

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**ГУРЖІЙ Вікторія Вікторівна**

**ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТА В СИСТЕМІ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У  
ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ ДЛЯ  
УКРАЇНИ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

**Миколаїв – 2020**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність магістерського дослідження.** На сучасному етапі модернізації системи державного управління та чергового етапу реформи децентралізації органів влади в нашій країні важливим напрямом трансформації вітчизняного державотворення стає організація діяльності органів місцевого самоврядування. Ефективність та дієвість органів місцевого самоврядування мають стати провідними умовами для забезпечення стабільності в суспільстві і слугувати подальшому розвитку України. Водночас питання реформування державного управління завжди позначаються високим ступенем дискусійності та відсутності єдиної думки щодо того, наскільки ефективним в Україні може бути запровадження префектур замість місцевих державних адміністрацій. Тому дуже важливо при реформуванні враховувати позитивний зарубіжний досвід, і правильно його адаптувати до українських реалій. Особливий науковий інтерес становить досвід Франції в становленні системи стримувань і противаг, запровадженні інституту префекта та розбудові унікальної системи місцевого самоврядування.

Досвід Франції пов'язаний з тим, що система місцевого самоврядування сформувалася та розвивалася як пряма протилежність абсолютної влади центральних органів виконавчої влади, тому органи місцевого самоврядування інколи постають на протиположному до центральної влади, а взаємовідносини між ними характеризуються відвертим протистоянням у вирішенні важливих фінансово-економічних питань місцевого розвитку чи питань розподілу компетенції.

Запровадження реформ децентралізації в нашій країні визначає нові завдання трансформації системи місцевого самоврядування як інституту народовладдя, на перший план постають спроби ефективного вирішення проблем взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Але ці завдання виявляються в практичній площині дуже

складними, таким чином, процес демократичних перетворень українського суспільства набуває особливої актуальності. Запровадження інституту префекта як представника Президента України та виконавчої влади в систему організації влади на регіональному рівні насправді має певні підґрунтя в нашій державі, але яким цей інститут буде в Україні, сьогодні складно прогнозувати. Але кінцева мета реформи розуміється як створення такої системи місцевого самоврядування та стримувань і противаг у нашій державі, які мають бути здатним забезпечити ефективне прийняття рішень у межах визначеної компетенції і в рамках закону. Таким чином, стає необхідною та очевидною умовою, що місцева рада або її виконавчий орган мали змогу приймати державно-управлінські рішення на рівні, не нижчому за рівень префекта. Усі окреслені питання, проблеми запровадження інституту префекта в практичну площину, трансформація місцевого самоврядування, розвиток системи стримувань і противаг в контексті реформування державного управління визначають актуальність магістерського дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зарубіжна практика наукових досліджень інституту префекта та префектур є цікавою з точки зору концептуалізації такої форми суспільної взаємодії. Теоретико-методологічним засадам дослідження інституту префекта, історії формування та розвитку цієї державно-управлінської категорії присвячені роботи вітчизняних вчених Бабінова О. О., Баймуратов М. О., Битяк Ю., Величко В. О., Ворона П. В., Заблоцький В. В., Коліушко І., Лахижа М. І., Ткачук А. та ін.

**Мета і завдання дослідження.** Метою магістерської роботи є комплексне дослідження та обґрунтування рекомендацій щодо адаптації позитивного досвіду Франції в запровадженні інституту префекта та префектур в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування та необхідності удосконалення системи стримувань і противаг.

Досягнення поставленої мети передбачало вирішення таких **завдань**:

- дослідити понятійно-категорійний апарат магістерської роботи: визначити сутність основних понять і термінів, охарактеризувати їх особливості;

- проаналізувати рівень розробки проблеми в роботах вчених по даній темі, стан наукових досліджень в сфері реформування державного управління та запровадження інституту префекта;

- визначити основні положення системи стримувань і противаг;

- дослідити роль префекта в системі державного управління зарубіжних країн та Франції, зокрема;

- встановити особливості трансформації системи стримувань і противаг в Україні;

- визначити основні дискусійні положення реформування системи державного управління в Україні та проблеми запровадження інституту префекта в практичну діяльність;

- дослідити основні нормативно-правові засади щодо запровадження інституту префекта в Україні.

**Об'єктом** дослідження є проблеми реформи і організації територіальної влади та її інститутів в Європейському Союзі та Україні.

**Предметом** дослідження є роль інституту префекта в системі стримувань і противаг у територіальній організації влади в Україні з врахуванням державотворення Франції.

Вибір **методів** вирішення завдань цього дослідження зумовлено комплексним характером його предмета та об'єкта. Враховуючи специфіку зазначеної проблеми та її міждисциплінарний характер, було обрано як філософські та загальнонаукові, так і конкретні методи наукового аналізу в галузі соціології, політології, економіки та публічного управління та адміністрування. Важливим орієнтиром у дослідженні багатьох питань став метод систематичного аналізу, який дозволив проаналізувати наукові засади та понятійно-категорійний апарат магістерської роботи, визначити сутність основних понять і термінів, охарактеризувати їх особливості, проаналізувати

нормативно-правову базу в сфері запровадження посади префекта та префектур в Україні.

На основі порівняльного методу було визначено особливості діяльності префектів та префектур в країнах ЄС та особливо у Франції, досліджено основні засади діяльності префектів та префектур в публічному управлінні.

В ході дослідження основних тенденцій реформування та децентралізації, удосконалення системи стримувань і противаг було використано методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, які дозволили більш детально дослідити сутність цього феномена.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що комплексно досліджено та вирішено важливу наукову проблему щодо запровадження інституту префекта в державному управлінні України з урахуванням досвіду Франції та обґрунтовано рекомендації щодо можливостей адаптації зарубіжного досвіду та удосконалення державної політики в сфері реформування місцевого самоврядування в Україні.

**Практичне значення одержаних результатів.** Положення і висновки магістерської роботи можуть бути використані для подальшого науково-теоретичного дослідження особливостей реформування місцевого самоврядування та становлення інституту префекта та префектур в нашій країні, соціологічних дослідженнях, діяльності та становленні ОТГ, неурядових організаціях в Україні, а також у навчальному процесі з підготовки фахівців з державного управління.

**Апробація магістерської роботи:** Авторка презентувала основні положення роботи на: Могілянські читання-2019: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти: Двадцять друга Всеукраїнська науково-методична конференція: тези доповідей «Поняття «префект» в історичному контексті та його запровадження в зарубіжній практиці державного управління» / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2019.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі *«Науково-теоретичні засади дослідження префекта в системі стримувань і противаг в територіальній організації влади»* основна увага зосереджена на теоретичних аспектах явищ та процесів в сфері децентралізації державної влади, наукових дослідженнях в сфері реформування публічного простору України. Визначено основні терміни та поняття. Досліджено особливості запровадження інституту префекта в системі стримувань і противаг України та зарубіжних країн.

У підрозділі 1.1. *«Основні поняття і терміни в характеристиці територіальної організації влади»* визначено основні поняття і терміни, які використовувалися в магістерській роботі, проаналізовані основні елементи в сфері децентралізації, становленні місцевого самоврядування, поняття префекта та ін. Визначено, що префект – це державний службовець, посада якого не належить до політичних, і він здійснює керівництво незалежно від політичних змін та виборів в країні, префект представляє виконавчу вертикаль влади на місцевому рівні та здійснює координацію роботи з органами місцевого самоврядування в частині розподілу повноважень, а також контроль за дотриманням законності та конституційності у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування. У відносинах з органами місцевого самоврядування він також може призупинити дію незаконних актів місцевого самоврядування, звертатися до суду, може порадишити місцевим радам привести свої рішення до конституційності та ін. Аналіз показав, що більшість європейських країн мають історичний досвід запровадження та функціонування цієї посади в державному управлінні, таким чином,

визначення префекта в цих країнах є традиційним, водночас в Україні ця посада є цілковито новим явищем і не закріплена та визначена конституційно.

*Підрозділ 2 «Система стримувань і противаг в державному управлінні»* присвячений аналізу стану наукової розробки проблеми щодо фундаментальних принципів організації влади в країнах з демократичним типом правління. До таких принципів належить принцип поділу влади, який на сьогодні є ключовим принципом конституціоналізму. Принцип поділу влади став розповсюдженим та практично загальнообов'язковим для закріплення в конституціях демократичних країн. Концепція поділу влади ґрунтується на практичному виявленні системи стримувань і противаг, що також є невід'ємним елементом демократичних країн. Ці дві концепції яскраво характеризують демократичні форми правління та є механізмом дотримання та забезпечення політичних свобод та прав людини і громадянина.

Концепція поділу влади та система стримувань і противаг визначають такі особливості системи організації влади в демократичних країнах як те, що поділ влади на три гілки не означає їх ізоляції одна від одної, вони є взаємозалежними, жодна з гілок влади не здатна самостійно забезпечувати виконання всіх функцій держави, тому вони виконуються спільно різними органами державної влади. Таким чином, роль системи стримувань і противаг є визначальною і базовою щодо концепції поділу влади та організації належного демократичного управління. Єдність гілок влади пов'язана з тісною взаємодією, взаємопроникненням, що власне і знаходить своє втілення в концепції системи стримувань і противаг.

Спроби вдосконалити систему розподілу влади та систему стримувань і противаг в Україні активно дискутуються з часу набуття незалежності та розбудови державності, включення до зовнішніх процесів демократичних перетворень в країнах світу та зокрема в країнах ЄС, чий позитивний досвід Україна активно адаптує у сучасних реаліях і тому одним з таких елементів

удосконалення є посилення системи стримувань і противаг і одним зі шляхів тут є запровадження інституту префекта.

*У підрозділі 1.3. «Наукові дослідження інституту префекта»* зроблено аналіз джерельної бази дослідження і доведено актуальність обраної теми, але водночас питання запровадження інституту префекта позначаються відсутністю виробленої наукової позиції щодо подальших кроків в сфері удосконалення процесів запровадження інституту префекта в практичну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, децентралізація може посилити відцентрові тенденції через низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами. Децентралізація не означає послаблення центральної влади. Передача повноважень та фінансів органам місцевого самоврядування повинна бути збалансована механізмами контролю та відповідальності перед людьми та законом.

**У другому розділі «Зарубіжний досвід діяльності префектів»** досліджено досвід запровадження та ролі префектів в системі стримувань і противаг в країнах ЄС та зокрема у Франції.

*У підрозділі 2.1. «Інститут префекта та основні його функції в країнах ЄС»* визначено, що на початку XXI століття під впливом політичних та соціально-економічних процесів, що тривають в адміністративно-територіальній організації демократичних країн ЄС було відбулися якісні та кількісні зміни в управлінні на всіх рівнях. Вони відбувалися протягом достатньо тривалого історичного періоду, беручи початок ще з XIX століття і за різних умов. Запровадження різних концепцій щодо реформування місцевого самоврядування переважно залежало від особливостей розвитку країни та обраної загальної моделі управління. Говорячи про спільне у здійсненні перетворень, необхідно підкреслити, що реформи, які проходили з кінця XX – початку XXI століття мали послідовний та узгоджувальний характер, вони були спрямовані на децентралізацію та деконцентрацію владних відносин. Також вони були пов'язані з удосконаленням діяльності



управлінських структур, оптимізацією та раціоналізацією діяльності органів місцевого самоврядування, спрямуванням на ефективне та оперативне вирішення питань місцевого значення, включення громадян в процеси прийняття рішень на місцевому рівні.

Експерти-науковці, автори реформи місцевого самоврядування вважають, що для України найкраще використати, як найбільш оптимальну модель, досвід Франції, Польщі та інших європейських країн, що пройшли шлях децентралізації влади. Тому доцільно проаналізувати більш детально досвід Франції в контексті магістерської роботи з метою визначення шляхів удосконалення державної політики в сфері децентралізації та формування інституту префекта в нашій державі.

У підрозділі 2.2. «Роль префектів та префектур в системі державного управління Франції» показано, що досвід посади Префекта у Франції має важливе значення для подальшого удосконалення реформування та децентралізації у системі організації влади України. Префектура має свою структуру і чітке підпорядкування. Законодавством Франції визначені функції префекта. Загалом можна резюмувати, що префекти у Франції виконують такі повноваження: представляють державу в питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписують угоди від імені держави, а також представляють державу в органах правосуддя; наглядають за виконанням муніципальними радами законів, указів і постанов уряду та окремих міністрів; здійснюють координацію діяльності поліції й жандармерії, забезпечують підтримання громадського порядку у відповідному регіоні; приймають рішення нормативного характеру; здійснюють адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун і передають на розгляд адміністративного суду незаконні, на їхню думку, рішення муніципальних рад, можуть ставити питання про відставку мерів; є розпорядниками всіх державних видатків у департаменті, несуть відповідальність за управління нерухомістю й іншим державним майном, що належить державі в департаменті та ін.

У третьому розділі *«Перспективи запровадження префектів в Україні у відповідності до французького досвіду»* визначено основні проблеми та напрями удосконалення державної політики щодо запровадження префекта в практичну діяльність органів публічної влади.

У підрозділі 3.1. *«Трансформація системи стримувань і противаг в контексті українського державотворення»* визначено, що чинна в Україні вертикальна система стримувань і противаг є розбалансованою, на користь центральних органів влади. Головними її недоліками слід вважати: високий конфліктогенний потенціал у періоди вертикальної коабітації (ситуація, за якої більшість у тій чи іншій обласній або районній раді є опозиційною до державної виконавчої влади). Інститут недовіри головам МДА може бути використаний не лише для контролю за виконанням повноважень, делегованих обласними та районними радами (зокрема у галузі формування і виконання місцевих бюджетів, розробки програм місцевого розвитку та управління комунальним майном), але й з метою блокування реалізації МДА повноважень з реалізації державної політики у сферах, які є прерогативою органів виконавчої влади і не знаходяться у компетенції місцевих рад.

У підрозділі 3.2. *«Ідея запровадження інституту префекта в українському науковому та громадянському дискурсі»* показано, що ризики від запровадження посади префекта значно поступаються його перевагам. Таке нововведення є адекватною реакцією на виклики часу та ситуацію в українському суспільстві. Безумовно, пропонуваній інститут далекий від досконалості, але значно прогресивніший за існуючу вертикаль влади і краще відповідає сучасним реаліям.

Запровадження в Україні цілком нового елемента в системі державного управління як удосконалення процесів децентралізації та системи стримувань і противаг, викликає безліч суперечок та питань. Так, наприклад, основні зауваження стосуються назви та визначення самої посади, обсяги повноважень та можливості концентрації надмірних повноважень. Чимало політичних діячів та державно управлінців переконані, що запровадження

інституту префекта може мати ризики щодо централізації влади та спотворення ідеї децентралізації.

Отже, якщо подивитися на сферу компетенції французького префекта, то виявиться, що префект в українському законопроекті взагалі обділений реальною владою. На відміну від досвіду Франції, український чиновник не має повноважень щодо управління органами державної виконавчої влади на місцях (поліцією, податковою, сферою юстиції), і не буде розпоряджатися фінансами місцевих бюджетів. Основна роль префекта – координація діяльності державної влади в регіонах та контроль за діяльністю місцевої влади. Також слід зазначити, що на разі прокуратура в Україні була позбавлена функції загального нагляду, внаслідок чого держава фактично втратила професійний контроль над органами місцевого самоврядування. Таким чином, ці прогалини доцільно вирішити і одним зі шляхів вирішення є надання відповідних повноважень префекту.

У підрозділі 3.3. «Нормативно-правові засади запровадження інституту префекта» визначено, що ідея запропонованих змін до Конституції України в плані децентралізації державної влади полягає в тому, щоб передати реальну владу органам місцевого самоврядування, а префектів залишити як наглядовий орган, майже за аналогією з французьким досвідом.

Зокрема, у підготовленому Конституційною комісією законопроекті змін до Основного Закону України передбачено, що префекти будуть призначатися на посаду та звільнятися з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. І вони будуть на відповідній території:

- 1) здійснювати нагляд за додержанням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування;
- 2) координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснювати нагляд за додержанням ними Конституції й законів України;
- 3) забезпечувати виконання державних програм;

4) спрямовувати й організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

5) здійснювати інші повноваження, визначені Конституцією й законами України.

## **ВИСНОВКИ**

Магістерське дослідження дозволило досягти встановленої мети щодо комплексного дослідження та обґрунтування рекомендацій для адаптації позитивного досвіду Франції в запровадженні інституту префекта та префектур в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування та необхідності удосконалення системи стримувань і противаг. Мета магістерського дослідження обумовила низку завдань, виконання яких дозволило зробити наступні висновки.

1. Досліджено науково-теоретичні засади та понятійно-категорійний апарат магістерської роботи: визначено, що у сучасному розумінні посада префекта була встановлена у Франції законом від 17 лютого 1800 року для управління департаментом (частиною адміністративно-територіального устрою). Таким чином, досвід цієї країни найкраще відбиває усі переваги та перспективи моделі запровадження префекта як представника виконавчої влади і тому в українських реаліях орієнтуються саме на цю країну. Також встановлено, що у Франції, Італії, Іспанії це державний службовець, який представляє місцевий орган виконавчої влади і має широкі повноваження щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та не належить до політичних посад. З'ясовано, що основні повноваження поділяються на 3 групи: політичні; адміністративні; соціально-економічні.

Слід відзначити, що недоцільно передавати повну самостійність та безконтрольність на рівень органів місцевого самоврядування, оскільки реальна здатність до управління органів місцевого самоврядування є значно обмеженою; також держава має на регіональному та місцевому рівнях власні інтереси і таким чином забезпечує інтереси всього народу, водночас ці інтереси можуть позначатися певною конфліктністю, оскільки суперечать інтересам територіальної громади певної території. Тому в результаті аналізу літератури та Інтернет-джерел можна констатувати, що порівняно з країнами ЄС в Україні доцільно запровадити інститут префекта на місцевому рівні. За висновками більшості науковців, найбільш цікавим для України є досвід Франції та Польщі у становленні інституту префекта в нашій державі.

2. Визначено основні положення системи стримувань і противаг. Концепція стримувань і противаг передбачає рівність між гілками влади, яка забезпечується цілісною системою взаємодії різних її елементів. Важливо підкреслити, що юридична рівність законодавчої, виконавчої та судової влад пояснюється в межах теорії поділу влад тим, що державні органи не є носіями влади, а лише повноважень, тому ні один з них не може бути виразником волі народу як її єдиного джерела. Виразником такої волі вони можуть бути всі разом і в рівній мірі в межах закону.

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

європейських державах і основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на префектів, які здійснюють превентивний контроль за рішеннями місцевої влади. Незважаючи на те, що в більшості європейських країн запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників – префектів не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи «адміністративну опіку», не позбавляють їх відчуття господаря відповідної місцевої території. Досвід діяльності префекта у європейських країнах є корисним у процесі правового забезпечення децентралізації в Україні та розширення повноважень органів місцевого самоврядування

4. Встановлено особливості трансформації системи стримувань і противаг в Україні. На законодавчому рівні за місцевими державними адміністраціями визначені ряд контрольних повноважень, включаючи й органи місцевого самоврядування. Згідно зі ст.119 Конституції України головна спрямованість функцій контролю має полягати у забезпеченні Україною виконання самої Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади вищого рівня, забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян, що передбачено Конституцією України. Проте через відсутність чіткого розмежування власних самоврядних повноважень органів місцевого самоврядування і тривалу їх невизначеність в нормативно-правовому полі в цілому це негативно позначилося на взаємовідносинах та співпраці місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

5. Визначено основні дискусійні положення реформування системи державного управління в Україні та проблеми запровадження інституту префекта в практичну діяльність. Інститут префекта – це представництво центральної влади, яке задає стратегічний вектор і має функцію нагляду.

Громада вибирає своїх представників, які створюють ради, які потім формують виконавчий комітет, а префект виконує функцію контролю, щоб все розвивалося в рамках регіональної державної стратегії. Двохсотлітній досвід функціонування інституту префекта свідчить, що система є дієздатною. Повністю адаптувати французьку модель цього інституту в українське управлінське середовище не вдасться через відсутність традицій інституційної дисциплінованості. Необхідно ретельно виписати спосіб призначення та звільнення префектів та переведення на іншу посаду. Задля впровадження інституту префектури в нашій державі необхідно це зробити на законодавчому рівні, шляхом видання спеціального закону, де чітко розмежувати дану посаду від інших державних посадовців. З метою ефективності роботи префекта необхідно, щоб він не залежав від місцевих політичних еліт, не змінювався через заміну Президента чи Уряду, обирався за результатами відкритого конкурсу, а також керувався такими принципами, як верховенство права, відкритість, законність, єдність правозастосування, безперервність, підконтрольність, ефективність та політична неупередженість. Префекти у своїй діяльності повинні керуватися виключно Конституцією України, майбутнім законом України «Про префектів», іншими законами, Указами Президента та актами Кабінету Міністрів України. Важливо і врегулювати питання взаємовідносин префекта та Президента України. Введення інституту префекта допоможе забезпечити унітарність нашої держави, її територіальну цілісність, дотримання законності органами місцевого самоврядування, і, як результат, захист прав і свобод громадян як членів територіальних громад.

6. Досліджено основні нормативно-правові засади щодо запровадження інституту префекта в Україні. Реформування публічного управління, зокрема в аспекті зміни повноважень голів місцевих державних адміністрацій на інститут префектів із наглядово-координуючими функціями пов'язано з передачею значної частини повноважень до органів місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівнях і має сприяти більшій

автономії місцевого самоврядування, розвитку інститутів самоорганізації населення, забезпеченню місцевих інтересів тощо. Проте ці аспекти визначають складні питання, які необхідно вирішити в контексті удосконалення законодавчих засад цієї реформи, а саме чіткіше визначити: співвідношення повноважень регіональних (обласних) і районних префектів; співвідношення повноважень префектів і територіальних органів центральних органів виконавчої влади на місцях; співвідношення повноважень префектів і голів виконкомів обласних та районних рад і голів обласних і районних рад, що дасть змогу уникнути ситуацій щодо посягань регіональної політичної влади на розподіл повноважень й навпаки; уточнити правові засади повноважень префектів щодо забезпечення виконання державних програм і спрямування й організації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації.

Також слід комплексно розглядати проблему і прийняти новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», де мають бути відображені повноваження органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою; порядок делегування та відмови від делегованих повноважень; особливості здійснення функцій місцевого самоврядування представниками центральної виконавчої влади (тимчасовими державними уповноваженими) на період припинення повноважень органу місцевого самоврядування до обрання нового органу.

Формування кадрового резерву префектів здійснюється шляхом відкритого конкурсу, який проводиться відповідною комісією, у відповідності до закону про державну службу для посад категорії А. Чисельність кадрового резерву префектів становить 25 відсотків загальної кількості посад префектів. У разі появи вільних місць у кадровому резерві префектів Нацдержслужба оголошує відкритий конкурс на такі місця протягом 7 календарних днів з дня їх появи. За результатами відкритого



конкурсу конкурсна комісія вносить КМУ три кандидатури осіб для включення до кадрового резерву префектів, які потім подаються на розгляд Президента України. За наслідками розгляду цих кандидатур Президент України видає акт про включення однієї особи до кадрового резерву префектів.

До кадрового резерву префектів може бути включений дієздатний громадянин України, який відповідає сукупності визначених законопроектом критеріїв (має вищу освіту за рівнем спеціаліста або магістра; досвід роботи не менше трьох років на посадах державної служби чи посадах в органах місцевого самоврядування на посадах не нижче категорії Б та ін.)

Фінансове забезпечення префектів та секретаріатів префектів здійснюється за рахунок Державного бюджету України. Норми витрат на утримання секретаріатів префектів встановлюються Кабінетом Міністрів України. Фонд оплати праці державних службовців та працівників секретаріатів префектів, в межах виділених асигнувань, визначає префект. Для забезпечення діяльності секретаріатів префектів, за ними на праві оперативного управління закріплюється майно, що є державною власністю.

Префект на час перебування на посаді забезпечується службовим житлом в безпосередній близькості до місця служби. Префект на час перебування на посаді зобов'язаний проживати в службовому приміщенні. Префект не сплачує власні кошти за користування службовим житлом, оскільки утримання службового житла у належному стані здійснюється секретаріатом префекта за рахунок державного бюджету. Тільки оплата житлово-комунальних послуг на час проживання у службовому житлі, а також відшкодування за пошкодження службового житла та наявного у ньому майна особами, які проживають у ньому, здійснюється префектом за власний рахунок. Префект звільняє службове житло протягом 24 годин в разі звільнення. Службові жилі приміщення, призначені для проживання префектами, перебувають у державній власності і перебувають в оперативному управлінні відповідного секретаріату префекта. Умови оплати

праці та соціального забезпечення префекта визначаються законодавством про державну службу.

Але поки що ці питання неврегульовані чітко, тому вони викликають найбільше дискусій.

## АНОТАЦІЯ

В магістерській роботі досліджено понятійно-категорійний апарат, визначено сутність основних понять і термінів, охарактеризовано їх особливості; проаналізовано рівень розробки проблеми в роботах вчених по даній темі, стан наукових досліджень в сфері реформування державного управління та запровадження інституту префекта; визначено основні положення системи стримувань і противаг; досліджено роль префекта в системі державного управління зарубіжних країн та Франції, зокрема; встановлено особливості трансформації системи стримувань і противаг в Україні; визначено основні дискусійні положення реформування системи державного управління в Україні та проблеми запровадження інституту префекта в практичну діяльність; досліджено основні нормативно-правові засади щодо запровадження інституту префекта в Україні.

**Ключові слова:** децентралізація, префект, префектура, система стримувань і противаг.

## ANNOTATION

In the master's papers the conceptual-categorical apparatus is investigated, the essence of the basic concepts and terms is defined, their peculiarities are characterized; the level of development of the problem in the works of scientists on this topic, the state of scientific researches in the sphere of public administration reform and introduction of the institute of prefect are analyzed; the main provisions of the system of checks and balances are determined; the role of the prefect in the system of public administration of foreign countries and France, in particular; peculiarities of transformation of the system of checks and balances in Ukraine;

defines the main discussion provisions of reforming the public administration system in Ukraine and the problems of introducing the prefect institute into practical activity; the basic normative legal bases on introduction of institute of prefect in Ukraine are investigated.

At the present stage of modernization of the system of state administration and the next stage of the reform of decentralization of authorities in our country, the organization of activity of bodies of local self-government is an important direction of transformation of national state-building. The effectiveness and efficiency of local self-government bodies should become a prerequisite for stability in society and serve the further development of Ukraine. At the same time, public administration reform issues are always marked by a high degree of debate and lack of consensus on how effective Ukraine's prefectures can be in place of local state administrations. Therefore, it is very important to take into account positive foreign experience in reforming and to adapt it correctly to Ukrainian realities. Of particular scientific interest is France's experience in establishing a system of checks and balances, the introduction of a prefect institute and the development of a unique system of local self-government.

**Key words:** decentralization, prefect, prefecture, system of checks and balances.