

SECRETARIAT GENERAL

Directorate General II – Democracy

Democratic Governance Directorate



м. Страсбург, 17 вересня 2015 року

CELGR /LEX (2015)2

(оригінал англійською мовою)

**ЗВІТ ЩОДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПРАКТИКИ ТА ЗАКОНОДАВЧИХ РАМОК
ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТІВ, ПОРЯДКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ**

Цей документ підготовлено Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату - II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція.

Вступ

Цей Звіт Ради Європи було підготовлено на запит Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» (термін впровадження 2015-2017 рр., за фінансової підтримки Уряду Швейцарської Конфедерації).

Уряд України знов розглядає подальші кроки з метою децентралізації й реформи адміністративно-територіального устрою шляхом внесення змін до Конституції включно з розділенням повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування. Така реформа обговорювалась протягом близько десяти років під час роботи різних урядів та політичних коаліцій. Чинним законопроектом про внесення змін до Конституції України, в разі його ухвалення, таку реформу буде запроваджено. У той же час, Україна ще перебуває під тиском на її східному кордоні та розглядає нові реформи як засіб збереження своєї здатності захищати територіальну цілісність України, надаючи більше автономії східним областям. Цей Звіт присвячений питанням, які на даний час важливі для України, для того, щоб допомогти українським органам влади прийняти рішення щодо найкращих варіантів.

Завдання цього Звіту полягає в наступному: 1) надати інформацію щодо інституту префектів в різних європейських країнах; 2) надати інформацію щодо спеціальних уповноважених/призначених представників державної влади в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або стихійного лиха.

Слід одразу зазначити, що безпека завжди є ключовою функцією префектів, як місцевих органів влади центрального уряду в усіх країнах, де було створено такий інститут. Звіт буде сфокусовано на трьох країнах, які створили та забезпечують функціонування префектур як постійних установ – органів центрального уряду на місцях: Франція, Італія, Іспанія. В усіх цих країнах, існує можливість залучення уповноваженого центрального уряду або комітетів при вирішенні окремих конкретних ситуацій; але таке завжди передбачено у діяльності постійних органів. На відміну від цього підходу, Великобританія розробила різні процедури дій на випадок надзвичайної ситуації, які передбачають створення тимчасових органів влади, оскільки Великобританія на сьогодні не має жодного органу, еквівалентного префектурі на місцевому рівні.

З огляду на викладене, перший розділ Звіту присвячений презентації інституту префектів або його еквівалентів у відповідних країнах, з урахуванням статусу і повноважень префектів. Другий розділ присвячений специфіці надзвичайних повноважень, які мають постійні або спеціальні органи. Також у цьому розділі представлений досвід Великобританії¹.

¹ Цей звіт базується на результатах власних досліджень, головним чином: Ж. Марку, *La déconcentration dans l'organisation administrative. Etude comparative sur sept Etats unitaires européens (Angleterre,*

I. Префект як місцевий орган влади центрального уряду, та деякі його еквіваленти

Необхідно визначити основні риси префекта як державного органу влади (*institution*), що не притаманні іншим національним органам влади подібного роду, та відокремити його від органів влади, які по суті є аналогічними, але відрізняються деякими ключовими рисами. Тому необхідно розділити статус та повноваження префектів та установ, подібних до префектури.

A) Орган влади (*the institution*)

Ключовою моделлю тут є французький інститут префектів, вперше передбачений Законом від «28 pluviôse² в VIII» (1799), за часів Наполеона Бонапарта. Він представляє собою раціоналізацію та систематизацію вимог процесу державного будівництва: Держава потребує надійних органів влади, підпорядкованих їй, для збереження контролю над своєю територією та населенням. Відповідно до Ла Паломбара (*La Palombara*), такі надійні органи влади здійснюють те, що він назвав «функцію проникнення», яка обумовлює ефективний контроль Держави над своєю територією³. Вони існували в усіх країнах в різних формах, і сьогодні існує багато територіальних органів центральних державних відомств залежно від рівня децентралізації, в тому числі в країнах, які не створили інститут префекта. Примітно, що такий інститут зберігається в країнах, які створили регіональні політичні автономії, та має функціональні еквіваленти у федеральних країнах, хоча вони й більш обмежені у повноваженнях щодо питань безпеки.

Головною особливістю інституту в сучасні часи є те, що префект є професійним державним службовцем, він не є політичним призначенцем, хоча при призначенні у зв'язку з характером функцій може враховуватись політична лояльність до Держави (але не політична лояльність до правлячої партії).

1) Французькі префекти

Префект з самого початку виступав в якості делегата від центрального уряду в рамках суворої ієрархії, від центрального уряду до префекта на рівні кожного *департаменту*, та від префектів до супрефектів (один супрефект в кожному окрузі, який відповідає

Danemark, France, Pays-Bas, Portugal, Suède, Turquie), Париж, OCDE, SIGMA, 2013; Ж. Марку, "Le représentant territorial de l'Etat et le fait régional dans les Etats européens", *Revue française d'Administration publique* 2010, №135, стор.567-582.

² Плювіоз – п'ятий місяць республіканського календарю: 20-21 січня – 18-19 лютого).

³ «Проникнення: криза державного потенціалу», в: Біндер / Коулман / Ла Паломбара / Пай / Верба / Вернер, *Криза і послідовності в політичному розвитку*, Принстон, 1971.

району в Україні). Префект був наділений дуже широкими повноваженнями щодо загального управління та безпеки. Місцеве самоврядування відновлювало свій розвиток, починаючи з Французької революції (1830-і роки), але розвинулось, зокрема, із зростанням парламентаризму за часів Третьої Республіки, з початку 1880-х років. Одночасно з цим розвитком, префект став наглядовим органом над органами місцевого самоврядування. Протягом цього періоду й до 1960-х років центральні державні відомства також розвинули мережу власних органів на місцях для виконання своїх завдань, як правило, на рівні *департаменту*. У той час відносини між префектами та місцевими органами центральних державних відомств сприймалися як головна проблема державного управління. У 1964 році було прийнято рішення про створення регіональних префектів (префект основного *департаменту* був призначений в якості регіонального префекта) та надання префекту повноважень (і не лише координаційних) щодо контролю за главами місцевих органів центральних державних відомств (з деякими винятками) на рівні департаменту та регіону. З цього часу, повноваження міністра могли бути делеговані тільки префекту, а не керівникам відповідних місцевих органів. Потім вже префект зазвичай делегує своє право підпису головам цих відомств, але зберігає за собою право відкликання їхніх рішень та прийняття їх самостійно. Це і є справжнім проявом того, що називається «*децентралізація*»: мережа місцевих органів центральних державних відомств та делегування повноважень від міністрів до префектів. Тим не менш, проведення цієї реформи потребувало багато часу, вона відбулась в 1982, 1997, 2004 та 2010 роках.

Тим не менш, до проведення реформи 1982 року, префект був не тільки місцевим органом державної влади; він був також виконавчим органом обраної ради департаменту: тобто префект був одночасно і агентом органу місцевого самоврядування і представником центрального уряду. Префектура, як структура, що знаходилась безпосередньо під керівництвом префекта, відповідала за виконання державних функцій (наприклад, безпека, охорона правопорядку (поліція), організація виборів...) та децентралізованих завдань (громадські роботи за рішенням ради департаменту, соціальна допомога). Виконавчий комітет ради департаменту повинен був контролювати виконання префектом рішень ради, але така рада не мала власної адміністрації. Така сама схема застосовувалась при створенні регіональних рад (які не обирались напряму) у 1972 році: префект регіону був також виконавчим органом регіональної ради. До 1940 року існували також виборні райони ради (*Conseil d'arrondissement*), проте з дещо обмеженими повноваженнями в питаннях оподаткування; вони зникли з початком війни та після війни не були відновлені.

Підводячи підсумок, можна сказати, що ця організація була дуже близька до нинішньої організації виконавчої влади на місцевому рівні в Україні.

Реформи децентралізації певним чином підтримали реформу, розпочату в 1964 році та пов'язану з передачею великої кількості персоналу та завдань від місцевих органів

центральных державних відомств до органів місцевого самоврядування (рад департаментів та регіонів). Як наслідок, багато операційних завдань було перерозподілено, місцеві органи центральных державних відомств були змушені зосередитися на функціях регулювання, нагляду, реалізації політики, і у зв'язку з цим, повноваження префекта стали більш виправданими, як технічно, так і політично.

Але головною зміною, яку започаткувала реформа децентралізації 1982 року, було повне відокремлення органів місцевого самоврядування від місцевої державної адміністрації. З того часу повноваження, персонал та ресурси на виконання завдань ради департаменту або, відповідно, ради регіону, були передані (обраному радою) голові відповідної ради. Префект залишився - разом з префектурою та персоналом, що виконують державні функції - виключно представником центрального уряду. Префект став відповідати за дотримання закону, реалізацію політики центрального уряду. За необхідності Префект повинен досягати домовленостей з органами місцевого самоврядування. Префект є наглядовим органом для органів місцевого самоврядування. Префект відповідає за захист населення в самому широкому сенсі слова.

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

Як наслідок, слово «префект» сьогодні має два значення: 1) це функція: вищий державний орган на рівні *департаменту* або регіону; 2) це ранг/спеціалізація, що поділяється на декілька класів з розвитком кар'єри. Таким чином, префект, як член корпусу (*corps prefectoral* – корпусу префектури), може бути призначений для здійснення різних функцій: наприклад, головою державної компанії, головою підрозділу міністерства, менеджером проектів тощо. Деякі з них також наймаються в якості генерального директора адміністрації головами регіонів або *департаментів*. В якості префекта *департаменту* або регіону вони призначаються указом Президента

Республіки в Раді міністрів. Їхні посади визначаються урядом, який може призначити або звільнити префекта *ad nutum* (без попередження).

В даний час більшість префектів є випускниками ЕНА. Відповідно до положення, третина членів корпусу можуть вільно призначатись урядом, також не з числа управлінців. Однак на практиці ця процедура застосовується для того, щоб забезпечити більшу мобільність в рамках державної служби, та, як правило, члени інших корпусів вищих рівнів державної служби призначаються префектами шляхом застосування цієї процедури, але вони також, як правило, є випускниками ЕНА. Тим не менш, є випадки, коли люди з іншим досвідом також призначаються префектами (наприклад колишні лідери профспілок).

Примітно, що, незважаючи на всі політичні потрясіння, від яких Франція потерпала протягом своєї історії, інститут префекта ніколи серйозно не заперечувався. Найгірше, що сталося з ним - зміна найменування: наприклад, на «комісар Республіки» ("*commissaire de la Republique*") у 1944-45 роках, а також між 1982 і 1988 роками. Всі уряди оцінили надійність та потужність таких високих посадовців у реалізації своєї політики та забезпеченні безпеки та єдності країни. Незважаючи на подальші кроки реформи децентралізації, чинний уряд заявив про свій намір щодо посилення повноважень префектів, але немає підстав очікувати на значну зміну їхнього статусу. У другому розділі Звіту розглядаються результати здійснення функцій префекта.

2) Префекти в регіоналізованих країнах: Італія та Іспанія

Французька модель управління справила глибокий вплив на низку країн протягом 19-го століття: Бельгію, Грецію, Італію, Нідерланди, Португалію, Іспанію і навіть на деякі південні німецькі землі, зокрема Баварію. Але з часом всі вони пішли різними шляхами: Португалія викоринила інститут губернаторів у 2013 році; Греція запровадила в 1994 році вибори префектів - реформу, засновану на нерозумінні функцій, але пізніше відновила аналогічну функцію на рівні більших регіонів.

Далі буде розглянуто досвід Італії та Іспанії через актуальність їхніх прикладів як країн, що поділені на регіони.

В Італії Консульство Наполеона Бонапарта створило таку ж систему, як у Франції в 1802 році: префекти на рівні департаментів, супрефекти на районному рівні та мери, усі вони призначені головою держави або його представником. Система зберігалася й після розпаду імперії та відновлення монархії в П'ємонт-Сардинії, оскільки вона виявилася корисною й ефективною, тільки змінила назву та поділ провінцій. У 1861 році після об'єднання Італії система була поширена й на іншу її частину законом 1865 року. Як і французький префект, італійський префект був наділений повноваженнями щодо загального управління і спеціальними повноваженнями щодо забезпечення безпеки та громадського порядку. Як і у Франції, префект був виконавчою особою обраної регіональної ради. Але, на відміну від Франції, він був навіть головою регіональної

ради, а з 1889 року італійське законодавство розділило поняття Держави та регіональної адміністрації. Ще одна відмінність полягала в тому, що призначення префектів з числа політиків тривало аж до кінця 19-го століття, в той час як супрефекти, як правило, набиралися із числа службовців префектур. Фашистська влада інструменталізувала префектів, але лише одна третина префектів, які були призначені протягом відповідного періоду, були пов'язані з фашистською партією: в 1937 році 2 з 5 префектів призначалися не з числа державних службовців. Після війни обговорювалося питання відмови від інституту префектів; префекти не згадуються в Конституції 1948 року, але тим не менш цей інститут був збережений.

В Іспанії, термін «префект» не використовувався, але територіальна організація державної адміністрації походить з французької моделі. Королівським указом 1833 року було створено провінції з вищими посадовими особами «суб-делегатами Держави» (*subdelegado de Fomento*), відповідальними за загальне управління та розвиток провінції як; інструкція щодо проведення реформи прямо посилається на французьких префектів.

У 1834 році префект став називатись «цивільним губернатором» (*gobernador civil*) з більшою орієнтацією на функцію забезпечення громадського порядку у провінції. Пізніше політичний зв'язок цієї функції з центральним урядом перетворив цивільних губернаторів на «орган політичного та соціального контролю» (М. Санчес Морон), що вплинуло на розбудову місцевих органів центральних державних відомств на всій території монархії за часів авторитарного правління генерала Франко (в той час – 1939-1975 рр. - цивільний губернатор мав небагато повноважень). Як і у Франції та Італії, цивільний губернатор також виступав виконавчим органом ради регіону (*deputacion provincial*). Після нової демократичної конституції 1978 року державна адміністрація з її місцевими органами згідно конституційним положенням була збережена, у той час як більшість функцій та персоналу місцевих органів центральних державних відомств перейшли крок за кроком до органів місцевого самоврядування регіонального рівня. Решта функцій/послуг місцевих органів центральних державних відомств були передані представнику держави в кожній «автономній області» (*comunidad autonoma*), з новим іменем, «делегат уряду» (*delegado del gobierno en la comunidad autonoma*). Як це не парадоксально, регіоналізація призвела до горизонтального розширення обов'язків делегатів уряду, порівняно із колишнім цивільним губернатором, і додала до них функції забезпечення безпеки та поліції. У кожній провінції суб-делегат (*subdelegado*) призначається делегатом уряду й підпорядковується йому.

На відміну від Франції, Італія та Іспанія вже не є унітарними державами; вони є «складними державами» відповідно до кваліфікації іспанського конституційного суду. Складними є федеративні та регіоналізовані держави, оскільки регіони наділені законотворчими повноваженнями, а більшість функцій внутрішнього управління, як правило, забезпечуються центральним урядом. У Франції регіони не мають таких

повноважень. Вони пройшли через додатковий рівень децентралізації, як наслідок наділені функціями з планування та виконавчими функціями, але не мають жодних законодавчих повноважень. Такий тип регіоналізації також пояснюється історичним розвитком державного будівництва в цих двох країнах. У якійсь мірі, легітимність державної влади було підірвано тривалим авторитарним правлінням, у ході якого префекти також використовувалися як знаряддя центрального уряду для досягнення своєї мети. Регіони/регіоналізація, які сприймалися як шлях до демократизації урядування, а також як спосіб збереження єдності країни за часів краху авторитарного правління (в Італії у кінці Другої світової війни), дали імпульс центробіжним силам, які могли б загрожувати єдності країни. В Іспанії Друга Республіка (1936-1939 рр.) передбачила у своїй конституції політичну автономію для деяких регіонів, які претендують на визнання їхніх історичних та лінгвістичних особливостей (а саме Каталонії та Країни Басків).

Унаслідок політичної регіоналізації, префекти втратили більшість своїх повноважень щодо загального управління (але в Іспанії вони мали менше повноважень такого роду, ніж в Італії), та більшість працівників місцевих органів центральних державних відомств були переведені під управління нових регіональних органів виконавчої влади. Але вони зберегли наглядові повноваження й основні повноваження щодо забезпечення безпеки.

Примітно, що інститут префекта зберігся в обох країнах, незважаючи на те, що сприймався як інститут централізації, оскільки він міг збалансовувати політичну автономію регіонів з владою, яка представляла національні інтереси.

В обох країнах, як і у Франції, розвиток демократії супроводжувався професіоналізацією префектів.

В Іспанії делегати уряду та суб-делегати (*delegados del gobierno* і *subdelegados*) визначені в законі як «органи виконавчої влади» (*organos directivos*), які перебувають під управлінням «вищих органів» (*organos superiores*), що відповідають політичному рівню (закон 6/1997 про організацію та функціонування загальної державної адміністрації: стаття 6). Делегати мають ранг суб-секретаря, вищого адміністративного рівня, вище них – лише члени уряду (міністр і державний секретар). Це спосіб відновити свою владу порівняно з сильними головами органів місцевого самоврядування регіонального рівня. Делегати призначаються та звільняються королівським указом Ради міністрів (ст. 22). Вони можуть бути призначені не з числа державних службовців, проте пункт 10 вимагає, щоб їхнє призначення відбувалося на основі критеріїв «професійної спроможності та досвіду». Вони отримують інструкції та доручення безпосередньо від голови уряду та від міністра внутрішніх справ. Навпаки, суб-делегати призначаються з числа досвідчених державних службовців державної адміністрації, регіональних адміністрацій або муніципальної/провінційної адміністрації з урахуванням кваліфікаційних вимог. Вони мають ранг заступника генерального

директора, який відповідає третьому рівню «органів виконавчої влади», та підпорядковуються генеральному секретарю й генеральному директору. Суб-делегати призначаються та звільняються делегатами. На практиці, як правило, делегати призначаються з числа вищих державних службовців.

В Італії префекти мають таке ж найменування (*prefetti*) і на сьогодні є кар'єрними державними службовцями. По одному префекту призначається в кожній провінції (провінція (*provincia*) відповідає французькому *департаменту* (*departement*) в якості керівника префектури (офіційна назва: префектура – територіальний підрозділ уряду (*ufficio territorial del governo*)). Адміністративні підрозділи префектури очолюються заступником префекта, якому допомагає другий заступник префекта. В Італії немає регіонального префекта, незважаючи на роль регіонів. До 2001 року існувала посада «урядового комісара», який призначався на регіональному рівні (зазвичай префект центральної провінції за посадою був префектом регіону) в якості заступника голови регіону; «урядовий комісар» очолював контрольну комісію, відповідальну за нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Але в результаті перегляду конституції у 2001 році цю комісію та функції урядового комісара було скасовано. Тим не менш, префект центральної провінції регіону має зберіг деякі додаткові повноваження у відносинах між центральним урядом та органом місцевого самоврядування регіонального рівня. Але він/вона не має повноважень французького регіонального префекта.

У той час як робота державних службовців регіональних і місцевих органів влади на сьогодні регулюється трудовим правом на основі колективних договорів, префекти, як невелика кількість вищих державних службовців та працівників судових органів, є виключенням з цього правила, і вони все ще мають статус, що регулюється публічним правом (декрет від 19 травня 2000 року, №139). Цей нормативний акт передбачає кар'єру з 4 рангів, які відповідають в ієрархії статусу «*Dirigente*» - вищих державних службовців, які можуть обіймати найвищі посади в державних адміністраціях. Залучення до роботи в якості префекта обумовлено проходженням особливих конкурсних випробувань, відкритих для осіб з вищою освітою в галузі права, економіки, історії, соціології, яким ще не виповнилося 35 років. Успішні кандидати приймаються в якості радників (*consiglieri*), потім проходять навчальний курс протягом двох років з теоретико - практичними семінарами та практикою, які чергуються з періодами роботи з виконання оперативних завдань. Оцінювання наприкінці першого року визначає можливість надання рангу другого заступника префекта. Такий дворічний курс навчання організовується Вищою школою адміністрації внутрішніх справ (*Suola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno*). Другий заступник префекта отримує підвищення до рангу заступника префекта після як мінімум 9 років практики й оцінювання, а список кандидатів на підвищення вноситься незалежною комісією в якості пропозиції на розгляд міністра внутрішніх справ; такий список не є абсолютно зобов'язуючим для міністра, який може відходити від нього при прийнятті рішень щодо окремих

призначень. Префекти призначаються в якості префектів та в якості голів територіальних державних органів указом Президента Республіки після розгляду Радою міністрів їхніх кандидатур, представлених міністром внутрішніх справ. Як і у Франції, італійський закон розрізняє ранги та функції. Що стосується здійснення функцій голови територіального державного органу, уряд зобов'язаний призначати на 5 посад керівників лише 3-х осіб з числа корпусу префектів (з числа заступників префектів), інші керівники можуть бути призначені не з числа кар'єрних префектів. Уряд, однак, наділяється широкими повноваженнями щодо призначення, звільнення, відсторонення префектів від роботи (від посади). Проте вони захищені відповідно до їхнього рангу.

В) Функції та повноваження

У цьому підрозділі префекти розглядаються як професійні державні службовці з функціями загального управління в адміністративно-територіальних одиницях країни. Реформа з децентралізації призвела в цьому контексті до втрати підстав існування значної кількості функцій префектів, унаслідок передачі повноважень державних адміністрацій органам місцевого самоврядування.

Функції префектів можна розділити на три категорії: 1) загальне управління, у тому числі повноваження щодо місцевих органів центральних державних відомств; 2) нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) безпека та захист населення. Децентралізація вплинула на функції у сфері загального управління, особливо в країнах, які створили регіональні автономії, де префекти мають тільки залишкові функції в сфері загального управління. Наглядова функція також була звужена або зосереджена на меншій кількості ключових питань. Але у всіх країнах функції безпеки залишаються основними функціями префектів.

Франція

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

Що стосується загального управління, указ від 7 травня 2015 року змінив значення принципу «*деконцентрації*» як основного принципу для розподілу завдань і засобів між державними адміністраціями центрального та територіального рівнів. Деконцентрація не є новим принципом. Як адміністративний засіб він застосовується з середини минулого століття. У 1964 році відбулось його узагальнення та кодифікування законодавством відповідно до указу від 1 липня 1992 року (Статут про

Деконцентрацію), який був нещодавно замінений указом від 7 травня 2015 року. Деконцентрація також отримала конституційну основу з новим формулюванням статті 72 в результаті внесення змін до конституції 28 березня 2003 року: визначається, що представник держави в «місцевих громадах Республіки» також є представником всіх членів уряду, що означає, що він/вона діє в під їхнім безпосереднім керівництвом.

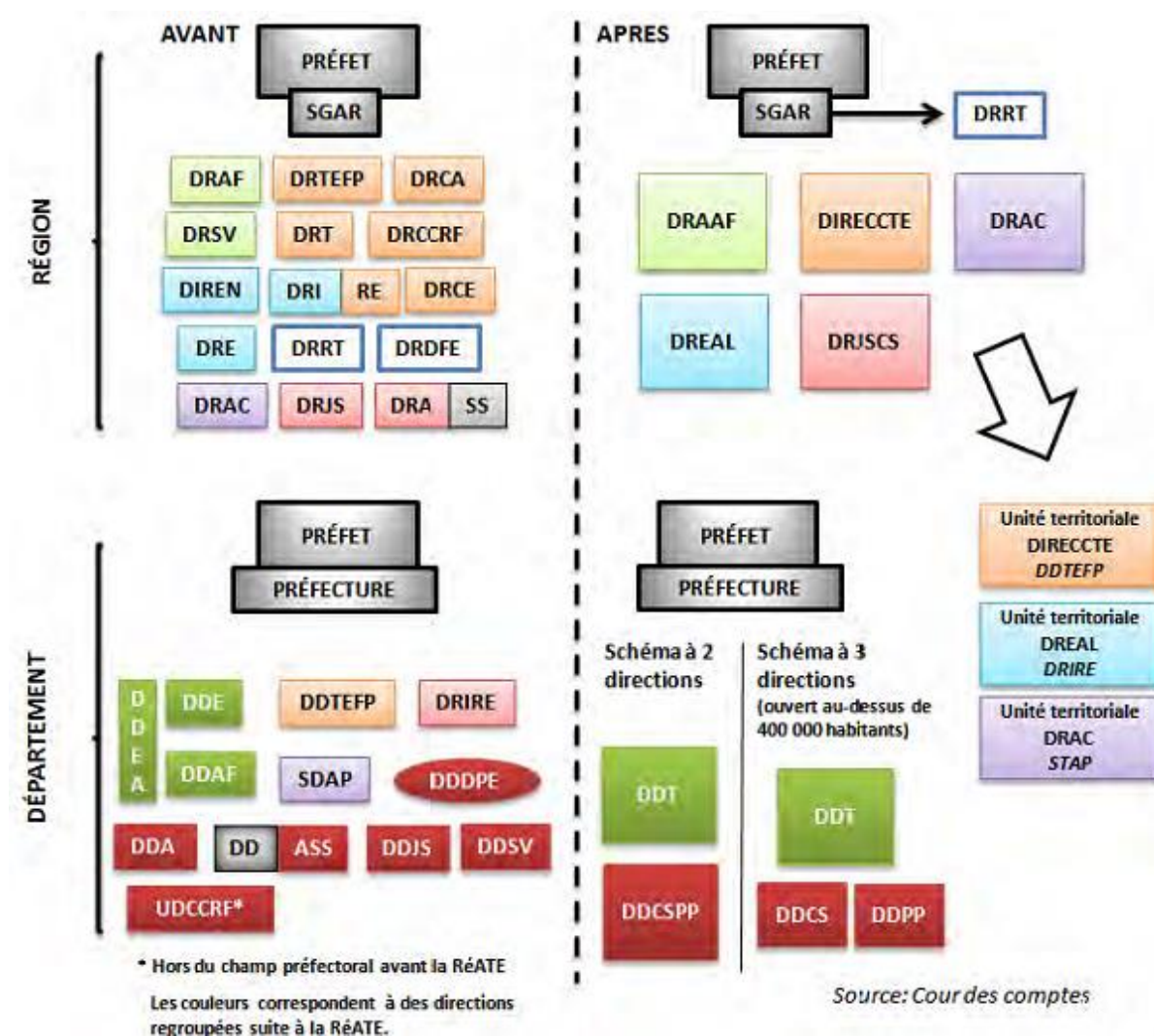
Відповідно до постанови від 7 травня 2015 року, деконцентрація полягає у виділенні місцевим органам центральних державних відомств «повноважень, засобів та спроможності до ініціативи», необхідних для реалізації національних (та Європейських) державних політик». Вона спирається на мережу префектур і місцевих органів центральних державних відомств, що діють як державні адміністративні органи підпорядковані центральному уряду, та делегування повноважень з прийняття рішень від адміністрацій префектам. Функції центральних державних відомств повинні стосуватись концептуальних питань, розвитку та надання підтримки, а також здійснення управління, оцінки та нагляду за «деконцентрованими послугами» (*services déconcentrés*). Це включає формулювання політики, підготовку проектів законів, загальну адміністративну організацію та управління. Управління приймає форму «багаторічних національних директив з управління», які готуються міністрами для визначення пріоритетних заходів задля досягнення поставлених цілями. Пізніше, указом від 7 травня 2015 року відповідні функції територіальних державних адміністрацій (на рівні регіону та департаменту) були розділені. Регіональний рівень покликаний управляти та координувати впровадження політики центрального уряду, підтримувати адміністративну модернізацію та поліпшення відносин з споживачами й органами місцевого самоврядування та іншими деконцентрованими службами, а також раціоналізувати використання приміщень адміністрацій та розподіл персоналу. Рівень департаменту залишається рівнем «загального призначення» для реалізації національної політики на місцевому рівні.

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

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

На малюнку на наступній сторінці зображено результати цієї реформи державної територіальної адміністрації, яка розпочалась у 2007 році. Ця реформа була спрямована на зменшення адміністративних витрат після передачі функцій та переведення персоналу під керівництво голів *департаментів* і регіонів та впорядкування функціонального розподілу децентрованого державного управління. Організація самої префектури не представлена. Префекту *регіону* допомагає генеральний секретар у регіональних справах і персонал (близько 900 державних службовців загалом, у тому числі це справедливо й для заморських територій), відповідальний за моніторинг реалізації державної політики місцевими органами центральних державних відомств та, зокрема, обговорення й моніторинг реалізації програми/конвенції Держава-регіон спільно з головою регіону. Префекту *департаменту* допомагає служба, яка надає йому/їй безпосередню підтримку, та генеральний секретар як голова адміністрації префектури; структура префектури включає підрозділи з нормативно-правової роботи та з питань виборів, місцевого самоврядування, координації міжвідомчої політики, підрозділ з підтримки (матеріально-технічна підтримка та служба персоналу), а також підрозділи з питань безпеки та захисту цивільного населення. Префект регіону завжди є префектом головного департаменту регіону.

Схема деконцентрованого державного управління до та після реформи державної територіальної адміністрації⁴



Кольори відображають адміністративні підрозділи, що були об'єднані в межах реформи. Ця схема дає змогу побачити спрощення та концентрацію засобів, досягнутих завдяки такій реорганізації. На регіональному рівні існує тільки 5 регіональних підрозділів з питань:

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

⁴ Cour Des Comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, Публічна тематична доповідь, липень 2013 р., стор. 68 і далі.

- молоді, спорту та соціального вирівнювання (DRJSCS).

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

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

- територіального управління;
- соціального вирівнювання та захисту населення;
- (у *департаментях* з більшою кількістю населення) захисту населення.

Існує також відділ громадської безпеки, очолюваний, як правило, службовцем поліції високого рангу, який безпосередньо підпорядковується префекту.

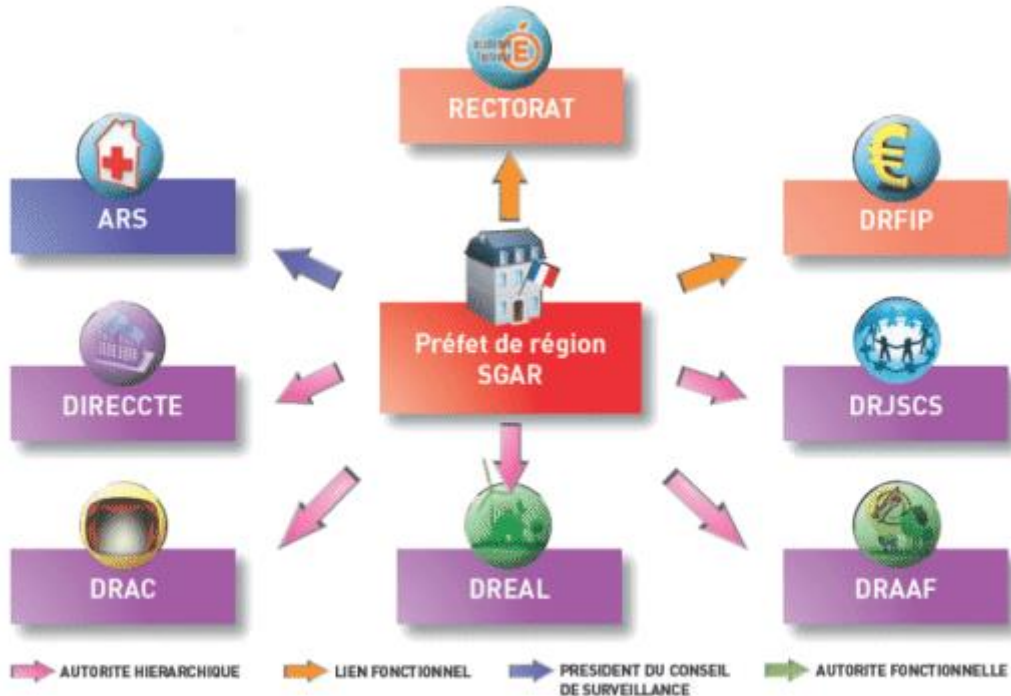
Крім того, три регіональні підрозділи мають відділи на рівні *департаментів*, які підпорядковуються безпосередньо їм: у справах культури, з питань охорони навколишнього середовища, планування та житлово-комунального господарства, та інспекція з трудових питань, під управлінням DIRECCTE.

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

Крім того, існує низка національних відомств, підпорядкованих міністерствам, які мають свої територіальні філії. Серед найбільш важливих з них «Регіональні агентства з охорони здоров'я» (*Agences régionales de santé*): це корпорації публічного права, відповідальні за реалізацію загальної політики в галузі охорони здоров'я, моніторинг спроможності лікарень і управління ними, і планування вирішення конкретних проблем в галузі охорони здоров'я в конкретному регіоні. Голова їх правління є префектом регіону. У Франції не було проведено децентралізацію сфери охорони здоров'я, на відміну від сфери соціальної допомоги. Інші приклади включають Агентство з питань енергозбереження та енергетичного розвитку (ADEME), Банк державних інвестицій (BPI), *Caisse de dépôts et consignations*, основний державний банк, який, зокрема, фінансує соціальне житло. Указ від 7 травня 2015 року розширює повноваження префекта щодо цих відомств: відтепер «Державні установи з територіальними підрозділами, які беруть участь у реалізації національної державної політики, повинні виконувати свої функції за умови координації з префектом, відповідно до політики деконцентрованих державних послуг», а також вони можуть призначити префекта в якості свого представника на місці (ст. 15).

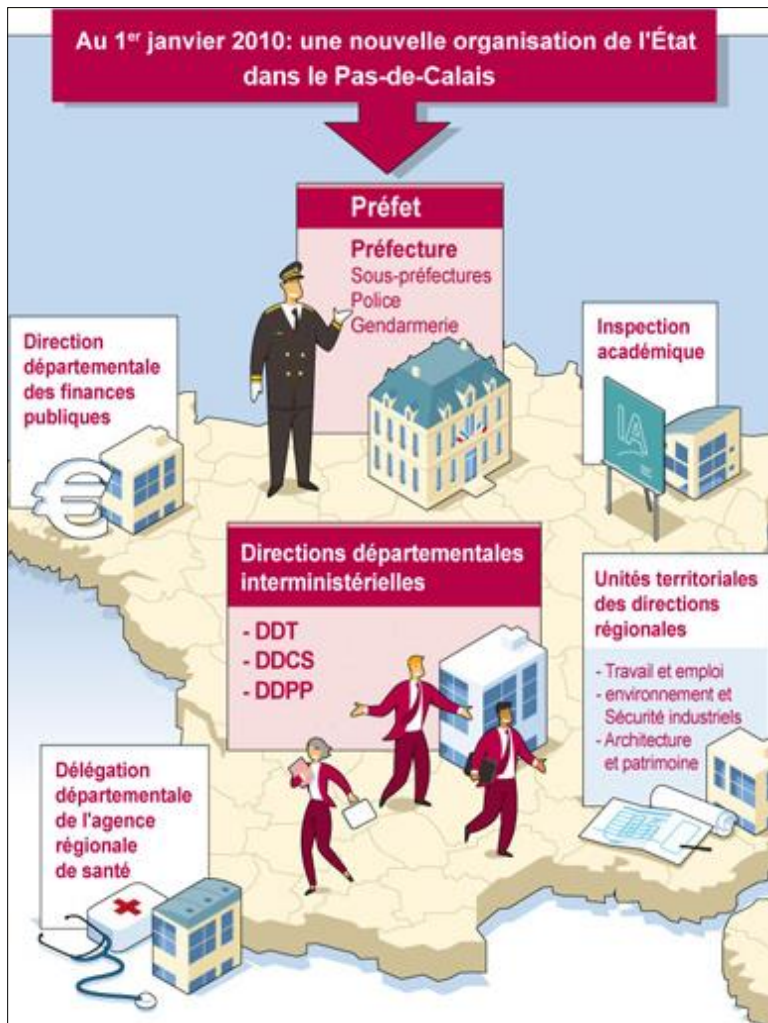
Схеми нижче відображають організацію префектури регіону (Міді-Піренеї) та префектури департаменту (Па-де-Кале).

Регіон



SGAR : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales • DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles • DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement • DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt • DRJSCS : Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale • DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi • DRFIP : Direction Régionale des Finances Publiques • ARS : Agence Régionale de Santé

Департамент



Основною сферою відповідальності префектів у сфері загального управління є контроль за дотриманням законів. Так, указом від 15 січня 1997 року префект *департаменту* був органом, відповідальним за прийняття всіх індивідуальних рішень, що належать до компетенції Держави, за винятком деяких зазначених у окремих нормативно-правових актах рішень, що відносяться до компетенції інших органів (наприклад, префект регіону або міністр). Префект *департаменту* є також основним органом поліції: з питань видачі приписів поліції та дозволів, та органом управління поліцією для гарантії безпеки і громадського порядку.

Традиційно, префекти безпосередньо підпорядковані центральному уряду. Це стосується і префекту *департаменту*, і префекту регіону. Однак, указом від 16 лютого 2010 року (про внесення змін до указу від 29 квітня 2004 року щодо повноважень префектів та децентрації послуг у регіонах і департаментах) було запроваджено ієрархічний зв'язок між префектом регіону та префектами *департаментів*. Префект регіону має «владу» над префектами департаментів щодо реалізації в регіоні державної політики, та політики ЄС у межах компетенції Держави, а префекти *департаментів* повинні виконувати інструкції префектів регіону (ст. 2 указу

від 29 квітня 2004 року, зі змінами і доповненнями). Однак, забезпечення реалізації політики в галузі охорони здоров'я було виключено з компетенції префектів регіонів після створення Регіональних агентств з охорони здоров'я (але тут префекти *департаментів* отримують сферу відповідальності, якщо питання стосується громадського порядку), а префекти *департаментів* є підзвітними безпосередньо міністру внутрішніх справ (не префекту регіону) з питань громадського порядку та безпеки населення, імміграції й надання притулку.

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

Нарешті, префект є наглядовим органом по відношенню до органів місцевого самоврядування. Основні адміністративні акти й договори закупівлі/концесійні договори передаються префекту для оцінки їхньої законності; префект може подати до адміністративного суду апеляційну скаргу стосовно дій, що вважає незаконними. Префект також відповідає за бюджетний контроль за підтримки регіональних аудиторських палат. Для органів самоврядування регіонального рівня префект регіону є наглядовим органом.

Повноваження щодо безпеки та в умовах надзвичайного стану узагальнені в останньому розділі цього Звіту.

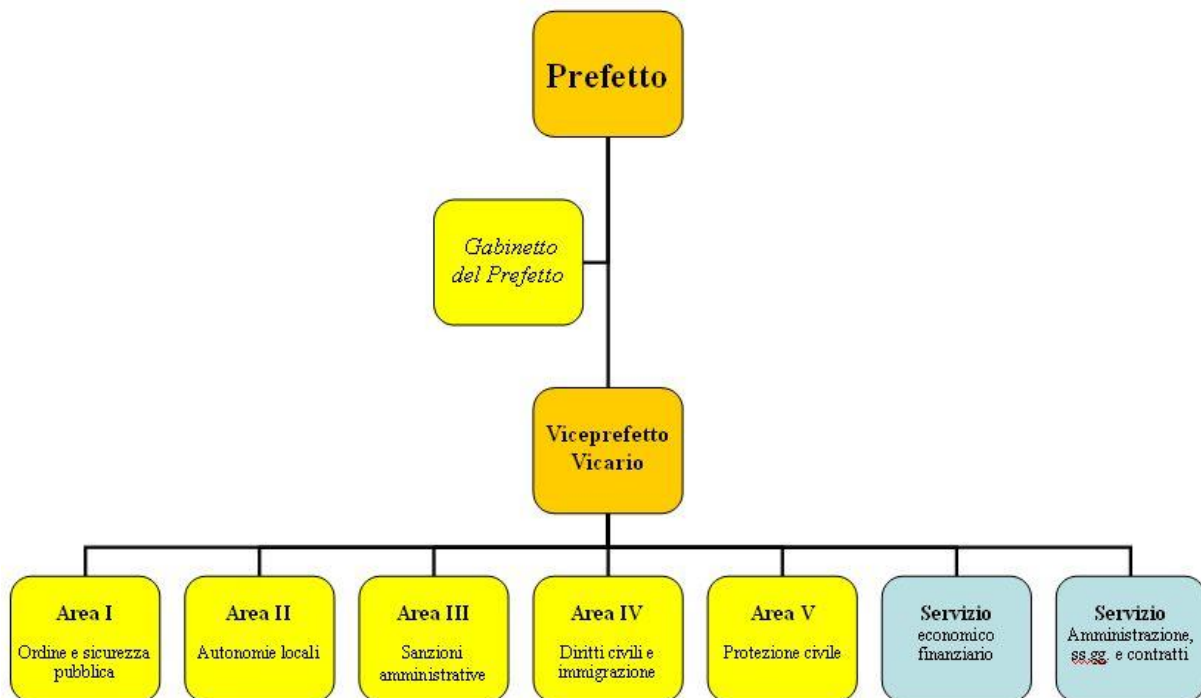
Італія та Іспанія

У зв'язку з переходом більшої частини державних функцій до регіональних урядів, сфера повноважень італійських префектів та іспанських делегатів уряду в загальних питаннях управління значно зменшилася порівняно з французькими префектами, і вони на сьогодні зосереджені на питаннях безпеки. Тим не менше, їхні функції в сфері загальних адміністративних питань не є незначними, а італійські префекти зберегли більше повноважень, ніж їхні іспанські колеги.

а) Італія

В Італії префект у провінції є представником уряду і головою «префектури – територіального відділення уряду». Згідно з законодавчим указом 300/1999, префектура повинна виконувати свої завдання згідно законодавства, та координувати діяльність різних місцевих органів («периферійні адміністрації») центрального уряду, які були збережені на місцевому рівні, а також забезпечити їхню співпрацю з регіональними та місцевими органами самоврядування.

Стандартна організація італійської префектури є наступною. Існує відносно горизонтальна організація, яка діє у п'яти функціональних сферах та двох сферах підтримки. До функціональних сфер належать: 1) громадський порядок і громадська безпека; 2) місцеве самоврядування; 3) адміністративні санкції; 4) цивільні права та імміграція; 5) цивільний захист. До сфер підтримки входять: 1) економічна та фінансова служба; 2) загальне управління та закупівлі. Заступники префекта призначаються головами кабінету як представники префекта, і є керівниками функціональних сфер. Ця система узагальнена в схемі нижче.



Необхідно розділяти прямі функції префектури та питання відносин між префектурою й іншими периферійними державними адміністраціями. Систему легше зрозуміти, якщо почати з останнього.

Із посиленням регіональної автономії, законом 59/1997 уряду було доручено реорганізувати периферійні державні адміністрації. Законодавчий указ 300/1999 містить посилання на «територіальні підрозділи уряду» (*Uffici territoriali del Governo*) на рівні провінцій з метою інтеграції в ці офіси всіх периферійних адміністрацій центральних державних відомств, з декількома важливими винятками (казначейство, фінанси, освіта, культурна спадщина, установи, створені відповідно до закону)⁵. Указом Президента Республіки (DPR 287/2001) встановлено перелік послуг, які повинні бути передані територіальним підрозділам уряду. Після внесення змін до Конституції 2001 року, якими були значно розширені повноваження регіональних органів

⁵ Лаура Лера, *Prospettive del riordino dell'amministrazione periferica dello Stato*, 1999, http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0254_valore_aggiunto_UTG.pdf

самоврядування, префекти провінції, як представники регіонального уряду, стали представниками держави по відношенню до регіональних і місцевих органів самоврядування⁶.

Тим не менш, уряду не вдалося реалізувати цю реформу, а в 2004 році територіальні органи влади знову стали «префектурами – територіальними підрозділами уряду».⁷ Основною зміною було надання префекту тільки повноважень щодо координування периферійних послуг; інтеграція та повне підпорядкування префектам було скасовано⁸. Як наслідок, Указ Президента Республіки DPR 287/2001 був скасований, а новий Указ DPR (180/2006) зменшив роль префекта та очолюваного ним постійного представництва (конференції) провінції, яке включало усіх керівників периферійних органів/служб та основних виборних місцевих посадовців. Префект втратив прямі повноваження щодо заміщення невідповідних керівників периферійних органів/служб та спочатку міг здійснювати тільки посередництво, і лише згодом – скликати засідання представництва (конференції) провінції з цього питання, просити застосування необхідних заходів і тільки в крайньому випадку здійснювати відповідні заходи самостійно.

Під тиском економічної та фінансової кризи уряд Італії відновив політику раціоналізації й оптимізації своєї адміністративної організації. Головним кроком стала постанова 138/2011 від 13 серпня 2011 року про програму «перегляду витрат», якою передбачається раціоналізація всіх периферійних структур з метою інтеграції їх в єдиний урядовий підрозділ на провінційному рівні, знову ж, з декількома винятками. Вона була реалізована відповідно до постанови 2012/95 від 6 липня 2012 року, зі змінами, внесеними законом 135/2012 від 7 серпня 2012 року. Знову ж таки, префектура – територіальний підрозділ уряду наділяється функцією щодо забезпечення «унітарного представництва Держави на території», але цього разу функція вводиться в дію практичними заходами (ст. 10). Закон передбачає створення унікального апарату для забезпечення відносин між громадянами та Державою, здійснення єдиним офісом всіх інструментальних і логістичних функцій периферійних підрозділів Державних адміністрацій під «прямою та виключною відповідальністю» префекта (зокрема, щодо приміщень, транспортних засобів, електронного урядування...). Провінція залишається територіальним округом для державного управління, з урахуванням змін у столичних містах (*citta metropolitana*), або де існують особливі проблеми у сфері громадського порядку чи забезпечення рівня задоволення основних потреб вимагає заходів інших

⁶ BG Materella, "Il prefetto come autorità amministrativa Generale Dopo le recenti riforme", *Amministrazione Pubblica* 2003, №29-30-31, стор.46 і далі.

⁷ Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Riorganizzazione della presenza dello Stato sul Territorio*, 10.05.13 .

⁸ Л. Фіорентіно, "La Periferia, nuova frontiera dell'amministrazione", у: Л. Фіорентіно / Г. Каролі-Казанова / Л. Казіні / Є. Чіті / М. Контічеллі / А. Фіоріто / М. Гнес / С. Лакава / М. Мачія / А. Марі / С. Меолі / А. Наталіні / С. Нотармузі / Л. Салтарі / М. Савіно, *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Мілан, Giuffrè 2008.

масштабів. Знову ж, відповідно до закону 124/2015 від 7 серпня, уряду доручено видати законодавчі акти протягом наступних дванадцяти місяців для заміни «префектури – територіального підрозділу уряду» на «Державний територіальний офіс» (*Ufficio territoriale dello Stato*) в якості єдиної точки контакту між Державними периферійними адміністраціями та громадянами, і надати повну владу префекта над всіма керівниками (*dirigenti*) служб, переданих державному територіальному офісу, у тому числі повноваження заміщення. Це повинно бути досягнуто шляхом ліквідації підрозділів, які перекривають або дублюють такі функції. Закон також чітко визначає відповідальність державних територіальних офісів у питаннях громадської безпеки. По суті реформа 2012-2015 років – це нова спроба досягнення цілей реформи 1999 року. Крім того, її метою також є посилення функціонального зв'язку з периферійними адміністраціями, які залишаються за межами державного територіального офісу (а саме з питань казначейства, фінансів, освіти, культурної спадщини).

Крім питання відносин з іншими периферійними службами, префект і префектура мають також спеціальні обов'язки та повноваження.

Префект є головним органом влади в провінції з питань громадського порядку та громадської безпеки. Він/вона має право віддавати команди й координувати всі відповідні служби та розпоряджатися силами поліції, а також *Карабінерами*, які представляють військовий корпус. Префекту допомагає в цьому питанні комітет провінції з питань громадського порядку та громадської безпеки.

Префект має також важливі наглядові повноваження над регіональними та місцевими органами самоврядування. Змінами до Конституції 2001 року були вилучені положення про контроль з боку регіональної комісії за законністю загальних та спеціальних актів регіональних і місцевих органів самоврядування. Але префект може тимчасово призупинити повноваження голів органів місцевого самоврядування в разі порушення Конституції або серйозного і неодноразового порушення закону, або у випадку серйозних підстав до прийняття остаточного рішення міністром внутрішніх справ; він/вона може ініціювати процедуру розпуску місцевої ради. Префект також може здійснювати інспекцію публічних послуг на місцевому рівні. У разі необхідності, префект може призначити «надзвичайного уповноваженого (комісара)» (*commissario straordinario*) головою місцевої адміністрації у разі, якщо відповідний орган самоврядування були ліквідовано або розпущено (див. указ 267/200, ст. 141). Такі уповноважені, як правило, є членами корпусу префектів. Такі повноваження застосовуються, зокрема, у випадку існуючого впливу чи контролю за органом місцевого самоврядування з боку організованих злочинних угруповань. Префект центральної в регіоні провінції, який одночасно є префектом регіону, може також направляти акти регіонального органу самоврядування на розгляд уряду на предмет неконституційності (в обмеженій кількості випадків).

Префект також має право здійснювати всі необхідні заходи у разі виникнення надзвичайної ситуації в результаті серйозних загроз для безпеки та недоторканності осіб, з метою запобігання або подолання цих загроз, або в разі серйозних порушень, у випадку оголошення урядом надзвичайного стану.

Префект наділений великим спектром повноважень: наприклад, він/вона може здійснювати посередництво у трудових спорах; він/вона повинен гарантувати надання обов'язкових публічних послуг; він/вона наділений владою вводити адміністративні санкції з різних питань, якщо злочин було декриміналізовано (наприклад, в питаннях оплати дорожнього руху).

б) Іспанія

Конституційні засади щодо урядових регіональних офісів/підрозділів відносно схожі в Іспанії та Італії, але іспанські регіональні органи влади мають більше повноважень. З точки зору регіональної компетенції, основні відмінності спостерігаються в галузі освіти та поліції. В Італії освіта та персонал освітніх закладів все ще перебувають у компетенції центрального уряду, в той час як в Іспанії їх було передано в підпорядкування регіональним органам влади, а також низка регіональних органів влади мають розширені зобов'язання в питаннях безпеки та поліції, на відміну від Італії.

Знову ж, на відміну від Італії, уряду Іспанії вдалося інтегрувати периферійні адміністрації (термін такий самий, як в Італії) в структуру офісів/підрозділів уряду на регіональному рівні. Це ще одна відмінність: представник держави призначається в Іспанії в якості аналога офісу/підрозділу уряду на регіональному рівні. Закон 6/1997 про організацію та функціонування загальної державної адміністрації передбачає інтеграцію регіональних органів центральних державних відомств у загальні адміністративні органи - делегати та суб-делегати уряду. Ця інтеграція була організована королівським указом 1330/1997 від 1 серпня, з подальшими змінами, що передбачали подальшу передачу повноважень і персоналу. Однак інтеграція периферійних адміністрацій стосувалася тільки наступних сфер: 1) розвиток (*Fomento*); 2) освіта та культура: послуги вищої інспекції з освіти й адміністративних одиниць колишнього відділу культури, які було ліквідовано; 3) промисловість та енергетика; 4) сільське господарство, харчова промисловість і навколишнє середовище, за винятком двох установ, які залишаються під безпосереднім керівництвом міністра; 5) здоров'я та споживання. Більшість оперативних потужностей дійсно були передані крок за кроком офісам/підрозділам уряду на регіональному рівні, а державні адміністрації наділені здебільшого регулюючими та наглядовими функціями. Фінансові адміністрації та юридична служба залишаються поза повноваженнями делегатів уряду.

Урядові «делегатії» підпорядковуються підрозділам державних адміністрацій центрального уряду. «Суб-делегатії» також інтегровані в урядові делегатії, а суб-делегати, як вже згадувалося, підпорядковуються делегатам. Генеральний секретаріат

урядової делегації включає підрозділи, відповідальні за функції підтримки, зв'язки між громадянами та територіальними адміністраціями. Суб-делегації виконують різні завдання з питань захисту прав громадян, виборів, ліцензій, цивільного захисту, імміграції та надання притулку.

Урядові делегації покривають функціональні сфери, які належать до компетенції відповідних відомств центрального уряду. Є чотири функціональні сфери: 1) розвиток; 2) промисловість та енергетика; 3) сільське господарство чи сільське господарство та рибальство в прибережних районах; 4) здоров'я. Тільки сім регіонів мають підрозділи Вищої інспекції з освіти та покривають цю функціональну сферу. Урядовим делегатам допомагає кабінет. Керівники функціональних сфер мають компетенцію на всій території автономного співтовариства (*Comunidad autonoma* – регіон), безпосередньо або через послуги нижнього територіального рівня, коли це необхідно. В останньому випадку відповідні функціональні сфери встановлюються для суб-делегаций.

Урядові делегати здійснюють різні повноваження, які стосуються різних функціональних сфер відповідно до статті 5 королівського указу 1330/1997. У загальних рисах, делегат відповідає за представництво відповідних центральних державних відомств на регіональному рівні, співпрацю, координацію і зв'язок з регіональним урядом та органами місцевого самоврядування, здійснює вище керівництво функціональними сферами. Крім того, урядовий делегат, по відношенню до Департаменту розвитку, повинен вживати екстрених заходів стосовно інфраструктури відповідно до своїх обов'язків, виконувати завдання, які не віднесені до окремого адміністративного підрозділу, контролювати та здійснювати моніторинг видачі дозволів на будівництво та надання житла. Щодо Департаменту промисловості та енергетики, він/вона здійснює повноваження відчуження стосовно інфраструктури електроенергетики, підтримує державні програми з модернізації та конкурентоздатності промисловості, видає ліцензії на зброю та вибухові речовини. Протоколи перевірок у школах (середніх та старших) передаються урядовими делегатами в регіональний підрозділ, відповідальний за освіту. Щодо відділу сільського господарства, рибальства і продовольства, а також здоров'я та споживання, урядовий делегат здійснює моніторинг виконання інспекційних звітів, і накладає адміністративні стягнення за порушення закону. Урядовий делегат має низку повноважень щодо персоналу делегації. Нарешті, він/вона виносить рішення в першій інстанції за запитами щодо адміністративних актів і актів, виданих органами нижньої делегації.

Крім загального управління, урядовий делегат є також головою поліції та сил безпеки держави, що відносяться до сфери компетенції міністра внутрішніх справ. Повноваження щодо адміністративних санкцій, що раніше належали цивільному губернатору провінції, були передані урядовому делегату. На рівні провінції суб-делегат є головою сил безпеки Держави, командує й координує провінційними силами цивільного захисту.

Тим не менше, в декількох регіонах існує поліція регіонального офісу/підрозділу уряду, що замінює національну поліцію та цивільну гвардію (*Fuardia civil* = Військовий корпус подібний до італійських *Карабінерів* і французьких *жандармерій*) у більшості своїх функцій. Найбільш важливим є регіональна поліція Країни Басків (8000 членів), яка відповідає за громадський порядок, громадську безпеку, дорожній рух, ігри та розваги, антитерористичну діяльність поліції, судову поліцію. Ця поліція перебуває у віданні Департаменту безпеки регіонального офісу/підрозділу уряду. У такому випадку національна поліція й цивільна гвардія повинні співпрацювати з регіональною поліцією, але за умови достатньої довіри. Існує також регіональна поліція в Каталонії. Навпаки, поліцейські сили з регіонів Наварра, Канари не замінюють національну поліцію, вони мають додаткові функції. Інші регіональні підрозділи поліції інтегровані в національну поліцію.

II. Надзвичайні повноваження, які здійснюються постійними або спеціальними органами влади

Надзвичайні повноваження в разі стихійних лих і промислових катастроф або в разі серйозних загроз громадському порядку й безпеці держави, як правило, здійснюються постійними органами влади на основі спеціальних положень. Основним серйозним прикладом іншого рішення за участю тимчасових уповноважених є Великобританія, оскільки вона не мала місцевих представників держави протягом століть, крім періоду між 1994 і 2011 роками. В Італії закон також передбачає можливість призначення надзвичайних уповноважених. Тому в цьому розділі Звіту розглядаються три країни: Франція, Італія та Великобританія. У всіх розглянутих країнах військові сили залучаються тільки в крайньому випадку і завжди підпорядковуються цивільному командуванню, за винятком воєнного стану.

А) Франція

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

1) Виняткові правові режими

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

Перший – це надзвичайні повноваження Президента Республіки (ст.16):

«У разі, якщо інститути Республіки, незалежність нації, цілісність її території або виконання її міжнародних зобов'язань опиняються під серйозною й безпосередньою загрозою, і якщо належне функціонування конституційних органів державної влади перервано, Президент Республіки вживає заходів, що вимагаються цими

обставинами, після офіційних консультацій з прем'єр-міністром, головами палат парламенту та Конституційною радою.

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

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

Автоматично Парламент повинен провести засідання.

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

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

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

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

Третім спеціальним правовим режимом є так званий «*état d'Urgence*» (надзвичайний стан). Він передбачений законом від 3 квітня 1955 року (№ 55-385). Він може бути проголошений Радою міністрів на будь-якій частині території в разі неминучої небезпеки в результаті серйозного порушення громадського порядку або у випадку інших подій, які мають характер стихійного лиха; відповідні території визначаються указом прем'єр-міністра. Після 12 днів його дії надзвичайний стан може подовжуватися тільки відповідно до акту Сенату. У цій ситуації всі повноваження належать цивільній владі. Префект *департаменту* може обмежувати або забороняти рух і переміщення осіб, створювати спеціальні зони з обмеженнями, вживати заходів, спрямованих на

конкретних осіб. Міністр внутрішніх справ має право прийняти рішення про закриття розважальних місць, барів та інших громадських місць. Декілька випадків його запровадження мали місце під час війни в Алжирі, у сімдесятих роках в Новій Каледонії та на заморських територіях під час виверження вулкана.

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

б) Організація безпеки та повноваження в надзвичайних ситуаціях

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

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

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

Плани допомоги та порятунку (*plans Orsec – для organization de secours*) готуються на рівні кожного *департаменту* та кожної зони оборони. Ці плани видаються

відповідними префектами. Вони базуються на аналізі ризиків, містять перелік всіх наявних засобів та загальні умови для їхнього використання префектами; вони містять також положення щодо особливих ризиків (наприклад повені, хімічні аварії ...). Також є спеціальні плани для конкретних інфраструктур (наприклад залізниць, ядерних установок ...) і для морських катастроф (а саме забруднення прибережної зони...). Плани підлягають оприлюдненню (див. Кодекс внутрішньої безпеки: стаття L.741-1 і далі).

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

Два види подій розрізняються в Кодексі внутрішньої безпеки: 1) національна безпека, і 2) криза чи події особливого значення. В останньому випадку, який також має відношення до ситуації, що впливає на національну безпеку, префект зони наділяється широкими повноваженнями стосовно адміністративної поліції, для захисту населення, залучення всіх необхідних засобів, відправки військ та устаткування, дотримання громадського порядку органами поліції (Кодекс внутрішньої безпеки: ст. R.122-8). Якщо події впливають на національну безпеку, здійснюються додаткові повноваження стосовно координації з військовими, у тому числі військово-повітряними силами, та обороною (ст. R.122-4).

Префекту зони надають допомогу делеговані префекти для забезпечення оборони й безпеки (ст. R.122-20), він/вона наділений повноваженнями щодо управління міжвідомчим персоналом зони для прийняття оперативних рішень. Він/вона очолює комітет з безпеки зони для забезпечення цивільної та економічної безпеки. Префект зони має також повноваження над Генеральним секретаріатом та управлінням поліцією, необхідні для відправки сил поліції (ст. R.122-30).

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

У підсумку, у уряду є можливість призначення спеціального уповноваженого за певної надзвичайної ситуації, але таких випадків не було. Уся система заснована на постійній організації Держави на різних територіальних рівнях. Уряд може збільшити

повноваження префектів, особливо префектів зони залежно від обставин. Перевагою є можливість запровадження наявних Планів допомоги та порятунку, а також чіткого та сталого розподілу обов'язків задля попередження кризи.

Б) Італія

В Італії адміністративна організація в питаннях безпеки та цивільного захисту має багато спільного з Францією, але з деякими важливими відмінностями. Префект провінції (еквівалент французького *департаменту*) є також основним органом для забезпечення безпеки в умовах надзвичайних ситуацій. Але держава не має стабільної цивільної адміністрації для забезпечення безпеки й подолання надзвичайних ситуацій у більшому масштабі. У військових сил є своя територіальна організація, з великими площами на Півночі, Півдні, в Римі та на Сардинії, але ці територіальні одиниці не мають жодних функцій у цивільних справах. У регіонах з особливим конституційним статусом частина повноважень Держави в цих питаннях передана органам місцевого самоврядування регіонального рівня. Для подолання труднощів, які можуть виникнути в результаті відсутності проміжного рівня, було прийнято рішення залучити так званих «надзвичайних уповноважених» (*commissari straordinari del Governo*) (Закон 400/1988, від 23 серпня, стаття 11).

Що стосується громадської безпеки, повноваження на місцевому рівні здійснюються префектом та головою сил поліції на рівні провінції (*questore*). Відповідно до закону 121/81 від 1 квітня 1981 року (ст.13 і 14), префект є органом з громадської безпеки на рівні провінції⁹, він/вона несе загальну відповідальність за охорону громадського порядку та громадську безпеку в провінції, а голова сил поліції (*questore*), коменданти підрозділів карабінерів (*Arma dei carabinieri*) та фінансової гвардії (*Guardia di finanza*) усі разом повинні звітувати йому/їй. Префект має повноваження щодо цих сил і вирішує питання щодо їх залучення. З іншого боку, голова сил поліції (*questore*) є органом громадської безпеки в провінції, він наділений повноваженнями щодо спрямування й координації на оперативному рівні поліцейських сил. Також існують 6 міжрегіональних управлінь/директоратів для операційних потреб та управління силами, але вони не мають жодних повноважень щодо залучення поліції на цьому рівні.

Префект також уповноважений вживати термінових заходів для запобігання та ліквідації серйозних загроз для громадської безпеки та фізичної недоторканності осіб, якщо мер вжив необхідних заходів (Кодекс місцевого самоврядування: стаття 54). Однак він/вона ще може вжити і всі необхідні заходи для охорони громадського порядку та громадської безпеки відповідно до королівського указу 733/1931, який включено у Кодекс громадської безпеки.

⁹ Ф. Карпер (a Cura di) (2014), *La Polizia di Stato a trent'anni dalla legge di riforma*, Франко Анджелі, Мілан.

Префект також відповідає за цивільний захист і цивільну оборону відповідно до доручень міністра внутрішніх справ. Він/вона допомагає комітету з питань громадського порядку та безпеки провінції, а також комітету провінції з цивільної оборони.

Комітет з питань громадського порядку та безпеки провінції є досить важливим, включає голову сил поліції (*questore*), комендантів підрозділів карабінерів та фінансової гвардії, а також корпус Форрестола (частково включеного в інші сили поліції відповідно до закону від 7 серпня 2015 року - ст.8.1, а), мера столиці провінції, голову ради провінції та інших мерів залежно від сфери питань.

Що стосується цивільного захисту, префект спирається на Департамент пожежних, рятувальників і цивільної оборони (*Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso Pubblico e della Difesa Civile*) міністерства внутрішніх справ, і в цьому Департаменті – на Центральну дирекцію у справах цивільної оборони та цивільного захисту. Команди пожежників є в кожній провінції, а також регіональних та міжрегіональних управліннях. Згідно закону 225/92 від 24 лютого, префект несе загальну відповідальність за захист цивільного населення. Він/вона повинен підготувати та забезпечити реалізацію надзвичайного плану (*piano per fronteggiare l'Emergenza*) на всій території провінції, він/вона наділений правом управління всіма службами, необхідними для захисту цивільного населення, у відношеннях з мерами, а також він/вона має право вживати всіх заходів щодо адміністративної поліції, необхідних в наявній ситуації. Повноваження префекта можуть бути розширені декларацією уряду про проголошення надзвичайного стану. У цій функції префект провінції повинен співпрацювати з органом місцевого самоврядування регіонального рівня.

Але масштаби або природа кризи не завжди відповідають масштабам провінції. За певних обставин, уряд може призначати надзвичайних уповноважених для всіх видів цілей. Відповідно до статті 11 Закону 400/1988, надзвичайний уповноважений може бути призначений для досягнення конкретних цілей у зв'язку із програмами або настановами, прийнятими урядом або парламентом, або для тимчасових потреб оперативної координації державних адміністрацій. Уповноважений призначається указом Президента Республіки за поданням голови уряду після розгляду кандидатури Радою міністрів. Такий указ визначає завдання, покладені на уповноваженого, засоби у його розпорядженні та строк місії. Не існує обмежень щодо кандидатур на призначення надзвичайного уповноваженого: це може бути вищий державний службовець (зазвичай префект), а іноді й політик, залежно від питання та від обставин; одна й та сама людина може бути призначена для декількох місій.

Надзвичайний уповноважений призначається не тільки для подолання надзвичайних ситуацій, але цей інститут часто використовується саме для таких ситуацій. Наприклад, надзвичайні уповноважені були призначені в останні роки за надзвичайних ситуацій у регіоні Кампанія (головним чином у місті Неаполі) і Сицилія, через землетрус у Акваї, за економіко-природоохоронної ситуації в регіоні Апулія, або для вирішення питань,

пов'язаних з великими хвилями міграції. На місцевому рівні надзвичайні уповноважені (або комісії) призначались для розгляду справ кримінальної інфільтрації муніципальних органів влади або для вирішення питань, пов'язаних з високим рівнем води у Венеції.

Це також дуже гнучкий інструмент, який надає можливість вирішити низку складних ситуацій. Уповноважені мають звітуватись у кінці своєї місії. Існує критика відсутності контролю, зокрема, у разі продовження мандату уповноваженого, й той факт, що практика цього інституту відображає недоліки в звичайному управлінні на центральному чи місцевому рівні. Але, з іншого боку, навіть якщо будуть здійсненні заходи з удосконалення системи загалом, цей інструмент уповноважених залишається корисним для уряду в умовах критичної ситуації.

с) Великобританія

1) Короткий опис досвіду

За останні роки Великобританія не мала досвіду/традиції загального управління на місцевому рівні на підтримку здійснення національних стратегій і дотримання закону. Там існували тільки місцеві відділення деяких національних відомств, наприклад з питань податків, акцизів, соціальної допомоги тощо. У шістдесяті роки 20-го століття були створені ради з планування, але вони були ліквідовані урядом Тетчер. Загалом, органи місцевого самоврядування дуже часто працювали в якості агентів центрального уряду. Однак за часів уряду Мейджора було створено урядові офіси регіонів, в Лондоні і в 8 регіонах Англії. У 1998 році утворені регіональні відомства. З часом 12 центральних державних відомств (у тому числі міністерство внутрішніх справ) створили підрозділи в таких урядових офісах з метою реалізації їхніх національних стратегій спільно з органами місцевого самоврядування на основі програмних угод. В умовах поточної фінансової кризи уряд Кемерона прийняв рішення про серйозне скорочення бюджету, зокрема в програмах, здійснюваних спільно з органами місцевого самоврядування. Як наслідок, було ліквідовано всі урядові офіси в 2011 році. Кілька відомств зберегли невеликі підрозділи або розробили нові форми посередництва на основі різних партнерств (із приватними організаціями та з органами місцевого самоврядування), але на разовій основі і без будь-яких стабільних зобов'язань. Це важливо знати для того, щоб зрозуміти спосіб вирішення надзвичайних ситуацій британським урядом.

2) Огляд надзвичайних повноважень

На сьогодні Закон про надзвичайні ситуації 2004 року передбачає масштабну консолідацію законодавства та заміщує Закон про цивільну оборону 1948 року. Закон 2004 року визначає в широкому сенсі заходи у випадках війни або нападу іноземної держави, тероризму чи будь-яких значних руйнувань в державі. Місцеві органи влади Англії, Уельсу, Шотландії і Північної Ірландії зобов'язані виконувати широкі чітко визначені обов'язки в рамках реагування як респонденти 1-ї категорії. Вони включають сферу медичного обслуговування, охорони навколишнього середовища (Агентство з

навколишнього середовища), а також діяльність органів місцевого самоврядування. Визначається також широкий спектр обов'язків щодо цивільного захисту і респонденти 2-ї категорії мають забезпечувати їх виконання на ряду з виконанням своїх власних функцій. Законом 2004 року також скасовано Закон про надзвичайні повноваження 1920 року та створено єдині правові рамки для вирішення питань з постачання продовольства, води, пального, електрики і забезпечення транспортом або задоволення будь-яких інших «життєво важливих потреб».

Значні повноваження відповідно до Закону про надзвичайні ситуації 2004 року надаються міністрам для реагування на надзвичайний стан і забезпечення публічного інформування, планування та здійснення необхідних заходів (розділи 1 - 7). Різні місцеві органи влади зобов'язані повідомляти громадськість та надавати допомогу й підтримку для збереження комерційної діяльності та необхідних речей для підтримки життєдіяльності. Потенційно всі ці повноваження та загальні заходи є комплексними і дають змогу міністрам та місцевим органам влади взяти на себе управління країною в період воєнного або цивільного надзвичайного стану. Деякі з повноважень у розділах 5-7 є надзвичайно широкими й можуть надаватися згідно відповідного наказу у невідкладних випадках без необхідності схвалення парламентом. Детальні роз'яснення також надаються для різних адміністрацій, що мають аналогічні повноваження й обов'язки.

Частина 2 Закону про надзвичайні ситуації 2004 року визначає процесуальні вимоги, необхідні для вирішення надзвичайних ситуацій та кроки, які можуть бути здійснені владою. Розділ 20 містить інформацію про повноваження щодо ухвалення законодавства в надзвичайних умовах та здійснення координації на регіональному рівні (розділ 24). Існує також положення щодо створення Трибуналу відповідно до розділу 25 для вирішення спорів. Існує також посада надзвичайного координатора для кожного з регіонів Англії. Є аналогічні регіональні координатори, які призначаються в кожній адміністрації. Це означає, що найвищий контроль здійснюється Виконавчим урядом у Лондоні, який командує/ здійснює контрольний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

3) Заключні зауваження щодо досвіду Великобританії

Великобританія має як колоніальний, так і місцевий досвід боротьби з різними цивільними надзвичайними ситуаціями. Є історичні приклади протестів, що призвели до надзвичайних ситуацій, такі як протести профспілок, страйки шахтарів, емансипація жінок, ірландське самоуправління та велика кількість страйків, відомих у 1930 році як Загальний страйк.

На сьогодні законодавство є більш широким і створює можливість для ефективної заміни управління державою централізованою виконавчою владою в Лондоні, що,

зокрема, може передбачати конфіскацію майна та управління основними послугами. Це модель локальної дії через центральний контроль.

III. Загальний висновок

Огляд досвіду різних європейських країн показує, що найбільш сучасна організація державного управління передбачає територіальні офіси/підрозділи центральних державних відомств, очолювані, як правило, високим представником Держави, наділеним загальними функціями управління. Там, де такого представника не існує або де такий інститут був ліквідований, можна спостерігати тенденцію до розвитку замісників для забезпечення реалізації національної політики уряду.

Другий висновок цього Звіту – це те, що політика децентралізації передбачає передачу послуг і персоналу від місцевих державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування. Як наслідок, територіальні офіси/підрозділи центральних державних відомств втрачають операційні функції та легше інтегруються в управління територіального представника центрального уряду.

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

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