

УДК 342.25(477+100)

Дуліба Євгенія Володимирівна –

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права і галузевих
дисциплін Навчально-наукового інституту права
Національного університету водного
господарства та природокористування,
м. Рівне, Україна
orcid.org/0000-0003-2651-4977*

Yevheniia V. Duliba –

*doctor in law, associate professor,
professor of the department of constitutional law and
field-related disciplines, Institute of Law,
National University of Water and Environmental Engineering
(11 Soborna Street, Rivne, 33000, Ukraine)*

Теремецький Владислав Іванович –

*провідний науковий співробітник, доктор юридичних наук, професор,
Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака
НАПрН України;
завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, Академія праці,
соціальних відносин і туризму,
м. Київ, Україна
orcid.org/0000-0002-2667-5167*

Vladyslav I. Teremetskyi –

*doctor in law, professor, leading research scientist of the department of
international private and comparative law,
Academician F. H. Burchak Scientific Research Institute of Private Law and Entrepreneurship of the NALS of
Ukraine
(23-a Raievskoho Street, Kyiv, 01042, Ukraine)
Head of constitutional, administrative and economic law department of
the Academy of Labour, Social Relations and Tourism, Kyiv, Ukraine*

Особливості функціонування інституту префектів у Франції, Італії та Румунії: досвід для України

Авторами проаналізовано законодавство Франції, Італії та Румунії в частині закріплення основних завдань, функцій та повноважень інституту префектів. Зазначено, що в цих країнах префекти виконують фундаментальну роль у відносинах між державою та органами місцевого самоврядування, є соціальними посередниками. При цьому у Франції діяльність префектів залежить не лише від правової бази, але й від адекватної інституційної структури, процедур та відносин; в Італії – для сприяння виконання повноважень префектів функціонують постійно діючі конференції, що складаються із представників територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, та на якій вирішуються проблеми місцевого значення із залученням якомога більшої кількості зацікавлених суб'єктів до обговорення та пошуку оптимального рішення цього питання; в Румунії – міністр, який координує інститут префекта, може запропонувати уряду скасувати наказ префекта, якщо він вважає, що той є незаконним або необґрунтованим. Вважаємо, що цей досвід може бути корисним для України.

Зроблено висновок, що у розглянутих зарубіжних країнах роль префектів здебільшого полягає не лише у представництві інтересів держави на місцевому рівні, здійсненні координаційної діяльності територіальних органів державної влади та контрольно-наглядових повноважень за органами місцевого самоврядування, як це передбачено у законопроекті України від 30.10.2020 № 4298. Однак найважливішою функцією префектів є соціальне посередництво між державою і органами місцевого самоврядування, що здатні об'єднати всіх для того, щоб знайти рішення консенсусу або баланс між забезпеченням інтересів держави та інтересів органів місцевого самоврядування. До того ж префекти у Франції, Італії та Румунії є тими гарантами місцевої демократії, які дбають про публічні інтереси, сприяють реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, суб'єктів підприємницької діяльності, а також вирішенню проблем органів місцевого самоврядування, є гарантами партнерської співпраці держави з органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, інститут префекта, представник держави, публічне адміністрування, адміністративні послуги, адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Ye.V. Duliba, V.I. Teremetskyi Features of the Functioning of the Prefects' Institute in France, Italy, and Romania: Experience for Ukraine

The authors have analysed the legislation of France, Italy, and Romania in terms of fixing the main tasks, functions and powers of the prefects' institute. It is noted that in these states prefects perform a fundamental role in relations between the state and local governments, they are social intermediaries. In France, meanwhile, the activities of prefects depend not only on the legal framework but also on an adequate institutional structure, procedures and relations; in Italy - there are permanent conferences consisting of representatives of territorial executive authorities and local governments to facilitate the exercise of the powers of prefects. At such conferences, local problems are solved with the involvement of as many interested entities as possible to discuss and find the optimal solution to this issue; in Romania, the minister coordinating the prefect's institution may propose for the government to revoke the prefect's order if he believes that it is illegal or unreasonable. We believe that this experience can be useful for Ukraine.

It is concluded that in the considered foreign states, the role of prefects mainly lies not only in representing the interests of the state at the local level, coordinating the activities of territorial authorities of state power and control and supervisory powers for local self-government authorities, as provided for in the draft law of Ukraine dated 30.10.2020 No. 4298. However, the most important function of prefects is social mediation between the state and local governments, which can unite everyone to find a consensus solution or a balance between ensuring the interests of the state and the interests of local governments. In addition, the prefects in France, Italy and Romania are those guarantors of local democracy who care about public interests, promote the rights, freedoms and legitimate interests of human and citizens, and business entities, as well as solve problems of local self-government authorities, are guarantors of partnership cooperation between the state and local self-government authorities.

***Keywords:** local authorities of executive power, authorities of local self-government, authorities of state power, institute of prefect, representative of state, public administration, administrative services, administrative supervision of local authorities' activities.*

Постановка проблеми. До прийняття змін до Конституції України від 02.06.2016 нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами здійснювала прокуратура України [1]. Однак внесені зміни до Конституції України позбавили органи прокуратури повноваження здійснювати загальний нагляд за дотриманням

законності і призвели до виникнення ситуації, коли в державі не існувало жодної інституції, уповноваженої звертатися до суду у разі виявлення невідповідності актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування нормам законодавства України.

Запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого

самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг стало одним із завдань Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. В результаті запровадження такого механізму в Україні місцеві державні адміністрації мали змінити статус з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території [2].

Поданий проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні від 30.10.2020 № 4298 мав на меті «...створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу...». Однак нині він прийнятий лише у першому читанні [3].

Війна на території України, введення в дію правового режиму воєнного стану призвели до відкладення здійснення реформи децентралізації і розгляду цього законопроєкту. У січні 2023 року на засіданні Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України повідомив, що у 2023 році продовжиться впровадження реформи децентралізації та запровадження інституту префектів, що будуть виконувати контрольно-наглядові повноваження за органами місцевого самоврядування [4].

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні призвело до розгляду вченими окремих питань щодо функціонування інституту префектів у світі. Зокрема, О. В. Мерцелюк у своїй праці «Інститут префекта у Франції як приклад для України» (2015 р.) розглядав питання щодо правової природи інституту префекта, його становлення й різновидів у Стародавньому Римі, а також історичні передумови запровадження префектів у Франції, реформування цього інституту та сучасний конституційно-правовий статус [5]. Я. В. Пилипенко у своїй праці «Реформа децентралізації: створення інституту префекта в Україні» (2020 р.) розглянув основні етапи впровадження реформи децентралізації та

особливості створення інституту префекта в Україні, його функції та повноваження [6]. Л. О. Нікітенко та О. О. Бочкарьов у праці «Інститут префекта та реформа децентралізації влади» (2021 р.) з'ясували значення та функції інституту префекта в умовах проведення реформи децентралізації влади в Україні [7], а А. Г. Соломаха у своїй праці «Інститут префекта в Україні: між викликами та перспективами (на основі науково-експертної думки)» (2021 р.) проаналізував актуальність імплементації інституту префекта в Україні в контексті проведення реформи децентралізації [8].

Невирішені раніше проблеми. В науковій літературі неодноразово приділялася увага проблематиці запровадження інституту префектів в Україні. Однак ще й досі ніхто не обґрунтував на науковому рівні положення, що інститут префектів повинен бути запроваджений не лише для координації діяльності територіальних органів державної влади і здійснення контрольно-наглядових повноважень за діяльністю органів місцевого самоврядування, а і стати гарантом місцевої демократії та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, суб'єктів господарської діяльності.

Мета статті – розглянути особливості функціонування інституту префектів у Франції, Італії та Румунії та сформулювати пропозиції щодо можливих шляхів імплементації, придатних для реалій України, норм, що є чинними в цих країнах.

Виклад основного матеріалу. Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює стандарти захисту прав місцевих органів влади і вимагає від держав-членів Ради Європи, які її ратифікували, дотримуватися низки принципів. Один із таких принципів міститься у ст. 8 і передбачає здійснення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування [9]. Саме у ст. 8 закладено основи для створення публічної адміністрації, яка буде здійснювати адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування згідно з процедурами та у випадках, визначених законодавством у державі.

Безумовно, здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування є важливим аспектом відносини

між державою та місцевим самоврядуванням, реалізації державної політики. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування передбачає прямий вплив органів державної влади на публічне адміністрування місцевими органами влади, а тому повинен здійснюватися відповідно до заздалегідь встановлених процедур і бути спрямований лише на забезпечення дотримання законодавства та конституційних принципів [10].

Досвід багатьох країн Європи демонструє необхідність забезпечення організації системи нагляду таким чином, щоб гарантувати як їхню ефективність, так і збереження «широкого ступеня автономії стосовно обов'язків, способів і засобів, за допомогою яких ці обов'язки здійснюються, а також ресурсів, необхідних для їх виконання». Отже, метою здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування є забезпечення ефективного публічного адміністрування та ефективного управління державними ресурсами. Тому для здійснення такого адміністративного нагляду в державі повинно існувати правове, інституційне та нормативно-правове підґрунтя.

Досліджуючи досвід європейських країн, було з'ясовано, що історично всі європейські країни (крім Великобританії) мали представників держави або суверенів, відповідальних за управління територіями на місцях (провінції, департаменти, землі тощо). До того ж у 19 столітті, столітті державотворення та встановлення нових відносин між урядами та населенням, представники держави або суверени на територіях повинні були підтвердити присутність держави на всій території в умовах виникнення ліберальних, демократичних та соціальних викликів [11].

Інститут префекта в Європі був створений у 1800 році Наполеоном Бонапартом. За ним була закріплена виключна відповідальність за адміністрацію на місцевому рівні [12]. Сьогодні наявність територіального представника держави є поширеною практикою у багатьох країнах Європи.

Протягом двох століть, поки політичні режими Франції змінювали один одного, інститут префектів глибоко вкорінився в діяльність держави на місцях і продемонстрував свою ефективність у здійсненні публічного адміністрування, завоював повагу французів.

Протягом історії Франції префекти, реалізуючи національні орієнтири, відіграли фундаментальну соціальну роль, важливу роль у стабілізації життєдіяльності та розвитку територій, реалізації державної політики, підтримці громадського порядку, соціально-економічного розвитку, у боротьбі з бідністю, розвитку початкової освіти, стали гарантами реалізації публічного інтересу на певних територіях [12].

До прийняття Закону від 02.03.1982 № 82-213 про права і свободи муніципалітетів, департаментів і регіонів префекти у Франції були уповноважені одночасно виконувати представництво держави та здійснювати виконавчу владу на місцях. Однак впровадження реформи децентралізації влади та прийняття вказаного закону привело до звуження функції префекту виключно до представника держави на місцях [13].

Відійшовши від квазі-військової логіки, притаманної наполеонівській моделі, сучасні французькі префекти виправдовують своє існування поняттями, пов'язаними з горизонтальною координацією держави, партнерством із місцевою та регіональною владою, а також організацією взаємодії Франції з ЄС у сфері регіональної політики.

Сьогодні ст. 72 Конституції Франції визначає, що префект є «представником держави, представником кожного члена уряду», що несе відповідальність за національні інтереси і повагу до закону, забезпечує виконання урядових постанов і рішень, керує під керівництвом міністрів децентралізованими службами цивільних адміністрацій держави, координує адміністративну діяльність на місцевому рівні та забезпечує її узгодженість [14].

Як представник держави в департаменті чи регіоні, префект несе відповідальність за національні інтереси, повагу до закону, громадський порядок і на умовах, встановлених законом. Префекти забезпечують підтримання громадського порядку та громадської безпеки, впроваджують та координують державну політику на місцевому рівні, здійснюють нагляд за виконанням урядових постанов і рішень.

Префект регіону є гарантом узгодженості дій держави в регіоні, відповідає за реалізацію державної політики в регіоні. Префект регіону забезпечує адміністративний контроль над

регіоном, його державними органами та міжрегіональними громадськими організаціями.

Префект департаменту забезпечує адміністративний контроль на території департаменту, несе відповідальність за громадський порядок і безпеку населення, за підготовку та виконання заходів внутрішньої безпеки, цивільної та економічної безпеки, що сприяють національній безпеці. Префект відповідає за реалізацію політики щодо іноземців, зокрема в'їзду, проживання та надання права на притулок. Префект департаменту здійснює адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування а *posteriori*, тобто лише після прийняття певного рішення і шляхом передачі оскарження відповідних актів в адміністративному суді. Саме адміністративний суд оцінює законність акта органів місцевого самоврядування [13].

Реформа децентралізації влади у Франції вплинула і на організацію діяльності префектів. Сьогодні префекти здійснюють повноваження за допомогою договірного інструменту і різних стимулів, маючи при цьому засоби адміністративного примусу. Наприклад, відповідно до Декрету № 2020-412 від 08.04.2020 про право відступу, надане префекту, префект регіону або департаменту може відступати від своїх певних зобов'язань, приймати нерегулюючі рішення в межах своєю компетенції з таких питань, як: субсидії, фінансова допомога та механізми підтримки суб'єктів господарювання, асоціацій та місцевих органів влади; просторове планування та міська політика; навколишнє середовище, сільське господарство та ліси; будівництво, житлове господарство та містобудування; зайнятість населення та економічна діяльність; охорона та примноження культурної спадщини; спортивна, соціально-освітня та асоціативна діяльність.

Метою відступу є адаптація дій громадськості до місцевих ситуацій та спрощення адміністративних процедур. Запровадження відступу повинно бути виправдане причиною публічного інтересу та існуванням місцевих обставин і спрямоване на скорочення адміністративних процедур, зменшення процедурних затримок або сприяння доступу до державної допомоги, не завдаючи шкоди інтересам держави (у сфері оборони, громадської безпеки, особистої безпеки особи чи

її власності), а також цілям, від яких він відступає [15]. Отже, це положення порушує сувору рівність закону по всій території, надаючи префекту модулювати акти уряду у своєму департаменті з метою їх пом'якшення під час застосування.

Досвід існування інституту префектів у Франції демонструє, що діяльність префектів залежить не лише від правової бази, але й від адекватної інституційної структури, процедур та відносин. Досвід Франції вказує і на те, що якщо політичні рішення приймаються для зміни загальної системи, наприклад, шляхом надання органам державної влади або муніципалітетам більше повноважень та відповідальності, то юридичні ролі та обов'язки префектів, процедури та вимоги теж адаптуються під ці зміни.

Сьогодні інститут префектів у Франції проходить трансформацію в рамках проведення реформи вищого корпусу державної служби та створення Національного інституту державної служби. **Національний інститут державної служби створений на базі Національної школи адміністрації і є державною установою адміністративного характеру, що є підконтрольною прем'єр-міністру та відповідає за забезпечення відбору, підготовки вищих державних службовців держави, здійснення організації підготовчих курсів до вступних іспитів, проведення вступних іспитів, забезпечення безперервної професійної підготовки для осіб, які виконують або мають намір виконувати функції вищого керівництва [16].** В рамках реформи всі органи вищих державних службовців, префектів, субпрефектів, дипломатів, членів генеральних інспекцій об'єднано в орган державних адміністраторів. Всі особи, що претендують на заняття посади префекта, мають бути членами органу державних адміністраторів, що виконують місії з розробки, реалізації та оцінки державної політики в усіх службах держави, а також відповідають за вищі функції керівництва держави та здійснення публічного адміністрування. При цьому, щоб стати членом цього органу особи повинні пройти навчання у Національному інституті державної служби [17].

Згідно з французьким законодавством сьогодні інститут префектів підлягає ліквідації. Однак функції префектів залишаються. При

цьому закріплюються нові умови працевлаштування для осіб, які будуть претендувати на заміщення цих посад. Так, Указом Ради Міністрів Франції від 06.04.2022 № 2022-491 про посади префекта та субпрефекта врегульовано процедуру призначення, класифікацію посад і управління цими робочими місцями та передбачено конкретні положення й обмеження, пов'язані з виконанням функцій префектів, зокрема термін максимального безперервного виконання функцій префекта (ст. 2), вимоги до призначення особи вперше на посаду префекта (ст. 3), групи посад префектів (ст. 5). Наприклад, сьогодні всі посади префектів поділяються на 4 групи: 1 група включає посади префекта регіону Іль-де-Франс, префекта Парижа і префекта поліції Парижа; 2 група – регіональні посади префектів, за винятком префекта регіону Іль-де-Франс, префекта Парижа та закордонних регіональних префектів; 3 група – посади відомчого префекта, роботу закордонного регіонального префекта та прирівнені посади Верховного комісара Республіки в Новій Каледонії, Верховного комісара Республіки у Французькій Полінезії, префекта, старшого адміністратора островів Уолліс і Футуна та префекта, старшого адміністратора французьких південних і антарктичних земель; 4 група включає інші посади префекта та делегованого префекта. При цьому кількість посад префектів у IV групі встановлюється спільним наказом міністра внутрішніх справ, міністра закордонних справ Франції, міністра державної служби та міністра бюджету [18].

Уряд Франції також хоче у майбутньому широко використовувати громадянське суспільства під час проведення періодичних та незалежних оцінювань субпрефектів та префектів, де місцеві жителі будуть оцінювати префекта і якість виконання ним функцій.

Отже, незважаючи на проведення різних реформ, роль префекта у Франції постійно змінюється, еволюціонує, адаптується і залишається актуальною відносно поточних адміністративних, соціальних, політичних та культурних реалій. Реформи 2021 року підтверджують, що французька держава все ще прагне мати свого представника в регіонах і департаментах. Однак цей представник не символізує представництво певного режиму чи

партії, а уособлює в собі представника соціального посередництва між державою і органами місцевого самоврядування, що здатний об'єднати всіх для того, щоб знайти рішення консенсусу або балансу, є гарантом місцевої демократії, що дбає не лише про інтереси держави на певній території, але й про інтереси людини і громадянина, про реалізацію їх прав і свобод.

У так званих країнах «наполеонівської адміністративної традиції», що були натхненні французькою моделлю, поняття «*préfet*» було просто перекладено і впроваджено в обіг, зокрема, в Італії, Румунії, Греції, Швейцарії, Туреччині.

В Італії інститут префекта був введений під час наполеонівського панування, а тому довгий час його вивчення було обумовлене порівнянням з французьким інститутом [19].

Сьогодні повноваження префекта Італії значно відрізняються від повноважень префекта у Франції. Префект в Італії є представником уряду на території провінції, столичному місті чи регіоні і очолює префектуру, яка має офіційну назву – територіальне управління уряду [20]. Префект має загальне завдання забезпечення узгодженого здійснення публічного адміністрування територіальними органами державної влади та нагляду за державними органами, що діють у провінції, столичному місті чи регіоні, а також здійснення важливих функцій у сфері громадського порядку та безпеки, імміграції, цивільного захисту, відносин із місцевими органами влади, соціального посередництва.

Як представник влади на місцевому рівні, префект наділений широким переліком повноважень. Серед найважливіших є координаційна діяльність у сферах громадської безпеки та громадського порядку, економічного розвитку, довілля, догляду за земельними ресурсами, надання адміністративних послуг населенню. Саме префект представляє провінційний орган громадської безпеки, очолює комітет порядку і безпеки, видає розпорядження і укази про охорону громадського порядку і координує діяльність поліції, а в окремих потребах може вимагати втручання армії [21].

Сьогодні при виникненні питань у сфері публічного адміністрування і надання адміністративних послуг, економічного розвитку

та господарської діяльності, розвитку території, навколишнього природного середовища, інфраструктури, рішення у регіоні чи у провінції приймається за сприяння постійно діючої конференції представників всіх територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування регіону чи провінції, де головує префект регіону чи провінції. Саме постійно діюча конференція провінції чи регіону сприяє префекту в здійсненні координаційної діяльності територіальних органів державної влади та лояльній співпраці з представниками органів місцевого самоврядування. Тобто в досягненні між її членами необхідного взаєморозуміння з питань, що становлять інтерес для території, розробці меморандумів про взаєморозуміння, спрямованих на підвищення обізнаності про цінності інтеграції, повноцінного громадянства та прав окремих осіб і громади, підготовка проєктів, що стосуються законності, економічного розвитку та господарської діяльності, території, навколишнього середовища та інфраструктури, а також надання адміністративних послуг; залучення та участь усіх організацій, присутніх на території, зокрема волонтерського сектору та приватних асоціацій [23; 24].

Тож в Італії зроблено акцент на координацію дій між різними ланками влади, де префекти виконують роль реального соціального посередника у проведенні так званих «політичних переговорів» між територіальними органами державної влади та органами місцевого самоврядування для вирішення проблем на місцевому рівні із залученням якомога більшої кількості зацікавлених суб'єктів до обговорення тієї чи іншої проблеми та пошуку оптимального рішення цього питання [23].

Також варто звернути увагу, що префект може звернутися до будь-якого керівника територіального органу виконавчої влади із вимогою вжити заходи для уникнення серйозної шкоди якості надання адміністративних послуг для громадян. При цьому якщо на його вимогу не було вжито відповідних заходів у визначений період, префект за згодою компетентного міністра може вжити заходів для усунення такої шкоди [23].

В Республіці Італія діє так звана процедура «заміщення влади». Зокрема, відповідно до ст. 120 Конституції Італії уряд

може виступати від імені органів регіонів, столичних міст, провінцій та муніципалітетів, якщо останні не дотримуються міжнародних правил і договорів або законодавства ЄС, або у разі серйозної небезпеки для громадської безпеки, або коли такі дії є необхідними для збереження правової чи економічної єдності і особливо, якщо це необхідно для гарантування основних рівнів соціальних і громадянських прав населення [25]. Це конституційне положення конкретизоване у Законі від 05.06.2003 № 131 «Положення про адаптацію Розпорядження Республіки до Конституційного закону від 18.10.2001 № 3», де зазначено, що перед вжиттям заходів для органів місцевого самоврядування встановлюється розумний строк для вжиття належних або необхідних заходів, а самі заходи приймають з урахуванням принципу субсидіарності і лояльної співпраці і мають бути пропорційними переслідуванню цілям [26].

Відповідно до ст. 138 Консолідованого тексту законів про організацію місцевої влади, уряд, щоб захистити єдність правової системи, указом Президента Республіки, після обговорення Радою міністрів, за поданням міністра може в будь-який час скасувати, за посадою або за скаргою, після консультацій з Державною радою акти місцевих органів влади, що є незаконними [27].

Проведений нами аналіз законодавства Італії щодо діяльності префектів дав можливість зробити висновок, що повноваження префектів у Італії так само як і у Франції виходять за рамки простої координації діяльності територіальних органів державної влади. Префекти виконують фундаментальну роль у відносинах між державою та органами місцевого самоврядування, є соціальними посередниками.

Відповідно до ст. 123 Конституції Румунії префект представляє уряд на місцевому рівні і спрямовує децентровані публічні послуги міністерств та інших центральних органів влади в адміністративно-територіальних одиницях. Префект може оскаржити в адміністративному суді акти ради графства, місцевої ради або мера, якщо він вважає цей акт незаконним [28]. Префект також забезпечує управління повітовими комітетами в надзвичайних ситуаціях (ст. 249 Адміністративного кодексу), діє для підтримки середовища соціального миру та постійного спілкування з усіма

інституційними та соціальними рівнями, приділяючи постійну увагу запобіганню соціальної напруженості, здійснює контроль за заходами щодо попередження злочинів та захисту прав і безпеки громадян, перевіряє застосування правових норм, що регулюють використання мови національної меншини, у відносинах між місцевими органами державної адміністрації та деконцентрованими публічними службами з громадянами, які належать до національних меншин в адміністративно-територіальних одиницях, де їх частка становить понад 20% (ст. 253 Адміністративного кодексу), надає підтримку на запит органам місцевого самоврядування у визначенні пріоритетів економічного розвитку територій, приймає відповідно до закону рішення про співпрацю або об'єднання з подібними установами в країні та за кордоном з метою підвищення ступеня професіоналізації інституту префекта; виконує обов'язки, встановлені спеціальними законами у сфері організації та проведення місцевих, парламентських, президентських виборів, виборів депутатів Європейського парламенту від Румунії, а також національних або місцевих референдумів; забезпечує безперерйне виконання діяльності комунальних служб з видачі та реєстрації паспортів, посвідчень водія та режиму реєстрації транспортних засобів, а також діяльність з видачі апостиля на офіційні адміністративні документи (ст. 258 Адміністративного кодексу) [29].

До того ж міністри та керівники інших центральних органів влади, що підпорядковані уряду Румунії, можуть делегувати префекту деякі управлінські та контрольні повноваження, такі як: перевірка використання державних коштів, перевірка досягнення цілей, що містяться в секторальних стратегіях, аналіз реалізації міжміністерських заходів, спрямованих на підвищення якості публічних послуг, представництво в судах [29].

Цікавим положенням румунського законодавства є те, що міністр, який координує інститут префекта, може запропонувати уряду скасувати рішення префекта, якщо, на його думку, вони є незаконними або необґрунтованими, не набрали чинності, не мали правових наслідків, та можуть завдати шкоди суспільним інтересам. Скасуванню підлягають накази, що мають нормативний характер або

накази про технічні або спеціальні заходи, що видаються після консультацій з керівниками територіальних служб міністерств та інших підпорядкованих уряду центральних органів публічного адміністрування, накази, видані префектом як головою окружного комітету з надзвичайних ситуацій [29].

Відповідно до п. 5 ст. 123 Конституції Румунії префект «може оскаржити в адміністративному суді акти ради повіту, місцевої ради або мера, якщо він вважає цей акт незаконним. Дія акта, що оскаржується, зупиняється де-юре» [28]. Стаття 255 Адміністративного кодексу встановлює, що префект перевіряє законність адміністративних актів ради повіту, місцевої ради та мера та може оскаржити їх, якщо вважає їх незаконними, відповідно в порядку адміністративного судочинства [29].

Висновки. Дослідження інституту префекта в законодавстві Франції, Італії та Румунії дозволило зробити такі висновки. Сьогодні префекти виконують фундаментальну роль у відносинах між державою та органами місцевого самоврядування, є соціальними посередниками. При цьому у Франції діяльність префектів залежить не лише від правової бази, але й від адекватної інституційної структури, процедур та відносин; в Італії – для сприяння виконання повноважень префектів функціонують постійно діючі конференції, що складаються із представників територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, та на якій вирішуються проблеми місцевого значення із залученням якомога більшої кількості зацікавлених суб'єктів до обговорення та пошуку оптимального рішення цього питання; в Румунії – міністр, який координує інститут префекта, може запропонувати уряду скасувати наказ префекта, якщо він вважає, що той є незаконним або необґрунтованим. Вважаємо, що цей досвід може бути корисним для України.

У розглянутих зарубіжних країнах роль префектів здебільшого полягає не лише у представництві інтересів держави на місцевому рівні, здійсненні координаційної діяльності територіальних органів державної влади та контрольньо-наглядових повноважень за органами місцевого самоврядування, як це

передбачено у законопроекті України від 30.10.2020 № 4298. Однак найважливішою функцією префектів є соціальне посередництво між державою і органами місцевого самоврядування, що здатні об'єднати всіх для того, щоб знайти рішення консенсусу або баланс між забезпеченням інтересів держави та інтересів органів місцевого самоврядування. До того ж префекти у Франції, Італії та Румунії є тими гарантами місцевої демократії, які дбають про

публічні інтереси, сприяють реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, суб'єктів підприємницької діяльності, а також вирішенню проблем органів місцевого самоврядування, є гарантами партнерської співпраці держави з органами місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
3. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: проект закону від 30.10.2020 № 4298. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293
4. Шмигаль Д. У 2023 році продовжиться реформа децентралізації, державного управління та управління держвласністю. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-u-2023-rotsi-prodovzhytsia-reforma-detsentralizatsii-derzhavnoho-upravlinnia-ta-upravlinnia-derzhvlasnosti>
5. Мерцелюк О.В. Інститут префекта у Франції як приклад для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право*. 2015. Вип. 35. Ч. 2. Т. 1. С. 118-122.
6. Пилипенко Я.В. Реформа децентралізації: створення інституту префекта в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2020. № 1 (69). С. 87- 92. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.14>
7. Нікітенко Л.О., Бочкарьов О.О. Інститут префекта та реформа децентралізації влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 39-41. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-6/9>
8. Соломаха А.Г. Інститут префекта в Україні: між викликами та перспективами (на основі науково-експертної думки). *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки*. 2021. № 10. С. 42-48.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
10. Recommendation CM/Rec (2019) 3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066.
11. Karila-Cohen P. For a European History of Prefects and Governors: Administrative Action and State-Building in the Nineteenth Century. In: Karila-Cohen, P. (eds) *Prefects and Governors in Nineteenth-century Europe*. Palgrave Studies in Political History. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91614-5_1.
12. Histoire des préfets. URL: <https://mobile.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Histoire/Histoire-des-prefets>.
13. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039/>.
14. Constitution de la République française du 4 octobre 1958. URL: <https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>.

15. Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041789766>.
16. Décret n° 2021-1556 du 1er décembre 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national du service public. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044394909>.
17. Décret n° 2021-1550 du 1er décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'Etat. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000044394397>.
18. Décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous - préfet. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045522798>.
19. Antonielli, L. (2021). Studying the Apparition of Prefects in Italy Between Napoleon and the Unification. In: Tanguy, G., Eymeri-Douzans, JM. (eds) Prefects, Governors and Commissioners. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-59396-4_3.
20. Decreto Legislativo 21 gennaio 2004, n. 29 Modifiche al decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004-01-21;29>.
21. Legge 1 aprile 1981, n. 121. Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1981-04-01;121>.
22. Regolamento Interno Per L'organizzazione E Il Funzionamento Della Conferenza Regionale Permanente. Prefettura - Ufficio Territoriale Del Governo Di Campobasso. URL: https://www.prefettura.it/campobasso/allegati/Download:Regolamento_interno_per_l_organizzazione_e_il_funzionamento_della_conferenza_regionale_permanente-5705170.htm.
23. Decreto legislativo del 30/07/1999 n. 300 - Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59. URL: [https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1999-07-30;300!vig=.](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1999-07-30;300!vig=)
24. Decreto Del Presidente Della Repubblica 3 aprile 2006, n. 180 Regolamento recante disposizioni in materia di Prefetture-Uffici territoriali del Governo, in attuazione dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.repubblica:decreto:2006-04-03;180>.
25. Costituzione della Repubblica Italiana del 22 dicembre 1947. URL: https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/ROSSA_Costituzione_testo%20vigente_agg_7_11_2022.pdf.
26. Legge 5 giugno 2003, n. 131 Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. URL: [https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003-06-05;131!vig=.](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003-06-05;131!vig=)
27. Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267. URL: <https://dait.interno.gov.it/documenti/tuoei-giugno-2022.pdf>
28. Constituția României din 31 octombrie 2003. URL: <https://www.presidency.ro/ro/presedinte/constitutia-romaniei>.
29. Codul administrativ din 03.07.2019. URL: <https://lege5.ro/gratuit/gm2dcnrygm3q/codul-administrativ-din-03072019>.

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
3. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii vykonavchoi vlady v Ukraini: proiekt zakonu vid 30.10.2020 № 4298. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293
4. Shmyhal D. U 2023 rotsi prodovzhytsia reforma detsentralizatsii, derzhavnoho upravlinnia ta upravlinnia derzhvlasnistiu. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-u-2023-rotsi-prodovzhytsia>

reforma-detsentralizatsii-derzhavnoho-upravlinnia-ta-upravlinnia-derzhvlasnistiu

5. Mertseliuk O.V. Instytut prefekta u Frantsii yak pryklad dlia Ukrainy. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii. Pravo*. 2015. Vyp. 35. Ch. 2. T. 1. S. 118-122.

6. Pylypenko Ya.V. Reforma detsentralizatsii: stvorennia instytutu prefekta v Ukraini. *Derzhava ta rehiony. Serii: Derzhavne upravlinnia*. 2020. № 1 (69). S. 87- 92. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.14>

7. Nikitenko L.O., Bochkarov O.O. Instytut prefekta ta reforma detsentralizatsii vlady. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. 2021. № 6. S. 39-41. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-6/9>

8. Solomakha A.H. Instytut prefekta v Ukraini: mizh vyklykamy ta perspektyvamy (na osnovi nauko-ekspertnoi dumky). *Visnyk Lvivskoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu. Yurydychni nauky*. 2021. № 10. S. 42-48.

9. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

10. Recommendation CM/Rec (2019) 3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066.

11. Karila-Cohen P. For a European History of Prefects and Governors: Administrative Action and State-Building in the Nineteenth Century. In: Karila-Cohen, P. (eds) *Prefects and Governors in Nineteenth-century Europe*. Palgrave Studies in Political History. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91614-5_1.

12. Histoire des préfets. URL: <https://mobile.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Histoire/Histoire-des-prefets>.

13. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039/>.

14. Constitution de la République française du 4 octobre 1958. URL: <https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>.

15. Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation recon-nu au préfet. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041789766>.

16. Décret n° 2021-1556 du 1er décembre 2021 relatif à l'organisation et au fonction-nement de l'Institut national du service public. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044394909>.

17. Décret n° 2021-1550 du 1er décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'Etat. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000044394397>.

18. Décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous - préfet. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045522798>.

19. Antonielli, L. (2021). Studying the Apparition of Prefects in Italy Between Napo-leon and the Unification. In: Tanguy, G., Eymeri-Douzans, JM. (eds) *Prefects, Governors and Commissioners. Governance and Public Management*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-59396-4_3.

20. Decreto Legislativo 21 gennaio 2004, n. 29 Modifiche al decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004-01-21;29>.

21. Legge 1 aprile 1981, n. 121. Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1981-04-01;121>.

22. Regolamento Interno Per L'organizzazione E Il Funzionamento Della Conferenza Regionale Permanente. Prefettura - Ufficio Territoriale Del Governo Di Campobasso. URL: https://www.prefettura.it/campobasso/allegati/Download:Regolamento_interno_per_l_organizzazione_e_il_funzionamento_della_conferenza_regionale_permanente-5705170.htm.

23. Decreto legislativo del 30/07/1999 n. 300 - Riforma dell'organizzazione del Gov-erno, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1999-07-30;300!vig=>.

24. Decreto Del Presidente Della Repubblica 3 aprile 2006, n. 180 Regolamento re-cante disposizioni in materia di Prefetture-Uffici territoriali del Governo, in attuazione dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni. URL: <https://www.normattiva.it/uri->

res/N2Ls?urn:nir:presidente.repubblica:decreto:2006-04-03;180.

25. Costituzione della Repubblica Italiana del 22 dicembre 1947. URL: https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/ROSSA_Costituzione_testo%20vigente_agg_7_11_2022.pdf.

26. Legge 5 giugno 2003, n. 131 Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. URL: [https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003-06-05;131!vig=.](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003-06-05;131!vig=)

27. Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267. URL: <https://dait.interno.gov.it/documenti/tuoel-giugno-2022.pdf>

28. Constituția României din 31 octombrie 2003. URL: <https://www.presidency.ro/ro/presedinte/constitutia-romaniei>.

29. Codul administrativ din 03.07.2019. URL: <https://lege5.ro/gratuit/gm2dcnrygm3q/codul-administrativ-din-03072019>.