

Abstract. This work is about the process of Sovietization of religious holidays, their transformation, and changing of their main importance. We analyze the situation when the religion in the Soviet Union appeared in the late 1920s – early 1960s and shows the main directions how the authorities fought the church in this period: the closure and withdrawal of registration of Orthodox churches, monasteries, restrictions on ritual activities, expanding anti-religious propaganda. The specificity of studying the topic involves the use of general scientific (research, analytical, synthetic, generalization) and special historical (problem-chronological, historical-comparative, historical-genetic) methods.

Key words: holidays, ceremonies, religious holidays, sovietization of holidays.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Радянські свята та обряди в комуністичному вихованні / В. Борисенко, В. Келембетова, О. Обертинська та ін. К.: Вид-во політичної літератури, 1978. 228 с.
2. Гаєвська Т. Державні радянські свята. *Культурологічна думка*. 2013. № 6. С. 153–159.
3. Стішова Н. Українські календарні свята осіннього циклу. К.: НАН України, 2017. 240 с.
4. Шліхта Н. Історія радянського суспільства: Курс лекцій. 2-ге вид., переробл. і доп. Харків: Акта, 2015. 252 с.
5. Рольф М. Советские массовые праздники. М.: РОССПЭН, 2009. 439 с.
6. Декрет о свободе совести, церковных и религиозных обществах. Декреты советской власти: сб. док. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС; Ин-т истории АН СССР. М.: Политиздат, 1957–1997. Т. 1: 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. / подгот. С. Н. Валк и др. С. 371–374.
7. Негода Т. «Красная Пасха»: как «праздновали» Пасху в СССР. URL : <https://www.segodnya.ua/lifestyle/fun/krasnaya-pasha-kak-prazdnovali-pashu-v-sssr-606788.html>
8. Фомин М. Как репрессировали Рождество. URL : <http://back-in-ussr.com/2015/01/kak-repressirovali-rozhdestvo.html>
9. Набока М. Украденное Рождество: как коммунисты боролись с зимними традициями украинцев. URL : <https://ru.krymr.com/a/28957160.html>
10. Цыпин В. А. История Русской Православной Церкви, 1917–1990: Учебник для православных духовных семинарий. М.: Издательский дом «Хроника», 1994. 256 с. URL : <https://www.twirpx.com/file/315123/>
11. Календарь атеиста / Л. Т. Пинчук и Л. А. Филиппов. 2-е изд., испр. и доп. М.: Политиздат, 1967. 288 с.
12. Шаповалов С. Н. «Осовечивание» религиозных праздников в 1920-е гг. *Теория и практика общественного развития*. 2011. № 4. С. 246–249.

УДК 352

ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Ю. Ю. Слободян, Л. О. Нікітенко

Анотація. У статті проаналізовано зарубіжний досвід функціонування інституту префекта. Досліджено історичні передумови запровадження цього інституту у деяких країнах Європи та його сучасний стан. Визначено доцільність функціонування інституту префекта. З'ясовано перспективи впровадження посади префекта в Україні. Основну увагу приділено питанню моделі інституту префекта в законопроектах України.

Ключові слова: децентралізація влади, європейський досвід, інститут префекта, місцеве самоврядування, перспектива.

Вступ. На сьогоднішній день в Україні впроваджується адміністративна реформа, а також комплекси заходів із реформи децентралізації задля модернізації державного управління, створення продуктивної моделі місцевого самоврядування, а також гарантування належного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Одним із важливих кроків реформи децентралізації є введення інституту префекта з метою створення ефективного нагляду за додержанням приписів Конституції України та законністю рішень органів місцевого самоврядування. Зарубіжний досвід його функціонування є вкрай важливим, адже, аналіз практики іноземних країн,

проблем, що поставали перед ними, та шляхів їх вирішення, допоможе державному апарату України побудувати міцніший та результативніший інститут префекта. У тому чи іншому аспекті питання інституту префекта досліджували такі науковці як В. Б. Авер'янов, П. В. Ворона, В. Є. Воротін, М. І. Драгомерецька, В. В. Заблоцький, В. С. Кубійда, О. В. Марцеляк, А. Ф. Ткачук та інші. Напрацювання цих науковців служитимуть базою для даного дослідження, що вкрай актуальне в умовах сьогодення.

Мета дослідження полягає у тому, щоб проаналізувати зарубіжний досвід функціонування інституту префекта задля його впровадження в Україні.

Виклад основного змісту. Розглянемо інститут префекта на прикладі країн Європи, що мають схожу з українською модель муніципальної системи.

Показовим прикладом є французький інститут префектів, який було запроваджено за часів Наполеона Бонапарта з метою встановлення державного контролю на місцях. До 1892 року префекти мали занадто сильні повноваження, зокрема право вето та скасовувати акти органів місцевого самоврядування своїм рішенням без звернення до суду [1, с. 567]. Окрім, цього префект міг тимчасово усувати мера від виконання обов'язків, пов'язаних із реалізацією функцій держави, в разі неналежного їх виконання [2, с. 208]. Сьогодні префект у Франції – це державний службовець, який наділений наглядовими та контрольними функціями, а для скасування актів органів місцевого самоврядування він повинен звертатися до суду. Отже, Франція має потужний досвід у питаннях префектури, який доцільно запозичити. До речі, на французький інститут префекта орієнтуються чимало країн світу.

Наступною країною, яка може бути прикладом для України у питанні префектури, є Італія. У даній країні в 1802 році було створило майже ідентичну систему префектури Франції, де префект сприймався як виконавча особа обраної регіональної влади. У 1889 році італійське законодавство розділило такі поняття як «держава» і «регіональна адміністрація». Після Другої Світової війни в країні обговорювалося питання відмови від інституту префектури, проте нині їх іменують як «prefetti» та вони є представниками уряду і головами «префектури – територіального відділення уряду». На сьогоднішній день в Італії існує так звана урядова вертикаль, де префекти не беруть на себе всіх функцій державного керівництва з питань здійснення функцій стосовно органів місцевого самоврядування [3, с. 12]. За словами науковця Панова В. А., «у провінціях також діють територіальні органи державної влади, для яких провінція є найнижчим рівнем у системі адміністративно-територіального устрою. До таких слід віднести префекта та очолювану ним префектуру, а також квестора і квестуру відповідно» [4, с. 51]. Тобто префект представляє центральний уряд Італії, а також здійснює контроль за додержанням законів з боку органів місцевого самоврядування та координує діяльність територіальних органів державної влади.

Німеччина, що бере витоки інституту префектури від Франції, також може бути прикладом для України. У ній функціонує проміжний інститут, що покликаний забезпечувати контроль над додержанням законів місцевим самоврядуванням. Мається на увазі, що територіальні підрозділи органів влади федеральних земель не мають впливу на нього [5, с. 368–370].

В Іспанії термін «префект» не використовується, спочатку таких осіб називали делегатами, суб-делегатами або ж губернаторами. Їх основною функцією вважалося забезпечення громадського порядку в провінціях. Делегати та суб-делегати уряду повинні відповідати так званому політичному рівню, що чітко прописаний в законі 6/1997 про організацію та функціонування загальної державної адміністрації. Нині суб-делегатії інтегрувалися в урядові делегації, що здійснюють різні повноваження. Також урядовий делегат виступає головою поліції та сил безпеки держави, які відносяться до сфери повноважень міністерства внутрішніх справ [6].

У різних країнах ці посадовці називаються по-різному: у Франції – *préfet*, в Італії – *prefetti*, в Іспанії – *delegado*. Проте в кожній державі це державний службовець, який є

місцевим органом виконавчої влади, що здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та не належить до політичних посад [7, с. 11].

Стосовно компетенції префектів, то до неї слід віднести такі повноваження, як:

- керування роботою місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади;
- нагляд за виконанням муніципальними радами законів, указів і постанов уряду;
- нагляд за дотриманням Конституції та законністю рішень органів місцевого самоврядування;
- представлення держави в питаннях виконання нормативно-правових актів на місцевому рівні;
- представлення уряду на місцях;
- прийняття рішень нормативного характеру;
- реалізація державних програм;
- та інші повноваження.

В Україні спроба впровадження інституту префекта була здійснена у 2015 році через розробку законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року та законопроекту «Про префектів» від 16.11.2015 року. Зазначені законопроекти базуються на європейському досвіді, зокрема на досвіді Франції. Адже, власне ця країна своїм прикладом є важливою для України, оскільки, реалізуючи децентралізацію, Франція зберігає свою унітарність. Також нею була досягнута збалансованість між переданими повноваженнями органам місцевого самоврядування та контролем префектам, на відміну від Італії, Іспанії та Німеччини, де цей баланс порушено.

Так, згідно статті 1 законопроекту України «Про префектів» зазначається, що:

1. Префект є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади.
2. В районах виконавчу владу здійснюють префекти районів, в областях – префекти областей, в Києві та Севастополі – відповідно префект Києва та префект Севастополя.
3. Префект області одночасно є префектом району, територія якого включає територію обласного центру.
4. Префект Київської області є одночасно префектом Києва.
5. Особливості організації, повноваження і порядок діяльності префектів Києва та Севастополя визначаються окремими законами України.
6. В Автономній Республіці Крим повноваження, визначені цим Законом для префектів області, виконує префект району, територія якого включає територію столиці Автономної Республіки Крим [8].

Очікується, що до компетенції префектів будуть належати такі повноваження, як:

- здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування;
- координування діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України;
- забезпечення виконання державних програм;
- спрямування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації, а також загрози або виникнення надзвичайної ситуації відповідного рівня.

Висновки. Таким чином, з'ясовано, що 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 «пересадити» вдалу французьку модель цього інституту в український ґрунт 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.

Аннотація. В статтю проаналізовано зарубіжний досвід функціонування інституту префекта. Исследованы исторические предпосылки введения этого института в некоторых странах Европы и его современное состояние. Определена целесообразность функционирования института префекта. Выявлены перспективы внедрения должности префекта в Украине. Основное внимание уделено вопросу модели института префекта в законопроектах Украины.

Ключевые слова: децентрализация власти, европейский опыт, институт префекта, местное самоуправление, перспектива.

Abstract. The article analyzes the foreign experience of the prefect institute functioning. The historical background of the introduction of this institute in some European countries and its current state are investigated. The expediency of the institution of the prefect is determined. The prospects for the introduction of the prefect's position in Ukraine are clarified. The main attention is paid to the issue of the model of the prefect institution in the bills of Ukraine.

Key words: decentralization of power, European experience, prefect institution, local government, perspective.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Le represent territorial de l'Etat et le fait regional dans les Etats europeens. *Revue française d'Administration publique*. 2010. №135. P. 567–582.
2. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: навчальний посібник. Київ: ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
3. Шелептицька І. П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2009. 20 с.
4. Панов А.В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України: монографія. Ужгород, ПП «АУТДОР-ШАРК», 2015. 126 с.
5. Воротін В. Є., Романенко Є. А., Щокін Р. Г., Півоваров К. В. Впровадження організаційно-правових механізмів державного економічного управління: європейський досвід для України. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2018. №3 (26). С. 368-376.
6. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. URL : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/> (дата звернення 23.09.2019).
7. Петришин О. Громадянське суспільство і держава: питання взаємодії. *Вісник академії правових наук України*. 2006. №4 (47). С. 3–12.
8. Законопроект «Про префектів» від 16.11.2015 року. URL : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf> (дата звернення 23.09.2019).