

УДК 353

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.1.7>

Курілов Юрій Юрійович,

доктор філософії з публічного управління та адміністрування

ORCID ID: 0000-0002-3463-455X

МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ФРАНЦІЇ: ТЕРИТОРІЯ, ПОВНОВАЖЕННЯ РЕГІОНІВ В КОНТЕКСТІ ЕВОЛЮЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ МОДЕЛІ УКРАЇНИ

LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE AND FRANCE: TERRITORY, AUTHORITY OF REGIONS IN THE CONTEXT OF THE EVOLUTION OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL MODEL OF UKRAINE

Метою статті є висвітлення організаційних основ влади та територіального управління та самоврядування в Україні та Франції. Популярним серед науковців, експертів та політиків в Україні є французький підхід до самоврядування та децентралізаційної реформи. Стаття розкриває потенціал впровадження префекторального нагляду за громадами в Україні. Серед основних методів дослідження є компаративний підхід, що найбільше висвітлює проблематику та прогалини регіонального самоврядування в Україні, які здебільшого є відсутніми в країнах Європейського Союзу. Як показує дослідження, французький досвід державотворення для багатьох країн Європи є похідним упродовж усієї європейської історії. Найбільш децентралізовані приклади врядування, такі як іспанський, історично брали старт із досвіду французького державотворення та новаторства у сфері демократії. Як показують результати та хід дослідження, французький досвід регіональної демократії на сьогодні не є єдиним та не завжди був успішним та крацим. У французьких політичних та експертних колах також лунають дискусії щодо подальшої демократизації регіонального самоврядування в рамках регіоналізаційних трендів Європи. Історія цього питання склалася таким чином, що під натиском нових тенденцій Франції неодноразово приходилося відходити від сталих засобів та методів управління територіями в бік децентралізації та демократизації регіональної політики, а саме, укрупнення регіонів та застосування нових інструментів реалізації регіональної політики. Не всі децентралізаційні реформи регіонального та муніципального самоврядування Франції проходять успішно і часто-густо французька влада шукає нові шляхи до покращення політики в регіонах. Висновки здебільшого походять від успішності просування реформи децентралізації в Україні, серед чого слід виділити певну стагнацію реформування влади в Україні з об'єктивних внутрішньополітичних і світових причин. Серед реформ, які поки що складно просуваються, є і децентралізація. Проект Закону № 4298 від 30.10.2020 про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні, яким було повторно здійснено спробу впровадити префекторальний нагляд за місцевим самоврядуванням та відповідними територіальними підрозділами виконавчої влади в районах та областях, часто попадає в поле критики, оскільки не запозичує європейські принципи багаторівневого управління, належного врядування, принципу субсидіарності та децентралізації. З огляду на аналіз, автор наголошує, що з переліку європейських національних моделей державного нагляду за місцевим самоврядуванням, поряд із французьким досвідом, слід виділити італійський та іспанський, оскільки останні в ході загальної децентралізації влади та апаратних функцій найбільше реалізували європейські принципи врядування на національному рівні державотворення. Регіональному самоврядуванню та обласним публічним органам влади в Україні все ще притаманні проблеми пост-радянського періоду, що позначається на сталості влади через централізм. На сьогодні поряд із децентралізаційним підходом до врядування існують централізаційні тенденції. Зараз Україна перебуває на етапі перемовин про вступ до Європейського Союзу, що стимулюватиме продовження реформ на шляху європейського стилю владних відносин, демократичних методів та впровадження нових інструментів регіональної політики в Україні.

Ключові слова: децентралізація, префекти, громади, комуни, багаторівневе управління, агломерації, регіони.

The purpose of the article is to highlight the organizational foundations of government and territorial management and self-government in Ukraine and France. The French approach to self-government and decentralization reform is popular among scientists, experts and politicians in Ukraine. The article reveals the potential of introducing prefectural supervision of communities in Ukraine. Among the main methods of research is a comparative approach that most highlights the problems and gaps of regional self-government in Ukraine, which are mostly absent in the countries of the European Union. As the research shows, the French experience of state-building for many European countries is derivative throughout European history. The most decentralized examples of governance, such as the Spanish one, historically took off from the experience of French state-building and innovation in the field of democracy. As the results and progress of the research show, the French experience of regional

democracy today is not the only one and has not always been successful and better. In French political and expert circles, there are also discussions about the further democratization of regional self-government within the framework of regionalization trends in Europe. The history of this issue developed in such a way that, under the pressure of new trends, France repeatedly had to move away from stable means and methods of managing territories in the direction of decentralization and democratization of regional policy, namely, the consolidation of regions and the use of new tools for the implementation of regional policy. Not all decentralization reforms of regional and municipal self-government in France are successful, and the French authorities are often looking for new ways to improve policy in the regions. The conclusions are mostly derived from the successful promotion of the decentralization reform in Ukraine, among which a certain stagnation of power reform in Ukraine due to objective internal political and global reasons should be highlighted. Decentralization is among the reforms that are progressing with difficulty so far. Government Draft Law No. 4298 dated 30.10.2020 on amendments to the Law of Ukraine «On Local State Administrations» and some other legislative acts of Ukraine on reforming the territorial organization of executive power in Ukraine, which again attempted to introduce prefectural supervision of local self-government and relevant territorial units of the executive power in districts and regions, often comes under criticism because it does not borrow the European principles of multi-level management, good governance, the principle of subsidiarity and decentralization. In view of the analysis, the author emphasizes that from the list of European national models of state supervision of local self-government, along with the French experience, the Italian and Spanish ones should be singled out, since the latter, in the course of the general decentralization of power and apparatus functions, most implemented the European principles of governance at the national level of state formation. State bodies in the regions and regional self-government in Ukraine still have the problems of the post-Soviet period, which affects the stability of power due to centralism. Today, along with the decentralization approach to governance, there are centralization tendencies. Currently, Ukraine is entering the stage of negotiations on joining the European Union, which stimulates the continuation of reforms on the path of European-style power relations, democratic methods and the introduction of new instruments of regional policy in Ukraine.

Key words: decentralization, prefects, communities, communes, multi-level management, agglomerations, regions.

Актуальність дослідження зумовлена зростом популярності реформи децентралізації в Україні та необхідністю розвитку її теоретичних основ в розрізі іноземного досвіду. Дана реформа була популярна серед населення в довоєнні часи, а з настанням бойових дій її популярність значно зросла. Не дивлячись на те, що згідно статистики економічних досліджень щодо спроможності громад, а саме, що 72% громад України станом на 2021 рік були дотаційними, громади продовжують насичуватися сталими підходами самоврядування в контексті міжнародної співпраці, фактично ставши альтернативою співпраці з центральним урядом. Інтерес до українських громад в світі зростає. Досвід французького самоврядування вивчали Луценко А. П., Марцелюк О. В., Полтавець В. Д., Слободян Ю. Ю. та Фелонюк Т. А.

Проблематикою питання децентралізації влади в Україні, при наявності великої кількості інформації та досліджень, є певна відсутність консенсусу щодо формату подальших реформ та відповідне сповільнення реформування не дивлячись на євроінтеграційний процес. Сьогодні реформи не популяризуються, а їх необхідність не висвітлюється належним чином, хоча вступ України до ЄС вказує на те, що гостра необхідність у структурних реформах публічної влади буде на часі. Проблемаю, яке розв'яже дане дослідження, є наукове визначення та логічне розв'язання через порівняння основних децентралізаційних тенденцій та прагнень, які притаманні українській демократії та децентралізації на даному історичному етапі.

В дослідженні використано порівняльний метод аналізу та зроблено відповідний виклад матеріалу. Метою дослідження є розкрити доволі складний зміст багаторівневої територіальної демократії Франції та потенціал його впровадження в Україні. Ключовими засадничими поняттями, які розкриваються через порівняння – це етнократія, мультинаціоналізм та етнопозитивізм як методологічна основа, яка розкривається через визначені в роботі картографічні моделі.

Метою статті є розкрити подальші тенденції реформи децентралізації в Україні, а саме, самоврядний потенціал громад та перспективи впровадження префекторального нагляду за законністю рішень місцевого через порівняння французької та української моделі самоврядування, що втілено в таблиці та картах.

В цьому дослідженні автор також пропонує нові, оновлені, більш узгоджені карти українських регіонів та районів. У порівнянні з попередньо представленими автором картами, ці карти здаються автору більш узгодженими. На методологічній основі цих малюнків також можливо розвинути багаторівневе управління та децентралізацію в актуальному для України та Європейської спільноти, регіоналізованому вимірі.

Основний виклад матеріалу. Беручи до уваги французький досвід самоврядування слід зазначити, що загалом автор дотримується іспанської моделі самоврядування, яка завдяки процесу інтеграції в ЄС стала демократичнішою, досвідченішою та можна сказати, що найбільш показово за інші країни

реалізувала в публічному врядуванні такі європейські принципи публічної служби та регіонального управління, як належне врядування, багаторівневе управління, субсидіарність, децентралізація, які реалізовані в Конституції Іспанії через закріплення в ній принцип компетентії публічних органів влади.

Наводячи приклад французької моделі, а саме, префекторального нагляду, більшість вітчизняних дослідників сприймає місцеві громади крізь презумпцію вини та свавільність. Громади сприймаються як певного роду нестабільні, непрофесійні, некомпетентні та неспроможні утворення. Свавільля, алогічність та професійна непридатність у рамках європейського державотворення та реалізації політики в Україні зазвичай на початках притаманна не тільки місцевому самоврядуванню, а й вищим рівням публічної влади. Не дуже зрозуміло, яке майбутнє префекторального нагляду в умовах зазначеної вище проблематики державної влади, яке притаманне як місцевому самоврядуванню, так і публічній службі в Україні.

Декларативно суб'єкти публічної адміністрації прагнуть демократичних цінностей Європи, але бажання відповідати цій демократії виявляється не у всіх. Жоден із українських політиків або президентів поки що не зміг розвернути саму діяльність організму публічної влади в Україні та відповідно державної та регіональної політики в інший, європейський ракурс, що є виключно питанням внутрішньої політики, а саме, питання формування сталих демократичних принципів врядування як всередині (ціннісно) державних органів, так і в зовнішніх зносинах з громадянами та іншими приватними та публічними суб'єктами. Декларувати не позначає впроваджувати зміни. Європейський Союз та його члени на сьогодні більш зацікавлені в українських змінах, що виглядає як затягування українського політичного вектору розвитку в цивілізовані, демократичні рамки. Євроінтеграція та вступ України в ЄС є достатньо великим пластом роботи, в якій Україні повільно, але доведеться скоординувати зусилля для просування та впровадження реформ.

Тому, французький досвід в даній роботі проаналізовано скоріше як публічний та індивідуальний запит на розуміння питань та можливостей щодо нагляду префектами за рішеннями місцевого самоврядування в Україні. В реальності ж незрозуміло чи відповідає такий досвід саме українській політичній культурі, якій не якій традиції, політичному запиту, усвідомленню важливості політичних та демократичних процесів нижчого за центральний рівень, центрування діяльності держави та її ролі в суспільстві.

В реаліях принцип децентралізації реалізовано в Україні неповно. Наприклад в Іспанії вся

система публічного управління децентралізована повністю, з ніг до гори, не обмежуючись лише місцевим самоврядуванням.

Іспанська модель також походить від наполеонівської (французької), але певним чином у видозміненому на сьогодні вигляді. Діяльність префектів в Іспанії та їх контрольні функції над місцевим самоврядуванням скасували після прийняття у 1978 році нової Конституції Іспанії. Так званих «цивільних губернаторів» провінцій стали називати «урядовими делегатами», напрямком роботи яких є забезпечення правопорядку в провінціях. Важливо зазначити, що провінції Іспанії є середнім субрегіональним рівнем. На рівні регіонів Іспанії функціонують регіональні парламенти з профільними міністерствами, поряд із цим проміжним рівнем між провінцією та муніципалітетом є судовий округ. Іспанська модель, як і французька, є децентралізованою та багаторівневою.

Урядові делегати провінцій в Іспанії призначаються урядом та існують задля балансування влади поміж регіональними автономіями та центральною владою. Прийнято вважати, що Іспанія та Італія на сьогодні не є класичними унітарними країнами, оскільки регіони в них мають законодавчі функції.

Тому, в розрізі визначення відмінностей української та французької системи органів місцевого самоврядування була підготовлена таблиця із скороченими порівняннями функцій суб'єктів місцевого, субрегіонального та регіонального самоврядування України та Франції (див. таблицю).

Задля наглядності та уникнення плутанини в рівнях французького самоврядування слід звернути увагу на рисунки (мапи), на яких зображено розповсюдження співтовариств (рис. 1. – муніципальне співробітництво, агломерації) в умовах наявної карти департаментів та регіонів Франції (рис.2). Слід зазначити, що територіальні межі агломерацій та департаментів, зазначених на рис. 1 та 2, зазвичай не збігаються.

Як можна побачити на рис. 1, комуни невеликих розмірів, належних до агломерацій, втілюються та реалізують себе через співтовариства комун. Після реформи об'єднання цих комун в співтовариства вони стали окремим суб'єктом самоврядування у французькій системі влади. Делегати від комун в такому співтоваристві ухвалюють важливі для забезпечення життєдіяльності муніципалітетів рішення за принципом простої більшості. Комуни делегують від одного представника в таке співтовариство, але, жодна комуна не може мати більше половини місць у раді метрополії (агломерації, співтовариства). Мери найбільших міст зазвичай є головами цих метрополій. Діяльність агломерацій Франції є важливою з огляду на те,

Кількісні показники суб'єктів територіального поділу України та Франції

Україна	Франція
<p>Громади – згідно даних Вікіпедії в Україні налічується 29831 населений пункт: 459 міст, 886 селищ міського типу, 27163 села та 1323 селища. З 2015 до 2020 в Україні відбувалася реформа децентралізації влади (укрупнення міст, сіл та селищ в громади та фіскальне заохочення такого процесу). Станом на 2021 рік в Україні існує 1469 громад, розподілених на 7567 старостинські округи. На відміну від Франції, яка скоріше вирішує проблеми, пов'язані із діяльністю, активністю та наявністю життя у малих його осередках, Україна у проведенні реформи скоріше відштовхувалась від відтоку громадян із сіл, а отже й від відсутності економічної активності народонаселення в малих поселеннях. Тому, відповідно, такі територіальні сегменти укрупнили та надали їм більших повноважень та фінансових ресурсів.</p>	<p>Муниципалітети (комуни) – у січні 2021 року налічувалося 35 083 французькі комуни, 34 836 серед них на території європейської частини (метрополії), 129 комун у заморських департаментах та 83 у інших заморських громадах та Новій Каледонії. Французькі комуни не великі за розміром. Середня площа французької комуни – 14,88 квадратних кілометри, середня чисельність населення – 1722 особи. 31 927 з 36 682 комун мають населення менше ніж 2000 жителів. Франція намагалась скоротити кількість комун в рамках процедури злиття згідно Закону Марсель 1971 р. Але, через відсутність ясного механізму такого заохочення у вигляді фінансових асигнувань комуни відмовились від такого злиття. Лише 1041 комуна вступили в таку процедуру, але потім велика кількість з них розформувалась.</p>
<p>Міжмуниципальне співробітництво – Законом «Про співробітництво територіальних громад», прийнятим у 2014 році, передбачені принципи та основи міжмуниципальної взаємодії. На 01 липня 2023 року, 476 муниципалітетів уклали 315 договорів про взаємодію, чим поліпшили якість послуг, наданих на їх території. Популярними сферами співпраці є освіта, охорона здоров'я, соціальний захист. 16 січня 2023 року Верховна Рада прийняла законопроект №5742 «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» (Закон №2867). 356 українських ОТГ підписали до півтори тисячі договорів міжнародного партнерства з муниципалітетами 62 країн світу.</p>	<p>Міжмуниципальне співробітництво – потреба міжмуниципального співробітництва комун Франції пояснюється їх великою кількістю та провалом політики їх злиття. Зазвичай французькі комуни об'єднуються з певною метою спільної діяльності у різних сферах їх відання. Таке співробітництво характеризується тим, що воно набуває окремої форми самоврядування з власної формою фінансування та співфінансування. Також таке об'єднання називають Спільнотами. Спільноти (співтовариства) створені у 16 найбільших містах та їх околицях, їх населення може складати від пів мільйона осіб, хоча існують виключення із меншими агломераціями. Також було створено 120 спільнот агломерацій із населенням центрального міста від 15000 осіб [3].</p>
<p>Райони – 136 районів. Функціональною основою адміністративно-територіального устрою України є області та райони. В 2015 році в Україні намагалися впровадити префекторальний нагляд через законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року та законопроект «Про префектів» від 16.11.2015 року. Підґрунтям цих законопроектів був європейський досвід, зокрема, досвід Франції, який є наглядним для України через її унітарний устрій. Ідея змін до Конституції України полягала в розширенні влади місцевого самоврядування із одночасним запровадженням нової форми нагляду за законністю та конституційністю рішень новостворених ОТГ. Законопроект 2015 року був не прийнятий. В 2021 році було розроблено інший законопроект – про місцеві адміністрації префекторального типу, який мав назву «Про місцеві державні адміністрації», який також був не прийнятий, що є доказом відсутності в Україні органу, що захищає відносини у сфері нагляду за рішеннями місцевого самоврядування та відповідно слугує підставою звернення до суду прокуратури. Такий адміністративний нагляд передбачено у ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала й Україна.</p>	<p>Департаменти – 101 департамент. Функціональною основою адміністративно-територіального устрою Франції є департамент. На цьому рівні концентрується найбільша кількість центральних відомств територій. Від 1965 року в метропольній Франції налічувалося 96 департаментів. Департамент є проміжною ланкою між муниципалітетами та регіонами. На такому рівні функціонують генеральна рада та префект. Рада департаменту обирає голову, який стає керівником виконавчого органу департаменту. Префект департаменту призначається Указом Президента, що схвалюється на засіданні Ради Міністрів та керує службами департаменту, підзвітних центральному уряду. Префекту підзвітні субпрефекти, що функціонують у межах округів (арондісманів). Префектом, що може оскаржити рішення регіональної ради, є префект найбільшого департаменту регіону. Одним із напрямів діяльності префектів є оскарження в адміністративному суді рішень органів самоврядування. Рішення місцевих рад набирають силу тільки після ознайомлення з ними префекта. Протягом 2-х місяців префект може звернутися до адміністративного суду для оскарження рішення місцевої ради, яке, на його думку, не відповідає законам республіки [2].</p>
<p>Область – українська Конституція налічує 24 області, АРК Крим, особливі статуси міст Києва та Севастополя. Впродовж 2014-2016 років урядові джерела в рамках децентралізації влади створювали нові дизайни обласного поділу в якому кількість областей була значно укрупненою. Загалом на сьогодні існує як мінімум три актуальні дизайни регіонального поділу України і всі вони значно відрізняються. Не одна ініціатива укрупнення областей поки що не доходила до своєї реалізації. Складність такого рішення полягає у тому, що на сьогодні районний рівень дублює обласний в рамках діяльності державних служб та місцевого самоврядування та не сприяє впровадженню в Україні деконцентрації влади та багаторівневого управління.</p>	<p>Регіон – 2 березня 1982 року у Франції прийнято Закон про децентралізацію, згідно якого метропольну частину Франції поділили на 22 регіони. Основним представницьким органом регіону у Франції є регіональна рада. Рада обирає голову, який поряд із тим очолює виконавчий орган ради. До компетенції голови належить підготовка рішень ради, а саме, проект бюджету регіону, скликання та головування на засіданнях ради, розпорядження фінансовими ресурсами тощо. Другий Закон, важливий для транскордонної співпраці, меж регіонів та оновлення календаря виборів в регіонах та департаментах є Закон № 2015-29 від 16 січня 2015 року, яким було укрупнено регіони з 22 до 13 [5].</p>

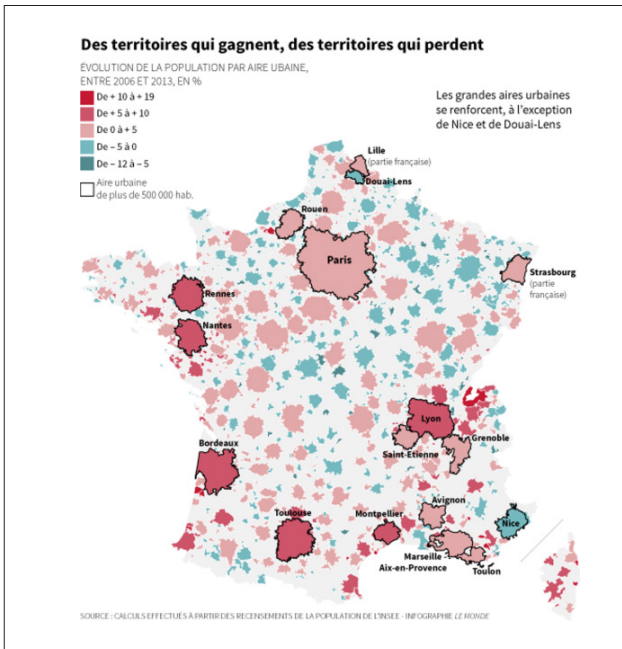


Рис. 1. Мапа співтовариств Франції



Рис. 2. Мапа регіонів та департаментів

що укрупнення муніципалітетів в цієї країни не відбулося, тому, влада Франції виробила інший план, який полягав у міжкомунальній співпраці.

Мотивацією створення співтовариств (рис. 1) у Франції стала передача у їх розпорядження професійного податку. До децентралізаційної реформи основним податком, що найбільше насичував місцевий бюджет, був податок на активи місцевих підприємств. Створенню співтовариств передувала передача до їх відання професійного податку, яке мало на меті зменшити фіскальну конкуренцію серед самих комун агломерацій. Також у віданні співтовариств (агломерацій) є податок на заробітну плату та збір сміття.

Еволюція адміністративно-територіальної моделі України. На основі проаналізованого французького досвіду автор у цій роботі розробив мапи історичних регіонів України в розрізі нових та старих районів, які б відображали два різних підходи до територіального устрою, таких як французький та іспанський, підходів схильних до централізаційних та децентралізаційних тенденцій. Методологія побудови територій на даних картах пропонується як можлива перспектива подальшого впровадження децентралізації та європейських принципів належного врядування, багаторівневого управління та принципу субсидіарності всередині України (див. рис. 3 та рис. 4).

З огляду на про-децентралізаційні, втілені в іспанській територіальній побудові демократії, погляди, та не дивлячись на достатню сталість територіальних суб'єктів, викладених на рис. 3, автору доводяться логічними дещо інші рішення та ходи планування, які втілено у рис. 4.



Рис. 3. Мапа історичних регіонів України в розрізі нових районів, запропонована автором

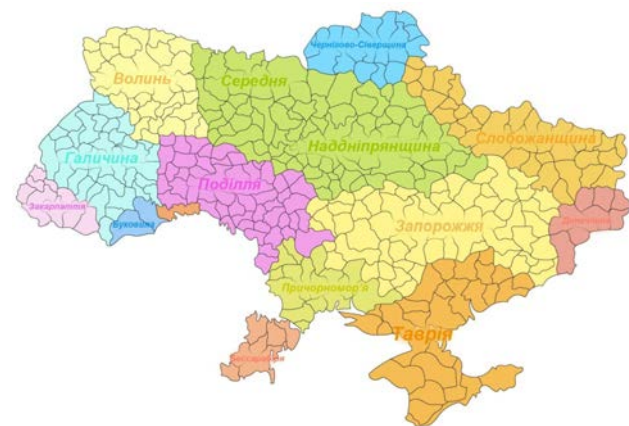


Рис. 4. Мапа історичних регіонів в розрізі старих районів

На рис. 4 зображено малі (старі) райони в межах історичних регіонів України. Субрегіональні утворення, такі як провінції (області, волості) на цій карті не є висвітленими, проте, обласні субрегіональні утворення в межах історичних регіонів України було висвітлено в попередній роботі, такій як «Просторова етнодоктрина української нації: номенклатура NUTS як адміністративно-територіальна основа регіонів країн-членів європейської спільноти».

Загалом ці карти були покликані для вирішення одного питання – децентралізація та розмежування централізованих функцій у багатовимірному, децентралізований вимір публічної політики та діяльності на основі територіального поділу. Очевидно, що централізований спазм державних служб веде публічну політику в глухий не демократичний кут, а необґрунтована оптимізація кадрів державної служби в регіонах та районах до послаблення професійної спроможності в системі публічної влади.

Як можна побачити на рис. 3, викладений на карті територіальний поділ має певний потенціал для запровадження префектур на рівні новостворених районів, виокремлення ролі районів в стилі французьких департаментів та затвердження в системі публічної влади регіонів, які позначені кольорами та власними назвами.

Рис. 4 вже вказує на інші риси, такі як вагомість меж старих районів при розбудові нового територіального поділу субрегіонального рівня на кшталт іспанських провінцій або українською – волостей, що виявляється в більшій пластичності щодо розмежування нових субрегіонів в умовах детермінізму територій історичних регіонів України. Окремо під таку методологічну роль також підходить мапа громад в умовах меж історичних регіонів України. Така карта в цьому дослідженні не була розвинена.

Як показують дослідження, між муніципалітетом та субрегіональним утворенням також повинен бути проміжний функціональний рівень у вигляді судових округів, що на сьогодні існує в Україні у вигляді судової влади на рівні старих районів. Загалом судовий округ застосовують для діяльності субпрефектур та інших місцевих функцій держави.

Нагляд за рішеннями місцевого самоврядування – роль префектів.

Вважається, що важливою подією для реформи децентралізації в Україні буде впровадження префекторального нагляду за місцевим самоврядуванням – громадами, з питань дотримання ними норм Конституції та законодавства.

Як відомо, інститут префекта було запроваджено за часів Наполеона у Франції, метою якого був контроль на певній місцевості. Влада префекта стосовно місцевого самоврядування на визначеній території була майже необмежена, але, у 1892 році префектів Франції лишили повноцінного права скасовувати рішення місцевих комун без вагомого рішення суду. До вказаного періоду серед повноважень префектів також було усунення мерів від своїх посад за умови їх невідповідності.

Значно пізніше, в ході децентралізаційних реформ у Франції було дещо видозмінено основи префекторального нагляду, що також обмежило владу префектів та виявило до них низку вимог, яким вони повинні відповідати, що перетворило префектів на державних службовців з наглядовими функціями. На сьогодні французькі префекти зазвичай звертаються до суду для скасування рішень комун. Багато країн світу запозичили даний досвід. [4]

Префекти у Франції представляють центральну владу в департаментах та очолюють адміністративний апарат префектури (департаменту), серед яких є поліція, дорожня служба та інші. Підпорядкованими префектам департаментів є субпрефекти арондісманів (малих районів, які є округами для судів першої інстанції в сільській місцевості). Префекти найбільших густонаселених департаментів регіонів Франції є регіональними префектами та можуть ініціювати скасування актів регіональної ради [1].

Окрім Франції, префекти також діють в Італії. У 1802 році в Італії створили подібну до Франції систему, в якій префекта вважали виконавчим органом регіональної влади. Пізніше, у 1889 році в італійському законодавстві розділили такі поняття, як держава та регіональна адміністрація. Після другої світової війни в Італії обговорювався відступ від префекторального нагляду, але все ж таки префектів залишили як представників центрального уряду на певних відрізках територіального поділу. Фактично префекти в Італії представляють уряд на територіях та контролюють законність рішень місцевого самоврядування. Також італійський префект координує діяльність територіальних підрозділів державних органів на відповідному адміністративно-територіальному рівні.

У Франції префект зветься як «prefet», в Італії – «prefetti», а в Іспанії – «delegado». Зазвичай роль цих посадовців відносять до публічних службовців. Тобто, дані посади не є політичними. До компетенції префектів відносять: 1) керівництво роботи служб центральної влади на відповідній території; 2) нагляд за дотриманням законності та

урядових постанов та указів місцевими радами; 3) представлення інтересу держави з питань виконання законодавчих актів; 4) репрезентацію уряду на певній місцевості; 5) прийняття рішень правового значення; 6) впровадження програм центрального уряду на місцевості; 7) інше. [4].

Питання про впровадження посади префекта в Україні обговорюються з 2015 року. Тоді вперше були запропоновані зміни до Конституції в цій частині. Останній законопроект щодо впровадження префекторального нагляду не витримує критики громадськості, а саме, законопроект № 4298 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», який нівелює демократичними принципами багаторівневого врядування, належного врядування, децентралізації та не відповідає запиту основних стейкхолдерів, на що експерти неодноразово наголошували. Стиль організації нагляду в цьому законопроекті скоріше нагадує прокуратуру радянського стилю, що унеможливує впровадити його в сучасних умовах у відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Тому, слід звернути увагу на попередню версію важливого законопроекту з питань діяльності префектів, а саме, законопроекту «Про префектів» та відповідних змін до Конституції 2015 року. Перша спроба впровадити законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року та законопроекту «Про префектів» від 16.11.2015 року не була увінчана успіхом. Хоча на думку автора даний проект Закону майже відповідав європейському досвіду. За основу було взято досвід унітарної Франції. Вважається, що цей досвід є найбільш збалансованим серед інших країн Європи.

У відповідності до статті 1 цього законопроекту йшлося, що:

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

Даний законопроект був відкликаний, але прописані в ньому повноваження можна вважати засадничими. Згідно даного проекту префект: 1) наглядає за додержанням громадами Конституції та законів; 2) координує дії територіальних підрозділів державних органів влади та відповідно наглядає за дотриманням ними Конституції та законів; 3) виконує програми центрального уряду; 4) бере організацію здійснення повноважень та відповідних відносин між органами державної влади та громадами в умовах станів виключної ситуації (війна, надзвичайний стан, надзвичайна екологічна ситуація).

Висновки. На сьогодні в Україні наявні деякі прогалини у сфері регіональної політики та подальшого впровадження децентралізації влади. У відповідності до статті 53 Кодексу адміністративного судочинства України прокурори в деяких випадках й досі звертаються до адміністративних судів з метою оскаржити рішення місцевого самоврядування.

Запровадження префекторального нагляду характерно для більшості європейських країн. Для України це новий та сучасний тренд державної політики в регіонах у рамках євроінтеграційного процесу. Адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням об'єктивно повинен бути передбачений в рамках національних законних процедур або меж, закріплених в національних конституціях країн, що ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування, про що визначено у ст. 8 Хартії, яка ратифікована Україною 15.07.1997 р. та вступила в чинність 01.01.1998 р.

Оскільки в реформі децентралізації йдеться про місцеве самоврядування та нагляд за законністю та конституційністю його рішень, то законодавцю відповідно слід звернути увагу саме на ці повноваження префектів – нагляді за рішеннями місцевого самоврядування. В проаналізованих в роботі українських законопроектах щодо префектів також йдеться про нагляд за законністю та конституційністю рішень територіальних підрозділів органів влади. На думку автора подібні широкі зміни треба впроваджувати поступово, переконавшись в тому, що новостворені публічні органи влади – префектури, будуть сумлінно та законно виконувати свою роль в державі. Також серед наявного європейського досвіду автору невідомо щоб префекти наглядали за законністю та конституційністю рішень територіальних підрозділів органів виконавчої влади, окрім місцевого самоврядування.

В дослідженні зображено мапи, які репрезентують складний та багаторівневий устрій самоврядування та

демократії у Франції та відповідну еволюцію ідеї про нові українські регіони. Автор у рис. 3 та рис. 4 намагався спрогнозувати методологію утворення регіонів

та субрегіонів України з огляду на досвід регіонального самоврядування унітарних країн Європи, серед яких французький устрій не є єдиним.

REFERENCES:

1. Lucenko A. P. (2019) Vprovadzhennya insty`tutu prefekta v Ukrayini: prakty`ka ta dosvid zarubizhny`x krayin [Implementation of the prefect institute: practice and experience of foreign countries]. Odesa: Molody`j vcheny`j [in Ukrainian].
2. Marcelyuk O. V. (2015) Insty`tut prefekta u Franciyi yak pry`klad dlya Ukrayiny` [Prefect institute in France as an example to Ukraine]. Uzhgorod: Naukovy`j visny`k Uzhgorods`kogo Nacional`nogo universy`tetu [in Ukrainian].
URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/16878/1/Інститут%20префекта%20у%20Франції%20як%20приклад%20для%20України.pdf>.
3. Poltavec` V. D. (2013) Mizhmunicipy`pal`ne spivrobotny`cztvo u Franciyi [Intermunicipal cooperation in France. Experience and lessons]. Kyiv: Derzhavne upravlinnya: teoriya ta prakty`ka [in Ukrainian]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_26.
4. Slobodyan Yu. Yu. (2019) Insty`tut prefekta: zarubizhny`j dosvid i perspekty`vy` vprovadzhennya v Ukrayini [Prefect institute: foreign experience and prospects of implementation in Ukraine]. Vinnytsia: Visny`k students`kogo naukovogo tovary`stva DonNU imeni Vasy`lya Stusa. [in Ukrainian]. URL: <http://jvestniksss.donnu.edu.ua/article/view/7611/7613>.
5. Felonyuk T. A. (2017) Xaraktery`sty`ka modeli misceвого samovryaduvannya Franciyi [Characteristics of the local self-government model of France]. Odesa: Publichne upravlinnya i administruvannya v Ukrayini. [in Ukrainian]. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2017/1-2017/14.pdf>.