

Наталія Калакун

аспірант факультету управління фінансами та бізнесу

Львівського національного університету імені Івана Франка

ДОСВІД РЕФОРМ ПОЛЬЩІ ТА ФРАНЦІЇ: КОНЦЕПТУАЛЬНА ОСНОВА ДЛЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті представлена розроблена автором порівняльна таблиця повноважень майбутнього новоствореного органу, такого як префектура в Україні, а також відповідні повноваження посадових осіб в таких органах в Європейських країнах (Польщі та Франції). У роботі, також досліджено вплив новоутвореного органу на функціонування системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація; реформа; органи місцевого самоврядування; органи виконавчої влади; перфект; повноваження.

Natalia Kalakun

PhD student of the Faculty of Finance and Business

Lviv National Ivan Franko University

EXPERIENCE OF REFORMS IN POLAND FRANCE: CONCEPTUAL BASIS FOR DECENTRALISATION OF EXECUTIVE BODIES OF UKRAINE

At the present stage of the development of Ukraine as a democratic role, an important role is played by the introduction of a decentralization of power, which consists in the establishment of democratic governance, the transfer of authority to territorial authorities, ensuring the broad participation of citizens in the management of state and society as a whole, as well as the creation of a completely new Forms of executive bodies, which are intended to provide appropriate monitoring of local self-government, in order to effectively function.

The radical reform of state power, both at the level of local self-government bodies and at the level of state executive authorities, is not possible without revision of the basic legislative framework, amendments to the current legislation and the development and adoption of completely new legal acts that will become legislative basis for qualitative Implementation of public administration reform.

The paper analyzes the modern stage of reforming the administrative-territorial system of our state, which provides a significant expansion of the sphere of influence and competence in certain branches of local self-government bodies.

The reform of local self-government and the territorial organization of government should be carried out on the basis of the Constitution and laws of Ukraine, the provisions of the European Charter of Local Self-Government, with observance of the main European principles of democracy.

That is why the best example for reforming in Ukraine may be the experience of European countries regarding the implementation of the reform of a new distribution of powers between authorities. The most practical for Ukraine will be the use of experience in reforming executive bodies of the authorities and Poland.

The article presents a comparative table of powers of the future newly created body, such as prefect in Ukraine, as well as relevant powers of officials in European countries (Poland and France), is designed.

In the work, the influence of the newly formed authority for local self-government has been investigated.

Key words: decentralization; reform; local self-government; organizations of executive power; perfect; powers.

Постановка
проблеми

остановка проблеми. Сучасний етап реформування адміністративно-територіального устрою нашої держави забезпечує суттєве розширення сфери впливу та компетентностей в певних галузях органів місцевого самоврядування. Саме, зараз актуальності набуває питання необхідності формування комплексної системи нагляду та контролю за їх діяльністю. Тому наступним етапом реформи децентралізації влади є активізація державної політики у сфері створення відповідних органів виконавчої влади, які зможуть забезпечити той рівень контролю, необхідний для ефективного здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень.

Відповідні повноваження органів виконавчої влади у системі державного управління, мають бути законодавчо закріплені, у тому числі і шляхом внесення змін до Конституції. Відповідні функції нагляду та контролю

пропонується покласти на префектів, які діятимуть на рівні районів та регіонів.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації влади, розвитку та реорганізації органів місцевого самоврядування, а також реформуванню виконавчої влади приділяють увагу Р. Науменко, В. Рильська, І. Беззуб, М. Пітцик, О. Сушинський та інші. В цій сфері актуальними також, є дослідження сучасних особливостей забезпечення відповідного розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою оптимізації їх діяльності, а також вирішення проблеми невизначеності компетентності здійснення повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконав-

© Калакун н., 2021.

чої влади (часто, дубляж повноважень, невинувато великий штат працівників, здійснення тих чи інших повноважень на невідповідному рівні влади і т.д.).

Проаналізувавши практичні методи та моделі реформування управління у світі, можна зробити висновки, що не існує однієї універсальної моделі, яка б могла повністю забезпечити успішне запровадження змін, та повністю підійшла б для реформування державного управління України.

Проте, приклад проведення адміністративно-територіальної реформи у деяких європейських країнах, може стати чудовою базовою моделлю, для впровадження в Україні останнього етапу реформи децентралізації влади.

Мета

Метою статті є розгляд можливості використання досвіду Польщі та Франції у сфері функціонування інституту префекта для України.

Виклад
основного
матеріалу

Створення інституту префектів для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування передбачено проектом закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№ 2217а від 01.07.2015 р.). Повноваження префектів вписані в ст. 118, 119 документа [1].

Пропоновані законопроект змін повністю відповідають європейським та міжнародним стандартам, враховують відповідні висновки і зауваження Венеціанської комісії та дають змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні [6].

Формування системи взаємозв'язків між органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням в певній країні для певної місцевості має ряд специфічних ознак, таких як особливості законодавчого забезпечення, історичні умови, релігійні погляди, культурні та національні чинники, які роблять кожну модель взаємин місцевої та виконавчої влад абсолютно унікальною навіть в межах однієї держави [7].

Різні умови розвитку, соціокультурні чинники, етнічні та етнографічні особливості є причиною того що, одні і ті самі реформи або зміни, в різних країнах сприймаються по різному, відповідно до цього і формувались абсолютно різні моделі організації місцевого самоврядування та їх взаємозв'язків з органами виконавчої влади.

Та навіть попри існування різних моделей формування місцевого самоврядування, а також наявності національних особливостей в системі розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою, існують спільні ознаки, якими можна охарактеризувати децентралізаційні процеси в європейських країнах, які є прикладом для формування їх у нашій державі.

Проаналізувавши досвід децентралізаційних процесів в європейських країнах можна виділити такі основні характеристики, притаманні шляхам впровадження реформ місцевого самоврядування:

- демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії – тобто передбачається передача більш широкого кола повноважень на місця не тільки місцевим радам, але й майбутньому інституту префекта, з метою швидкої

взаємодії відповідних гілок влади, без втручання центральних органів влади;

- максимально ефективне вирішення місцевих проблем – більш широке коло повноважень, а також можливість розпоряджатися відповідними фінансовими ресурсами дає змогу вирішити першочергові проблемні питання на місцях, які є не відкладними та відповідно розподілити необхідні на вирішення всіх інших питань наявні ресурси;
- свобода через місцеву та регіональну автономію – передбачає зменшення вертикальної ієрархії президентської гілки влади, та можливість самостійно вирішувати та відповідати за розвиток певного регіону, підконтрольного місцевим та виконавчим органам влади;
- забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності – включає в себе підтримання певного потенціалу регіону, який діяв на тій чи іншій місцевості, в межах однієї держави, сформованого під певним історичним, етнічним, географічним чи соціокультурним впливом, якщо він не суперечить конституційним засадам, та не є загрозою для цілісності територій та держави в цілому;
- економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями – передбачає однаково важливий розвиток економіки місцевого рівня і економіки регіону, за що свого роду можна позмагатися для збалансованого і стабільного розвитку економіки цілої держави.

Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. Для країн перехідного типу економіки, як наша держава, реформа децентралізації є одним з основних способів удосконалення якісних та кількісних інститутів суспільства та визначає потенціал, шляхи, можливості та перспективи для розвитку регіону, району та громади [8].

В унітарній державі є лише одні конституція, громадянство, система вищих органів влади. Складові частини унітарної держави найчастіше мають статус одиниць адміністративно-територіального поділу. Вони управляються на основі законів прийнятих центральними органами а їх територія може бути змінена простим загальнодержавним законом без згоди місцевих органів та місцевого населення. Тому зміна форми та механізмів державної влади у областях та районах з метою посилення ролі місцевого самоврядування одночасно з посиленням функції органів державної влади щодо їх контролю є правомірним, а в умовах процесу децентралізації та відповідного реформування є закономірним та логічним [9].

Основні децентралізаційні процеси, та реформування влади в державі в більшості європейських країн завершилися ще десятиліття тому і були досить успішними. Україна ж, в цьому плані, не тільки дуже відстала, але й дуже пішла назад, закріпивши на законодавчому рівні повну децентралізацію та підконтрольність президентській вертикалі. Адже, сучасні місцеві адміністрації мають подвійні функції – представничий орган президента на місці та місцевий орган виконавчої влади. Саме тому діюча модель розподілу влади по-

требує реформування. Проаналізувавши досвід європейських країн реформа, в яких пройшла найвдаліше, відповідно до їх владного устрою та досвід яких, найкраще використати як модель країн, які успішно пройшла шлях децентралізації як приклад для України, досвід Франції та Польщі є найбільш ближчі для його використання в нас.

Під час порівняння дійсних повноважень та функцій, які виконує французький префект та польський воєвода у даних країнах і ті, які повинні будуть виконувати українські префекти, мною було розроблено порівняльну таблицю, на основі якої і здійснювався подальший аналіз (табл. 1).

В Україні інститут префекта являє собою орган виконавчої влади на місцевому рівні в системи органів виконавчої влади. Префект області може бути також і префектом району, якщо його територія включає територію обласного центру. Наприклад, префект Києва є одночасно префектом Київської області. Відповідно до проекту закону «Про префекта», префект під час здійснення своєї діяльності має такі основні напрямки здійснення повноважень:

1) здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами;

2) координування діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснення нагляду за додержанням ними Конституції та законів;

3) забезпечення виконання державних програм;

4) спрямування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного та надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації, а також загрози або виникнення надзвичайної ситуації відповідного рівня [2].

Префектури в Україні мають діяти на основі принципів:

- верховенства права;
- відкритості;
- законності;
- єдиного правозастосування;
- безперервності забезпечення постійного здійснення виконавчої влади в районах, областях, Києві та Севастополі, незалежно від політичних процесів у державі та за її межами;
- підконтрольності;
- ефективності;
- політичної неупередженості [2].

Після введення інституту префектів передбачається, що він буде державним службовцем, його термін зайняття посади відповідного рівня адміністративно-територіальної одиниці, може бути лише 3 роки, а далі ротация на інший рівень, або навіть іншу одиницю адміністрування. Відповідно до проекту Закону «Про префекта» [2] префект призначається на посаду та звільняється з неї незалежно від здійснення політичних повноважень різних політичних сил, зокрема від перебування на посаді того чи іншого президента. Хоча на мою думку такий підхід є не зовсім вірним. Адже, якщо повноваження префекта включають в себе функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства при прийнятті органами місцевого

самоврядування рішень щодо тих чи інших галузей діяльності, то певні політичні приналежності можуть сприяти політичній заангажованості та упередженості у діяльності префекта.

Проаналізуємо досвід Франції та Польщі у процесі провадження реформи децентралізації.

У Франції устрій сильної ієрархічності та централізованості державної влади формував владні відносини між ланками влади аж до 1982 року. Проте законодавча основа, для формування нового місцевого рівня влади, із значно розширенішими повноваженнями, була закріплена в Конституції Франції від 23 липня 1958 року [3], в якій передбачалось, що адміністративно-територіальні муніципальні органи влади, можуть і повинні приймати рішення відповідно до тих повноважень, які вони можуть реалізувати для найшвидшого і якісного вирішення цілей і завдань, які є першочерговими для забезпечення стабільного розвитку та діяльності певної території, та реалізація яких найкращим чином відбувається на їх рівні.

Однак реалізацію на державному рівні, конституційно закріпленої реформи вдалось розпочати лише у 1982 році.

В законодавстві зазначалось що, комуни, департаменти та регіони стають вільно керованими та підпорядкованими виборчими органами – радами. Закони, також, чітко визначали розподіл обов'язків та сфери впливу до відповідної компетенції між відповідними гілками влади, а також розподіл та перерозподіл фінансів та їх використання у відповідності для розвитку чи фінансування тих галузей діяльності де це найбільш необхідно. Також визначались організаційна структура регіонів, нормативно правові гарантії, які відводились апарату та структурним підрозділам територіальних громад, спосіб обрання та звільнення з посади керівних ланок, забезпечення участі громадян у місцевому самоврядуванні та безпосередній контроль за публічністю та прозорістю їх діяльності, а також форми та механізми взаємодії між комунами, департаментами та регіонами.

7 січня 1983 року та 22 червня 1983 року було прийнято ряд нових законодавчих актів, які розпочали новий етап реформування, в ході якого відбувся повний комплексний перерозподіл зобов'язань між державними органами влади та місцевим самоврядуванням, на користь останніх. Пакетом цих законів, невдовзі, було сформовано Адміністративний кодекс Франції [3], який є основним законодавчим забезпеченням місцевого самоврядування французьких комун.

Досвід Польщі в реформуванні державного управління почався набагато пізніше, а саме після відновлення нею незалежності та демократії. Тодішній уряд Тадеуша Мазовецького, одразу після призначення взявся за реформування системи публічного адміністрування. Реформа мала поширюватись не лише на організації влади місцевого самоврядування, а більшою мірою на систему центральних органів виконавчої влади. Реформа децентралізації проводилась в два етапи.

Як і у Франції реформування відбувалось із прийняття законодавчої бази, яка б могла на конституційному рівні закріпити дану реформу. Так у 1990 році був прийнятий один з основних законів – закон «Про гмінне самоврядування» [4], який визначав передачу

Порівняльна таблиця повноважень українського префекта польського воєводи та французького префекта

Органи влади Вид повноважень	Український префект	Польський воєвода	Французький префект
Характеристика діяльності	Державний службовець, якого призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України	Представник Ради міністрів, який призначається та звільняється з посади головою Ради Міністрів, за поданням міністра до компетенції, якого входить питання публічної адміністрації	Представник держави в департаменті, що призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні уряду. Кандидати на посаду представляються Прем'єр-Міністром та міністром внутрішніх справ
Повноваження на місцях	Здійснення нагляду за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування; координація діяльності територіальних органів центральної виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними законодавства; забезпечення виконання державних програм; спрямування та організація діяльності органів виконавчої влади на місцях та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану або надзвичайного стану.	Пристосування до місцевих умов цілей політики Ради міністрів, координація та контроль за виконанням завдань що випливають з неї; забезпечення координації всіх органів державної влади та місцевого самоврядування, а також керівництво їх діяльністю в сфері запобігання загрози життю, здоров'ю, майну, навколишньому середовищу та безпеці держави; виконання та координація завдань в сфері оборони та безпеки, а також кризового управління.	Нагляд за виконанням законодавства уряду; забезпечення підтримки громадського порядку; здійснення адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та передача на розгляд адміністративному суду незаконних рішень територіальних громад; розпорядження всіма державними видатками в департаменті, а також відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном; керування роботою всіх місцевих служб центральних органів виконавчої влади та їх посередництвом з профільними міністерствами.
Повноваження щодо нагляду за органами місцевого самоврядування	Зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх неконституційності;	Органи місцевого самоврядування протягом 7 днів зобов'язані подати воєводі рішення відповідної ради або сеймику. Якщо рішення суперечить законодавству, воно вважається недійсним в цілому або в частині, про що орган нагляду не пізніше, ніж через 30 днів з дня отримання, повідомляє відповідний орган місцевого самоврядування, який має право оскаржити відповідне рішення. Якщо протягом 30-ти днів рішення про відповідний акт не прийнято, воно вважається відповідним законодавству.	Ради передають всі рішення префектам і тільки після його перевірки та оприлюднення ним, воно вважається чинним. У разі його невідповідності, рішення про скасування приймає суд, до якого префект може звернутись протягом 2-ох місяців у разі вияву невідповідностей.
Рішення про розпуск ОМС	У разі ухвалення місцевими радами акту, що порушує Конституцію України, територіальну цілісність та суверенітет або становить загрозу національній безпеці, Президент зупиняє дію акту та призупиняє діяльність ради, звертається до Конституційного суду та призначає тимчасового уповноваженого.	В разі грубого порушення Конституції чи законів Польщі, за пропозицією голови уряду парламент може розпустити представницький орган.	У разі неспроможності місцевого самоврядування забезпечити належне управління комуною, президент може на засіданні уряду ухвалити указ про його розпуск.

основного кола адміністративних та публічних повноважень передавався на рівень органів місцевого самоврядування, тобто громадам.

Наступний етап реформи розпочався з прийняття в 1998-му законів «Про повітове самоврядування» та «Про самоврядування воєводств» [4], за допомогою, якого на законодавчому рівні було затверджено проведення адміністративно-територіальної реформи в результаті, якої реформувались старі та утворились нові адміністративно-територіальні одиниці, такі як повіти та воєводства.

Однак, мушу зауважити, що перший етап реформування тривав аж 8 років, що також може свідчити про неготовність тодішнього місцевого самоврядування відразу взяти на себе розширене коло повноважень. Власне український сценарій впровадження першого етапу реформи також вимагав значних часових затрат від 2014 і аж до жовтневих виборів 2020 року.

Отже, прийняттям вищевказаних законів в Конституції Польщі було закріплено основні законодавчі положення, які визначили статус та повноваження органів місцевого самоврядування, а також утвердили державний устрій Польщі як децентралізовану публічну державу. Саме такий устрій гарантує участь органів місцевого самоврядування у здійсненні державної влади, а набуття суттєвої частини публічних повноважень які громади визначають на власний розсуд відповідно до потреб та під власну відповідальність, та маю абсолютну більшість повноважень у своєму розпорядженні.

Проте для забезпечення належного здійснення делегованих державою функцій та повноважень місцевого самоврядування законом також встановлюється поняття про обов'язковість формування системи контрольно-наглядових органів за діяльністю місцевого самоврядування в межах їх повноважень. Таким органом нагляду за належним функціонуванням органів самоврядування у Польщі є Голова Ради Міністрів та воєводи, а з питань які регулюють фінансове забезпечення є регіональні рахункові палати. Про відповідний адміністративний нагляд та контроль зазначається і в Конституції Франції, яка таким органом нагляду визначає префекта, що є представником державної влади на місцях.

Французька Конституція закріплює положення про те, що в адміністративно-територіальних утвореннях республіки на представника держави, який представляє кожного з членів уряду, покладається забезпечення національних інтересів, адміністративного контролю та дотримання законів [3].

Отже, основними контрольно-наглядовими органами держави на місцях у Польщі та Франції є воєводи та префекти відповідно.

Компетенція та засади функціонування воєвод визначені Законом Польщі «Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві», де вказується, що воєвода є представником Ради міністрів у воєводстві та органом нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з точки зору законності [4].

Оскільки воєвода є місцевим органом виконавчої влади, рішення про його призначення чи звільнення приймає Голова Ради Міністрів за поданням міністра, якому належать повноваження питань публічної адміністрації.

Голова Ради Міністрів Польщі контролює діяльність воєвод, періодично надає оцінку діяльності та

належного здійснення наданих йому повноважень, а також отримує звітування від префекта про його діяльність.

Міністр, якому належать повноваження з питань публічної адміністрації, наглядає за здійсненням повноважень воєводи згідно певних критеріїв відповідності його діяльності з чинним законодавством, а також перевіряє виконання ним відповідних повноважень згідно сумлінності та господарності воєводи. А Голова Ради Міністрів наглядає виключно лише за здійснення діяльності воєводи відповідно до політики Ради Міністрів.

Адже, як представник Ради Міністрів на місцях, воєвода забезпечує виконання певного переліку завдань, зокрема:

- відповідно до умов місцевого самоврядування адаптує цільові напрямки політики Ради Міністрів, та безпосередньо координує та контролює виконання її завдань, для забезпечення сталого розвитку території;
- координує взаємодію усіх гілок місцевої та виконавчої влади, які забезпечують діяльність воєводства, та відповідно контролює керівним процесом у галузях, які забезпечують необхідні для стабільного існування територій та громадян, зокрема цивільна безпека, медичне забезпечення, майнові права, а також запобігання загрозам навколишньому середовищу, державної безпеки та підтримці правоохоронними і муніципальними органами громадського порядку та інші важливі критерії, які є першочерговими в забезпеченні діяльності повітів, воєводств та громад;
- забезпечує обороноздатність країни та забезпечення антикризового управління, що закріплюється відповідним законодавством.

Схожі повноваження здійснює французький префект, який має повноваження представника державної влади в департаменті та призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. На засіданні уряду майбутні префекти призначаються та звільняються прем'єром та міністром внутрішніх справ. Французький префект відповідно представляє на місці делеговані повноваження кожного з міністрів, а також здійснює управління відповідними структурним підрозділами державного спрямування в департаменті. До його компетенції входить забезпечення національних інтересів громадян, нагляд за дотриманням законів, забезпечення громадського правопорядку та визначеного законом права на відомчий контроль.

Основними повноваженнями французького префекта є:

- нагляд за виконанням законодавства Уряду та окремих профільних міністрів;
- забезпечення підтримки охорони громадського правопорядку;
- здійснення нагляду та контролю за діяльністю департаменту та підпорядкованих йому комун (органів місцевого самоврядування), зокрема за прийняттям ними відповідних рішень та відповідне звернення до адміністративного суду, якщо ним вражається таке рішення незаконним або таким що не відповідає чинному законодавству;
- представництво державних органів влади у сфері забезпечення відповідного розгляду вико-

нання всіх нормативно-правових актів, які мають відповідну юридичну силу на рівні департаменту, підпис важливих документів від імені держави та відповідальність за них, а також виступає державним представником в органах правосуддя;

- – координує розпорядження державними видатками у відповідному департаменті, а також контролює управління нерухомістю та іншим майном, що належить державі;
- – забезпечує безперебійну роботу структурних підрозділів державних служб центральних органів виконавчої влади та координує взаємозв'язок їх з центральними міністерствами.

Але невідконтрольними французькому префекту залишаються функціонування периферійних служб міністерств оборони, фінансів, освіти, юстиції, а також інспекція праці.

Оскільки французький префект та польський воевода, є представниками уряду, вони зобов'язані перед ним звітуватися про поточний стан підконтрольних їм територій, та відповідно провадити політику чинного уряду, доносити її до органів місцевого самоврядування, та забезпечувати сприяння їм у реалізації цієї політики.

В основу діяльності префекта покладене подвійне завдання: представництво уряду на місцевому рівні виконавчої влади, та взаємно-пропорційне представництво законних інтересів місцевого самоврядування перед урядом. При цьому префект є аполітизованою особою та перш за все державним службовцем. Тому він має володіти інформацією та бути компетентним у всіх сферах, відповідальність за які покладено на нього, об'єктивно оцінювати діяльність та рішення органів місцевого самоврядування враховуючи його особливості та залишатись при цьому нейтральним до будь-яких провокацій як зі сторони вищих керівних органів, так і органів місцевого самоврядування.

Інститут префектів в першу чергу покликаний забезпечити нагляд за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування у здійсненні делегованих їм державою повноважень. Відповідно до цього польське законодавство передбачило закріплення чіткої регламентації наглядових повноважень за органами місцевого самоврядування та відповідність їх залежно від повноважень окремих служб та муніципалітетів. Ті ж повноваження, які були в органів місцевого самоврядування до їх перетворення, укрупнення, та надання ширшого кола повноважень, контролюються префектами лише на їх відповідність чинному законодавству, механізмами, які чітко визначені та передбачені законодавством.

У свою чергу контроль та нагляд за тими повноваженнями, які були делегованими вищими органами, визначає фактичний стану у підконтрольних сферах діяльності, повноваженнями муніципальних органів та передбачає здійснення комплексної оцінки їх діяльності за такими критеріями як законність, господарність та сумлінність діяльності відповідних органів.

Наприклад, органи місцевого самоврядування протягом 7 днів зобов'язані подати польському воеводі певне рішення відповідної ради та надати регіональному підрозділу рахункової палати рішення, нагляд за здійснення якого входить в її компетенцію. Якщо таке є невідповідним законодавству або суперечить

йому, приймається висновок про його невідповідність та вважається недійсним в цілому або в частині, про що орган нагляду повідомляє відповідну раду яка прийняла таке рішення не пізніше, ніж через 30 днів з дня отримання. Та на відміну від повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, Польські місцеві ради рішення, яких визнається недійсним, можуть протягом 30 днів подати скаргу до адміністративного суду, для перевірки достовірності та аргументованості рішення про невідповідність акту. Адміністративний суд протягом місяця зобов'язаний її розглянути та винести відповідне рішення, та якщо невідповідність такого рішення місцевого самоврядування є несуттєвою суд може не визнати недійсності рішення, а внести пояснення про те що дане рішення видано з частковим порушенням права.

Якщо ж протягом 30 днів з дня прийняття місцевим органами рішення перевірка муніципальних органів, воеводи чи рахункової палати на відповідність усім критеріям та вимогам закону, рішення не визнали недійсним, воно вважається відповідним чинному законодавству та вступає в дію.

До повноважень французького префекта також входить перевірка нормативно-правових актів на предмет їх законності, але в разі неконституційності відповідного акту місцевого самоврядування чи іншого муніципального органу Франції, лише до компетентності адміністративного суду належить рішення про його скасування. При підозрі префекта на невідповідність певного рішення законам та Конституції він терміново зупинення дію та виконання даного рішення до остаточного розгляду його судом. Якщо відповідне рішення належить до таких які можуть загрожувати цілісності та суверенітету держави префект може зупинити не лише дію рішення, але й діяльність певного органу самоврядування, який видав даний акт, на термін не більше місяця. Обґрунтовується рішення про призупинення діяльності певної рад підтверджується постановою, та невідкладно повідомляється міністр внутрішніх справ.

Також польське та французьке законодавство містить певні норми контролю застосування, яких відбувається у дуже крайніх та непередбачуваних випадках. Такою нормою є повноваження щодо можливості розпуску певних органів місцевого самоврядування, якщо ними грубо порушується Конституція та закони або відповідна рада є нездатною забезпечити управління підконтрольною їй комуною (найнижчим рівнем самоврядування) за висновком французького префекта. Про можливість розпуску певної ради, в разі грубого порушення Конституції чи законів, польський воевода має повідомити Голову Ради Міністрів та Сейм, і лише останній може прийняти аргументоване рішення про розпуск відповідного органу місцевого самоврядування.

До обрання нових органів місцевого самоврядування та налагодження системи їх цілісного та безперебійного функціонування їх повноваження виконує воевода або відповідний префект. Не пізніше ніж за два місяці з часу розпуску попереднього органу місцевого самоврядування мають бути проведені вибори та обрані нові органи влади на місці.

Висновки та пропозиції. Отже, після порівняння законодавчих норм, які закріплюють діяльність органів

виконавчої влади місцевого рівня Польщі та Франції, можна зробити висновок що, основні норми здійснення їх діяльності та відповідних повноважень на місцевому рівні виконавчих органів влади, закладені в проекті змін до Конституції України та відповідному до нього законопроекті «Про префекта» [2] в більшій мірі відповідають європейській практиці провадження діяльності представників виконавчої влади на місцях, але в певних статтях містять зовсім інше трактування наданих їм повноважень.

Так наприклад, відповідно до законопроекту «Про префекта» [2], в органів місцевого самоврядування забирається право на оскарження рішення префекта про законність прийнятих ними актів, коли польські гміни та французькі комуни його мають.

Висновки

Досвід децентралізації системи публічного управління та виконавчої влади у Франції, є наслідком еволюційних процесів в країні та змін адміністративного урядування Польщі в процесі отримання незалежності мають важливе значення для України, адже вони відображають необхідність в реформування системи органів виконавчої влади на місцевому рівні. Проаналізувавши цей досвід можна зробити висновки, що в основу концепції української реформи децентралізації взято за основу саме європейські механізми реформування, де першочерговим завданням є конституційна реформа. За основу береться чітке визначення основних засад діяльності виконавчої влади на основі чіткого розмежування та перерозподілу повноважень між рівнями влади, а також забезпечення контролю за їх належним виконанням, дотриманням законодавства та їх діяльності в межах цього законодавства з метою надання державних громадянам на тому рівні, на якому вони є найбільш потрібними та доступними. Саме тому запровадження інституту префекта є необхідністю за принципом субсидіарності, що передбачається Європейською хартією місцевого самоврядування [5]. Також, проаналізувавши повноваження надані українському префекту та його закордонним колегам наведених у Таблиці 1 можна зробити висновки що ті повноваження які мають префект Франції та воєвода Польща є значно ширшими та більш розгорнутим ніж запропоновані в українському варіанті реформи. Проте така відмінність може мати як плюси – зменшення свавілля та безчинства український чиновників, так і мінуси – недостатність контролю що може привести до федеративних утворень в межах однієї держави.

Тому саме від прийняття закону про префекта, який повинен деталізувати та чітко прописати повноваження префектів згідно конституції, залежатиме подальший хід та успішне завершення в Україні реформи децентралізації.

Література.

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проекту Закону України № 2217а від 01.07.2015 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
2. Про префектів: Проекту Закону України від 16.11.2015 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf>
3. Конституція Франції. URL: <http://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1-13.pdf>

4. Конституція Польщі. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf

5. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

6. І. Беззуб, М. Пітцик, О. Сушинський. Введення інституту префектів в Україні: користь чи загроза для місцевого самоврядування. Центр досліджень соціальних комунікацій. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2148:vvedennya-institutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350

7. Р. Науменко, В. Рильська. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902>

8. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ (за матеріалами Миколаївського національного університету ім. В. О. Сухомлинського, 2016 рік). URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240->

9. Унітарна держава. Юридичний портал. URL: http://opravovedenii.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=15:unitamaderzhava&catid=2&Itemid=5

References.

1. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady): Proektu Zakonu Ukrainy № 2217a vid 01.07.2015 roku. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
2. Pro prefektiv: Proektu Zakonu Ukrainy vid 16.11.2015 r. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf>
3. Konstytutsiia Frantsii. URL: <http://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1-13.pdf>
4. Konstytutsiia Polshchi. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf
5. Ievropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: ratyfikovana Zakonom Ukrainy № 452/97-VR vid 15.07.1997 r. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. I. Bezzub, M. Pittsyk, O. Sushynskiyi. Vvedennia instytutu prefektiv v Ukraini: koryst chy zahroza dlia mistsevoho samovriaduvannia. Tsentr doslidzhen sotsialnykh komunikatsii. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2148:vvedennya-institutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350
7. R. Naumenko, V. Rylska. Perspektyvy vykorystannia yevropeiskoho dosvidu pry vprovadzhenni suchasnoi modeli detsentralizatsii vlady v Ukraini. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902>
8. Zarubizhnyi dosvid provedennia detsentralizatsiinykh reform (za materialamy Mykolaiivskoho natsionalnogo universytetu im. V. O. Sukhomlynskoho, 2016 rik). URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240->
9. Unitarna derzhava. Yurydychnyi portal. URL: http://opravovedenii.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=15:unitamaderzhava&catid=2&Itemid=5