мера, і з питань цих функцій мер підпорядковується префекту (наприклад, організація виборів, видача посвідчень особи та паспортів; щодо реєстрації актів цивільного стану мер підпорядковується органам юстиції). На рівні регіону, департаменту та округу діє відповідна державна адміністрація: префектура, а супрефектури – на рівні округу; та місцеві органи центральних державних відомств. Саму префектуру можна розглядати як місцевий підрозділ міністерства внутрішніх справ, а префектуру в межах регіону – також як місцевий підрозділ міністерства, відповідальний за планування й територіальний розвиток. У зв'язку з переведенням численних підрозділів і персоналу в органи місцевого самоврядування (органи самоврядування на рівні регіону та департаменту) ті, що залишилися відповідальними за виконання держав-

них функцій, були об'єднані в багатофункціональні підрозділи. Але після реформи 1982 року префекти мають прямі повноваження щодо місцевих органів центральних державних відомств, а керівники таких місцевих органів їм підпорядковані. Повноваження делегуються міністрами лише префектам, а не керівникам місцевих органів їх міністерств. Отже, адміністративні рішення щодо конкретних державних службовців, які працюють у децентрованих державних органах, можуть делегуватися, як правило, префекту за умови погодження з керівником цього органу/служби/міністерства (ця реформа тривала довгий час через опір міністерств та профспілок, і відповідно існують обмеження щодо такого делегування).

Керівники територіальних органів призначаються відповідним міністром після консультації з префектом. Щорічно префект оцінює їх роботу.

Адміністративні функції префектури полягають, зокрема, у видачі:

- паспорта;
- водійських прав;
- техпаспорта;
- дозволу на проживання.

Префект регіону від імені держави відповідає за регіональний розвиток. Саме він уповноважений підписувати з регіональною радою контракт «держава – регіон», який розроблений на виконання регіональної стратегії розвитку. Префект перевіряє дієздатність запропонованих у рамках цього документа проектів перед тим, як це робить держава. Такі контракти розраховані на 6 років і забезпечені стабільним фінансуванням, що є гарантією реалізації більшості з них.

Однією з цілей реформи децентрації було зменшення адміністративних витрат після передачі функцій та переведення персоналу під керівництво префектів департаментів і регіонів та впорядкування функціонального розподілу децентрованого державного управління.

На регіональному рівні залишилось тільки 5 регіональних підрозділів відповідних міністерств з питань:

- культури (DRAC);
- продуктів харчування, сільського та лісового господарства (DRAF);
- навколишнього середовища, планування та житлово-комунального господарства (DREAL);
- підприємств, конкуренції, споживання, праці та зайнятості; цей підрозділ вважається унікальним партнером для підприємств (DIRECCTE);
- молоді, спорту та соціального вирівнювання (DRJSCS).

Крім цих підрозділів, існує регіональний делегат з питань досліджень і технологій, який підпорядковується генеральному секретарю з регіональних питань.

На рівні департаментів є два або три (залежно від кількості населення) міжвідомчі підрозділи з питань:

- територіального управління;
- соціальної згуртованості та захисту населення;
- захисту населення (у департаментах з більшою кількістю населення як окремий підрозділ).

Існує також відділ громадської безпеки, очолюваний, як правило, службовою особою поліції високого рангу, яка безпосередньо підпорядковується префекту.

Крім того, три регіональні підрозділи мають відділи на рівні департаментів, які підпорядковуються безпосередньо ним: у справах культури, з питань охорони навколишнього середовища, планування та житлово-комунального господарства та інспекція з трудових питань під управлінням DIRECCTE.

Тим не менш, місцеві підрозділи декількох департаментів не підпорядковуються префекту з питань їхніх основних функцій: департаменти державних фінансів на рівні регіону та департаменту (відповідають за створення податкових баз, збір податків та здійснення державних витрат), департаменти освіти і трудового законодавства. Очевидно, що питання правосуддя та оборони залишаються поза владою префектів. Однак префекти мають більш загальні повноваження щодо реалізації єдиної політики стосовно державної власності та нерухомості.

Крім того, існує низка національних відомств, підпорядкованих міністерствам, які мають свої територіальні філії. Серед найбільш важливих з них Регіональні агентства з охорони здоров'я (*Agences regionales de sante*) – це корпорації публічного права, відповідальні за реалізацію загальної політики в галузі охорони здоров'я, моніторинг спроможності лікарень і управління ними, а також планування вирішення конкретних проблем у галузі охорони здоров'я в конкретному регіоні. Префект регіону є головою їх правління. У Франції не було проведено децентралізацію сфери охорони здоров'я, на відміну від сфери соціальної допомоги, яка децентралізована. Інші приклади включають Агентство з питань енергозбереження та енергетичного розвитку (ADEME), Банк державних інвестицій (BPI), *Caisse de depots et consignations*, основний державний банк, який, зокрема, фінансує соціальне житло. Закон від 7 травня 2015 року розширює повноваження префекта щодо цих агенцій: відтепер «Державні агенції з територіальними підрозділами, які беруть участь у реалізації національної державної політики, повинні виконувати свої функції при координації з префектом, відповідно до політики деконцентрованих державних послуг», а також вони можуть призначити префекта як свого представника на місці.

Основною сферою відповідальності префектів у сфері загального управління є контроль за дотриманням законів як органами місцевого самоврядування, так і територіальними органами виконавчої влади. Так, відповідно до закону від 15 січня 1997 року префект департаменту був органом, відповідальним за прийняття всіх індивідуальних рішень, що належать до компетенції держави, за винятком деяких зазначених в окремих нормативно-правових актах рішень, що відносяться до компетенції інших органів (наприклад, префекта регіону або міністра). Префект департаменту є також основним органом поліції (з питань видачі приписів поліції та дозволів) й органом управління поліцією (для гарантії безпеки і громадського порядку).

Традиційно префекти безпосередньо підпорядковані центральному уряду. Це стосується і префекта департаменту, і префекта регіону. Однак законом від 16 лютого 2010 року (про внесення змін до закону від 29 квітня 2004 року щодо повноважень префектів та децентрації послуг у регіонах і департаментах) було запроваджено ієрархічний зв'язок між префектом регіону та префектами департаментів. Префект регіону має «владу» над префектами департаментів щодо реалізації в регіоні державної політики та політики ЄС у межах компетенції держави, а префекти департаментів повинні виконувати інструкції префектів регіону (ст. 2 закону від 29 квітня 2004 року, зі змінами і доповненнями). Однак забезпечення реалізації політики в галузі охорони здоров'я було виключено з компетенції префектів регіонів після створення Регіональних агентств з охорони здоров'я (але тут префекти департаментів отримують сферу відповідальності, якщо питання стосується громадського порядку), а префекти департаментів є підзвітними безпосередньо міністру внутрішніх справ (не префекту регіону) з питань громадського порядку та безпеки населення, імміграції й надання притулку.

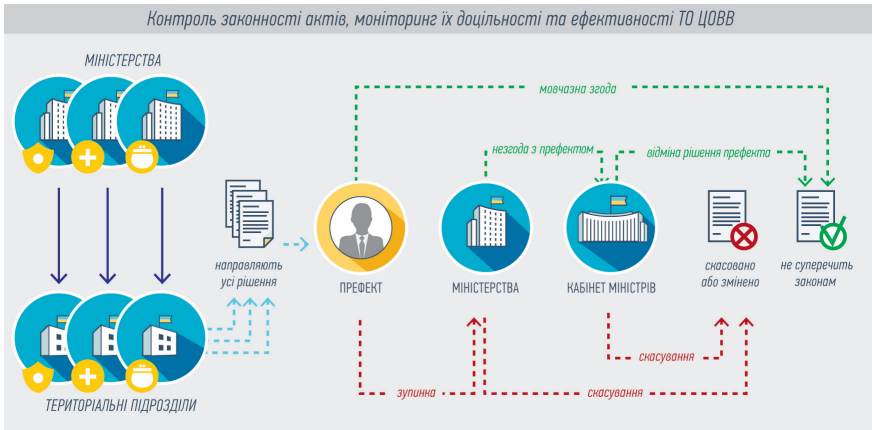
З метою забезпечення єдності та згуртованості у здійсненні державної політики префект регіону очолює Комітет регіональної адміністрації. Членами Комітету є префекти департаментів, голова адміністрації освіти (recteur), регіональний директор з питань державних фінансів, генеральний секретар з регіональних питань, директори деконцентрованих регіональних підрозділів центральних державних відомств, директор Регіонального агентства з охорони здоров'я; керівники регіональних підрозділів національних відомств запрошуються у Комітет.

### ***Українські задуми***

*Конституційні норми передбачають, що префект як представник виконавчої влади на території по відношенню до територіальних органів центральних органів виконавчої влади буде здійснювати лише їх координа-*



цію та нагляд за законністю прийнятих ними актів. Тобто пряме управління такими органами Конституцією не передбачено. Більш того, нагляд обмежується тільки перевіркою актів територіальних органів на відповідність законам та Конституції, тобто на відповідність підзаконним актам діяльність територіальних органів не перевіряється. Але конституційні зміни передбачають також «забезпечення виконання державних програм на території», а також «інші повноваження, передбачені законом».



Це дає надію на те, що фігура префекта не є такою вже слабкою, як може здатись, виходячи з конституційних обмежень. Насамперед координація передбачає узгодження дій різних галузевих органів. Наявність посередника між ними у вигляді органу загальної юрисдикції цілком логічна. Крім того, моніторинг діяльності територіальних органів з боку префекта, а не пряме адміністрування, відкриває можливості для самостійного прийняття рішень під відповідальність керівника такого територіального органу. А повноваження контролю за діяльністю територіального органу, закріплене за префектом, як і у випадку з органами місцевого самоврядування, дозволяє застосовувати принцип «м'якої сили», тобто спонукання до законних і раціональних дій. У цьому ракурсі префект є в системі зворотного зв'язку та збалансовує її.

Оскільки префект не приймає самостійних рішень, пов'язаних з діяльністю територіальних органів, за винятком випадків надзвичайного чи військового стану, це знижує вимоги до кандидатури префекта з огляду на його психологічний профіль. Префект швидше законник, ніж менеджер. Вимоги високої стійкості до корупційних спокус повинні бути підтверджені ретельною селекцією та спеціальними перевітками, однак той факт, що префект в Україні не буде мати доступу до бюджетних кош-

тів, за винятком забезпечення виконання державних програм, дозволяє створити достатньо збалансовану систему, стійку до викликів.

У системі взаємовідносин між владними структурами префект в Україні представлятиме Кабінет Міністрів України, а не окремих міністрів, як у Франції. Але зв'язки з міністерствами повинні бути дуже тісними. Так, необхідно дати можливість префекту впливати на рішення територіальних органів. Як і у випадку з наглядом за актами органів місцевого самоврядування, префект повинен отримувати всі акти територіальних органів для правової експертизи. Однак звернення префекта з мотивів незаконності акта має йти не до суду, а до центрального органу виконавчої влади, адже це взаємовідносини різних органів у межах виконавчої влади. Префект теж повинен отримати право зупинки акта територіального органу з одночасним зверненням до центрального органу виконавчої влади. І тоді вже його керівник вирішує: чи відмінити акт територіального органу, чи звертатись до Кабінету Міністрів з вимогою відмінити акт префекта про зупинку акта територіального органу. Кінцевий арбітр — Кабмін.

Префект також повинен отримати можливість впливу на кадрову політику. Однак нинішня система погодження кандидатур головами місцевих державних адміністрацій є неефективною — останні часто зловживають цим правом, зволікаючи з прийняттям рішення. Більш сучасним є інститут «мовчазної згоди», коли префекту надається певний час (пропонується до двох тижнів), для того щоб висловити свої претензії до кандидатури. Далі — рішення за міністром, а у випадку повторної незгоди префекта — за урядом.

Якщо акт територіального органу хоч формально і відповідає закону, однак у префекта є підстави вважати, що він неефективний чи непотрібний, він зможе знову ж таки звернутись до керівника центрального органу виконавчої влади з проханням висловити позицію цього органу з приводу такого акта.

Як і у Франції, в Україні планується максимально зменшити ієрархічну залежність префектів району та області шляхом чіткого розмежування їх компетенції. Однак залишатимуться деякі напрямки, де така ієрархія доцільна. Це насамперед питання, які стосуються надзвичайних ситуацій. Також певна субординація необхідна з питань регіонального розвитку.

Якщо у Франції необхідність керувати силовими структурами визначила місце «куратора» префектів у системі Міністерства внутрішніх справ, то в Україні є можливість прийняти більш логічне рішення — супровід діяльності префекта доручити міністерству, яке відповідає за територіальну організацію влади, — Мінрегіону.

# ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЛЮДЕЙ

## Франція

У Франції існує спеціальна організація повноважень для екстрених випадків на базі центрального уряду, префектив і спеціальних сил: національної поліції, пожежників та жандармерії.

### 1) Виняткові правові режими

Відповідно до Конституції в екстремальних ситуаціях можуть бути встановлені три правові режими.

Перший – це надзвичайні повноваження Президента Республіки, визначені Конституцією Франції (ст. 16):

«У разі, якщо інститути Республіки, незалежність нації, цілісність її території або виконання її міжнародних зобов'язань опиняються під серйозною й безпосередньою загрозою і якщо належне функціонування конституційних органів державної влади перервано, Президент Республіки вживає заходів, що вимагаються цими обставинами, після офіційних консультацій з Прем'єр-міністром, головами палат парламенту та Конституційною радою.

Він повинен звернутися до народу та інформувати його про такі заходи.

Ці заходи повинні забезпечити конституційні органи державної влади якнайшвидше засобами для виконання своїх обов'язків. Конституційна рада проводить консультації щодо таких заходів.

Автоматично парламент повинен провести засідання.

Національна Асамблея не може бути розпущена в період здійснення таких надзвичайних повноважень.

Після тридцяти днів здійснення таких надзвичайних повноважень питання може бути передано на розгляд Конституційної ради Президентом Національної Асамблеї, головою Сенату, шістдесятьма членами Національної Асамблеї або шістдесятьма сенаторами для прийняття рішення щодо того, чи зберігаються обставини, викладені в пункті один. Вона повинна оголосити про своє рішення публічно, як тільки це видасться можливим. Вона автоматично проводить таку ж перевірку й приймає рішення таким же чином після шістдесяти днів здійснення надзвичайних повноважень або в будь-який момент після цього».

У такому випадку Президент Республіки концентрує всі законодавчі та виконавчі повноваження в своїх руках. Проте заходи, вжиті Президентом у сфері законодавчих питань, залишаються адміністративними актами, які підлягають правовій експертизі, здійснюваній Державною Радою. Такі повноваження використовувались один раз в історії у 1961 році в момент спроби військового перевороту наприкінці війни в Алжирі.

Другий правовий режим для надзвичайних ситуацій – *etat de siege* (воєнний стан), що може бути оголошений Радою міністрів, а після 12 днів його дії – подовжений тільки актом парламенту (ст. 36). Це можливо тільки у випадку неминучої небезпеки в результаті зовнішньої агресії (війни) або збройного перевороту і може бути обмежено тільки окремими територіями (Кодекс оборони, ст. L.2121-1 та L.2121-2). У цій ситуації компетенція військових судів розширюється, і військові органи влади можуть призупиняти або обмежувати різні цивільні права, замість органів цивільної влади.

Третім спеціальним правовим режимом є так званий *etat d'Urgence* (надзвичайний стан). Він передбачений законом від 3 квітня 1955 року (№ 55-385) і може бути проголошений Радою міністрів на будь-якій частині території в разі неминучої небезпеки в результаті серйозного порушення громадського порядку або у випадку інших подій, які мають характер стихійного лиха; відповідні території визначаються указом Прем'єр-міністра. Після 12 днів його дії надзвичайний стан може подовжуватися тільки відповідно до акта парламенту. У цій ситуації всі повноваження належать цивільній владі. Префект департаменту може обмежувати або забороняти рух і переміщення осіб, створювати спеціальні зони з обмеженнями, вживати заходів, спрямованих на конкретних осіб. Міністр внутрішніх справ має право прийняти рішення про закриття розважальних місць, барів та інших громадських місць. Декілька випадків його запровадження мали місце під час війни в Алжирі, у сімдесятих роках в Новій Каледонії та на заморських територіях під час виверження вулкана.

Але у випадку надзвичайної ситуації в результаті стихійних лих або техногенних катастроф протягом останніх десятиліть застосування «стандартних» надзвичайних заходів було достатнім, щоб впоратися із ситуацією.

## 2) Організація безпеки та повноваження в надзвичайних ситуаціях

Для організації заходів з подолання надзвичайних ситуацій Франція розділена на «зони оборони» (*zones de defense*). Повноваження щодо захисту населення покладаються на префектів зон, префектів департаментів та мерів, а префекти регіону здебільшого відповідають за заходи «економічної оборони». Така організація регулюється Кодексом оборони та Кодексом внутрішньої безпеки. Зони оборони були вперше окреслені в 1950 році. На сьогодні існує 7 зон оборони на європейській території Франції і 5 – за кордоном (Кодекс внутрішньої безпеки, ст. R.1211-4). Префекти зон – це префекти основного регіону зони оборони (наприклад, у регіоні Іль-де-Франс це префект поліції Парижа).

Основні повноваження належать префектам департаментів (у Парижі та перших трьох департаментах навколо Парижа – префектам поліції).

Префект здійснює керівництво національною поліцією та жандармерією в міру потреби з метою захисту громадського порядку та адміністративної поліції. Він також здійснює оперативне командування пожежними та аварійно-рятувальними службами департаментів (поточне командування належить голові ради департаменту). Префект допомагає комітету з безпеки департаменту (члени якого – це вищі державні службовці різних державних адміністрацій), який очолюється прокурором (ст. R.122-56 і R.122-57), спільно з Радою з питань цивільної безпеки, та включає представників органів місцевого самоврядування й постачальників публічних послуг; останні залучені до процесу оцінювання ризиків, управління кризою та інформування населення (ст. D.711-10).

Командування операціями з надання допомоги населенню належить, по-перше, мерам і префектам департаментів, коли ситуація виходить за межі можливостей муніципалітету, що, як правило, й відбувається. Якщо вплив ситуації поширюється за межі департаменту, префект зони мобілізує всі засоби органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Префект департаменту або префект зони, залежно від обставин, може залучити до допомоги всі потужності державних або приватних власників.

Плани допомоги та порятунку (*plans organization de secours*) готуються на рівні кожного департаменту та кожної зони оборони. Ці плани видаються відповідними префектами. Вони базуються на аналізі ризиків, містять перелік всіх наявних засобів та загальні умови для їхнього використання префектами, а також положення щодо особливих ризиків (наприклад, повені, хімічні аварії тощо). Також є спеціальні плани для конкретних інфраструктур (наприклад, залізниць, ядерних установок і т. ін.) та для морських катастроф (а саме: забруднення прибережної зони тощо). Плани підлягають оприлюдненню (див. Кодекс внутрішньої безпеки, ст. L.741-1 і далі).

Префекти регіону є головним органом економічної оборони під керівництвом префекта зони, за сприяння регіональної комісії з економічної оборони та за підтримки префектів департаментів (Кодекс оборони, ст. R.1311-30 й далі). Пріоритетними сферами є транспорт, харчування й потужності всіх залучених сторін.

Два види подій розрізняються в Кодексі внутрішньої безпеки: 1) національна безпека і 2) криза чи події особливого значення. В останньому випадку, який також має відношення до ситуації, що впливає на національну безпеку, префект зони наділяється широкими повноваженнями стосовно адміністративної поліції, для захисту населення, залучення всіх необхідних засобів, відправки військ та устаткування, дотримання громадського порядку органами поліції (Кодекс внутрішньої безпеки, ст. R.122-8). Якщо події впливають на національ-

ну безпеку, здійснюються додаткові повноваження стосовно координації з військовими, у тому числі військово-повітряними силами, та обороною (ст. R.122-4).

Префекту зони надає допомогу делегований префект з питань оборони й безпеки (ст. R.122-20), який наділений повноваженнями щодо управління міжвідомчим персоналом зони для прийняття оперативних рішень. Він очолює Комітет з безпеки зони для забезпечення цивільної та економічної безпеки. Префект зони має також повноваження з контролю над Генеральним секретаріатом адміністрації поліції, необхідні для керування силами поліції (ст. R.122-30).

Якщо обставини впливають на безпеку держави на всій або частині території, Прем'єр-міністр може розширити повноваження префекта зони. Це передбачає розширення його ієрархічної влади над префектами у всіх питаннях, виключний контроль та загальну координацію усіх служб, корпорацій і державних службовців, повноваження щодо призупинення повноважень держслужбовців у разі серйозних помилок, виключні повноваження щодо всіх поліцейських сил та засобів, у тому числі жандармерії та муніципальних поліцейських і військових сил, право розпоряджатися всіма службами й персоналом органів місцевого самоврядування та юридичних осіб цивільного права (ст. R.122-7).

Загалом, в уряді є можливість призначення спеціального уповноваженого за певної надзвичайної ситуації, але таких випадків не було. Уся система заснована на постійній організації держави на різних територіальних рівнях. Уряд може збільшити повноваження префектів, особливо префектів зони, залежно від обставин. Перевагою є можливість запровадження наявних «Планів допомоги та порятунку», а також чіткого та сталого розподілу обов'язків задля попередження кризи.

## ***Українські плани***

*Відповідно до проекту змін до Конституції префект 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. За цією функцією префект практично підпорядковується Президенту України, який може зупиняти акти префекта.*

*Це дещо суперечить теорії взаємовідносин між вищими органами державної влади в умовах надзвичайних ситуацій, де чітко розмежовується характер загрози. Якщо ця загроза зовнішня – за її подолання чи попередження відповідає глава держави, якщо внутрішня – уряд.*

*Тому конституційні приписи мають бути розкриті в нормах спеціальних законів, де повинна бути чітко відображена послідовність дій всіх органів влади та посадових осіб. Якщо в умовах воєнного стану Президент стає ключовою фігурою в прийнятті рішень, то в умовах надзвичайного стану чи надзвичайної екологічної ситуації повсякденне керівництво управлінням ресурсами та подоланням таких подій бере на себе уряд, а Президент здійснює тільки функцію запуску заходів, передбачених у таких випадках, а саме, оголошення відповідного стану.*

*Для уникнення протистоянь між Президентом та Прем'єром служить єдина площадка для прийняття рішень – Рада національної безпеки та оборони.*

*Префект у всіх випадках повинен відігравати ключову роль у виконанні заходів, передбачених законодавством. Він очолює відповідну комісію щодо подолання наслідків таких надзвичайних подій та координує діяльність відповідних державних органів.*

*Важливо визначити ієрархію відносин між префектом області та району в цих випадках. Територія розповсюдження такої події не завжди є критерієм для того, щоб визначити, хто відповідальний за її подолання. Ключову роль відіграють масштаб явища, характер, рівень загрози та необхідні матеріально-людські ресурси. Такі обставини повинні бути прописані в законі.*

*Загальна норма поведінки посадових осіб цих органів у надзвичайних умовах – жорстка дисципліна. Це накладає особливі вимоги до підготовки префектів до дій в таких обставинах для того, щоб їх накази були компетентними. Це досягається як базовою підготовкою, так і постійними тренінгами, які префект зобов'язаний проходити, незважаючи на свою зайнятість.*

# ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕФЕКТА

## Франція

Діяльність префекта забезпечується префектурами. Чисельність працівників префектури – 300 – 600 працівників залежно від розміру департаменту, з них 6 службовців вищого рівня входять в перше коло тих, хто керує префектурою. Ключова фігура префектури – генеральний секретар (український аналог – керуючий справами чи керівник секретаріату префекта). Він забезпечує інституційну пам'ять префектури. До його функцій належить організація роботи такої префектури.

Префекту регіону допомагають генеральний секретар у регіональних справах і персонал (близько 900 державних службовців загалом, у тому числі це стосується і заморських територій), відповідальний за моніторинг реалізації державної політики місцевими органами центральних державних відомств та, зокрема, обговорення й моніторинг реалізації конвенції «держава – регіон» спільно з головою регіону. Префекту департаменту допомагає служба, яка надає йому безпосередню підтримку, та генеральний секретар як голова адміністрації префектури; структура префектури включає підрозділи з нормативно-правової роботи та з питань виборів, місцевого самоврядування, координації міжвідомчої політики, підрозділ з підтримки (матеріально-технічна підтримка та служба персоналу), а також підрозділи з питань безпеки та захисту цивільного населення.

Префект забезпечується форменим одягом, який обов'язковий для носіння в урочистих випадках, а також при прийомі вищих державних чиновників. Префекту надається службове житло в безпосередній близькості від префектури.

Заробітна плата префекта регіону становить 6 000 євро. Премія може досягати 3 000 євро. Зарплата супрефекта – 3 000 євро. Для порівняння: зарплата депутата парламенту складає 7 000 євро, ще 5 000 євро виділяється на помічників депутата. Середня зарплата у Франції – 1 500 євро. Мінімальна – 1 300 євро.

## Український вимір

*На відміну від місцевої державної адміністрації, яка наразі є конституюваною, головним органом виконавчої влади на території буде префект, а не секретаріат префекта. Тому останній повинен обслуговувати діяльність префекта. Організація роботи секретаріату префекта має*



*важливе значення для того, щоб діяльність префекта була ефективною. З огляду на те, що ротація повинна стати основним елементом антикорупційної стійкості префекта, необхідно забезпечити інституційну пам'ять в органі, який обслуговує префекта.*

*Цю функцію має виконувати керівник секретаріату префекта – ключова фігура такого секретаріату. Передбачається наділити керівника секретаріату префекта низкою повноважень щодо організації діяльності секретаріату аж до функцій розпорядження коштами в рамках кошторису такого секретаріату та вирішення кадрових питань, крім призначень, за які відповідатиме особисто префект. Для забезпечення гарантій діяльності керівника секретаріату префекта необхідно, щоб префект кандидатуру на цю посаду погоджував з Мінрегіоном. Щодо інших посад діятиме принцип «мовчазної згоди».*

*З іншого боку, префект не повинен стати заручником досвіду та зв'язків секретаріату префекта. Тому пропонується інститут делегування підпису керівнику секретаріату префекта та іншим посадовим особам – керівнику державної програми та керівнику відокремленого підрозділу префектури. Таке делегування підпису може бути відізане префектом у будь-який час.*

*Ще одна вимога до секретаріату префекта, яка впливає з принципу забезпечення єдиного правозастосування на всій території України, – єдина структура всіх секретаріатів префекта незалежно від місця їх розташування. Префект не матиме часу для вивчення органографії секретаріату префекта – він повинен приступити до виконання своїх обов'язків на наступний день після призначення на посаду. Оскільки префект не матиме прямих розпорядчих функцій щодо територіальних органів виконавчої влади, то специфіка регіону не відіграватиме великої ролі, як це відбувається у Франції. Однак кількість персоналу секретаріату префекта повинна залежати від навантаження, що і відобразатиме особливості території.*

## ВИСНОВКИ

Досвід різних європейських країн, зокрема Франції, показує, що найбільш сучасна організація державного управління передбачає створення територіальних офісів загальної юрисдикції, очолюваних, як правило, високим представником держави, наділеним загальними функціями управління.

Політика децентралізації передбачає передачу послуг і персоналу від місцевих державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування. Як наслідок, територіальні офіси/підрозділи центральних державних відомств втрачають операційні функції та легше інтегруються в управління територіального представника центрального уряду.

Безпека, поліція та цивільний захист завжди є основоположними функціями територіального представника держави. Загрози безпеці населення через екологічні катастрофи або терористичні атаки чи будь-які інші загрози можуть привести лише до зміцнення повноважень і ресурсів у цій сфері.

Наостанок – те, що відрізняє інститут префекта, який існує у Франції, Італії або Іспанії, від іншої форми в найбільших землях Німеччини, – це професіоналізація. Префект не є політичним призначенцем, але є кар'єрним державним службовцем високого рангу. Це гарантія як для центрального уряду й громадян, так і для місцевих виборних посадовців. Це інститут, який для громадян може представляти нейтралітет і сталість держави, допомагати вирішити місцеві спори та зміцнити довіру.

Прибічники централізації часто апелюють до тези «незрілості», невідповідності місцевих лідерів. Дійсно, система виборів керівника виконавчого органу на прямих виборах, до того ж зі значними повноваженнями, хоч і є демократичною, однак не забезпечує професіоналізм діяльності таких обранців. Загроза втрати керованості територією дійсно існує. Однак це якраз і компенсується професіоналізмом кадрових службовців у системі префектур. Принцип м'якої сили (*faire faire*) дозволяє уникнути як зростання соціальної напруженості, природної для авторитарного управління, так і матеріальних втрат, неминучих при некомпетентному управлінні. Такий симбіоз демократії та фаховості є рушієм розвитку місцевих громад.

Реформа децентралізації влади стала відповіддю на виклики часу, пов'язані зі збільшенням потоку інформації, прискоренням темпу життя, необхідністю диверсифікації ризиків.

Як сказав экс-Президент Франції Франсуа Міттеран при представленні проекту реформи на засіданні Ради міністрів 15 липня 1981 року, «Франція потребувала сильної влади і централізації для того, щоб створитись. Вона потребує децентралізованої влади, щоб не зруйнуватись».

Ці слова актуальні і для сучасної України.

**ДЛЯ НОТАТОК**

Інформаційне видання

*Префекти: уроки Франції для України*

*Укладач: Ганущак Ю. І.*

*Редактор: Чипенко І. І.*

*Ілюстрації: Худик А. Б.*

Видавець: Товариство з обмеженою відповідальністю інформаційно-консультаційний центр «Легальний статус»

м. Київ, б-р Дружби народів, 22, к. 21.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції ДК 726 від 18.12.2001 р.

Виготовлювач: «Забеліна-Фільковська Т. С. і компанія Київська нотна фабрика»

04080, м. Київ, вул. Фрунзе, 51а.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції, ДК 3983 від 17.02.2011 р.

Підписано до друку з оригінал-макету 01.12.2015 р.

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 3,62.

Тираж 2000 прим.