

УДК 352(44)

ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ФРАНЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Фелонюк Т.А.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті проаналізовано сутність поняття «модель місцевого самоврядування», співвідношення категорій «модель» та «система» місцевого самоврядування, здійснено характеристику існуючої системи органів місцевого самоврядування у Французькій Республіці. На підставі досвіду врядування, здобутого Францією, запропоновано основні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: континентальна модель, адміністративно-територіальна одиниця, регіон, департамент, комуна, децентралізація.

Постановка проблеми. Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. Він закріплений Європейською Хартією місцевого самоврядування, Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування та іншими міжнародними документами. Кожна Європейська країна на підставі свого історичного, соціального, культурного, економічного розвитку створила власну модель місцевого самоврядування із самобутнім механізмом формування органів управління місцевими справами. Рада Європи виробила певні стандарти щодо організації й управління на місцях, що стало об'єднуючим чинником стосовно європейської моделі місцевого самоврядування. Приєднавшись до Європейської Хартії, кожна держава зобов'язалась дотримуватись загальноєвропейських стандартів, але при цьому має право сформувати національну модель самоврядування на основі власних потреб і традицій.

Однією з таких Європейських країн є Французька Республіка, яка сформувала дієздатну та ефективну модель місцевого самоврядування, накопичила правову базу з цих питань. Такий досвід є вкрай важливим для його аналізу на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні, коли в процесі реформ вибудовується нова модель місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти цієї проблеми були предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених: П.М. Любченка [1], О.В. Батанова й В.М. Кампо [2], А.Ф. Ткачука [3], В.С. Чіркїна [4], М.О. Смельянова [5], В.І. Фадєєва [6], О.В. Антонова [7] та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження моделі місцевого самоврядування Французької Республіки на сьогодні є актуальним як з теоретичної так і з практичної точок зору. Значущість дослідження обумовлена тим, що на сьогодні спостерігається активний процес децентралізації державної влади в посттоталітарному світі. Ступінь ефективності діяльності місцевого самоврядування виступає одним із визначальних критеріїв демократичності політичної системи. Уже є багато досліджень порівняльного характеру моделей місцевого самоврядування Франції. Однак здебільшого вони зводяться до аналізу трансформації органів самоврядування в посттоталітарний період або загального опису без суттєвого порівняльно-правового аналізу.

Метою даної статті є аналіз сутності поняття «модель місцевого самоврядування», співвідношення категорій «модель» та «система» місцевого самоврядування, а також дослідження особливостей організації діяльності органів муніципальної влади у Франції та можливості застосування її позитивного досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи муніципальні системи зарубіжних країн, можна дійти висновку, що у світі існує чимало їх різних моделей. Вони суттєво відрізняються одна від одної щодо принципів формування органів місцевого самоврядування, характеру взаємин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, форм взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядчих органів у системі місцевого самоврядування.

З теоретичної точки зору модель (фр. *modèle*, від лат. *modulus* – «міра, аналог, зразок») – це система взаємопов'язаних елементів, дослідження яких слугує засобом для отримання інформації про іншу систему чи підсистему, це спрощене уявлення реального об'єкта та/або процесів, які в ньому відбуваються.

У науковій літературі сформульовано чимало підходів до визначення моделей місцевого самоврядування. Так, В.Г. Шустов визначає таку модель як «систему взаємозв'язків між суб'єктами місцевого самоврядування, між органами місцевої та державної влади, їх взаємодії з демократичними інститутами, самостійності та відповідальності всіх цих суб'єктів у загальній системі публічної влади» [8, с. 256]. У свою чергу, І.І. Овчинников визначає моделі місцевого самоврядування як його форми, «що претендують на видове виокремлення, виявляють свою специфіку, відмінність від інших форм комплексом сутнісних, функціональних, організаційно-структурних, матеріально-фінансових та інших характеристик» [9, с. 67]. Натомість І.С. Щебетун під моделлю місцевого самоврядування розуміє «форму організації місцевої влади, що втілює в собі усі найбільш істотні характеристики різних муніципальних систем і виступає в якості їх типового представника» [10, с. 72].

Неоднорідність критеріїв оцінки породжує різноманітні класифікації моделей місцевого самоврядування. Світова практика дає величезну різноманітність організаційних і політичних рішень в сфері місцевого врядування. При цьому доволі часто моделі місцевого самоврядування ототожнюють з його системами.

Так, колектив авторів під керівництвом А.Б. Страшуна виокремлює тільки дві основні системи демократичної організації влади на місцях – англо-американську і європейську. У свою чергу, І.Д. Саначев, говорячи, фактично, про ті ж самі організаційно-правові феномени, називає їх «моделями місцевого самоврядування» [11, с. 180] – відповідно англосаксонською і континентальною.

В. Корицька вважає, що в Європі були сформовані дві основні моделі місцевого самоврядування, які в тому або іншому поєднанні розповсюдились по всьому світу – англосакська і континентальна [12].

Однак, перш ніж перейти до характеристики названих моделей, на наш погляд необхідно проаналізувати категорії «модель місцевого самоврядування» та «система місцевого самоврядування», які часто вживаються як синоніми. Їх варто розмежовувати.

Під системою місцевого самоврядування слід розуміти зовнішній прояв системно-структурної організації муніципальної влади, який становить найбільш істотні її юридичні характеристики. Інакше кажучи, система місцевого самоврядування за особливостями системно-структурної побудови заслуговує на родові виокремлення. Класифікація систем місцевого самоврядування в зарубіжних країнах має базуватися на особливостях системи органів місцевого самоврядування, порядку їх формування й характеру взаємовідносин цих органів між собою та з органами інших владних підсистем. Моделі ж місцевого самоврядування слід розглядати у межах відповідної системи, як її конкретні різновиди. Іншими словами, моделі місцевого самоврядування різняться своїми видовими характеристиками в межах відповідної системи. Вважаємо, що такий підхід досяить органічно поєднує загальне розуміння моделі зі специфікою предмету муніципального права, формує адекватне уявлення про цей феномен і є досить зручним для юридичної науки.

Англосакська модель поширена переважно в країнах з одноімменною правовою системою: Великобританії, США, Канаді, Індії, Австралії, Новій Зеландії та ін. Основний принцип цієї системи «діяти самостійно в межах наданих повноважень». Виборні органи місцевого самоврядування в межах закону, звичаю, практики, що склалася, судового прецеденту самостійно і під свою відповідальність вирішують питання, не віднесені до компетенції держави. Державне регулювання може здійснюватися в непрямій формі, наприклад, за рахунок ухвалення стандартних законів, які органи місцевого самоврядування можуть вводити на своїй території зі змінами. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у формі судового контролю. Засобами ж впливу виступають державні дотації.

Континентальна модель поширена в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія) і в більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки. Цій моделі притаманні такі основні риси: по-перше, поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня), виборності і призначення; певна ієрархія системи управління, у якій місцеве самоврядування є нижчестоящою ланкою в порівнянні з вищестоящою

державною; по-друге, обмежена автономія місцевого самоврядування; наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.

Розглядаючи досвід організації місцевої влади у країнах континентального права, можна стверджувати, що ця модель припускає певне обмеження місцевого самоврядування і забезпечує велику підконтрольність і централізацію системи управління, «французьке місцеве управління ... завжди характеризувалося твердою ієрархією і підпорядкованістю центральної влади» [13, с. 101].

Тож, для розуміння того, які саме структурні елементи та позитивні напрацювання місцевого самоврядування Франції увібрала в себе українська модель, зупинимось на її характеристиці.

Система місцевих органів у Франції ґрунтується на адміністративно-територіальному поділі, який у 80-ті роки минулого століття був радикально реформований за допомогою прийняття законів про децентралізацію.

Складовими частинами адміністративно-територіальної структури Франції є (знизу доверху): комуна, кантон, округ, департамент і регіон. При цьому кантон і округ не мають виборних органів управління та самоврядування, а є територіями, в межах яких діють деякі спеціальні адміністративні органи. Округами управляє супрефект, який призначається зверху. Кантони являють собою історико-географічні одиниці та використовуються як виборчі округи для виборів до ради департаментів.

Територіальними самоврядними колективами Франції, що мають виборні органи самоврядування, є регіони, департаменти та комуни.

Традиційно основною одиницею адміністративно-територіального поділу Франції є департамент. З 1965 р. на території метрополії їх нараховується 96, включаючи Париж. Для вирішення сучасних економічних і соціальних проблем департамент виявився неефективною малопотужною одиницею, що зумовило прийняття 2 березня 1982 р. Закону про децентралізацію, згідно з яким метрополія була поділена на 22 регіони (області), що охоплюють кілька департаментів (від 3 до 5) [14]. Регіон став основною територіальною одиницею, у рамках якої здійснюються найважливіші економічні і соціальні програми розвитку. Регіони мають власний бюджет, розробляють власні плани економічного та соціального розвитку, а також облаштованості території і розвитку інфраструктури.

Головним представницьким органом регіону є регіональна рада, члени якої обираються шляхом загальних і прямих виборів у пропорційній виборчій системі. Рада обирає голову, який одночасно виступає виконавчою владою регіону. Повноваження голови досить великі: він готує проекти рішень регіональної ради в тому числі і проект бюджету регіону, скликає раду і головує на її засіданнях, виконує прийняті радою рішення, є розпорядником фінансових ресурсів регіону, керує роботою регіональних служб і є адміністративним головою всього персоналу адміністративних органів регіону, призначає на посади працівників адмінслужб регіону і накладає адміністративні стягнення.

Контроль за законністю рішень регіональної ради здійснює регіональний префект. Рішення

регіональної ради, до вступу їх в законну силу обов'язково подаються комісару республіки. В разі коли він вважає таке рішення незаконним по формі чи по суті, то передає його на розгляд адміністративного суду, який і приймає рішення по суті, тобто або визнає його незаконним, чи навпаки, приймає постанову про законність рішення регіональної ради.

Регіональний префект також здійснює контроль за законністю рішень голови регіональної ради. Найбільш важливі рішення голови (передусім це рішення нормативного характеру) мусять передаватись префекту ще до вступу їх в силу.

Регіональний префект, залишаючись префектом головного департаменту округу поєднує в собі функцію представника держави в регіоні та представника держави у департаменті. Він безпосередньо представляє в регіоні президента та французький уряд. Цим він уособлює в собі повноважного представника всіх центральних органів державної виконавчої влади.

Регіональний префект має не тільки контрольні чи представницькі повноваження, а й достатньо компетенції для вирішення питань соціально-економічного розвитку та облаштування території всього регіону. Він здійснює державну політику на цьому рівні та відіграє основну роль в плануванні розвитку регіону і розподілу державних інвестицій, що надаються регіону державою, або в яких є державна частка.

Дуже важливим і позитивним моментом в організації життя регіону є можливість договірного (узгодженого) розподілу підпорядкованих служб між головою регіональної ради та префектом. Це дозволяє уникати дублювання в роботі і зменшує вірогідність виникнення суперечностей між префектом і головою ради.

Оскільки префект є представником усіх міністрів у регіоні, він має значні повноваження щодо безпосереднього керівництва місцевими службами центральних міністерств і відомств.

Так префект може наділятися повноваженнями, які б міністри хотіли передати органам, що представляють центральну державну адміністрацію на регіональному рівні. За рахунок цього префект є в принципі єдиним органом адміністративної влади в регіоні, який може приймати рішення від імені держави.

Департамент у Франції є другим рівнем адміністративно-територіального устрою на якому паралельно працюють два органи влади: генеральна рада, як орган самоврядування та префект, як орган державної влади. Генеральна рада із свого складу обирає голову ради, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту. За загальним принципом в компетенцію Генеральної ради входить право вирішувати всі питання, що належать до компетенції департаменту і не входять до компетенції інших органів департаменту, наприклад: надання соціальної допомоги, опіка над недієздатними, охорона прав дітей й материнства, утримання доріг місцевого значення, організацію транспортного забезпечення школярів, підтримка функціонування коледжів і початкових шкіл тощо [15].

Що стосується голови Регіональної ради, то він готує і проводить наради генеральної ради, є розпорядником видатків департаменту і робить роз-

порядження щодо одержання департаментських доходів, є керівником служб департаменту, може, під своїм наглядом та своєю відповідальністю, надавати право підпису щодо будь-якого питання відповідальним особам вищезгаданих служб.

Так само, як у регіоні, в департаменті наявна посада представника уряду в особі префекта. Представник держави у департаменті призначається Указом Президента схваленим на засіданні Ради Міністрів. Він керує роботою всіх місцевих посадових осіб, відділень, управлінь і агентств, що представляють центральний уряд. На префекта департаменту покладено здійснення нагляду за законністю дій і рішень виборчих органів і посадових осіб департаменту. І саме тільки префект має право висловлюватись від імені держави перед генеральною радою.

Низовою адміністративно-територіальною одиницею є комуна (община) – самоврядний колектив, що володіє порівняно широкими повноваженнями. Великі міста мають статус общин, але з ще ширшими повноваженнями. Важливими юридичними чинниками, що відбивають сутність комуни є: назва, територія, чисельність населення. Саме ці елементи ідентифікують комуну, як окрему, базову ланку місцевого самоврядування у Франції.

Як зазначає О.В. Болотіна [16] та інші вчені система організації влади в територіальних одиницях Франції побудована за континентальною моделлю, яка характеризується поєднанням в органах на місцях функцій місцевого самоврядування та функцій державної влади.

Представницькими органами муніципального управління в комунах є муніципальні ради, які складаються з депутатів, що обираються населенням. Муніципальна рада приймає бюджет, встановлює місцеві податки, розпоряджається майном комуни, приймає програми розвитку комуни, займається ринком, місцевими дорогами і вирішує багато інших питань місцевого значення.

Очолює муніципальну раду мер, який обирається депутатами і водночас є керівником виконавчого органу – мерії. Оскільки в комунах немає представників центральної влади, мер за своєю посадою вважається представником державної влади в комуні, реалізуючи таким чином іберійську модель муніципального управління. До кола його функцій, як представника держави, належить реєстрація актів громадянського стану, вжиття заходів щодо пошуку і покарання правопорушників, які скоїли злочин чи розшукуються на території комуни, складення протоколів про правопорушення, забезпечення обнародування законів та інших нормативних актів держави, контроль за їх виконанням, видання різних свідоцтв та ліцензій тощо.

Як представник комуни, до повноважень мера належить: представляти інтереси комуни у відносинах з іншими органами публічної влади та громадськими організаціями, укладати угоди і договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал, накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців, видавати дозволи на будівництво тощо.

Значна самостійність комун і відсутність посадових осіб, які призначаються урядом, певною мірою врівноважується жорстким адміністративним

контролем з боку уряду через префектів регіонів і департаментів, які мають право припиняти виконання незаконних рішень муніципальних рад.

Важливою особливістю є те, що держава контролює і забезпечує здатність приймати рішення муніципальною радою. Так, якщо рада не спроможна прийняти відповідне рішення через внутрішні розбіжності, то вона може бути розпущена декретом президента Франції, прийнятим на засіданні Ради міністрів Франції. Після цього префект призначає в комуна делегацію представників, які тимчасово мають право приймати лише адміністративні акти та протягом двох місяців оголошує нові вибори [17].

Висновки. Аналіз української моделі місцевого самоврядування, дозволяє констатувати, що на сучасному етапі розвитку України розрізняють два самостійних, встановлених Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», рівні формування органів місцевого самоврядування – базовий та регіональний. Вони характеризуються певними суттєвими відмінностями у правовому статусі: сільські, селищні, міські ради представляють інтереси відповідних територіальних громад та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування; районні та обласні ради представляють спільні інтереси всієї сукупності територіальних громад (сіл, селищ, міст) відповідної території.

Особливістю здійснення вітчизняного самоврядування є те, що на рівні районів та областей відсутні виконавчі органи відповідних рад. Всю повноту виконавчої влади на цих рівнях виконують місцеві державні адміністрації, які окрім власних повноважень виконують і повноваження делеговані обласними та районними радами. Вища посадова особа регіону – голова місцевої державної адміністрації, підпорядкований Президентові України.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування посідає сільський, селищний, міський

голова, який відповідно до ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села, селища, міста. Він обирається територіальною громадою і здійснює свої повноваження на постійній основі, очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень, є підзвітним, підконтрольним та відповідальним перед територіальною громадою і радою, а з питань здійснення виконавчих повноважень – перед відповідним виконавчим органом ради.

Аналізуючи вітчизняний досвід організації влади на місцях варто констатувати, що Україні на даному етапі суспільно-політичного розвитку необхідна така модель місцевого самоврядування, де місцевим органам влади буде характерне виконання загальних (універсальних) функцій, поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування, місцевих виконавчих органів, сформованих міським головою, який як голова виконавчого комітету буде поєднувати колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації. Державі необхідно зберегти за собою політичні функції, передавши на місця контроль за економічною, соціальною і культурною сферами. Саме таким чином Франція за декілька років перетворилася з держави з високим рівнем централізації влади на країну з розвинутою системою місцевого самоврядування і мінімальним втручанням держави в справи адміністративно-територіальних одиниць.

Окремо слід відмітити, що подальший розвиток України має бути спрямований на розбудову демократичної, правової держави та громадянського суспільства, повинен призвести до збільшення значення саме представницьких органів місцевого самоврядування найнижчої ланки, підвищення їх ролі у формуванні як місцевої так і регіональної політики.

Список література:

1. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х.: Право, 2009. – 540 с.
2. Батанов О. В., Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.: У 2 ч. / За заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. – К.: Знання України, 2006. – Ч. 1. / О. В. Батанов, В. М. Кампо. – 148 с.
3. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування Франції. На шляху до децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/analytics/local-government/979-28a-a5->
4. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1997. – 568 с.
5. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: международный опыт. – Тула, 1996. – 112 с.
6. Фадеев В.И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации // Региональное управление и местное самоуправление. – М., 1996. – С. 47-50.
7. Антонов А. В. Основные направления реформирования региональных и местных органов власти во Франции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.ru/publication/osnovnye_napravleniya_reformirovaniya_regionalnykh_mestnykh_organov_vlasti_vo_francii
8. Шустов В. Г. Основные модели местного самоуправления / В. Г. Шустов // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер.: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2011. – Вып. 2. – С. 256-264.
9. Овчинников И. И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: (системный анализ концепции и методологии правового регулирования): дис... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Овчинников Иван Иванович; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М., 2000.
10. Щебетун І. С. Модель місцевого самоврядування: поняття, взаємозв'язок з концепцією та системою місцевого самоврядування / І. С. Щебетун // Правничий часопис Донецького університету. – 2013. – № 1. – С. 67-74.
11. Саначев И. Д. Сравнительный анализ моделей местного самоуправления в России, США и Западной Европе: дис... докт. социол. наук: 22.00.08 / Саначев Игорь Дмитриевич. – Владивосток, 2006. – 342 с.
12. Корицька В. Характеристика та сутність основних моделей місцевого самоврядування: на прикладах розвинутих країн світу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/3/28.pdf>

13. Маклаков В. В. Реформы местного самоуправления во Французской Пятой Республике / В. В. Маклаков // Реформы местного самоуправления в странах западной Европы. – М.: Прогресс, 1993. – 284 с.
14. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
15. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України: Монографія / ПП «АУТДОР-ШАРК». Ужгород, 2015. – 126 с.
16. Болотина Е. В. Организационные основы французского муниципального управления: Монография / ГУАП. СПб., 2006. – 91 с.
17. Скороход О. П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/9/21.pdf>
18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Фелонюк Т.А.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕЛІ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕННЯ ФРАНЦІЇ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАЇНИ

Аннотация

В статье проанализированы сущность понятия «модель местного самоуправления», соотношение категорий «модель» и «система» местного самоуправления, дано характеристику существующей системы органов местного самоуправления во Французской Республике. На основании опыта управления, полученного Францией, предложены основные направления дальнейшего развития местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: континентальная модель, административно-территориальная единица, регион, департамент, коммуна, децентрализация.

Felonyuk T.A.

Yaroslav Mudryi National Law University

CHARACTERISTICS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT MODEL OF FRANCE: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Summary

In this article the essence of concept «the model of local self-government» and the relationship between categories «model» and «system» of local self-government were analyzed, the characteristic of the current system of local self-government in the French Republic was performed. Based on the experience of governance gained by France, the main directions of development of local self-government in Ukraine were proposed.

Keywords: continental model, administrative and territorial unit, region, department, commune, decentralization.