

УДК 35.071.6+005.591.4(477)

DOI: 10.34132/pard2021.11.09

## РОЛЬ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА ТА ПРЕФЕКТУР У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

**Жовнірчик Я. Ф.**, д-р наук з держ. упр., професор,  
Національний авіаційний університет, м. Київ, Україна.

**Антонова Л.В.**, д-р наук з держ. упр., професор,  
Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м.  
Миколаїв, Україна.

У статті розглядаються питання запровадження префекта як відносно нової посади в українських реаліях, конституційні засади і можливості його функцій та повноважень. Аналізуються основні недоліки у сфері публічного управління, які пов'язані з посадою префекта, особливий акцент зроблено на його ролі в системі стримувань і противаг в українському державотворенні. Розкрито процес становлення та розвитку вітчизняного законодавства щодо питання створення МДА та їх еволюції в історії української держави.

Зосереджено увагу на питанні запровадження посади Представника Президента України і місцевих державних адміністрацій. Розкрито ретроспективну хронологію подій щодо вітчизняної моделі стримування і противаг як системи.

**Ключові слова:** префект, префектури, конституційні зміни, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, виконавчі органи місцевого самоврядування, зарубіжний досвід.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** На сучасному етапі модернізації системи державного управління та чергового етапі реформи децентралізації в нашій країні важливим напрямом транс-

формації вітчизняного державотворення стає організація діяльності органів місцевого самоврядування. Ефективність та дієвість органів місцевого самоврядування мають стати провідними умовами для забезпечення стабільності в суспільстві, слугувати подальшому розвитку України. Водночас питання реформування державного управління завжди позначаються високим ступенем дискусійності та відсутності єдиної думки щодо того, наскільки ефективним в Україні може бути запровадження префектур замість місцевих державних адміністрацій. Тому дуже важливо при реформуванні враховувати позитивний зарубіжний досвід і правильно його адаптувати до українських реалій. Особливий науковий інтерес становить досвід Франції в становленні системи стримувань і противаг, запровадженні інституту префекта та розбудові унікальної системи місцевого самоврядування. Досвід Франції пов'язаний з тим, що система місцевого самоврядування сформувалася та розвивалася як пряма протилежність абсолютної влади центральних органів виконавчої влади, тому органи місцевого самоврядування інколи постають на протиположності до центральної влади, а взаємовідносини між ними характеризуються відвертим протистоянням у вирішенні важливих фінансово-економічних питань місцевого розвитку чи питань розподілу компетенцій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зарубіжна практика наукових досліджень інституту префекта та префектур є цікавою з точки зору концептуалізації такої форми суспільної взаємодії. Теоретико-методологічним засадам дослідження модернізації системи державного управління, процесу демократичних перетворень українського суспільства стосовно нововведень, зокрема, інституту префекта, історії формування та розвитку цієї державно-управлінської категорії присвячені роботи вітчизняних вчених О. Бабінова, М. Баймуратова, Ю. Битяка, В. Величка, П. Ворони, Я. Жовнірчика, В. Заблоцького, І. Коліушка, М. Лахижи та ін.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є комплексне дослідження запровадження інституту префекта та префектур в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування та необхідності посилення у цьому контексті системи стримувань і противаг.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Запровадження реформи децентралізації в нашій країні визначає нові завдання трансформації системи місцевого самоврядування як інституту народовладдя, на перший план постають спроби ефективного вирішення проблем взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Але ці завдання виявляються в практичній площині дуже складними, таким чином, процес демократичних перетворень українського суспільства набуває особливої актуальності.

Запровадження інституту префекта як представника Президента України та виконавчої влади в систему організації влади на регіональному рівні насправді має певні підґрунтя в нашій державі, проте яким цей інститут буде в Україні, сьогодні складно прогнозувати. Але кінцева мета реформи розуміється як створення такої системи місцевого самоврядування та стримувань і противаг у нашій державі, які мають бути здатними забезпечити ефективне прийняття рішень у межах визначеної компетенції і в рамках закону. Таким чином, стає необхідною та очевидною умовою, що місцева рада або її виконавчий орган мали б змогу приймати державно-управлінські рішення на рівні, не нижчому за рівень префекта.

Підходи щодо організації державної влади ґрунтуються на виробленій доктрині адміністративно-командної системи за радянської доби, тому вони відображають ідейні переконання тієї історичної епохи, які формувалися під впливом теорій марксизму-ленінізму; згодом ґрунтувалися на концепції влади Т. Парсонса та його послідовників, відповідно до якої влада включає в себе наступні постулати:

а) чітка структуризація, ієрархія та підпорядкованість нижчих органів вищим;

б) відсутність можливості для оцінювання підпорядкованими структурами розпоряджень вищих органів влади;

в) встановлена сувора підпорядкованість (навіть у разі виконання неадекватних або аморальних наказів) [25, с. 12];

Відповідно до наукових висновків О. Градовського, влада, яка ґрунтується на примусі, і враховуючи, що вона є першоосною

існування будь-якої держави, – являє собою «ідеальну могутність держави, ідею державного абсолютизму незалежно від тієї чи іншої форми. Уявити державу без влади рівнозначно анархії. Вона могутній авторитет у суспільстві. Абсолютна її могутність поширюється на все без винятку й потребує собі повного підпорядкування... Разом із розвитком влади в суспільстві з'являються й норми, правила, що визначають відносини правителів і підлеглих» [4, с. 15] тощо.

Проте позитивний зарубіжний досвід державотворення розвинутих демократичних країн засвідчив, що суспільство може успішно розвиватися й без жорсткої централізації та чіткої ієрархії органів державної влади на місцевому рівні. Як пишуть автори роботи «Грани глобалізації: Трудные вопросы современного развития», «досвід країн з демократичною формою управління засвідчив, що будь-яка суспільна система організації й управління поєднує в собі різноманітні методи контролю, починаючи від ієрархічних, авторитарних та формалізованих методів контролю і примусу з більш гнучкими, горизонтальними, неформалізованими, локальними формами, які представлені у місцевому самоврядуванні» [5, с. 187].

Практика державотворення більшості розвинутих демократичних країн свідчить, що найбільший їх економічний розквіт відбувався в умовах децентралізації влади. З часу появи демократії як форми суспільного управління виникає загальна згода щодо бачення того, яким чином має будуватися структура державних органів і це основоположний принцип – розподілу гілок влади. У Конституції України він також закріплений і визначається як один із основних принципів організації державної влади. Важливість та значення цього принципу полягають у збалансуванні державно-владних повноважень між органами державної влади, створенні механізмів для запобігання зосередження всієї влади у одного з них (законодавчо-представницького, виконавчо-розпорядчого чи судового) і забезпечення тим самим дієвої системи стримувань і противаг.

Слід зазначити, що ідея розподілу влади виникла з розуміння тієї загрози суспільству, яка криється у самій природі влади, її неподільному та всеохоплюючому характері. Водночас ідея розподілу влади не заперечує, а, навпаки, передбачає її єдність, лише

на більш унормованих та справедливих засадах. Сучасна система стримувань і протигаг являє собою взаємодію та взаємний контроль між незалежними гілками влади, основна її мета – уникати та не допускати порушення ними закону і здійснювати взаємовідносини на засадах рівності усіх гілок влади перед законом [26]. Головна ідея системи стримувань і протигаг полягає в забезпеченні ефективності діяльності державної влади, налагодженні дієвого контролю за її діяльністю та уникненні загрози узурпації влади одним владним інститутом і обумовлена необхідністю забезпечення відповідного раціонального розподілу повноважень між всіма державними інституціями.

Концепція стримувань і протигаг функціонує на основі декількох визначальних принципів: взаємодії, взаємозалежності та взаємопроникненні гілок державної влади.

У Конституції України передбачені такі інститути системи «стримувань і протигаг»:

1) право «вето» Президента України на законопроект, прийнятий Верховною Радою України;

2) імпічмент Президента України з боку Верховної Ради України, що призводить до його усунення з поста;

3) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, яка має наслідком його відставку та ін. [15].

Слід пам'ятати й про те, що ефективність державно-владної діяльності залежить від різних чинників, наприклад, наскільки успішно в практичній діяльності втілюється принцип розподілу влади, наскільки чітко розподілені повноваження і компетенції між гілками державної влади, як й яким чином відбувається впровадження цього принципу і чи сприяє закріпленню єдності державної влади та гарантується порядок і стабільність суспільного розвитку. Більшою мірою це залежить від ефективності системи стримувань і протигаг у галузі державно-владних відносин, яка реалізується в певній країні та виступає гарантом для неможливості узурпувати влади або повернення до проявів тоталітаризму [1, с.249].

Важливо зазначити, що «свобода виникає саме в умовах балансу протилежностей, рівноваги соціальних сил та інтересів, що протистоять одне одному, і цей баланс має підтримуватися взаємним соціальним контролем, «стримуваннями і противагами» (checks and balances). Подібний контроль має базуватися на такому внутрішньому устрою державної влади, за якою складові частини, що його утворюють, утримували б одна одну в рамках відведених їм прерогатив через природний характер існуючих між ними взаємовідносин» [18, с. 346].

Дж. Медісон писав, що «використання протилежних і суперницьких інтересів як засобу заповнення недоліку в більш високих мотивах поведінки можна прослідкувати в усій системі людських справ як громадських, так і приватних. Воно, особливо, проявляється в усіх супідрядних розподілах влади, метою яких є поділ і організація різних посад таким чином, аби кожна з них могла контролювати і стримувати іншу, тобто щоб приватний інтерес кожного індивіда стояв на сторожі публічних прав» [14, с. 80].

Еволюція ідеї поділу влади супроводжується деякими спотвореннями у відповідній практиці, одними з яких виступають переважання функцій виконавчої влади. Посилення виконавчої гілки влади має місце за будь-якої форми правління, оскільки практичний вияв відповідних теоретичних концепцій не призвів до абсолютного поділу влади. Наприклад, у президентських республіках деякі функції законодавчої та виконавчої влади розподілені між різними органами державної влади у відповідності до їх призначення. Інший принципи поділу влади ґрунтується на тому, що органи державної влади усіх трьох гілок повинні співпрацювати. Але найчастіше така співпраця та сам принцип характерні для країн ЄС, де поширені такі форми правління, як парламентська і змішана республіка. З такими формами правління принцип поділу влади дещо видозмінюється. Багато теоретиків і практиків не вбачають тут необхідності в чіткому поділі влади, посиляючись на нібито властиву парламентаризму частковий розподіл функцій органів законодавчої і виконавчої влади.

У змішаній республіці для системи стримувань і противаг характерною особливістю і водночас слабким ланцюгом виступає

невизначеність деяких конституційних положень щодо виконавчої влади, особливо, при зміні статусу Президента України і Прем'єр-міністра України в залежності від суспільно-політичних обставин. Протистояння між Президентом України та його адміністрацією (офісом), з одного боку, і виконавчою та законодавчою владою, з другого, можуть загострюватися, особливо, в тих випадках, коли вони належать до різних політичних сил з різними стратегічними баченнями розвитку країни. Тому цілком слушними є висновки політичного оглядача газети «Дзеркало тижня» С. Рахманіна, до яких він доходить і якими визначається, що «досвід дійсно довів неспроможність змішаних моделей і що отримати спокій і порядок держава зможе тільки після того, як причалить до одного з берегів. Борятися в системі пресловутих «стримувань і противаг», які породжують одвічну гризню за повноваження, небезпечно» [21].

На гостроту протиріч у політичній системі України, у системі стримувань і противаг накладаються деякі специфічні фактори: не достатній розвиток партійної системи та її автономізація на переході до блокової; складність у встановленні пріоритетів у відносинах між країнами Заходу та Сходу, їх постійні зміни на радикальні напрями, існування певних регіональних еліт та різниці у ментальності між областями та регіонами, що слугує загрозою для розколу держави; низький рівень політичної культури більшої частини виборців країни, наявні переважання політичних уподобань щодо харизматичного лідерства на відміну від легального; традиції минулого управління при адміністративно-командній системі, за яких політичні проблеми розв'язуються за допомогою методів так званої «соціалістичної демократії».

Також значний вплив на систему стримувань та противаг становить процес розподілу та перерозподілу власності, що безпосередньо пов'язано зі становленням та розквітом олігархічної влади в країні. У таких умовах система стримувань і противаг не може бути побудована на «джентльменських домовленостях». Необхідними є продумані та логічні зміни до Конституції України, які б усунули правові прогалини, що виникли в рамках постійних суперечок між політиками та провідними політичними силами,

також реалії політичного життя суспільства вказують на ряд факторів, коли Президент України має можливість діяти на власний розсуд. В умовах кризової ситуації глава держави, використовуючи свій авторитет у суспільстві та міжпартійних суперечностях, іноді здатний активно впливати на розвиток подій, приймаючи необхідні йому політичні рішення. У всіх державах зі змішаними формами правління, крім тих, що утворилися на територіях колишнього СРСР, важливим інструментом гарантування балансу політичних відносин та забезпечення врахування політичних інтересів є контрасигнування, тобто скріплення підписом глави уряду або окремого міністра рішення, прийнятого главою держави, і без якого рішення не є дійсним.

У різних країнах подібний механізм контрасигнування використовується в різних умовах та випадках, але завжди виступає елементом системи стримувань і противаг. Подібну роль відіграє право законодавчої ініціативи, яке закріплено за главами держав у більшості країн Європейського Союзу та колишніх країн СРСР. Право глави держави на законодавчу ініціативу в парламенті дозволяє посилити президентський статус, але це не означає домінуючого положення глави держави щодо інших органів та гілок державної влади і найвищих посад в державі. У механізмі держави співвідношення між гілками влади можна визначати тільки на основі аналізу всіх повноважень, які є формуючими компонентами системи стримувань і противаг.

У наукових дослідженнях з приводу структурно-функціональних перетворень на місцевому рівні можна зустріти альтернативну до цього пропозицію, згідно з якою виконавчі органи місцевого самоврядування треба відновити тільки на рівні району, але таким чином на регіональному рівні самоврядування лишається без реальної можливості управляти відповідною територією, що не відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. Певної уваги потребує проблема, яка стосується дуалізму виконавчої влади на місцевому рівні через відособлене від місцевих державних адміністрацій функціонування на обласному та районному рівнях розгалуженої системи територіальних підрозділів центральних органів державної виконавчої влади [8].



Спроби вдосконалити систему розподілу влади та систему стримувань і противаг в Україні активно дискутуються з часу набуття незалежності та розбудови державності, включення до зовнішніх процесів демократичних перетворень в країнах світу та, зокрема, в країнах ЄС, чий позитивний досвід Україна активно адаптує у сучасних реаліях і тому одним з таких елементів удосконалення є посилення системи стримувань і противаг і одним зі шляхів тут є запровадження інституту префекта.

Із набуттям незалежності, Україна опинилася перед складним питанням вироблення власної моделі державного управління, оскільки від радянської доби залишилися лише деякі елементи публічного управління та адміністрування, і тому питання напрямів розвитку власного державотворення набувало неабиякої ваги. Першим документом, який визначив магістральні напрями розвитку країни стала Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року [6], яка офіційно визначила, що в основу управління в нашій країні покладається концепція поділу влади на три гілки та передбачила формування інституту місцевого самоврядування як складового елементу публічного управління. Подальше формування найбільш прийнятної моделі системи органів державної влади і місцевого самоврядування повинно ґрунтуватися на законодавчому рівні.

Формування і становлення місцевих органів влади стало водночас важливим та суперечливим завданням. Виникла необхідність у запровадженні особливого органу державної влади, на який би поклалися функції розбудови виконавчої гілки влади та налагодження співпраці з іншими гілками влади, а також – системою місцевого самоврядування, що також перебувала на етапі становлення.

З метою вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні 5 березня 1992 року було запроваджено посаду Представника Президента України, який одночасно був головою місцевої державної адміністрації (відповідно до адміністративно-територіального поділу – в області, містах: Києві, Севастополі, районі, районах міст Києва та Севастополя). Представники Президента України в областях,

містах Києві і Севастополі призначалися та звільнялися з посади Президентом України, були йому підпорядковані. Представників Президента України призначали на строк повноважень Президента України. Відповідно до законодавства Представників Президента України в районах, районах міст Києва і Севастополя призначав і звільняв з посади Президент України за поданням Представника Президента України в області, містах Києві і Севастополі, при цьому важливою щодо їх призначення було погодження їх кандидатур з відповідними місцевими радами. Така модель була пов'язана з потребою створити єдину систему органів виконавчої влади на чолі з Президентом України, який до прийняття Конституції України очолював також й виконавчу владу в державі [11].

Згодом відповідно до Указу Президента України від 14 квітня 1992 року було затверджено Положення про місцеву державну адміністрацію, де у пункті 2 визначалось, що «...місцева державна адміністрація є системою органів державної виконавчої влади, які утворюються відповідним Представником Президента України або входять до складу адміністрації за принципом подвійного підпорядкування» [23].

Таким чином, місцева державна адміністрація (МДА) стала правонаступником виконавчих комітетів відповідних місцевих рад щодо прийнятих ними рішень, узятих зобов'язань та покладених на них законодавством обов'язків у тій їх частині, яка не суперечила Закону України «Про Представника Президента України» (від 5 березня 1992 року) та Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (від 7 грудня 1990 року), (обидва закони вже давно втратили чинність).

Основною ідеєю запровадження посади Представника Президента України і місцевих державних адміністрацій було намагання координувати процеси централізації та децентралізації в управлінні суспільними справами і в умовах зростаючих потреб та запитів з боку місцевого самоврядування. Однак на практиці владні структури в особі керівників органів виконавчої влади та їх очільники виявилися неготовими до розмежування повноважень таким чином, що спричинило протистояння цих органів та в подальшому призвело

до розподілу повноважень та широкомасштабні реформи в сфері публічного управління.

Особливої гостро ці проблеми з врегулювання повноважень постали у 1994 році, що зумовило прийняття Закону України «Про формування місцевих органів влади і місцевого самоврядування» [12], в якому йшлося про припинення повноважень Представників Президента України на місцях і місцевих державних адміністрацій після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад. Відтак функції виконавчої влади відтепер покладалися на виконавчі комітети і голів відповідних рад, що в цілому виглядало як повернення до колишньої, «радянської» моделі управління. Тому питання удосконалення моделі виконавчої влади та оптимізації їх структури і функцій, подальше розмежування об'єктів державної та комунальної власності знову були відкладені, відбувся крок назад, що в цілому негативно позначилося на вітчизняній системі публічного управління та адміністрування.

Наступний важливий етап у становленні Місцевих Державних Адміністрацій (далі –МДА) відбувся після укладення Конституційного Договору між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [16]. Посилюючи положення Конституційного договору, відповідним Указом Президента України від 21 серпня 1995 року було затверджено Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію і Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію [20]. У цих документах було визначено механізми контролю за органами місцевого самоврядування, зокрема, таких проблемних аспектів, які стосувалися скасування актів органами виконавчої влади, але лише у межах делегованих повноважень. Ці Положення не позбулися своєї актуальності й після ухвалення Конституції України 1996 року, оскільки не суперечили її частинам щодо організації виконавчої влади і втратили чинність після прийняття

Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у 1999 році [13].

Поновлена система цих органів повинна була «...ефективно здійснювати покладені на них функції і продуктивно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування» [3, с. 10]. Але МДА вже очолювалися головами, а не Представниками Президента України, також була змінена й процедура їх призначення: наприклад, голови МДА не мали права скасовувати самостійно акти органів місцевого самоврядування, які приймалися в межах делегованих повноважень, а повинні відтепер були звертатися до суду.

Відповідно до Конституції України, Президент України вже не є главою виконавчої влади, але у нього залишаються основні інструменти впливу на формування МДА, оскільки згідно зі ст. 118 Конституції України саме Президент України призначає голів МДА, хоча й за поданням Кабінету Міністрів України (Кабмін). Водночас, голови МДА під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабміном, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня у владній ієрархії. Як засвідчили різноманітні дослідження та аналіз практичних проблем у цій сфері, через «подвійність підпорядкування» голови МДА виявляються заручниками певних політичних ситуацій, особливо, це питання актуалізується під час проведення виборів різних видів.

Згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» від 24 травня 2013 року було посилено роль МДА [24]. Голови МДА були наділені контрольними повноваженнями за територіальними органами центральних органів виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, тому така ситуація не вирішила проблеми принципу децентралізації влади і налагодження координації та взаємодії на рівні місцевих органів публічної адміністрації. Аналізуючи зазначену проблему, можна сказати, що наразі основна увага приділяється пошуку найбільш оптимального поєднання централізації та децентралізації публічного управління.

Завдяки процесам децентралізації держава може забезпечити свою цілісність, одночасно розширюючи права та визначаючи обов'язки для місцевого самоврядування. Тому доцільно проводити подальше розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Також доцільно надалі оптимізувати управлінську вертикаль на місцях, що пов'язано з визначенням системи місцевих органів виконавчої влади, їх взаємовідносин з центральними органами виконавчої влади, Кабміном та Президентом України. МДА є «системою органів державної виконавчої влади», і її діяльність побудована на засадах подвійного підпорядкування цих органів. Це призводить до таких негативних факторів: по-перше, сильно централізується виконавча влада і стає під підпорядкування Президента України, що не відповідає його конституційному статусу, а по-друге, існують підстави для уникнення відповідальності за невиконані повноваження.

На наш погляд, з метою модернізації системи державного управління в Україні та досягнення цілей реформи і процесів децентралізації, слід враховувати дві основні умови: розмежувати повноваження органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування; оптимізувати систему органів публічного управління, які забезпечують своєчасне і якісне надання адміністративних послуг. Політичні проблеми, конфліктність та необхідність розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, прояви двовладдя на місцевому рівні в цілому призводять до неефективності в управлінні та складності отримання адміністративних послуг, є причиною корупційних діянь.

Основними завданнями вертикальної системи стримувань і противаг має стати врівноваження двох протилежних тенденцій розвитку політичної системи: узурпації державної влади (що призводить, крім згорання демократії, також до ігнорування специфічних проблем місцевого розвитку та його диспропорцій); узурпації місцевої влади та сепаратистських проявів у діяльності місцевих еліт, які становлять загрозу з точки зору територіальної цілісності держави та дотримання прав громадян. Найбільшу загрозу

ці тенденції мають саме на регіональному рівні адміністративно-територіального поділу держави, оскільки більші за масштабом території мають вищий рівень самостійності.

Згідно з нормами Європейської Хартії місцевого самоврядування основним принципом розподілу повноважень у країнах ЄС є принцип субсидіарності, відповідно до якого повноваження мають бути зосереджені на максимально нижчому рівні адміністративно-територіального поділу держави, але з урахуванням можливостей саме для ефективної реалізації публічного управління. Відповідно, вертикальна система стримувань і противаг базується на поєднанні максимальної децентралізації та оперативної системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і реагування на дії з їхнього боку, якщо виявляється якась загроза щодо забезпечення прав людини та збереження територіальної цілісності держави.

Вітчизняна модель стримувань і противаг визначена Конституцією України і ґрунтується на наступних засадах:

✓ місцеве самоврядування є обмеженим на рівні районів, областей та міст Києва і Севастополя, де виконавча влада здійснюється МДА як складовими елементами державної виконавчої влади;

✓ подвійна підзвітність МДА, коли за своїм статусом вони є складовими елементами виконавчої влади, і також беруть на себе виконавчі повноваження обласних та районних рад і є підзвітними у їх реалізації радам;

✓ представницькі органи (обласні та районні ради) не мають права формувати власні виконавчі органи, а їх функції визначаються як похідні від повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад.

Варто наголосити що «обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, через які вони не лише реалізовували б свої рішення, але й здійснювали б бюджетну політику. Натомість бюджети сіл, селищ та міст районного значення, що мають повний цикл органів місцевого самоврядування, отримують трансферти через обласні та районні бюджети, повноваження з розробки проектів яких належать

МДА. Тільки міста обласного значення мають одночасно повний цикл місцевого самоврядування та прямі відносини із державним бюджетом. Щоправда, даний чинник був дещо послаблений через процес утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які мають повну систему органів місцевого самоврядування та прямі відносини з Державним бюджетом України (у ОТГ вже зараз проживають близько 70 % населення України) [22, с.76].

Черговий етап реформи децентралізації пов'язаний саме із подальшим розподілом повноважень між виконавчою владою на місцях та місцевим самоврядуванням. Це все викликає неабиякі суспільні суперечки і виникає багато питань щодо того, наскільки запровадження нового інституту є своєчасним та доцільним в Україні, які тут виникають ризики та небезпеки для місцевого самоврядування та територіальних громад та виконавчої влади також, в цілому як це впливатиме на забезпечення демократичності та дотримання прав і свобод громадян України. Про необхідність створення в Україні інституту префектів наголошують ряд фахівців, пояснюючи це тим, що такий процес зумовлений бажанням досягти порядку і стабільності у всіх сферах суспільного життя. Проведення реформи децентралізації без префектів може перетворитися на федералізацію, тому необхідно передбачити механізми запобігання такій ситуації.

Серед дискусійних моментів доцільно сказати про необхідність визначення чітких термінів дії призупиняючих актів префекта для місцевого самоврядування, ці аспекти мають бути чітко визначені у нормативно-правових та підзаконних актах України, наприклад, у ситуації, коли місцева рада приймає бюджет, а префект його зупиняє. Адже в українських реаліях суд може розглядати це звернення досить тривалий час, і призведе до того, що протягом цього терміну територіальна громада буде вимушена діяти без бюджету, що фактично може заблокувати роботу місцевого самоврядування. На сучасному етапі «недостатньо чітко прописано механізм зупинення повноважень і роботи місцевої ради та її поновлення (механізм відкладеного вето: якщо терміни проходять і зупинення не оскаржено, воно набирає чинності)» [2].

Але також дискурсі наявні і зовсім інші думки, наприклад, деякі політичні діячі та фахівці в сфері реформування публічного управління та децентралізації зазначають, що введення посади префекта фактично означає не децентралізацію, а централізацію влади. Екс-суддя Конституційного суду М. Гультай, коментуючи проект змін до Конституції України, застерігає, що «префекту фактично надається необмежена можливість зупиняти дію актів місцевого самоврядування з будь-яких підстав. Префект, одержуючи право зупиняти дію актів місцевого самоврядування, якщо вони, на його думку, не відповідають Конституції чи законам України, фактично підміняє собою судову гілку влади. По суті, префект – це той самий голова місцевої адміністрації, але із суттєво збільшеними повноваженнями» [2]. Але ситуація може загостритися внаслідок надання префектам широких контрольно-наглядових повноважень стосовно органів місцевого самоврядування, яка позначається несиметричним наданням органам місцевого самоврядування законних засобів захисту від можливої неправомірної поведінки префектів. Наприклад, у проекті закону відсутня підстава щодо дострокового припинення повноважень префекта (висловлення недовіри відповідною місцевою радою).

За словами директора Українського інституту політики Р. Бортника «Президент України отримує необмежені можливості тиску на ці місцеві ради. Для цього будуть використані два інструменти: право розпуску місцевих рад у разі, якщо їх рішення суперечать Конституції України, та право префекта зупиняти рішення місцевих рад та їх органів у сфері місцевого самоврядування з подальшою подачею позовів до судів (а суди можуть їх розглядати роками)» [2]. При цьому Р.Бортник зазначив, «що все це призведе до того, що робота органів місцевого самоврядування стане ще більш корумпованою, тому що будь-яке рішення керівники місцевих рад і виконавчих органів змушені будуть попередньо таємно узгоджувати з префектами, щоб вони потім не зупиняли ці рішення» [2].

Слід зважати, що префект отримує широкі повноваження і на регіональному рівні це може перетворитися на політичну боротьбу з регіональним політичним лідерством. Зважаючи, що



префект буде призначатися Президентом України, він буде мати на місцеве самоврядування сильний вплив. Таким чином і Президент України через мережу префектів може суттєво зміцнити свій вплив на місцевому рівні. Тому це стало підґрунтям для думок щодо узурпації влади та політичних суперечок навколо законопроектів щодо запровадження посади префектів. Противники ідеї префектів вказують також на те, що це може значно поглибити конфлікти і на центральному рівні – між Президентом і Кабінетом Міністрів України. Тобто боротьба за префектів продовжить боротьбу між гілками влади, яка апіорі завжди існує. Запровадження інституту префекта і досягнення більш глобальної мети – реформування системи державного управління та вироблення дієвої системи стримувань і противаг – ґрунтується на необхідності прийняття змін до Конституції України та прийнятті вже розробленого законопроекту «Про префектів» [10]. Ці два нормативно-правові акти на разі викликають багато обговорень та дискусій.

Відповідно до Плану заходів з реалізації чергового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на 2019 – 2021 роки, затвердженого, Кабінетом Міністрів України, до 2020 року планувалося повністю завершити добровільне об'єднання територіальних громад [19]. У 2020 році мав розпочатися наступний етап децентралізації, який мав на меті формування нової територіальної основи для розвитку державного управління та місцевого самоврядування на основі чинної конституційної моделі за допомогою об'єднання територіальних громад та укрупнення районів. Крім того, ще у 2015 році Президентом України був внесений до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який був попередньо схвалений Верховною Радою України [10]. У відповідності до законопроекту мала бути проведена інституційна реформа територіальної організації влади та запроваджено дієву систему місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу України.

Але водночас були виявлені суттєві суперечні питання, їх невідповідність деяким нормам міжнародно-правових документів:

наприклад, з Європейською хартією місцевого самоврядування не узгоджується питання делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам державної виконавчої влади, яке передбачене ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоча Хартія передбачає тільки делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування [7]. У чинному вигляді процедура делегування повноважень означає надання механізмів втручання виконавчої влади у справи місцевого самоврядування.

Занадто централізована система державного управління призводить до більшої відповідальності органів виконавчої влади за рівень соціально-економічного розвитку перед місцевими громадами, що в несприятливих умовах може стати причиною сепаратистських настроїв. Коли переважна більшість питань щодо управління розвитком регіонів у результаті обмеження функцій місцевих органів державної виконавчої влади перейде до місцевого самоврядування, то при обласних та районних радах мають бути відновлені виконавчі органи, а також створена координаційна мережа щодо їх діяльності включаючи рівень сіл, селищ та міст. Це дозволить скасувати систему районних державних адміністрацій, розділивши їх повноваження між відповідними органами місцевого самоврядування, що діятимуть на регіональному рівні [11].

Тому основною метою зазначеного законопроекту було визначено зміну системи стримувань і противаг і відхід від втручання виконавчої влади у сферу місцевого самоврядування, структуризація сфер компетенції між державною владою та органами місцевого самоврядування. Запровадження нової системи ґрунтується на наступних шляхах, як: проголошення принципу субсидіарності як засади адміністративно-територіального устрою держави; розмежування повноважень та відповідальності між органами місцевої виконавчої влади та РДА й ОДА (ліквідація МДА та створення інституту префектів, що мають представляти державу на місцевому рівні; обласні та районні ради повинні отримати повноваження щодо формування власних виконавчих органів, які мають стати незалежними від органів державної виконавчої влади); наділення префектів контрольними повноваженнями щодо органів місцевого самоврядування (ОМС), у разі порушення норм

Конституції України з боку органів місцевого самоврядування префекти мають вимагати припинення повноважень цих органів; збереження статусу базового рівня місцевого самоврядування за територіальними громадами тощо.

На нашу думку, деякі норми проекту вищезгаданого Закону потребують коригування з таких причин:

➤ «негативне сприйняття значною частиною депутатського корпусу норми про визначення окремим законом особливостей місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Дана норма, яка міститься у змінах до Перехідних положень Конституції України, не має обумовленого періоду застосування. Опоненти розглядають таке формулювання як узаконення статусу цих районів на постійній основі» [10];

➤ «застарілість окремих перехідних положень. Зокрема, вже порушено терміни, встановлені для проведення виборів до органів місцевого самоврядування у реформованій та децентралізованій системі публічної влади (жовтень 2017 рік), а також кінцевий термін дії чинних місцевих державних адміністрацій (до 1 березня 2018 року)» [17];

➤ нечіткерозмежування повноважень глави держави та префектів у плані оскарження рішень органів місцевого самоврядування, оскільки і Президент України, і префект можуть скасувати акти ОМС з оскарженням у суді, якщо вони не відповідають або деяким чином порушують норми Конституції України (ч. 2-3 ст. 144). Але у відповідності до Конституції України, Президент України має право тільки на звернення до Конституційного Суду України, а сам предмет оскарження обмежений актами, які можуть скласти загрозу для національної безпеки або територіальної цілісності держави.

На наш погляд, проблемні шляхи дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування можна систематизувати таким чином:

○ залучення Верховної Ради України до процесу припинення повноважень ОМС, що може мати політичний підтекст, оскільки завжди буде ризик щодо політизації ухвалених рішень;

○ збереження за Верховною Радою України майже необмеженого права призначати місцеві вибори;

○ нечітке окреслення підстав для припинення повноважень ОМС, які пов'язані тільки з випадками порушення Конституції України, водночас не передбачено можливості припинити діяльність ОМС у разі неможливості сформувані виконавчі органи або прийняти місцевий бюджет, що також складає загрозу для соціально-економічного розвитку території.

Також у разі остаточного погодження законопроекту або будь-якого іншого, розробленого на його основі, залишаються питання, які будуть вимагати вирішення на законодавчому рівні:

✓ визначення і обґрунтування статусу префектів, зокрема, в плані порядку набуття та припинення повноважень, перелік повноважень, сфери їх компетенції на всіх рівнях адміністративного управління;

✓ розмежування повноважень між ОМС на всіх рівнях регіонального розвитку;

✓ обґрунтування механізмів запобігання можливому зрощенню префектур з ОМС;

✓ інститут префектів з'являється після набрання чинності змінами до Конституції України щодо децентралізації та, відповідно, після ліквідації місцевих державних адміністрацій.

**Висновки.** Таким чином, ризики від запровадження посади префекта значно поступаються його перевагам. Безумовно, пропонувані інститут далекий від досконалості, але значно прогресивніший за існуючу вертикаль влади і краще відповідає сучасним реаліям. Запровадження в Україні цілком нового елемента в системі державного управління як удосконалення процесів децентралізації та системи стримувань і противаг, викликає безліч суперечок та питань. Так, наприклад, основні зауваження стосуються назви та визначення самої посади, обсяги повноважень та можливості концентрації надмірних повноважень. Чимало політичних діячів та державно управлінців переконані, що запровадження інституту префекта може мати ризики щодо централізації влади і спотворення ідеї децентралізації.

Отже, якщо аналізувати сферу компетенції французького префекта, то виявиться, що префект в українському законопроекті



*Nowadays modernization of public administration system and the next stage of decentralization reform in our country, the organization of local government is becoming an important area of transformation of domestic state formation. The efficiency and effectiveness of local governments should become the leading conditions for ensuring stability in society and serve the further development of Ukraine. At the same time, issues of public administration reform are always marked by a high degree of controversy and a lack of consensus on how effective the introduction of prefectures instead of local state administrations can be in Ukraine. Therefore, it is very important to take into account the positive foreign experience when reforming, and to properly adapt it to Ukrainian realities. Of particular scientific interest is the experience of France in the formation of a system of checks and balances, the introduction of the institution of prefect and the development of a unique system of local self-government. The French experience is that the system of local self-government was formed and developed as a direct opposite of the absolute power of central executive bodies, so local governments sometimes oppose the central government, and the relationship between them is characterized by open confrontation in solving important financial and economic issues of local development or issues of division of competence.*

**Key words:** *prefect, prefectures, constitutional changes, local state administrations, local self-government bodies, executive bodies of local self-government, foreign experience.*

**Received: 23.02.21**

## References

1. Babinova, O.O. (2012). Suchasnyi yevropeiskyi dosvid mistsevoho samovriaduvannia ta rehionalnoho upravlinnia [Modern European experience of local self-government and regional management]. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government, 3 (14), (pp. 248-257) [in Ukrainian].

2. Bezzubb I. Vvedennia instytutu prefektiv v Ukraini: koryst chy zahroza dlia mistsevoho samovriaduvannia [Introduction of the institute of prefects in Ukraine: benefit or threat to local self-government]. *www.nbuviap.gov.ua*. Retrieved from [http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2148:vvedennyainstitutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2148:vvedennyainstitutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350) [in Ukrainian].

3. Velychko, V.O. (2001). *Orhanizatsiino-pravovi pytannia diialnosti mistsevykh derzhavnykh administratsii: avtoref. dys. kand. yuryd. nauk (spetsialnist: 12.00.07) [Organizational and legal issues of local state administrations: author. dis. cand. jurid. sciences (specialty: 12.00.07)]*. Kharkiv [in Ukrainian].

4. Hradovskiy, A.D. *Sobranie sochynenyi : v 9 t. [Collection of essays: in 9 volumes], (Vols. 1) [in Ukrainian]*

5. Horbachov, M.S. (2003). *Hrany hlobalyzatsyy: Trudnye voprosy sovremennoho razvytiya [Difficult issues of modern development]*. M. : Alpyna Pablysher [in Russian].

6. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy vid 16 lypnia 1990 r. [Declaration of State Sovereignty of Ukraine of July 16, 1990]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSSR – Bulletin of the Verkhovna Rada of the USSR*, 30 [in Ukrainian].

7. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia, 15 zhovtnia 1985 rik [European Charter of Local Self-Government, 15.10.1985]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) [in Ukrainian].

8. Zhovnirchuk, Ya.F. (2016). Modernizatsiia derzhavnoi vlady v umovakh hlobalizatsii [Modernization of state power in the context of globalization]. *Mizhnarodnyi naukovopraktychnyi zhurnal «Ekonomika ta derzhava» – International scientific-practical journal «Economics and State»*, 3, (pp. 13-16) [in Ukrainian].

9. Zhovnirchuk, Ya.F. (2018). Demokratyzatsiia mekhanizmiv upravlinnia rehionalnym rozvytkom v Ukraini [Democratization of regional development management mechanisms in Ukraine]. *Naukovopraktychnyi zhurnal «Investytsii: praktyka ta dosvid» – Scientific and Practical Journal «Investments: Practice and Experience»*, 24, (pp. 43 – 48) [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy (proekt) Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) : proekt Zakonu Ukrainy vid 01 lypnia 2015 roku No 2217a [Law of Ukraine (draft) On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power) : draft Law of Ukraine of July 1, 2015 No 2217a]. *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/web2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/web2/webproc4_1?pf3511=55812).



11. Zakon Ukrainy Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy vid 5 bereznia 1992 roku [Law of Ukraine On the Representative of the President of Ukraine of March 5, 1992]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 23, st. 335 [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy Pro formuvannia mistsevykh orhaniv vldy i samovriaduvannia [Law of Ukraine On the formation of local authorities and self-government]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 22, st. 144 [in Ukrainian].

13. Zakon Ukrainy Pro mistsevi derzhavni administratsii vid 9 kvitnia 1999 roku [Law of Ukraine On local state administrations of April 9, 1999]. *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

14. Kalenskyi, V.H. (1981). *Medyson [Madison]*. Moskow [in Russian].

15. Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku [Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>. [in Ukrainian].

16. Konstytutsiinyi Dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy i Prezydentom Ukrainy Pro osnovni zasady orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vldy i mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy vid 8 chervnia 1995 r. [Constitutional Treaty between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine On Basic Principles of Organization and Functioning of State Power and Local Self-Government in Ukraine for the Period Prior to the Adoption of the New Constitution of Ukraine of June 8, 1995]. *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine* [in Ukrainian].

17. Markvart, E. Mestnoe samoupravlenye y mestnaia vlast v Hermanyy [Local self-government and local government in Germany]. *chinovnik.uapa.ru*. Retrieved from <https://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=525>. [in Russian].

18. Myshchak, I.M. (2016). Mekhanizmy kontroliu hromady za diialnistiu deputativ mistsevykh rad v Ukraini ta Polshchi (porivnialno-pravovyi analiz) [Mechanisms of community control over the activities of deputies of local councils in Ukraine and Poland (comparative legal analysis)]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, (pp. 56-61) [in Ukrainian].

19. Plan zakhodiv z realizatsii novoho etapu reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vldy na 2019 - 2021 roky:



zatverdzheno Kabinetom Ministriv Ukrainy vid 23 sichnia 2019 roku No77-r [Action plan for the implementation of a new stage of reforming local self-government and territorial organization of power for 2019 - 2021: approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine on January 23, 2019 No77-r]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki>. [in Ukrainian].

20. Polozhennia pro oblasnu, Kyivsku, Sevastopolsku miski derzhavnu administratsiiu i Polozhennia pro raionnu, raionnu v mistakh Kyievi ta Sevastopoli derzhavnu administratsiiu vid 21 serpnia 1995 roku [Regulations on regional, Kyiv, Sevastopol city state administration and Regulations on district, district in the cities of Kyiv and Sevastopol state administration of August 21, 1995]. *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine* [in Ukrainian].

21. Rakhmanin, S. (2015). Rada Yevropy vitaie zatverdzhennia popravok v Konstytutsiiu Ukrainy [The Council of Europe welcomes the adoption of amendments to the Constitution of Ukraine]. *Dzerkalotyzhnia – Mirror of the Week*. Retrieved from [https://dt.ua/POLITICS/rada-yevropi-vitaye-zatverdzhennya-popravok-v-konstituciyu-ukrayini-pro-decentralizaciyu-177201\\_.html/](https://dt.ua/POLITICS/rada-yevropi-vitaye-zatverdzhennya-popravok-v-konstituciyu-ukrayini-pro-decentralizaciyu-177201_.html/). [in Ukrainian].

22. Tkach, H. (2005). Do pytannia orhanu vykonavchoi vlady [To the question of the body of executive power]. Aktualni problemy suchasnoi nauky v doslidzhenniakh molodykh uchenykh: zb. nauk. pr. *IV Nats. nauk.-teoret. konf. «Ukrainske administratyvne pravo: suchasnyi stan i perspektyvy reformuvannia» – IV Nat. scientific-theoretical. conf. «Ukrainian administrative law: current status and prospects for reform»*, Part 2, (pp. 75-78). [in Ukrainian].

23. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Polozhennia pro mistsevu derzhavnu administratsiiu vid 14 kvitnia 1992 r. [Decree of the President of Ukraine On Regulations on Local State Administration of April 14, 1992]. *Zbirnyk ukaziv Prezydenta vid 30.06.1992 – Collection of Presidential Decrees of June 30, 1992*, 2. [in Ukrainian].

24. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro zakhody shchodo zabezpechennia zdiisnennia mistsevymy derzhavnymy administratsiiamy vykonavchoi vlady na vidpovidnii terytorii [Decree of the President of Ukraine On measures to ensure the exercise of executive power by local state administrations in the relevant territory]. *Uriadovyi kurier vid 29.05.2013 – Government Courier dated 29.05.2013*, 94. [in Ukrainian].

25. Frytskyi, Yu.O. (2006). *Derzhavna vlada v Ukraini: stanovlennia, orhanizatsiia, funktsionuvannia : [monohrafiia] [State power in Ukraine: formation, organization, functioning: [monograph]]*. D. : DDUVS; Lira LTD [in Ukrainian].

26. Shemshuchenko, Yu.S. (Ed.). (2003). *Yurydychna entsyklopediia : v 6 t. [Legal encyclopedia: in 6 volumes]*. (Vols. 5). K. : Ukr. entsykl. [in Ukrainian].

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Жовнірчик Ярослав Федорович:** Національний авіаційний університет, просп. Любомира Гузара, 1, м. Київ, 03680, Україна.

**Yaroslav Zhovnirchuk:** National Aviation University, Lubomyra Huzara ave. 1, Kyiv, 03680, Ukraine

**ORCID.ORG/ 0000-0002-1378-9923**

**E-mail: ya.zhovnirchuk @ukr.net**

**Антонова Людмила Володимирівна:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників, 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Liudmyla Antonova:** Black Sea National University of Petro Mohyla, 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID. ORG/0000-0003-2975-6453**

**E-mail: antonovalv77@gmail.com**