

Олег Бровко

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Україна

ВИНИКНЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУ ПРЕФЕКТА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ (ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ)

Oleh Brovko

V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine

APPEARANCE AND FUNCTIONING OF THE INSTITUTION OF PREFECT IN EUROPEAN COUNTRIES ON THE EXAMPLE OF POLAND (EXPERIENCE FOR UKRAINE)

The article investigates the appearance and functioning of the institution of prefect in European countries such as Poland, France, Italy and Romania. It lays special emphasis on the features of dualistic model of governance in Poland as well as the main tasks and authorities of the voivode. The article also analyzes changing of the legal status of a voivode and its main functions after implementation of the administrative-territorial reform in 1998 in Poland. It also conducts a comparative analysis of political traditions in Poland and Ukraine regarding the post of the representative of the central authority in the region. The author assesses the bill "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the decentralization of power)" regarding repeal of local state administrations and introduction of the institutions of prefects in the context of reasoning of the European, mainly, Polish experience.

Key words: prefect, voivode, Poland, France, Ukraine, the institution of prefect, decentralization.

Актуальність. Незважаючи на намагання реформувати адміністративну систему в напрямі наближення до європейських стандартів управління, Україна дотепер залишається надмірно централізованою державою. Прикладом удосконалення неефективної системи публічного управління в Україні може стати досвід європейських країн, передусім досвід Польщі, яка успішно пройшла шлях з децентралізації влади, передавши повноваження самоврядним органам на місцевому рівні та змінивши повноваження представника уряду в регіоні – воєводи – з виконавчо – адміністративних на контрольно – наглядові.

Ступінь наукової розробки Зарубіжний досвід організації та роботи інституту префекта досліджувала велика кількість як європейських так і вітчизняних вчених. На особливу увагу заслуговують праці таких вчених як Г. Армао, Т.Панченко, А. Скібінські, М. Стец та ін. В своїх роботах вони досліджують особливості функціонування регіональної та місцевої влади в країнах Європи, акцентуючи увагу на можливостях використання окремих аспектів європейського досвіду реформування державного управління в Україні.

Обраний Україною шлях європейської інтеграції передбачає побудову системи публічного управління, засновану на європейських принципах, що зумовлює надзвичайну актуальність дослідження досвіду Польщі щодо вдосконалення державного управління та впровадження інституту префекта.

Мета статті проаналізувати та узагальнити досвід функціонування інституту префектури в європейських країнах, передусім досвід Польщі щодо запровадження посадової особи, яка здійснює адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування – воєводи, та оцінити можливість впровадження відповідного досвіду в Україні.

Відповідно до мети роботи були поставлені наступні **задачі**:

- 1) Розглянути функціонування інституту префекта в європейських країнах;
- 2) Проаналізувати функції, повноваження та діяльність воєводи в Польщі;
- 3) Дати оцінку законодавчим змінам в Україні стосовно децентралізації та визначити можливість використання польського досвіду в подальшому реформуванні.

Варто відзначити, що інститут префектів був створений 17 лютого 1800 року Наполеоном

Бонапартом після державного перевороту 9 листопада 1799 року, який зробив його главою держави. Префект в той час був старшим представником центрального уряду, а також головним адміністратором в департаменті. Його повноваження розповсюджувались на територію, яка називалась префектура. Спочатку префекти мали максимальні повноваження, але з часом їх влада поступово обмежувалася. При цьому субпрефекти традиційно працюювали в якості помічників в округах (підрозділів у департаменті) під керівництвом і контролем префекту.

У 1980-х роках, під час президенства Франсуа Міттерана (1981-1995 роки) відбулися фундаментальні зміни в ролі префекта і субпрефекта. Надзвичайно централізована П'ята Республіка поступово проводила процес децентралізації шляхом створення регіонів і делегування повноважень центральних державних органів регіонам, департаментам і комунам. Це привело і до змін функцій префекта. Він як і раніше залишився вищим представником держави в департаменті, але втратив всемогутню функцію головного адміністратора. Замість цього, він отримав контрольно-наглядові функції над органами місцевого самоврядування. З тих часів він є представником і захисником інтересів центрального уряду в регіоні та зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити політику уряду в місцевих виборних органах і сприяти їм у проведенні цієї політики. Префект не прив'язаний до конкретної території - у будь-який момент він може бути переведений на роботу в будь-який інший департамент, на іншу роботу або в резерв до призначення незалежно від свого на те бажання. Як правило, службовець, який потрапив у корпус префектів, знаходиться на цій посаді досить довго, час від часу змінюючи департаменти.

Отже, французький префект - державний службовець високого рангу, а не політичний діяч. Він призначається указом Президента, попередньо схваленим на засіданні Ради Міністрів Франції¹.

Опираючись на французьку модель управління з часом і інші європейські держави почали створювати інститут префекта. Зокрема, в Італії, префект є представником держави в провінції, його офіс також називається Префектура. Схожі офіси вже існувала під різними назвами до об'єднання Італії (1861) (наприклад, в Королівстві Обох Сицилій він був названий «Intendente»); в Північній Італії, він був імпортований з Франції під час наполеонівських окупацій (1802). Сьогодні італійський префект відіграє роль посередника між муніципалітетами та іншими місцевими органами влади².

У Румунії, починаючи з 1864 року, префект є призначеним представником уряду в окрузі і в муніципалітеті Бухарест. Префект представляє національний уряд на місцевому рівні, діючи в якості сполучної ланки і сприяє здійсненню національних планів розвитку і управління програм на місцевому рівні³.

Інститут префектури у сполученні з органами регіонального або проміжного самоврядування нині має місце у тому чи іншому вигляді також в Данії, Іспанії, Нідерландах, Норвегії, Польщі, Португалії, Туреччині, Угорщині, Швеції. Зупинимося більш детально саме на польському досвіді, де інститут префектури у сучасному розумінні виник порівняно недавно на основі традиційного для Польщі інституту воєводи.

Передусім зазначимо, що посада воєводи виникла ще за часів перших польських правителів П'ястів і до 14 століття була найвищою посадою в державі. Воєвода виконував адміністративні та військові функції, займався питаннями судочинства, був членом сенату. Посада воєводи проіснувала до 1795 р., до третього розділу Речі Посполитої. Між 1807 - 1832 рр. воєвода у Варшавському Князівстві був почесним титулом. Знову інституція воєводи з'явилася в міжвоєнний період і була органом загальної державної адміністрації у воєводстві. За часів Польської народної республіки воєвода був насамперед виконавчим і розпорядчим органом Національної ради та був відповідальний за планування соціально - економічного розвитку регіону та бюджету. Після 1990 року воєвода очолював урядову адміністрацію в воєводстві і був органом вищого ступеня по відношенню до:

¹ Report on European practice and legal Framework on prefect institution, local government in emergency situations. Рада Європи: розвиток місцевої демократії в Україні. <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/CoE-REPORT_On-European-practice-and-legal-framework-on-prefect-institution_local-government-in-emergency-situations_CELGR-LEX-2_2015_.pdf> (2015, листопад, 10).

² Armao, G. The Role of the prefect in the Italian legal system. *School of advanced study*. <<http://sas-space.sas.ac.uk/5611/1/2083-3026-1-SM.pdf>> (2015, листопад, 10).

³ Country profile Romania. UCLG. *The Global Network of Cities, Local and Regional Government*. <http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Romania.pdf> (2015, листопад, 10).

- керівників районних установ урядової загальної адміністрації;
- органів територіального самоврядування в сфері виконання завдань доручених завдань урядової адміністрації¹.

Після реформи 1998 року воєводство в Польщі має самоврядно – державний характер, тобто органи місцевого врядування діють під наглядом державної адміністрації на чолі з воєводою. Шляхом прямих виборів формується сеймик – орган місцевого самоврядування. Виконавчим органом сеймику є управління на чолі з маршалком. Незалежно від самоврядування діє воєвода, якого призначає і звільняє Голова Ради Міністрів за поданням відповідного міністра у справах громадської адміністрації.

В законі про урядову адміністрацію в воєводстві визначено юридичний статус воєводи, як представника уряду в воєводстві та прописані його основні функції:

- контроль виконання завдань органами об'єднаної адміністрації і органами одиниць територіального самоврядування в обсязі завдань урядової адміністрації;
- пристосування до місцевих умов деяких цілей політики уряду;
- забезпечення співробітництва всіх одиниць урядової адміністрації та самоврядування, що діють на території воєводства та керування їхніми діями в надзвичайних ситуаціях;
- представлення Ради Міністрів на офіційних заходах;
- виконання та координація завдання стосовно оборони та безпеки держави;
- видання наказів, які є обов'язковими для всіх органів урядової адміністрації, а в надзвичайних ситуаціях також для органів одиниць територіального самоврядування².

Воєвода керує об'єднаною урядовою адміністрацією та є органом нагляду за всіма одиницями територіального самоврядування: гмінами, повітами та воєводствами. Також воєвода є розпорядником Державної Скарбниці, стосовно фінансів, довірених йому з метою виконання його завдань. Одна з найважливіших ролей воєводи полягає в виконанні ним функцій адміністративного органу (як першої інстанції, так і органу вищого рівня в розумінні правил про адміністративне судочинство.)

Самоврядування воєводства не виконує функції інспекційного характеру, цим займається орган урядової адміністрації в воєводстві, тобто воєвода, як представник уряду. Він відповідає за результати дій різних державних служб, а значить за реалізацію загальнодержавного інтересу в класичному розумінні.

Воєвода виконує завдання при допомозі віце - воєводи, якого призначає і відкликає Голова Ради Міністрів за пропозицією воєводи.

Прем'єр керує діяльністю воєводи, зокрема видаючи в цій сфері настанови і доручення, вимагаючи переказу звітів про діяльність воєводи також вчиняючи періодичну оцінку його роботи.

З метою удосконалення дії органів урядової адміністрації, об'єднаної у воєводстві, воєвода може створювати представництва воєводської установи.

Воєвода може доручити ведення від його імені, деяких справ з області своїх компетенцій одиницям територіального самоврядування або органам інших самоврядувань, діючих у воєводстві, керівникам державних і самоврядних юридичних осіб також іншим державним відділам, що функціонують у воєводстві.

Воєвода може надавати доручення, що зобов'язують всі органи урядової адміністрації, діючі у воєводстві. Відповідні доручення воєвода може надавати також органам територіального самоврядування. Що може відбуватися в надзвичайних ситуаціях, таких як, наприклад, запобігання загрози життю, здоров'я або майна також загрозам навколишнього середовища, безпеці держави і утримання громадського порядку, а також запобігання стихійним лихам.

Воєвода в сфері завдань урядової адміністрації, що реалізуються у воєводстві має право вимагати від органів урядової адміністрації поточної інформації і пояснень щодо їх діяльності. Воєвода може, також в порядку адміністративного рішення, припинити адміністративне виконання. Призупинення адміністративного виконання може наступити в особливо обгрунтованих випадках,

¹ Skibiński, A. *Ustrojowa pozycja urzędu*. *Digital Library of University of Wrocław*. <<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34653/004.pdf>> (2015, листопад, 10).

² Стец, М. Устрій територіальної публічної адміністрації. *Портал міжнародної співпраці*. <http://www.civicportal.org/biblioteka1/2_Administracja/publiczna_8/Stec_adm.pdf> (2015, листопад, 10).

на визначений час, і може стосуватися діяльності кожного органу, що веде таке виконання.

Прийнята модель публічної влади в воєводстві надає можливість:

- обмежити нагляд урядової адміністрації над самоврядуванням та зробити воєводське правління відповідальним лише перед воєводським сеймиком.
- уникнути ієрархічної системи підпорядкування правління воєводства і його голови – маршалка керівництву центральних органів.

Воєводське самоврядування з усіма його атрибутами, незалежністю та юридичною самостійністю, організаційною, компетенційною, майновою, фінансовою, судовою охороною та закріпленням представника уряду, наділеного важливими компетенціями є вираженням реалізації децентралізації та деконцентрації влади. Також з точки зору гарантії унітарного характеру держави прийнято найкращі рішення, оскільки чітко розділені завдання та компетенції, а тим самим точно окреслена відповідальність окремих органів за їх реалізацію¹.

В Україні, як і в Польщі, сформувались досить стійкі традиції повноважної «першої посадової особи» регіону, області, губернії тощо. Хоч Україна має незначний досвід власної державності, українські землі входили до держав, що сповідують традиції європейської континентальної моделі, яка передбачає існування посади представника центральної влади в регіоні.

Так, в часи першої Речі Посполитої в Україна була поділена на воєводства, очолювані воєводами - намісниками короля. Досить довгий час з кінця XVIII століття і до 1918 року західні українські землі входили до складу Австро-Угорської імперії. Вся влада належала губернатору, згодом наміснику, якого призначав сам імператор. Їм підпорядковувались поліція, крайові і повітові правління, управи міст. Вони наглядали за пресою, спілками, призначали переважну кількість чиновників².

В період між 1918-1939 роками українські землі були у складі Другої Речі Посполитої, в якій відновився поділ на воєводства.

На українські землі, які входили до Російської імперії, було поширено загальноімперський адміністративний устрій. В середині XIX століття в Наддніпрянщині існувало три генерал-губернаторства - великих територіально-адміністративних одиниць, до складу якої входило декілька губерній. Генерал-губернаторів призначав і звільняв лише імператор, він мав практично необмежену владу (військову, адміністративну, судову, фінансову)³.

З 1920 по 1939 роки українські землі отримали автономію як однієї з п'яти земель у складі Чехословацької республіки під назвою Підкарпатська Русь. Губернатор Підкарпатської Русі був найвищою посадовою особою в автономії, який призначався Президентом і був відповідальний перед Соймом автономії. До компетенції губернатора входили питання виконавчої влади в регіоні⁴.

З 1918 по 1940 рік українські землі (Буковина і частина Бессарабії) входили до складу Королівства Румунія. За адміністративно-територіальним устроєм Румунія поділялася на округи, які очолювались префектами, що призначались Міністерством внутрішніх справ. Префект представляв виконавчу владу і разом з тим очолював поліцію в окрузі. Менші адміністративно-територіальні одиниці очолювали субпрефекти (претори)⁵.

У перші роки незалежності в Україні інститут префектури був представлений представником президента, а потім з 1994 року - державною місцевою адміністрацією, яку очолює призначений центральною владою голова. Втім українського голову обласної та районої адміністрації лише з певною долею умовності можна вважати префектом, адже його статус та функції суттєво

¹ Skibiński, A. *Ustrojowa pozycja urzędu*. *Digital Library of University of Wrocław*. <<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34653/004.pdf>> (2015, листопад, 10).

² Хейфиц, Ю. (1915). *Галиция. Политическое, административное и судебное устройство*. Петроград: Сенатская типография.

³ Желізняк, В. Особливості державного управління в Російській Імперії на Правобережній Україні. *Електронна бібліотека Житомирського державного університету*. <<http://eprints.zu.edu.ua/4737/1/Zhelizniak.pdf>> (2015, листопад, 10).

⁴ Токар, М., Феденець, Ч. Політична інтеграція до Чехословацької республіки. *Закарпаття просвітницько-пізнавальний портал*. <<http://www.zakarpattia.com/?p=815#more-815>> (2015, листопад, 10).

⁵ Country profile Romania. UCLG. *The Global Network of Cities, Local and Regional Government*. <http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Romania.pdf> (2015, листопад, 10).

відрізняються від відповідних посадових осіб у згаданих вище країнах. Проаналізувавши Конституцію та Закони України «Про місцеві державні адміністрації» можна сказати, що голови обласної та районної адміністрації не мають змоги виконувати свої конституційні повноваження: голова не здійснює нагляд за дотриманням Конституції та законів органами місцевого самоврядування; він не має механізмів забезпечення законності та правопорядку, оскільки не впливає на правоохоронні органи; здійснюючи виконавчу владу в області чи районі, не може впливати на призначення керівників територіальних підрозділів центральної виконавчої влади в районі чи області та не наділений навіть повноваженнями координації їх діяльності¹.

Отже, на конституційному рівні голова місцевої державної адміністрації юридично - класичний префект, але фактично він немає його повноважень. Функції голови ОДА спрямовані на здійснення представництва інтересів держави в органах місцевого самоврядування, з іншого боку на задоволення потреб регіону².

Доля місцевих державних адміністрацій та статус «першої посадової особи» в регіоні – одне з ключових питань децентралізації та адміністративно – територіальної реформи, проекти якої обговорювались та певною мірою втілювались в життя під час роботи різних урядів та політичних коаліцій. Нині питання децентралізації та адміністративно – територіальної реформи постає як безальтернативний шлях подальшого розвитку української державності. Влітку 2015 р. Верховною Радою України був прийнятий в першому читанні законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». У даному документі місцеві державні адміністрації як такі взагалі не згадуються, тобто, по суті, передбачається відмова від даної інституції. Натомість згідно із законопроектом «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» виконавчу владу в районах і областях, Києві і Севастополі здійснюють префекти, яких призначає на посаду та звільняє Президент України.

Відповідно до статті 119 законопроекту префект отримує наступні повноваження на відповідній території:

- 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- 2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;
- 3) забезпечує виконання державних програм;
- 4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- 5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території.

Окрім того префект має право призупиняти дію актів місцевого самоврядування, якщо вони не відповідають Конституції чи законам України та звертатися до суду.

В європейських країнах з парламентською формою правління особа, що представляє місцеві органи влади центрального уряду не є представником президента та призначається і звільняється з посади урядом та несе перед ним відповідальність. В Україні префекти, як і в Франції, будуть представниками президента. В Франції це логічно, оскільки вона – президентсько - парламентська республіка, а Україна – навпаки парламентсько – президентська і префекти мають бути представниками Кабінету Міністрів, як наприклад в Польщі. Той факт, що президент буде призначати та звільняти префекта за поданням Кабінету Міністрів може взагалі привести до блокування рішення, якщо президент та прем'єр будуть в опозиції один до одного. В законопроекті також не прописано яким чином префекти району підпорядковуватися префектам області.³

¹ Закон про місцеві державні адміністрації 1999 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14>> (2015, листопад, 10).

² Панченко, Т. В. (2011). *Політична регіоналістика: навчальний посібник*. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 151.

³ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 2015 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812> (2015, листопад, 10).

Отже останнім часом всі країни намагаються перейти до якомога більшої децентралізації влади і автономії місцевого самоврядування. Деякі країни, що мають англосаксонську модель місцевого самоврядування (Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Швейцарія та ін.) не передбачають на місцях представників центрального уряду, а країни європейської континентальної моделі (Франція, Італія, Польща та ін.) потребують контролю з боку місцевого органу влади центрального уряду. Враховуючи українські політичні традиції та те, що Україна взяла курс на євроінтеграцію, для нашої держави дуже корисним є дослідження та використання деяких аспектів адміністративно – територіального управління саме європейських країн, зокрема Польщі. А саме - модель інституту префекта у такій країні, як Польща, є досить привабливою з точки зору можливості впровадження відповідного досвіду в Україні. Досвід Польщі підтверджує можливість і необхідність децентралізації влади у державі та запровадження посади префекта (воєводи), що представляє центральну владу в регіоні та контролює законність діяльності місцевого самоврядування.

References

- Report on European practice and legal Framework on prefect institution, local government in emergency situations. *Rada Evropy: rozvytok miscevoi demokracji v Ukraini*. <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/CoE-REPORT_On-European-practice-and-legal-framework-on-prefect-institution_local-government-in-emergency-situations_CELGR-LEX-2_2015_.pdf> (2015, listopad, 10).
- Armao, G. The Role of the prefect in the Italian legal system. *School of advanced study*. <<http://sas-space.sas.ac.uk/5611/1/2083-3026-1-SM.pdf>> (2015, listopad, 10).
- Country profile Romania. UCLG. *The Global Network of Cities, Local and Regional Government*. <http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Romania.pdf> (2015, listopad, 10).
- Skibiński, A. Ustrojowa pozycja urzędu. *Digital Library of University of Wrocław*. <<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34653/004.pdf>> (2015, listopad, 10).
- Stec, M. Ustrij terytorialnoji publichnoji administraciji. *Portal mizhnarodnoi spivpraci*. <http://www.civicportal.org/biblioteka1/2_Administracija/publiczna_8/Stec_adm.pdf> (2015, listopad, 10).
- Hejfic, J. (1915). *Galicja. Politicheskoje, administrativnoje i sudebnoje ustrojstvo*. Petrograd: Senatskaja tipografija.
- Zhelizniak, V. Osoblyvosti derzhavnogo upravlinnja v Rosijskij imperii na Pravoberezhnij Ukraini. *Elektronna biblioteka Zhytomyrskogo derzhavnogo universytetu*. <<http://eprints.zu.edu.ua/4737/1/Zhelizniak.pdf>> (2015, listopad, 10).
- Tokar, M., Fedenec, Ch. Politychna integracija do Czechoslovackoji respobliky. *Zakarpatija prosvitnycko-piznavalnyj portal*. <<http://www.zakarpatia.com/?p=815#more-815>> (2015, listopad, 10).
- Zakon pro miscevi derzhavni administraciji 1999* (Verhovna Rada Ukrainy). *Oficijnyj sajt Verhovnoji Rady Ukrainy*. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14>> (2015, listopad, 10).
- Panchenko, T. V. (2011). *Politychna regionalistyka: Navchalnyj posibnyk*. Harkiv: HNU imeni V.N. Karazina, 151.
- Proekt Zakonu pro vnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy (shodo dezentralizaciji vlady) 2015* (Verhovna Rada Ukrainy). *Oficijnyj sajt Verhovnoji Rady Ukrainy*. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812> (2015, listopad, 10).