КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО
CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

УДК 342.1

DOI: 10.26565/2075-1834-2020-29-09

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ЧИ ПОТРІБЕН ДОСВІД ФРАНЦІЇ?

Воронов М. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного
і муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна
м. Харків, 61022, майдан Свободи, 4,
e-mail: markvoronov@karazin.ua
orcid: https://orcid.org/0000-0002-6361-0370

АНОТАЦІЯ: досвід Французької республіки у сфері державотворення суттєво вплинув на розбудову державних і муніципальних інститутів незалежної української держави. Так, у редакції Конституції України 1996 року було запозичено форму державного правління Франції як змішаної (президентсько-парламентської) республіки. Існуюча система регіонального управління в Україні значною мірою калькована саме з французької моделі регіонального управління. Звісно, не можна стверджувати, що Україна повністю запозичила модель взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади, але багато спільних рис, безсумнівно, ми можемо встановити. Слід зазначити, що процес децентралізації і муніципальних реформ продовжується як в Україні, так й у Франції. Вважаємо, що це природний процес пошуку оптимальної і ефективної моделі регіонального управління, який має метою встановлення гармонійного балансу між місцевим самоврядуванням і державним управлінням. Тому уявляється важливим дослідження і аналіз еволюції процесів становлення і розвитку інститутів місцевого самоврядування, органів державного управління на місцях в Україні і Франції в контексті реформи децентралізації і муніципального реформування в нашій країні. Франція пройшла тривалий шлях на шляху пошуку ефективної моделі регіонального управління, в якому ключове місце на сьогодні займає потужне і спроможне місцеве самоврядування. Системні і комплексні реформи у Франції в цій сфері характеризуються логічними змінами і зрозумілою парадигмою реформування – від централізації влади до значної її децентралізації (після реформи 1982 року). В Україні, навпаки, відсутня будь-яка системність і стратегічні підходи щодо розуміння алгоритму втілення децентралізаційних процесів і реформи системи місцевого самоврядування. Тому позитивний досвід Франції в цьому контексті має бути врахований у подальших кроках української влади на шляху децентралізації і реалізації муніципальної реформи, що є мають стати надійним фундаментом для розбудови демократичної і правової Української держави. Франція має великий досвід діяльності префектів як представників держави в певних регіонах, при цьому правовий статус префекта суттєво змінився після реформи 1982 року. Впровадження інституту префекта в правові реалії України має багато нюансів, з урахуванням застережень щодо встановлення можливого тотального контролю з боку представників органів держаної влади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: децентралізація, муніципальна реформа, місцеве самоврядування, регіональне управління, досвід Франції, префект.

© Воронов М.М., 2020

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ: НУЖЕН ЛИ ОПЫТ ФРАНЦИИ?

Воронов М. Н.,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права
юридического факультета
Харьковского национального университета
имени В. Н. Каразина,
г. Харьков, 61022, площадь Свободы, 4,
e-mail: markvoronov@karazin.ua
orcid: https://orcid.org/0000-0002-6361-0370

АННОТАЦИЯ: опыт Французской республики в сфере государственного строительства существенно повлиял на развитие государственных и муниципальных институтов независимого украинского государства. В Конституции Украины 1996 года была взята форма государственного правления Франции как смешанной (президентско-парламентской) республики. Существующая система регионального управления в Украине, во многом калькирована именно с французской модели регионального управления. Конечно, нельзя утверждать, что Украина полностью заимствовала модель взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, но много общих черт, несомненно, мы можем установить. Следует отметить, что процесс децентрализации и муниципальных реформ продолжается как в Украине, так и во Франции. Считаем, что это естественный процесс поиска оптимальной и эффективной модели регионального управления, целью которого, является нахождение гармоничного баланса между местным самоуправлением и государственным управлением. Поэтому представляется важным исследование и анализ эволюции процессов становления и развития институтов местного самоуправления, органов государственного управления на местах в Украине и Франции в контексте реформы децентрализации и муниципального реформирования в нашей стране. Франция имеет большой опыт деятельности префектов как представителей государства в регионах, при этом правовой статус префекта существенно изменился после реформы 1982 года. Внедрение института префекта в правовые реалии Украины имеет много нюансов, с учетом беспокойства относительно установления возможного тотального контроля со стороны представителей органов государственной власти за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: децентрализация, муниципальная реформа, местное самоуправление, региональное управление, опыт Франции, префект.

CONSTITUTIONAL CHANGES IN UKRAINE IN SHERE OF DECENTRALIZATION: DO WE NEED THE FRENCH EXPERIENCE?

Mark Voronov,
Head of the Department of Constitutional
and Municipal Law of the Faculty of Law,
Associate Professor,
Kharkiv National Karazin Univercity,
Kharkiv, 61022, 4 Svoboda Square,
e-mail: markvoronov@karazin.ua
orcid: https://orcid.org/0000-0002-6361-0370

Annotation: the experience of the French Republic in the sphere of state construction has influenced significantly on the development of state and municipal institutions of the independent Ukrainian state. It was in 1996 when the Constitution of Ukraine accepted the French municipal governmental form as a mixed (presidential-parliamentary) republic. The existing system of regional governance in Ukraine largely calqued the French model of regional governance. Of course, it can`t be insisted that Ukraine has borrowed fully the model of cooperation between local authorities and state authorities, but we can undoubtedly see many features in common. Mention should be made that the process of decentralization and municipal reforms is being continuing both in Ukraine and France. We consider it to be a natural process of searching of an optimal and effective model of regional governance, the purpose of which is to find a harmonious balance between the local self-government and public administration. Therefore, we find it important to investigate and analyze the evolution of the formation and development of local self-government institutions in Ukraine and France in the context of decentralization reform and municipal reforming. France has gone a long way of searching an effective model of regional governance, where powerful and effective local self-government occupies a key position today. Systemic and comprehensive reforms in France in this sphere are characterized by logical changes and understandable reform paradigm - from centralization of power to its decentralization (after the reform of 1982). In Ukraine, on the contrary, there doesn`t exist a systematic approach and there are no strategic approaches to understanding the algorithm for the implementation of decentralization processes and the reformation of the local- government system. Therefore, in this context, the positive experience of France should be taken into account in Ukraine on its the way towards self- government decentralization and implementation of the municipal reform in order to become a reliable foundation for the development of a democratic and legal Ukrainian state. France has a considerable experience in the activities of prefects as state representatives in regions, while the legal status of the prefect has changed significantly since the reform of 1982. The introduction of the institution of prefects in the constitutional field of

Ukraine has a lot of nuances, taking into account the concern regarding the establishment of possible total control over the activity of local self-government bodies and officials.

KEY WORDS: decentralization, municipal reform, local government, regional government, French experience, prefect.

Актуальність теми. Досвід Французької республіки у сфері державотворення суттєво вплинув на розбудову державних і муніципальних інститутів незалежної української держави. Так, у редакції Конституції України 1996 року було запозичено форму державного правління Франції як змішаної (президентсько-парламентської) республіки. По-друге, існуюча система регіонального управління в Україні значною мірою калькована саме з французької моделі регіонального управління (побудова органів місцевого самоврядування і органів державної влади на місцях). Звісно, не можна стверджувати, що Україна повністю запозичила модель взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади (зокрема, дотепер відсутній у цій моделі інститут префектів як представників Президента та Уряду Франції з їх можливістю адміністративного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, відсутній у рад регіонального рівня (районних і обласних) власних виконавчих органів, має місце неможливість зупинення і скасування актів органів місцевого самоврядування органами державної влади, крім судових органів тощо), але багато спільних рис, безсумнівно, ми можемо встановити. Слід зазначити, що процес децентралізації і муніципальних реформ продовжується як в Україні, так й у Франції. Вважаємо, що це природний процес пошуку оптимальної й ефективної моделі регіонального управління, який має метою встановлення гармонійного балансу між місцевим самоврядуванням і державним управлінням.

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 [1, с. 118]. Тому уявляється важливим дослідження й аналіз еволюції процесів становлення і розвитку інститутів місцевого самоврядування, органів державного управління на місцях в Україні й Франції у контексті реформи децентралізації і муніципального реформування в нашій країні.

Виклад основного матеріалу. Еволюцію місцевого самоврядування у Франції можна поділити на два великі періоди. Перший період з 1789 по 1958 рр. (до V Республіки) можна охарактеризувати як період становлення основ місцевого самоврядування у Франції, інституалізації його органів, пошуку належної моделі адміністровано-територіального устрою, запровадження інституту префектів і супрефектів тощо.

Другий період V Республіки складається з декількох етапів еволюції: 1958–1969 рр. – голістський період, що характеризувався проголошенням на рівні конституції статусу територіальних колективів (комуни і департаменту), що вільно управляються обраними радами. Невдала спроба запровадити новий територіальний колектив – регіон − на референдумі 1969 р. завершилася відставкою де Голля; 1969–1982 рр. – період регіональної реформи (1972 р.), що надала регіону особливого статусу в соціально-економічній сфері як публічно-територіального інституту (проте не територіального колективу); 1982–2003 рр. – період проведення децентралізації, що виявилася у повноцінному запровадженні регіонів і регіональних рад, передачі виконавчих повноважень головам відповідних генеральних рад у департаменті і регіональних рад у регіоні, обмеження контрольних повноважень префектів, спроба розмежування повноважень між комунами, департаментами і регіонами; запровадження Загального кодексу територіальних колективів; 2003–2010 рр. – період, коли Франція на конституційному рівні проголошується децентралізованою республікою, закріплюється принцип субсидіарності, надається виборче право громадянам ЄС на місцевих виборах, врегульовуються питання місцевої демократії, статусу заморських територій; 2010–2012 рр. – період реформи Н. Саркозі, передусім у сфері міжкомунального співробітництва, а також поява територіальних радників; 2012 р. – дотепер – період, що характеризується скасуванням посади територіальних радників, а також ухваленням ІІІ Акту децентралізації (низка законів 2013–2014 рр.), укрупненням регіонів, а також врегулюванням статусу метрополій [2, с. 39–40]. Досвід цього періоду може бути вкрай корисним для процесу децентралізації в нашій країні.

Таким чином, слід зазначити, що існуюча модель регіонального управління у Франції пройшла досить тривалий час, але ключовим чинником у цілому успішного процесу децентралізації в країні стала реформа 1982 року, яка встановила систему можливостей для становлення оптимальної моделі децентралізації.

Еволюція місцевого самоврядування в Україні поділяється на три великі періоди. Перший період характеризується декількома століттями, які включають досвід місцевого самоврядування з часів поселень з елементами магдебурзького права по 1922 рік, коли був створений Радянський Союз. Другий період включає в себе радянський період, під час якого відбулася повна руйнація інституту місцевого самоврядування та запровадження власної оригінальної моделі управління регіонами. Третій період складається з декількох етапів: 1990–1996 рр. – становлення нової моделі місцевого самоврядування в незалежній Україні, пошук оптимальної системи місцевого самоврядування, прийняття Конституції

України, закріплення в Основному Законі місцевого самоврядування як засади конституційного ладу (ст. 7) та конституційних основ місцевого самоврядування (Х розділ «Місцеве самоврядування»); липень 1996 року – по теперішній час.

Цей етап включає в себе підписання і ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановила європейські стандарти в сфері місцевого самоврядування, ухвалення численних законів, які склали правову основу місцевого самоврядування. Слід зазначити, що кількісні характеристики такої правової бази виглядають дуже потужно. Але кількість не перейшла в якість, тобто за періодом становлення місцевого самоврядування не відбувся період його розвитку. На нашу думку, дотепер в Україні не відбулося повноцінного місцевого самоврядування, триває період стагнації.

Причинами такого положення місцевого самоврядування є, по-перше, відсутність у правлячої політичної еліти розуміння значення ролі і місця ефективного місцевого самоврядування в механізмі успішної держави, по-друге, на вищому та центральному рівні бракує справжніх фундаторів (локомотивів) місцевого самоврядування, які мали б досвід роботи в органах місцевого самоврядування або в органах державної виконавчої на місцях, поки не склалася муніципальна еліта, яка б лобіювала інтереси місцевого самоврядування на державному рівні, по-третє, відсутня реальна політична воля у багатьох очільників нашої держави для проведення децентралізації влади і муніципальної реформи, які б стали ключовим підґрунтям для розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

Але ми маємо зазначити, що в Україні було здійснено декілька спроб в цьому напрямі. Так, у 2004 році відбулася перша конституційна реформа, яка передбачала два етапи. Перший етап був реалізований у 2004 році, внаслідок чого було змінено механізм стримувань і противаг, Україна стала парламентсько-президентською республікою. Наступний етап передбачав конституційну реформу системи місцевого самоврядування. 23 грудня 2005 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроєкту про внесення змін до Конституції України», де було зазначено, що проєкт Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. N 3207-1) попередньо схвалити і направити до Конституційного Суду України для отримання висновку щодо відповідності законопроєкту вимогам статей 157 та 158 Конституції України» (п.1 Постанови) [3]. 15 січня 2008 року Конституційний Суд України ухвалив позитивний висновок у справі N 1-16/2008 за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам ст. 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до ст. 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України) [4]. На жаль, цей законопроєкт не був ухвалений й не став законом.

У 2013 році для всенародного обговорення було представлено проєкт «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», підготовлений Адміністрацією Президента України В. Януковича [5], який пройшов процедуру широкого суспільного і фахового обговорення, але так і залишився проєктом з огляду на зрозумілі причини.

1 квітня 20014 року Кабінетом Міністрів України було затверджено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [6], яка стала правовою основою для децентралізаційних процесів в Україні, зокрема, у фінансово-бюджетній сфері. 1 липня 2015 року Президентом України П. Порошенком було внесено до Верховної Ради України проєкт закону № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який було попередньо схвалено 31 серпня 2015 року [7]. Як показав час, цей законопроект мав, у першу чергу, ознаки намагання щодо втілення зовнішньополітичних зобов'язань України по виконанню мінських угод. А завдяки п. 8 цього законопроєкту, який встановлював, що «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом», в розділі ІІ «Прикінцеві та перехідні положення», його положення обговорювалися в політичному аспекті й не отримали належного фахового і суспільного обговорення. Уявляється, що цей законопроєкт мав визначально імітаційний характер і замало перспектив для ухвалення з огляду на різноманітні обставини (як політичні, так й суб'єктивні). Цей проєкт закону було відкликано в серпні 2019 року. У той самий час, слід зазначити, що в період з 2016 по сьогодні триває певний процес добровільного об'єднання територіальних громад, який є важливим для муніципального реформування в Україні.

13 грудня 2019 року Президентом України В. Зеленським було внесено до Верховної Ради України проєкт закону № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який було відкликано главою держави 17 січня 2020 року [8]. Урядом, офісом Президента України було визнано необхідність широкої суспільної та фахової дискусії навколо актуальних проблем децентралізації та муніципальної реформи, що відповідає ч. 6 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановила необхідність «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином» [9].

Слід зазначити, що у згаданих вище проєктах конституційних змін щодо децентралізації влади П. Порошенка і В. Зеленського було запропоновано нову модель регіонального управління в України. Ця модель передбачає, по-перше, трансформацію регіонального самоврядування шляхом скасування обласних і районних рад і запровадження власних виконавчих органів, по-друге, введення на регіональному рівні нової посадової особи – префекта, по-третє, зміни в системі адміністративно-територіального устрою.

Положення про доцільність скасування системи місцевих державних адміністрацій і запровадження в районних і обласних радах власних виконавчих органів підтримується більшістю фахівців, експертів, політиків, представників місцевого самоврядування. Велика дискусія точиться навколо правового статусу префекта, його місця і ролі в механізмі державної влади, закріплення певних повноважень.

Якщо аналізувати величезний досвід Франції у сфері діяльності префектів, то можна підкреслити, що префекти «як інститут влади є становим хребтом французької адміністрації. Уперше його було узаконено у 1799 році Наполеоном Бонапартом. Держава потребувала надійних органів влади, підпорядкованих їй, для збереження контролю над своєю територією та населенням. Відповідно до Ла Паломбара (La Palombara), такі надійні органи влади мали здійснювати те, що він назвав «функцією проникнення», яка обумовлює ефективний контроль держави над своєю територією. Префект у Франції від початку виступав як делегат від центрального уряду у межах суворої ієрархії: від центрального уряду до префекта на рівні кожного департаменту та від префектів до супрефектів (один супрефект у кожному окрузі, який відповідає району в Україні). Префект був наділений дуже широкими повноваженнями щодо загального управління та безпеки» [10, с. 6–7]. У подальшому статус префекта тільки зміцнювався, він, представляючи виконавчу влади, здійснював керівництво місцевими органами міністерств і відомств, виконання делегованих повноважень міністрами. Крім того, префект виконував повноваження щодо нагляду за законністю ухвалених рішень муніципальними радами в режимі a priori (попередній контроль за актами органів місцевого самоврядування).

Слід зазначити, що повноваження префекта були значними, особливо в сфері адміністративного нагляду за законністю і доцільністю діяльності муніципальних рад. Тому логічною була стратегія трансформації правового статусу префекта (у 1982, 1997, 2004 та 2010 роках), яка включила в себе втілення поетапного алгоритму уточнення і послаблення місця і ролі префекта як у системі органів державної влади, так й у взаєминах з органами місцевого самоврядування.

Так, спеціальним законом від 02 березня 1982 р. № 82-213 було встановлено, що «представник держави в департаменті призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Він репрезентує кожного з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Тільки він має право висловлюватися від імені держави перед генеральною радою. Представник держави в департаменті дбає про національні інтереси, додержання законів, громадський порядок і, за умов, визначених у цьому законі, про відомчий контроль. Якщо інакше не зазначено цим законом, він здійснює компетенції, що раніше належали департаментському префекту як уповноважений уряду в департаменті. Йому для цього допомагають у департаменті генеральний секретар і, у випадку необхідності, уповноважені в округах представники держави. За умов, передбачених цим законом, він піклується про справне здійснення своїх повноважень властей департаменту і комун» [11, с. 67].

Тобто «в регіоні діє представник президента та французького уряду – префект, який очолює утворену при ньому префектуру. Слід зауважити, що префект регіону виконує подвійну роль – він одночасно є також префектом департаменту (територіальної одиниці другого рівня), в якому знаходиться столиця регіону. Таким чином, префект регіону виконує функції префекту столичного департаменту в звичному режимі, а також наділений наглядовими та координаційними функціями по відношенню до префектів решти департаментів» [12, с. 15]. З урахуванням того, що «повноваження, персонал та ресурси на виконання завдань ради департаменту або, відповідно, ради регіону були передані виконавчому органу 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 він повинен досягати домовленостей з органами місцевого самоврядування. Префект є наглядовим органом для органів місцевого самоврядування. Він відповідає за захист населення в найширшому сенсі цього слова» [10, с. 8]. Важливою ознакою нового статусу префекта стала зміна парадигми взаємодії з органами місцевого самоврядування, тобто модель a priori був замінений на контроль a posteriori (наступний контроль). Важливо, що префект як представник держави не має права скасовувати чи змінювати акти органів місцевого самоврядування. Префекти регіонів – акти органів місцевого самоврядування регіонів, у той же час, префекти департаментів контролюють акти органів місцевого самоврядування комун, їх об'єднань та департаментів.

Конституційна асамблея під час напрацювання конституційних змін у сфері місцевого самоврядування вперше запропонувала ввести в конституційно-правове поле нашої країни новий

інститут префектів. У проєкті закону № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року дві статті було присвячено регулюванню правового статусу префекта. Так, було закріплено положення про те, що «виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти. Особливості здійснення виконавчої влади у Києві та Севастополі визначаються окремими законами. Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект є державним службовцем. Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України (ст. 118). Відповідно до ст. 119 Префект на відповідній території: 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; 3) забезпечує виконання державних програм; 4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених п. 1, 4 ч. 1 цієї статті, можуть бути скасовані Президентом України, а видані на здійснення повноважень, визначених п. 2, 3 ч. 1 цієї статті, – Кабінетом Міністрів України. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених п. 5 ч. 1 цієї статті, скасовуються Президентом України, а у визначених законом випадках – Кабінетом Міністрів України».

На нашу думку, такий правовий статус префекта в багатьох аспектах відповідає статусу префектів у Франції до реформи децентралізації 1982 року. Префект стає нижчою ланкою в системі державної влади замість місцевих державних адміністрацій, де-юре вони позбавлені виконавчих функцій у взаємовідносинах з регіональними органами місцевого самоврядування. Вводяться дві нові функції – це нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Дискусійним є положення про призначення префекта, який є органом виконавчої влади, Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Тобто, залишається сьогоднішня модель призначення голів місцевих державних адміністрацій, яка мала бути скасована під час другого етапу конституційної реформи 2004 року. Вважаємо доцільним у моделі парламентсько-президентської республіки призначення префектів має бути повноваженням Кабінету Міністрів України, який є вищим органом в системі органів виконавчої влади. Надмірним тиском на органи і посадових осіб місцевого самоврядування є норми ст. 144 проекту, які передбачають право префекта зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду (ч. 2), а також повноваження Президента України зупиняти у випадку ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, право тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого (ч. 3). Хочу зауважити, що існуюча сьогодні модель скасування актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, закріплена в ст. 144 Конституції України, є ключовою серед гарантій місцевого самоврядування, показала свою дієвість. Крім того, ч. 3 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлено, що «адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти» [9].

Наступним був проєкт закону № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13.12.2019 року передбачав інший статус префекта. У статті 118 проєкту було закріплено, що «виконавчу владу в областях і округах здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Представниками держави в округах і областях, у місті Києві є префекти. Склад офісу префекта формує префект. Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не може перевищувати трьох років. Префект є державним службовцем. Префект під час здійснення своїх повноважень підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України».

У статті 119 встановлено повноваження префекта. Префект на відповідній території: 1) здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України; 3) спрямовує і координує діяльність територіальних

органів центральних органів виконавчої влади, забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 4) вносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акту, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці; 5) здійснює інші повноваження, визначені законами України.

Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених п. 1 ч. 1 цієї статті, можуть бути скасовані Президентом України, а видані на здійснення повноважень, визначених п. 2, 3 ч. 1 цієї статті, – Кабінетом Міністрів України. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених п. 5 ч. 1 цієї статті, скасовуються Президентом України, а у визначених законом випадках – Кабінетом Міністрів України.

Законопроєктом встановлюється інший статус префекта, він вже не належить до системи органів державної виконавчої влади, а стає представником держави в округах і областях, у місті Києві (забули Севастополь). Уявляється, що статус префекта як представника держави є дискусійним у контексті закріплення в ст. 6 Конституції України принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Наприклад, у частині 6 ст. 72 Конституції Франції (Конституційний закон N 2003-276 від 28 березня 2003 р.) закріплено положення, що «у територіальних колективах Республіки державний представник (representant de l'Etat), який репрезентує кожного з членів Уряду, забезпечує національні інтереси, а також здійснення адміністративного контролю і виконання законів» [13, с. 47]. Логічним було б уточнити статус префекта на кшталт вдалої конституційної норми Конституції Франції.

На нашу думку, дотепер у монобільшості (*маємо на увазі* главу держави, уряд, коаліцію в парламенті) відсутній системний підхід і розуміння власної моделі децентралізації на сучасному етапі державотворення, відсутнє стратегічне бачення щодо побудови ефективного алгоритму взаємовідносин між центральною владою і органами місцевого самоврядування та належний діалог між ними, координація дій і ресурсів. Це спричиняє негативні наслідки в багатьох сферах життя людей, завдає суттєву шкоду економіці країни, погано впливає на системність боротьби з пандемією коронавірусної хвороби та її наслідками. Вважаємо, що необхідні впевнені і комплексні дії органів державної влади і місцевого самоврядування, спрямовані на створення нової, максимально ефективної моделі управління регіонами з урахування досвіду розвинений європейських країн, зокрема Франції.

Висновки. Підсумовуючи зазначене вище, можна констатувати, що Франція пройшла тривалий шлях у напрямі пошуку ефективної моделі регіонального управління, в якому ключове місце на сьогодні посідає потужне і спроможне місцеве самоврядування. Системні і комплексні реформи у Франції в цій сфері характеризуються логічними змінами і зрозумілою парадигмою реформування – від централізації влади до значної її децентралізації (після реформи 1982 року). В Україні, навпаки, відсутня будь-яка системність і стратегічні підходи щодо розуміння алгоритму втілення децентралізаційних процесів і реформи системи місцевого самоврядування. Тому позитивний досвід Франції в цьому контексті має бути врахований в подальших кроках української влади на шляху децентралізації і реалізації муніципальної реформи, що є мають стати надійним фундаментом для розбудови демократичної і правової української держави.

Впровадження в правові реалії України інституту префекта має супроводжуватися системними і комплексними змінами до Конституції України і до муніципального законодавства. По-перше, необхідно чітко визначити сферу компетенції держави і місцевого самоврядування, встановити перелік питань місцевого значення, які мають вирішувати громади і органи місцевого самоврядування. По-друге, визначитися в понятійному апараті реформи децентралізації (якщо громада, то логічним є голова та урядник; якщо муніципалітет, то префект і мер). По-третє, впровадження інституту префекта (урядника) потребує кардинальних змін у підходах щодо підготовки професійного і фахового резерву цих державних службовців вищого рівня. Має бути змінений алгоритм призначення на посаду префекта (урядника), серед префектів не може бути випадкових осіб, бізнесменів, людей, які не мають належної фахової підготовки і досвіду державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. У цьому аспекті досвід Франції є стовідсотково прийнятним для українських реалій. По-четверте, з урахуванням закріпленої в Конституції України моделі парламентсько-президентської республіки, необхідно закріпити юридично коректний правовий статус префекта (урядника) (місце в системі органів державної влади, функції, повноваження, відповідальність, гарантії діяльності) та порядок його призначення. І насамкінець, у результаті реформи децентралізації не може бути встановлений механізм надмірного державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Марцеляк О.В. Інститут префекта у Франції як досвід для України. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія Право. 2015. Вип. 35. Частина ІІ. Том. 1. С.118–122.
2. Маринів А.В. Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій Республіці: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2018. 228 с.
3. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України», де було зазначено, що проект Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. N 3207-1) попередньо схвалити і направити до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції України». URL: http://www. zakon.rada.gov.ua/laws/show/3288-15.
4. Висновок Конституційного Суду України N 1-в/2008 від 15 січня 2008 року «Про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України)». URL: http://www. zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-08.
5. Проект Указу Президента України «Про схвалення «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: http://www.dozvil.kh.ua/info_monitoring/21.html.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.
7. Проект закону № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». URL: http://www. w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
8. Проект закону № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», URL: http://www. w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://www. zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
10. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
11. Адре Ш.-Ж. Огляд місцевого самоврядування у Франції. Київ: Переклад ПСП. 1994. 132 с.
12. Панов А.В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України: монографія. ПП «АУТДОР-ШАРК». Ужгород, 2015. 126 с.
13. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. 56 с.

REFERENCES

1. Marcelyak O.V. Institut prefekta u Franciyi yak dosvid dlya Ukrayini. Naukovij visnik Uzhgorodskogo universitetu. Seriya Pravo. 2015. Vip. 35. Chastina II. Tom. 1. S.118–122.
2. Mariniv A.V. Sistemno-strukturna organizaciya miscevogo samovryaduvannya u Francuzkij Respublici: dis. na zdobuttya nauk. stupenya kand. yurid. nauk za specialnistyu: 12.00.02 «Konstitucijne pravo; municipalne pravo». Harkiv, 2018. 228 s.
3. Postanova Verhovnoyi Radi Ukrayini «Pro poperednye shvalennya i napravlennya do Konstitucijnogo Sudu Ukrayini zakonoproektu pro vnesennya zmin do Konstituciyi Ukrayini», de bulo zaznacheno, sho proekt Zakonu Ukrayini pro vnesennya zmin do Konstituciyi Ukrayini shodo udoskonalennya sistemi miscevogo samovryaduvannya (reyestr. N 3207-1) poperedno shvaliti i napraviti do Konstitucijnogo Sudu Ukrayini dlya oderzhannya visnovku shodo vidpovidnosti zakonoproektu vimogam statej 157 ta 158 Konstituciyi Ukrayini». URL: http://www. zakon.rada.gov.ua/laws/show/3288-15.
4. Visnovok Konstitucijnogo Sudu Ukrayini N 1-v/2008 vid 15 sichnya 2008 roku «Pro nadannya visnovku shodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennya zmin do Konstituciyi Ukrayini shodo udoskonalennya sistemi miscevogo samovryaduvannya vimogam statej 157 i 158 Konstituciyi Ukrayini (sprava pro vnesennya zmin do statej 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Konstituciyi Ukrayini)». URL: http://www. zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-08.
5. Proekt Ukazu Prezidenta Ukrayini «Pro shvalennya «Koncepciyi reformuvannya miscevogo samovryaduvannya ta teritorialnoyi organizaciyi vladi v Ukrayini». URL: http://www.dozvil.kh.ua/info_monitoring/21.html.
6. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayini № 333-r vid 1 kvitnya 2014 r. «Pro shvalennya Koncepciyi reformuvannya miscevogo samovryaduvannya ta teritorialnoyi organizaciyi vladi v Ukrayini». URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.
7. Proekt zakonu № 2217a «Pro vnesennya zmin do Konstituciyi Ukrayini (shodo decentralizaciyi vladi)». URL: http://www. w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
8. Proekt zakonu № 2598 «Pro vnesennya zmin do Konstituciyi Ukrayini (shodo decentralizaciyi vladi)», URL: http://www. w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
9. Yevropejska hartiya miscevogo samovryaduvannya. URL: http://www. zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
10. Ganushak Yu.I., Chipenko I.I. Prefekti: uroki Franciyi dlya Ukrayini. Kiyiv: IKC «Legalnij status», 2015. 44 s.
11. Adre Sh.-Zh. Oglyad miscevogo samovryaduvannya u Franciyi. Kiyiv: Pereklad PSP. 1994. 132 s.
12. Panov A.V. Teritorialnij ustrij Franciyi ta Italiyi – uroki dlya Ukrayini: monografiya. PP «AUTDOR-ShARK». Uzhgorod, 2015. 126 s.
13. Konstituciya Francuzkoyi Respubliki (z peredmovoyu Volodimira Shapovala). Kiyiv: Moskalenko O.M., 2018. 56 s.