

УДК 342.25(44):342.25(477)

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ФРАНЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT OF FRANCE: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Грובה В.П.,
*доктор юридичних наук, доцент,
заступник начальника Сумської філії
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена висвітленню особливостей системи місцевого самоврядування Франції. Визначено й охарактеризовано органи місцевого самоврядування на рівні комун, департаментів і регіонів (округів). Акцентовано увагу на позитивному досвіді Франції в реформуванні органів місцевого самоврядування, визначено необхідність використання Україною відповідного досвіду під час проведення муніципальної реформи.

Ключові слова: Франція, місцеве самоврядування, комуни, департаменти, регіони, муніципальні ради, мер.

Статья посвящена рассмотрению особенностей системы местного самоуправления Франции. Определены и охарактеризованы органы местного самоуправления на уровне коммун, департаментов и регионов (округов). Акцентировано внимание на положительном опыте Франции в реформировании органов местного самоуправления, определена необходимость использования Украиной соответствующего опыта в проведении муниципальной реформы.

Ключевые слова: Франция, местное самоуправление, коммуны, департаменты, регионы, муниципальные советы, мэр.

The article is devoted to the peculiarities of local government in France. It identifies and describes local government level communes, departments and regions (districts). Author emphasis on the experience of France in the reform of local self-identified need for Ukraine relevant experience in the conduct of municipal reform.

Key words: France, local government, communes, departments, regions, municipal council, mayor.

Актуальність теми. Визначення нормативно-правового забезпечення адміністративно-територіальних одиниць, правового статусу місцевих органів влади, взаємодії територіальних органів між собою та з органами центральної влади завжди було й залишається важливим напрямом державної політики як України, так і зарубіжних держав. У сучасних умовах проблема адміністративно-територіального устрою є досить актуальною та потребує подальших пошуків, оскільки все більш проблемними стають взаємовідносини органів влади на місцях із центральним апаратом, усе частіше порушується питання децентралізації влади.

Адміністративно-територіальний устрій України має окремі спільні риси з адміністративно-територіальним устроєм Франції, але із суттєвими відмінностями в повноваженнях місцевих органів влади. Франція – одна з найбільш демократичних і

децентралізованих країн Європи з досить високим розвитком системи органів місцевого самоврядування. Характерними особливостями Франції є те, що в цій країні використані нові підходи до організації діяльності органів місцевого самоврядування, повноважень місцевих органів влади, автономності влади на місцях.

Проблемним питанням системи органів місцевого самоврядування як України, так і зарубіжних країн у своїх роботах приділяли увагу такі вітчизняні й закордонні вчені, як Т. Астапова, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Бакуменко, П. Ворона, С. Вобленко, Ю. Делія, В. Єремян, В. Колісник, Х. Кохалик, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, А. Лазор, І. Лазар, П. Любченко, О. Рудік, С. Серьогіна, В. Чиркін, І. Шелепницька та інші. На монографічному рівні місцеве самоврядування загалом, його окремі аспекти досліджувались у докторській дисертації

П. Любченка «Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект» (2008), кандидатських дисертацій Г. Чапали «Місцеве самоврядування в системі публічної влади» (2004), Т. Астапової «Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» (2010), В. Яцук «Організаційно-правові засади відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні» (2012) тощо. Проте в сучасних умовах розвитку суспільства важливим процесом є здійснення реформування органів місцевого самоврядування, а тому необхідним є дослідження діяльності таких органів у зарубіжних країнах з метою запозичення відповідного позитивного досвіду.

Метою статті є дослідження особливостей організації діяльності органів місцевого самоврядування у Франції та можливості застосування її позитивного досвіду в Україні. Для досягнення поставленої мети у статті необхідно вирішити такі завдання: визначити й охарактеризувати основні адміністративно-територіальні одиниці Франції та відповідні органи місцевого самоврядування, які в них функціонують, дослідити позитивний досвід Франції в цьому аспекті й виявити основні моменти, які можуть бути враховані в процесі вдосконалення системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Франція поступово переходила від політики централізації до децентралізації шляхом проведення широкого кола реформ, котрі, як зазначає Р. Агранофф, стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів і створення автономного регіонального рівня. В узагальненому вигляді адміністративна реформа у Франції полягала в ліквідації адміністративної та фінансової залежності; передаванні виборної влади від регіональних і департаментських префектів головам виборних рад; трансформації регіонів у повноправні місцеві органи влади, що обираються на загальних виборах [1, с. 475]. Отже, державна політика Франції була спрямована на відділення центральної влади від місцевої, покладення основних важелів управлінського впливу з питань вирішення регіональних справ саме на місцеві органи влади. Характеризуючи розвиток місцевого самоврядування, А. Ткачук також акцентує увагу на проведенні реформ у Франції 1982–1983 рр. Автор зазначає, що в цей період було прийнято пакет законодавчих актів про децентралізацію державної влади, за якими місцеве самоврядування вийшло на якісно новий рівень, хоча конституція країни має лише 4 статті, що стосуються місцевого самоврядування, а сама Франція є централізованою державою [2, с. 88–89].

У Конституції Франції досить мало говориться про місцеве самоврядування. Так, ст. 72 Конституції Франції визначено, що територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом і заморські колективи. Усі інші територіальні колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються вибор-

ними радами на умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів [3]. Правове регулювання місцевого самоврядування визначається Законом 82-213 «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів» від 02 березня 1982 р. Цей закон визначає межі повноважень муніципалітетів, відомств, регіонів і держави у сфері розподілу державних ресурсів і передаванні державних коштів місцевим органам влади. Законом визначаються місцеві органи влади, режим виборів і статус обраних представників, умови співпраці між муніципалітетами, округами й регіонами, а також рівень участі громадян у місцевому житті [4].

Розглянемо основні адміністративно-територіальні одиниці Франції та їхні органи. Основною територіальною одиницею вважається комуна, яка є єдиною адміністративно-територіальною одиницею, де немає окремого державно-владного органу. Повноваження комун випливають із основного закону 1984 р. [5, с. 78–79]. Комуни зазвичай характеризуються невеликими розмірами й кількістю населення. Так, наприклад, понад 90 відсотків комун мають менше ніж 2 000 чоловік населення. Проте зустрічаються й досить великі комуни із кількістю населення близько 500 000 чоловік.

Місцевими органами влади комуни є муніципальні ради, кількість яких прямо залежить від кількості населення в комунах. Ради обираються населенням і мають кількість від 9 до 109 членів. Муніципальні ради обираються на основі прямого, загального й таємного голосування. Виборцями можуть бути як громадяни комуни, так і іноземці та громадяни Європейського Союзу, котрі постійно проживають на території комуни. Щодо нас, то ми вважаємо, що норма статті, відповідно до якої виборцями можуть бути не тільки громадяни, а й іноземці, які постійно проживають на території, є досить важливою та має бути застосована в національному законодавстві. Оскільки особи, котрі постійно й безперервно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, мають право брати участь у виборах місцевих органів влади, так беручи участь у суспільному й державному житті регіону.

Розглядаючи вибори до муніципальних рад, В. Євдокімов зазначає про змішану систему виборів до муніципальних рад у комунах. Так, автор говорить про те, що у Франції застосування тієї чи іншої виборчої системи на місцевих виборах залежить від кількості жителів. Якщо кількість жителів у комунах менша ніж 3 500, то вибори відбуваються за мажоритарною системою у два тури, а саме: у першому – на основі абсолютної більшості, а в другому – для перемоги достатньо відносної більшості. У комунах із кількістю жителів 3 500 і більше застосовується мажоритарна система з елементами пропорційності, за якої вибори проводяться також у два тури. Обидві системи є результатом довготривалих розробок спеціалістів і переслідують дві основні мети: створення дієздатної ради (тобто ради, у якій є стійка

більшість, що належить до однієї партії або одного виборчого об'єднання); підтримка відповідного рівня демократії шляхом надання опозиції можливості бути присутньою в раді [6, с. 132]. На нашу думку, такий підхід до виборів муніципальної ради є досить важливим, оскільки простежується принцип демократії – можливості отримати місця в раді представникам усіх політичних сил та опозиції.

Наступним суб'єктом місцевої влади є мер. Рада обирає мера, який виконує подвійну роль – як представник держави і як голова виконавчого органу ради – муніципалітету. Вибори мера, а нерідко й ради, як вважає О. Яцунська, є справою політичного вибору й можуть істотно вплинути на видатки та інші рішення політичного характеру. Повноваження мера як представника комуни досить великі. Він представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами та організаціями, а також державою, має право укладати угоди й договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал, накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців, видавати дозволи на будівництво. Він також має повноваження, які необхідні для підтримання порядку в комуні [7, с. 63]. Ми вважаємо досить позитивним досвід Франції з приводу обрання мера саме радою. По-перше, рада є виборним органом, тобто населення комун уже безпосередньо голосують за тих, кого вони хочуть бачити як представників своїх інтересів; по-друге, обрання мера із представників ради значно зужує кількість кандидатів, що, у свою чергу, дає змогу краще визначити та охарактеризувати їх як ділові, так і особистісні якості; по-третє, це зменшує кількість витрат і часу на підготовку й проведення виборів мера комуни.

Середньою адміністративно-територіальною одиницею є департамент. Департамент – основне адміністративно-територіальне утворення Франції. Місцеве самоврядування в департаменті представлене генеральною радою та інститутом державної виконавчої влади в особі префекта. На департамент, як і на регіон, також покладено виконання функцій державного управління. Його очолює префект департаменту, повноваження, роль і функції якого аналогічні префекту регіону [8, с. 52]. Генеральна рада обирається строком на 6 років на основі вільних, загальних, прямих виборів за мажоритарною системою. Характеризуючи основні повноваження департаменту та генеральної ради, П. Ворона виділяє такі: 1) затвердження бюджету і звіту про його виконання; 2) визначення політики розвитку департаменту; 3) визначення ставок внутрішніх податків департаменту; 4) створення громадських служб департаменту й установлення загальних правил їх функціонування; 5) визначення штату працівників служб департаменту; 6) прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна); 7) надання на прохання визначених установ держави висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо [9].

Генеральна рада має на чолі голову генеральної ради, який обирається із членів ради та є розпорядни-

ком видатків департаменту, здійснює управління майном департаменту. Голова ради керує радою, скликає її на засідання, виконує рішення ради, представляє її у відносинах з іншими органами влади, здійснює призначення на департаментські посади, може делегувати частину своїх повноважень керівникам служб департаменту, накладати адміністративні стягнення й виконувати їхні адміністративні повноваження.

Іншою посадовою особою місцевого самоврядування Франції є префект, який є і представником держави в департаменті, й органом місцевого самоврядування в департаменті. Розглядаючи правовий статус перфекта, Ю. Ковбасюк і Л. Пустовойт характеризують його як першу за ієрархією посадову особу департаменту. Так, науковці визначають, що, виступаючи від імені держави, префект контролює дотримання національних інтересів, забезпечує здійснення в департаменті повноважень центральних державних органів, тримає уряд у курсі політичної ситуації в департаменті, несе відповідальність за управління майном, що належить державі. Префект утілює в життя урядову політику, здійснює нагляд за виконанням у департаменті нормативних актів центральної влади, для забезпечення порядку він має право приймати рішення щодо використання поліцейських сил. Якщо на території департаменту здійснюється суттєве правопорушення, що підриває національну безпеку, префект надає допомогу правоохоронним органам у пошуку винних і в цій ролі має право підписувати постанову про арешт, обшук тощо. У межах адміністративного контролю за діяльністю департаменту префект може передавати на розгляд адміністративного суду рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [10, с. 11]. Отже, перфект більше тяжіє до центральної влади, він наділений досить широкими повноваженнями приймати низку рішень, що стосуються здійснення державної політики у відповідному регіоні, проте, з іншого боку, здійснює реалізацію окремих функцій місцевого самоврядування.

Наступний рівень – регіон (округ), що являє собою адміністративно-територіальне утворення, чії функції зосереджені переважно на розвитку території. До складу регіонів метрополії входять кілька департаментів (зазвичай від 4 до 8). Повноваження регіону як територіального утворення були визначені у 1980 р. в законі щодо децентралізації територіального управління. Основним нормативно-правовим актом, що здійснює регулювання повноважень регіонів, є Загальний кодекс територіальних громад. Так, у Загальному Кодексі територіальних громад зазначається, що регіональна рада вирішує всі питання регіонального значення на своїх зборах. До основної компетенції регіональних рад належить таке: ухвалення регіонального бюджету, контроль за виконанням регіонального плану розвитку, діяльності регіональних органів і структур. Діяльність регіональних рад також базується на вищезгаданому законі від 1992 р. Регіональну раду очолює президент, який, починаючи з 1986 р., обирається загальними зборами. Він представляє виконавчу владу регіону,

так сама як і мер у комуні. Президент регіональної ради керує також регіональною адміністрацією, яку й очолює [11, с. 75–76]. Характеризуючи регіональну раду, наголосимо на тому, що вона наділена досить широкими повноваженнями, має у своєму складі значну кількість важливих служб, які і здійснюють державну політику, що формується державними та місцевими органами, і реалізують її у життя.

Розглядаючи органи місцевого самоврядування Франції, варто зазначити, що місцеві органи влади використовують для здійснення своєї діяльності місцеві фінансові ресурси, що формуються за рахунок податків і зборів. Так, як зазначає з цього приводу О. Фролов, економічною основою місцевого самоврядування Франції є насамперед комунальна власність, а фінансовою основою – місцеві податки і збори, державні дотації, кредити й субсидії, а також участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах. Зовнішні доходи (державні дотації та кредити) у структурі доходної частини місцевих бюджетів у середньому становлять 37 відсотків. Від імені держави опіку місцевого самоврядування здійснюють відповідні відділи Міністерства економіки і фінансів, а також Міністерства внутрішніх справ. Останнє відомство розподіляє між територіальними колективами кошти, що виділяються Міністерством економіки і фінансів [12, с. 302]. Ми погоджуємося із позицією, відповідно до якої органи місцевого самоврядування мають бути наділені широкими фінансовими можливостями й ресурсами, які надалі можуть бути використані для потреб громади та власної адміністративно-територіальної одиниці.

Варто зазначити, що громадяни найчастіше сприймають публічну владу через громади, які мають одержати можливість діяти ефективно. Ця можливість має забезпечуватися фінансовою автономією районів і громад. Без додаткових указівок зверху громади та райони мають бути спроможні вирішувати самоврядні питання, захищені законом до їхньої компетенції, власними фінансовими засобами (за рахунок як власних надходжень, так і чітко визначених законом на певну перспективу бюджетних трансфертів) [13, с. 30–31].

Висновки. Отже, охарактеризувавши систему органів місцевого самоврядування у Франції, необхідно виділити відповідні позитивні моменти в організації діяльності відповідних органів, які стануть у нагоді в процесі здійснення муніципальної реформи в Україні, а саме: 1) розширення прав адміністративно-територіальних одиниць, запровадження й поширення принципу децентралізації влади на місцях; 2) чіткий розподіл компетенції між державою та адміністративно-територіальними одиницями; 3) запровадження правила, відповідно до якого виборцями місцевих органів влади можуть бути не тільки громадяни, а й іноземці, які постійно проживають на відповідній території; 4) визначення кількості ради відповідно до кількості місцевих жителів в окремій адміністративно-територіальній одиниці; 5) обрання мера радою, оскільки це значно зменшує кількість часу та витрат на проведення виборів; 6) надання більш широкої фінансової самостійності органам місцевого самоврядування шляхом здійснення власної політики у фінансово-кредитних відносинах.

З огляду на вищенаведене для ефективної роботи місцевих органів влади необхідною є фінансова незалежність регіонів, як це досить чітко прослідковується в місцевому законодавстві Франції. Стосовно України на законодавчому рівні важливим є закріплення за окремим рівнем місцевої влади власних джерел доходів, визначення рад як єдиних суб'єктів розпорядження місцевим бюджетом, фінансовими ресурсами, майном і землею, оскільки, відповідно до чинного законодавства, значну кількість повноважень у сфері розпорядження місцевими коштами місцеві ради делегують державним адміністраціям, тобто органам центральної влади. Ми вважаємо, що подолання такої системи – це перший крок до запровадження самостійності, незалежності та самоврядності місцевого самоврядування. Проаналізувавши основні правові позиції функціонування місцевого самоврядування Франції, зазначимо, що українська модель влади на місцях хоча певною мірою й тяжіє до французької, але має досить значні недоліки, подолання яких обов'язково визначить новий рівень діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Агранофф Р. Напрямки адміністративної реформи / Р. Агранофф // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – С. 467–488.
2. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу: особливості місцевого самоврядування у Французькій республіці / А. Ткачук // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – С. 84–89.
3. La Constitution du 4 octobre 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.
4. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Version consolidée au 02 avril 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000880039>.
5. Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов / под. ред. В.Ф. Дерюжинского. – СПб. : Изд-во О.Н. Поповой, 1910. – 308 с.
6. Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М. : Спарт, 2001. – 251 с.
7. Яцунська О.О. Огляд системи місцевого самоврядування Франції / О.О. Яцунська // Наукові праці. – Миколаїв : МФ НаУКМА, 1998. – Т. 1. – 1998. – С. 61–64.
8. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Э. Харлоф. – М., 1992. – 273 с.
9. Ворона П.В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць-департаментів: досвід для України / П.В. Ворона // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2008_2_64.pdf.

10. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л.А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 56 с.
11. Rémond Bruno. La région : une unité politique d'avenir / Bruno Remond. – Editions Montchrestien, Paris, 1999. – 153 p.
12. Фролов О. Державна підтримка і гарантування місцевого самоврядування: досвід Німеччини та Франції / О. Фролов // Право України. – 2011. – № 2. – С. 299–306.
13. Економічна та адміністративна трансформація: рекомендації для України на шляху до Європи. Видано за підтримки Фонду Конрада Аденауера. – К. : Міленіум, 2004. – 100 с.