

БОЛДИРСЬ С. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
(*Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого*)

ЧУБАРЬ С. С.,
студент III курсу
(*Інститут прокуратури
та кримінальної юстиції
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого*)

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-1.3>

ФРАНЦУЗЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ ТА СУЧАСНИЙ СТАН КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В ЧАСТИНІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: РИЗИКИ, ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

У статті досліджено сучасний стан конституційної реформи в Україні щодо місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Актуальність наукового дослідження зумовлена необхідністю прогресивних реформ в Україні та впровадження демократичного механізму, а саме інституту децентралізації публічної влади.

Стверджено, що в сучасному процесі розбудови Української держави та реформування основоположних інститутів, зокрема щодо конституційної модернізації, імплементація ефективної моделі децентралізованого устрою держави має пріоритетне значення для належного функціонування й розвитку України. Визначено, що на сучасному етапі запровадження децентралізації публічної влади в Україні існує низка проблем, які потребують свого дослідження та професійного вирішення. Основа для цього процесу вже закладена, залишається тільки його грамотно та якісно провести й реалізувати для ефективного функціонування та вдосконалення наявного стану державотворення.

Було проаналізовано модель місцевого самоврядування у Франції, зокрема розкрито механізм діяльності інституту префектури та префектів, визначено зміст та сутність їх повноважень щодо діяльності на місцях; взаємодії



з органами виконавчої влади, Прем'єр-міністром; повноважень у сфері тимчасового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, а також можливостей префекта щодо призупинення актів органів місцевого самоврядування. Детерміновано успішний досвід Франції в діяльності та організації моделі місцевого самоврядування.

Констатовано важливість та необхідність впровадження конституційної реформи в Україні щодо децентралізації влади. Надано суттєву характеристику основних недоліків, неточностей, ризиків, неузгодженості в проектах Законів України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Визначено пріоритетні напрями розвитку місцевого самоврядування в аспекті запровадження глибинного рівня децентралізованого устрою держави.

Ключові слова: конституційна реформа в Україні, модель місцевого самоврядування Франції, механізм децентралізації влади.

Boldyriev S. V., Chubar S. S. The experience of France in organizing local public authority and the current state of constitutional reform in Ukraine in terms of decentralization of power: risks, problems of implementation

The article examines the current state of constitutional reform in Ukraine in terms of local self-government and territorial organization of government. The relevance of scientific research is driven by the need for progressive reforms in Ukraine and the introduction of a democratic mechanism – the institution of decentralization of public power.

It has been argued that in the modern process of building up the Ukrainian state and reforming the basic institutions, in particular, with regard to constitutional modernization, the implementation of an effective model of decentralized state structure is of paramount importance for the proper functioning and development of Ukraine. It has been determined that at the present stage of implementation of decentralization of public power in Ukraine there are a number of problems that need their own research and professional solution. The basis for this process is already laid; it remains only to properly and qualitatively implement it for the effective functioning and improvement of the existing state of state formation.

The model of local self-government in France has been analyzed, in particular, the mechanism of activity of the prefecture has been revealed and the content and nature of their authority has been identified; on interaction with the executive power, the Prime Minister; on powers in the field of temporary suspension of powers of local self-government bodies, as well as the prefect's ability to suspend acts of local self-government bodies. France's successful experience in operating and organizing a local government model has been determined.

The importance and necessity of implementation of constitutional reform in Ukraine regarding the decentralization of power has been stated. Significant characteristics, major shortcomings, inaccuracies, risks, inconsistencies in the drafts Laws of Ukraine on Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power) have been presented. Priority directions of development of local self-government in the aspect of introduction of the deep level of decentralized structure of the state have been defined.

Key words: constitutional reform in Ukraine, model of local self-government in France, mechanism of decentralization of power.

Вступ. Наукове дослідження викликane необхідністю впровадження в Україні важливих процесів конституційної реформації, зокрема, щодо правильної та ефективної побудови моделі місцевого самоврядування та імплементації децентралізованого устрою дер-



жави. Проблематика в аспекті внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади активно досліджується вітчизняними вченими-правниками в галузі конституційного устрою, державного будівництва та місцевого самоврядування. Особливу увагу привертають наукові роботи П.В. Ворони, М.І. Дрогомирецької, С.Г. Серьогіної, О.В. Марцеляка, Ю.І. Спектора, О.М. Бориславської.

Постановка завдання. Метою статті є забезпечення системного правового аналізу моделі місцевого самоврядування у Франції; надання доктринальних зауважень, рекомендацій, пропозицій щодо вибору правильної стратегії запровадження конституційної реформи щодо децентралізації влади.

Результати дослідження. Основним завданням політичної та адміністративно-територіальної реформ в Україні є створення ефективної системи влади, котра надає громадянам якісні та своєчасні послуги, є найближчою до них і демократичною, тобто вибраною через демократичну процедуру виборів, тому без реформи системи місцевого самоврядування європейських (цивілізаційних) стандартів у галузі місцевого й регіонального розвитку та практичного впровадження їх інструментів в українську практику неможливо обійтися, як і без створення заможних громад досягти ефективності місцевої влади. В Україні часто досягнення цієї мети зводиться до механічного укрупнення, тобто об'єднання наявних сільських/селищних рад чи сіл/селищ у територіальні громади, що активно пропонується й викликає супротив у мешканців, оскільки може призвести до ліквідації сільських рад та зменшити ступінь доступності до влади. Тут є важливим для України досвід Франції, що провела децентралізацію влади без укрупнення комун, а також різними засобами стимулює цей процес на добровільних засадах, зокрема, через створення асоціацій громад [1].

Особливість формування державної влади та місцевого самоврядування у Франції полягає в тому, що одна й та сама територія (регіон, департамент чи комуна) одночасно може мати різний рівень влади. Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою, на якому паралельно діють два органи влади, а саме Генеральна Рада як орган самоврядування й префект як орган державної влади [2, с. 5].

Найбільш яскравим прикладом функціонування інституту префектів є правовий досвід Франції. Префект у Франції – це державний службовець високого рівня, який представляє державну владу при державних та місцевих установах у департаментах. Префект очолює департамент і підлеглий адміністративному апарату, окрім того, йому підлегли деякі місцеві підрозділи центральних органів, зокрема, під його керівництвом перебувають державні служби в департаменті, такі як поліція, дорожня служба. Префекту підпорядковуються суб-префекти, що виконують покладені на них повноваження в межах округів. У регіоні посаду префекта обіймає префект найбільшого департаменту, що входить до його складу [3, с. 116].

Префект представляє уряд держави загалом, Прем'єр-міністра, а також кожного окремого міністра. Виступаючи від імені держави, префект контролює дотримання національних інтересів, забезпечує здійснення в департаменті повноважень центральних державних органів, тримає уряд у курсі політичної ситуації в департаменті [4].

Головною особливістю інституту префектів нині є те, що префект – це професійний державний службовець, а не політичний призначенець, хоча під час призначення у зв'язку з характером функцій може враховуватись політична лояльність до держави (але не політична лояльність до правлячої партії). Сьогодні більшість префектів Франції є випускниками ENA. ENA належить до категорії «вищих практичних шкіл» (“*écoles d'application*”), тобто навчальних закладів, які формують фахівців, що вже мають вищу освіту. Здебільшого вишкіл у таких школах дає змогу отримувати переваги в кар'єрі, насамперед, на державній службі [5, с. 12].

Основна функція префекта полягає у здійсненні нагляду за діяльністю органів місцевої влади та контролю за діяльністю територіальних органів центральних відомств у департаментах. Задля забезпечення виконання покладених на нього завдань на нього покладається низка відповідних повноважень. Префект має право оскарження рішень органів місцевого самоврядування у судовому порядку до адміністративних судів.



Таким чином, ним виконується його головна функція щодо нагляду за законністю та правомірністю діяльності місцевої влади задля виявлення та припинення порушень Конституції та законів республіки. У Франції сильно поширений такий інститут, як адміністративна опіка, що полягає у здійсненні контролю за діяльністю та рішеннями місцевого самоврядування. Нормативні акти місцевої влади не можуть вступити в силу без дозволу органу чи посадової особи центральної публічної адміністрації. За неспроможності місцевої ради здійснювати місцеве управління префект своїм рішенням може призупинити її діяльність на строк до одного місяця, а якщо вона не має можливості здійснювати управління комуною, то така рада може бути достроково розпущена рішенням Президента за погодженням з урядом [3, с. 116].

Відповідно до закону префекти призначаються та звільняються Президентом Республіки за поданням Кабінету Міністрів. У Франції досить сильні позиції Президента як відгомін абсолютної монархії. Президент присутній на засіданні уряду. Це стосується випадку, коли парламентська більшість та Президент є представниками однієї політичної сили, що трапляється досить часто. Більш того, відповідно до Конституції Франції, Президент може розпустити парламент, коли він вважає за необхідне, але не частіше одного разу на рік, тому перезавантаження політичної мозаїки «під Президента» сприймається політикумом і суспільством абсолютно нормально і не трактується як узурпація влади. Ось чому призначення префекта є досить формальним. Звільнення префекта відбувається без його попередження також указом Президента за поданням уряду. Префект не може оскаржити звільнення [5, с. 17].

Під час контролю за легітимністю актів префект керується такими трьома принципами: наступний контроль (“a posteriori”), на відміну від попереднього (“a priori”), який існував до 1982 року; контроль на відповідність закону поширюється на акти, які набули чинності; контроль здійснюється за участі судової гілки влади. Представник держави не має права відмінити чи змінювати акти органів місцевого самоврядування. Тільки адміністративний суд має юрисдикцію анулювати акти органів місцевого самоврядування. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування нагляд за дотриманням законності має бути домірним для того, щоби такий нагляд не обмежував ініціативи органів місцевого самоврядування. Префекти департаментів контролюють акти органів місцевого самоврядування комун, їх об’єднань та департаментів, а префекти регіонів – акти органів місцевого самоврядування регіонів [5, с. 21–22].

З огляду на вищезазначене стверджуємо, що досвід реформування системи публічного управління у Франції, як наслідок еволюції країни в процесі децентралізації, має велике значення для України, оскільки показує необхідність реорганізації системи державного управління на місцевому рівні. На підставі цього досвіду є чітке визначення ключових засад організації виконавчої влади на основі належного розмежування функцій, суттєвого перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з наданням останнім більшого обсягу та змісту задля прогресивного та ефективного розвитку територій, розширення фінансової та економічної спроможності громад, надання мешканцям якісних послуг та забезпечення кращого рівня життя та загального благополуччя.

Конституційні зміни та впровадження суттєвих новацій і механізмів їх реалізації, безумовно, мають бути спрямовані на утвердження та захист прав і свобод громадян; підвищення ефективності системи місцевого самоврядування як підстави для демократичного устрою, здатної забезпечити оптимальні умови функціонування громад; сприяння розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізованого механізму діяльності публічної влади; доступності та якості надання адміністративних послуг; посилення економічної та фінансової спроможності громад; створення передумов стійкого розвитку територій тощо.

13 грудня 2019 року Президентом України внесений до Парламенту проєкт Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598. Цей проєкт було визначено як невідкладний. 27 грудня 2019 року цим суб’єктом законодавчої ініціативи його було відкликано, натомість запропоновані зміни та доповнення, а станом на 17 січня 2020 року знову відкликано.



Аналіз положень зазначеного законопроекту показав, що він враховує загалом ті концептуальні засади, які були опрацьовані ще відповідною робочою групою Конституційної асамблеї та під час роботи Конституційної комісії, що знайшли своє відображення у внесеному на той час до Парламенту проєкті Закону від 1 липня 2015 року № 2217а.

З огляду на важливість реформування та впровадження дієвих конституційних механізмів необхідно здійснити аналіз цих проєктів законів, надати характеристику, критику та окреслити можливі ризики й запропонувати дієві новації.

У липні 2015 року до Верховної Ради України був внесений на розгляд проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а, який передбачав модель перерозподілу державної влади [6].

Відповідно до його положень пропонується запровадити інститут префектів, тобто представників виконавчої влади на місцях, які призначаються на посаду та звільняються з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президентом України.

В офіційному висновку Конституційного Суду України від 30 липня 2015 року № 2-в/2015 щодо відповідності цього законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України зазначається, що введення інституту префектів спрямовується на заміну наявної системи місцевих органів виконавчої влади з України та не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини й громадянина [7, с. 331].

Власну позицію з цього питання висловив суддя Конституційного Суду України М.М. Гультай. На його думку, скасування конституційно-правового інституту висловлення недовіри представнику державної виконавчої влади на місцевому рівні (тобто префекту), що пропонується, може дійсно створити такі умови, за яких можуть бути обмежені права громадян [8, с. 345].

Стверджуємо, що запропонований варіант запровадження інституту префекта фактично нагадує французьких представників уряду на місцях. Визначаємо суттєві спільні ознаки з представниками Президента України, діяльність яких регулювалася Законом України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 року, який був скасований у 1997 році.

Важливо констатувати загрозу підміни впровадження децентралізації за європейськими стандартами на концентрацію влади Президента та здійснення тотального контролю над органами місцевого самоврядування.

Відповідно до положень законопроекту вводиться механізм, за яким Президент України має право зупинити дію акта, ухваленого головою громади, радою громади, районною, обласною радою, який не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці; тимчасово зупинити повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначити тимчасового державного уповноваженого.

Стверджуємо, що ця норма є проявом посилення влади Президента, оскільки на період такого тимчасового зупинення основними представниками влади будуть префект та тимчасовий уповноважений, що можуть стати підставою для зловживань повноваженнями та грубих порушень прав і свобод громадян.

Абсолютній критиці піддає таку норму вчений Ю.І. Спектор, який вважає, що запровадження правового режиму тимчасових уповноважених є абсолютно неприпустимим для правової демократичної держави, адже за своїми ознаками цей режим схожий на нелегітимну узурпацію влади [9, с. 33].

З огляду на такі законодавчі ініціативи та чинне законодавство України зазначаємо, що, відповідно до повноважень Верховної Ради України та Президента України, визначених Конституцією України, в Україні на державному рівні існує парламентсько-президентська форма правління, водночас на місцевому рівні переважає президентсько-парламентська модель, що є загрозою та перепорою для існування глибокого децентралізованого устрою та розширення повноважень на місцях.

Виходячи з положень законопроекту № 2598 станом на 27 грудня 2019 року [10], стверджуємо, що він містить суттєві новації, окремі з яких мають спірний та дискусійний характер і вимагають більш ґрунтовного підходу до оцінювання їх подальшої реалізації.



Центр політико-правових реформ у своєму висновку зазначив, що цей законопроект готувався закрито від суспільства, до його підготовки не були залучені провідні науковці у сфері конституційного права та експерти з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Проект не був оприлюднений і представлений для обговорення громадськості до внесення його Президентом у Верховну Раду, очевидно, через це у Законопроекті містяться численні недоліки юридичної техніки, зокрема неоднозначні за своїм змістом та незрозумілі за призначенням норми.

Асоціація міст України у своєму зверненні до Голови ВРУ категорично не підтримує цей Законопроект і зазначає, що він був підготовлений без залучення органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, експертного середовища, науковців. Стверджується, що запропоновані зміни до Конституції України мають суттєві недоліки й не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування [11].

Необхідно здійснити комплексний аналіз інституту префекта в цьому Законопроекті, зокрема, статтею 119 встановлюються повноваження префекта, які мають невичерпний характер. Вважаємо, що такий підхід може бути використаний для зловживань. З огляду на те, що основними завданнями префекта є контроль та нагляд за місцевим самоврядуванням, будь-яке повноваження, не передбачене в Конституції, може бути прописане таким чином, що буде становити загрозу самостійності, автономності місцевого самоврядування, втручання в питання місцевого значення, отже, фактичне підпорядкування місцевого самоврядування волі державного апарату, що є неприпустимим.

Серед повноважень, закріплених за префектом, передбачено здійснення ним адміністративного нагляду за додержанням Конституції та Законів України органами місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що це формулювання взяте з Європейської Хартії місцевого самоврядування, адміністративний нагляд є категорією, яка свідчить про підпорядкованість по вертикалі. Він визначається як захід адміністративного примусу, що має запобіжний вплив у сфері забезпечення громадського порядку. Для європейської системи управління це є нормальним підходом, оскільки там муніципальні відносини є похідними саме від адміністративних відносин, а не від конституційних, як в Україні, тому таке положення може бути загрозою для подальшої самостійності місцевого самоврядування.

Законопроект надає право Президенту України достроково припинити повноваження органів місцевого самоврядування у разі ухвалення ними акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці. Ця норма також є суперечною, оскільки зупинення повноважень органу місцевого самоврядування та призначення тимчасового державного уповноваженого виконувати функції цього органу відбуваються з моменту прийняття такого рішення Президентом України без відповідного рішення Конституційного Суду та Верховної Ради.

Неточною є норми (частина 3 статті 133, частина 2 статті 143 Проекту) щодо окружних рад, повноваження яких чітко не визначені цим Законопроектом; здійснюється фактично підпорядкування окружним радам міст та ОТГ; відбувається підміна окружними радами функцій місцевого самоврядування базового рівня, тобто окружні ради можуть привести до звуження повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня, що є підставою для існування конфліктів між окружними радами, ОТГ та радами міст.

У частині першій статті 141 Законопроекту зазначено, що право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної громади, при цьому не деталізуються критерії та конкретний строк проживання; також можливе існування колізії, за якої громадянин є зареєстрованим в одній громаді, а фактично проживає в іншій, тобто норма також має спірний характер.

Статтею 133 Законопроекту передбачено виключення переліку областей з Конституції, що позбавляє регіони України гарантій стабільності їх територій, ставить їх у залежність від політичного органу, а саме Верховної Ради.

У частині 2 статті 144 закріплене пряме втручання префекта в нормотворчу діяльність місцевого самоврядування. Зазначається, що він призупиняє дію актів місцевого самовряду-



вання з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Такі повноваження має здійснювати суд, а не префект, який має лише звернутися до суду.

У статті 144 не враховано можливість приймати акти жителями на референдумі, що також є суттєвим недоліком.

Констатуємо, що цей проєкт Закону є недосконалим, викликає нагромадження суперечностей, неточностей, нелогічностей, загроз, тому потребує більш широкого дослідження, експертного та фахового корегування, обговорення, хоча створює певну методологію для створення та впровадження насправді дієвого та ефективного децентралізованого устрою держави.

Висновки. Українська держава нині перебуває в пошуках оптимальних шляхів і форм подальшого здійснення суспільних реформ. З огляду на особливий соціально-політичний статус інституту місцевого самоврядування природно, що цей процес неможливий без вирішення однієї з актуальних проблем, якою є реформування місцевої влади, як необхідної умови політичної стабільності, поглиблення економічних перетворень, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Місцеве самоврядування є однією з фундаментальних засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі й на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону.

Головна мета перетворень системи територіальної організації влади полягає в побудові децентралізованої моделі організації влади, яка була б спроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного й культурного розвитку територій, забезпечувала б якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, була б здатна до самовдосконалення та саморегуляції.

Список використаних джерел:

1. Ворона П.В. Комуна як базова ланка місцевого самоврядування Франції. Демократичне врядування. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik3/fail/+Vorona.pdf.
2. Ворона П.В., Дрогомирецька М.І. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2015. № 2. С. 1–13.
3. Марцеляк О.В. Інститут префекта у Франції як приклад для України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. № 35. С. 113–117.
4. Пустовойт Л.А., Ковбасюк Ю.В. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України. Київ : НАДУ, 2010. 56 с.
5. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
6. Проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 1 липня 2015 року № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
7. Висновок Конституційного Суду України від 30 липня 2015 року № 2-в/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 64. С. 331.
8. Окрема думка судді Конституційного Суду України Гульгая М.М. від 6 серпня 2015 року. Офіційний вісник України. 2015. № 64. С. 345.
9. Спектор Ю.І. Ракурс: зміни до Конституції – «фільчина грамота». Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. 2015. № 7. С. 29–32.
10. Проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13 грудня 2019 року (доопрацьований від 27 грудня 2019 року) № 2598. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
11. Лист Асоціації міст України від 10 січня 2020 року. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/lyst_no_511_vid_10_sichnya_2020.pdf.

