

УДК 352(44)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.5.31>**Антон Чиркін,**

канд. юрид. наук,

асистент кафедри державного будівництва

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Вікторія Кушнір,

студентка III курсу

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ФРАНЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню питання організації та здійснення місцевого управління у Французькій республіці, задля цього також було розмежовано категорії «модель місцевого самоврядування» та «система місцевого самоврядування», названо їх види в різних країнах. У статті розглянуто характерні риси органів місцевого самоврядування Франції, досліджено особливості формування й функціонування місцевого управління. Описано умови здійснення децентралізації та поступовий характер впровадження змін у систему місцевого управління. Визначено й охарактеризовано органи місцевого самоврядування, що формуються на рівні комун, департаментів і регіонів. Зокрема, зазначено, що найнижчою адміністративно-територіальною одиницею Франції є комуна, а найбільшими територіальними утвореннями Франції, що здійснюють переважно спрямовані на розвиток територій функції, виступають регіони. Досліджено компетенцію муніципальних рад, які є місцевими органами влади комуни, відповідно до положень Загального кодексу адміністративно-територіальних утворень Франції, повноваження муніципальних рад було розділено на декілька груп. На відміну від комуни, на рівні департаменту паралельно працюють два органи влади, а саме генеральна рада та префект.

Визначено правовий статус префекта й досліджено його повноваження, зокрема, щодо здійснення ним контрольних функцій. Приділено значну увагу особливостям управління містами, що мають спеціальний статус. Зокрема, такими містами є Париж, Марсель та Ліон, у яких діє два рівні самоврядування. Окремо розглянуто вплив того, що Париж має статус комуни й департаменту, на повноваження органів місцевого самоврядування. Крім того, зазначено що Франція пройшла поступовий перехід від високого рівня централізації влади до впровадження ефективної системи управління на місцевому рівні з наданням значного обсягу автономії та самостійних повноважень місцевим органам влади. Отже, запропоновано врахувати досвід Франції як позитивний приклад і розглянути питання щодо можливості застосування французького шляху децентралізації влади для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: департамент, комуна, регіон, префект, децентралізація.

Постановка проблеми. Формування ефективної та дієвої системи місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів державної політики практично всіх розвинених країн світу. Принцип місцевого самоврядування встановлений у Всесвітній декларації місцевого самоврядування і в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Остання, зокрема, закріплює основні стандарти, вироблені Радою Європи щодо організації та управління на місцях. Франція, приєднавшись до Європейської Хартії, як й інші держави-учасниці, зобов'язана дотримуватися загальноєвропейських стандартів. Проте це не обмежує її право на формування національної моделі самоврядування з урахуванням власних традицій і територіальних особливостей.

Вивченню питання системи органів місцевого самоврядування Франції у своїх робо-

тах приділяли увагу як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Серед них слід назвати таких, як М. Росенко, В. Маклаков, Л. Пустовойт, С. Матей, П. Ворона, О. Лазор, О. Фролов. Питанню зарубіжного досвіду управління містами зі спеціальним статусом присвятили увагу у своїх дослідженнях такі науковці, як В. Куйбіда, М. Росенко.

Метою статті є здійснення правового аналізу процесу децентралізації влади у Французькій республіці, а також вивчення ключових аспектів місцевого самоврядування Франції у теперішній час, зокрема, з урахуванням поділу країни на регіони, департаменти та комуни. Крім того, у статті буде висвітлено особливості місцевого управління у містах Франції зі спеціальним статусом.

Виклад основного матеріалу. На початку XIX століття розпочалося активне реформування системи місцевого самоврядування Франції, яке тривало протягом останніх двох століть. В результаті проведених реформ відбувся перерозподіл функцій між центральними та місцевими органами влади, було скасовано широкі повноваження префекта, збільшилась автономність місцевої влади й, відповідно, підвищився рівень відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Можна сказати, що Франції вдалося провести ефективну децентралізацію влади й надати автономність своїм провінціям.

Перед установленням особливостей місцевого самоврядування у Франції доцільно розмежувати категорії «модель місцевого самоврядування» та «система місцевого самоврядування», які часто помилково вживаються як синоніми. Проте кожній з цих категорій притаманні власні критерії для типологізації. Так, залежно від характеру взаємовідносин і розподілу компетенцій між центральними (державними) та місцевими органами управління виділяють чотири основні моделі організації місцевого самоврядування, а саме англосаксонську, континентальну, іберійську та радянську моделі.

Враховуючи системно-структурну організацію місцевого самоврядування, порядок формування органів, призначення посадових осіб місцевого самоврядування, принципи взаємовідносин у процесі управління, підзвітності та підконтрольності, можемо виокремити п'ять таких основних організаційних систем місцевого самоврядування:

- сильна рада – слабкий мер;
- слабка рада – сильний мер;
- рада – керуючий;
- система комітетів;
- змішані системи.

Франція слугує яскравим прикладом континентальної моделі місцевого самоврядування, якій притаманні поєднання місцевого самоврядування й місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня), виборності та призначення, обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування. Ця модель припускає певне обмеження місцевого самоврядування й забезпечує велику підконтрольність і централізацію системи управління, «французьке місцеве управління <...> завжди характеризувалося твердою ієрархією і підпорядкованістю центральної влади» [1, с. 13].

Сьогодні законодавство Франції повністю регулює всі питання, що стосуються організа-

ції та діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Місцеве самоврядування Франції регулюється Конституцією Республіки [3], Загальним кодексом адміністративно-територіальних утворень [8], Адміністративним кодексом Франції [4] та Кодексом комун [11].

Фінансова самостійність громад є необхідною передумовою розвитку місцевого самоврядування, тому місцеві органи влади використовують для здійснення своєї діяльності місцеві фінансові ресурси, що формуються за рахунок податків і зборів. Так, як зазначає щодо цього О. Фролов, економічною основою місцевого самоврядування Франції є насамперед комунальна власність, а фінансовою основою – місцеві податки й збори, державні дотації, кредити та субсидії, а також участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах [2, с. 300].

Діяльності територіальних громад присвячений 12 розділ французької Конституції, в якому зазначається, що до територіальних громад Франції належать такі територіальні утворення, як комуни, департаменти та регіони, а також громади з особливим статусом та громади «d'outre-mer», тобто такі, що розташовані за межами країни [3].

Основною територіальною одиницею вважається комуна, яка є найнижчою (базовою) адміністративно-територіальною одиницею Франції (за винятком таких комун, як Париж, Марсель і Ліон). Місцевими органами влади комуни є муніципальні ради. Очолює муніципальну раду мер, який обирається депутатами й виконує подвійну роль: як представник держави і як голова виконавчого органу ради – мерії. Мер 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, видавати дозволи на будівництво тощо. Комуна – це фактично єдине територіальне утворення Франції, де немає окремого самостійного органу державної влади, тобто до повноважень мера належать муніципальні функції та водночас функції державної влади.

У ст. 2121-29 Загального кодексу зазначено, що муніципальна рада регулює справи комуни шляхом обговорення (наради). Будь-яке питання, що належить до компетенції комуни, автоматично має вирішуватися муніципальною радою, якщо законодавство не передає спеціально право на вирішення цього питання меру [4]. Згідно зі ст. 2121-30–2121-35 Загального кодексу

адміністративно-територіальних утворень до компетенції муніципальної ради належать:

- фінансові повноваження, зокрема прийняття бюджету та визначення ставок комунальних податків, вирішення питань про необхідність позик, затвердження звітів про використання бюджетних коштів;

- повноваження у сфері громадських служб, зокрема рада має право створювати або ліквідувати громадські служби комуни, але є обмеження у самостійності; рада також може надавати допомогу як комунальним, так і приватним підприємствам;

- повноваження щодо майна комуни (майно комуни поділяється на громадське, тобто таке, яке призначене винятково для громадського користування (дороги, кладовища, казарми тощо), та приватне, яким комуна розпоряджається на правах приватного власника (луки, ліси, будинки тощо); громадське майно невідчужуване; рада приймає рішення про купівлю, продаж, оренду майна та про зарахування майна до категорії громадського);

- повноваження у сфері облаштування території та міського будівництва (крім визначення напрямів використання території та принципів міського будівництва, рада має право розробляти й затверджувати міжкомунальні плани облаштування територій, але ця робота має проводитися за участю центральної адміністрації, департаменту, округу, інших комун);

- кадрові повноваження, на виконання яких муніципальна рада уповноважена приймати рішення про створення необхідних посад апарату управління комуною;

- консультативні повноваження (муніципальна рада висловлює свою думку (дає висновок) кожного разу, коли це вимагається законами чи регламентами або коли це вимагається запитом представника держави в департаменті, до якого належить відповідна комуна; якщо вона відмовляється надати висновок, то, згідно зі ст. 2121-29 Загального кодексу, «думкою ради можна знехтувати», тобто рішення може бути прийняте, незважаючи на відсутність висновку) [5, с. 22–25].

Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою. На відміну від комуни, на його рівні паралельно працюють два органи влади, а саме генеральна рада як орган самоврядування та префект як орган державної влади. Генеральна рада формується на основі загальних прямих і вільних виборів, які організуються й проводяться у кантонах за мажоритарною системою в два тури. Термін мандата депутата Генеральної ради становить 6 років. Для забезпечення стабіль-

ності політики Генеральної ради вибори до неї проводяться кожні три роки, коли обирається одна третина ради.

На рівні департаменту діє місцева державна адміністрація, яку очолює префект. Розглядаючи правовий статус префекта, Ю. Ковбасюк і Л. Пустовойт характеризують його як першу за ієрархією посадову особу департаменту. Так, науковці зазначають, що 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. Отже, префект 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, він здійснює реалізацію окремих функцій місцевого самоврядування [6, с. 11].

Після Великої французької революції та періоду громадянської війни задля уникнення можливих негативних процесів у країні питання утворення адміністративно-територіальних одиниць, що є більшими за департамент, взагалі не розглядалось. Проте з розвитком держави й появою проблем регіонального рівня відносно невеликі та малопотужні департаменти перестали відповідати вимогам сучасності як основні територіальні утворення, тому задля забезпечення координації робіт та інтересів комун і департаментів у здійсненні найбільш важливих для регіону спільних проєктів 2 березня 1982 р. у Франції було прийнято Закон «Про децентралізацію» [7], згідно з яким метрополія була поділена на 22 регіони, до складу яких входить по декілька департаментів. Таким чином, регіон став найбільшим територіальним утворенням Франції та переважно здійснює спрямовані на розвиток територій функції, саме у його рамках розробляються найважливіші економічні й соціальні програми розвитку.

Головним представницьким органом регіону є регіональна рада, члени якої обираються шляхом загальних і прямих виборів за пропорційною виборчою системою. Основним нормативно-правовим актом, що здійснює регулювання повноважень регіонів, є Загальний кодекс територіальних громад [8]. Так, у Загальному Кодексі територіальних громад зазначено [8], що регіональна рада вирішує всі питання регіонального значення на своїх зборах. До основних компетенцій регіональних рад належать ухвалення регіонального бюджету, контроль за виконанням регіонального плану розвитку, діяльності регіональних органів і структур.

Рада обирає голову, який одночасно є виконавчою владою регіону. Повноваження голови досить великі, адже він готує проекти рішень регіональної ради, зокрема проект бюджету регіону, скликає раду й 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 адміністративних служб регіону й накладає адміністративні стягнення. Рішення регіональної ради до вступу їх у законну силу обов'язково подаються комісару республіки. Якщо він вважає таке рішення незаконним за формою чи сутністю, то передає його на розгляд адміністративного суду, який приймає рішення по суті, тобто або визнає його незаконним, або приймає постанову про законність рішення регіональної ради.

Контроль за законністю рішень регіональної ради здійснює регіональний префект. Регіональний префект має не тільки контрольні чи представницькі повноваження, але й достатні компетенції для вирішення питань соціально-економічного розвитку та облаштування території всього регіону. Позитивним моментом організації життя регіону є можливість договірної (узгодженого) розподілу підпорядкованих служб між головою регіональної ради та префектом певного регіону. Це дає змогу запобігти виникненню більшості суперечностей між префектом і головою ради, а також збільшує рівень ефективності їх діяльності за рахунок уникнення дублювання повноважень.

Як зазначає А. Маринів, досвід реформування правового статусу префекта у зв'язку з децентралізацією у Франції може також стати в нагоді в Україні стосовно трансформації чи можливої ліквідації районних та обласних державних адміністрацій, адже у зв'язку з передачею виконавчої влади територіальним спільнотам області та району відповідно актуалізується питання наявності представників держави на відповідних рівнях територіальної організації влади [9, с. 70].

Найбільші міста Франції, а саме Париж, Марсель та Ліон, мають спеціальний статус, встановлений спеціальним Законом від 21 грудня 1982 р. [10]. Ці міста є ще прикладом складної, але зрівноваженої системи управління, оскільки у них діє два рівні самоврядування, а саме рівень комуни та рівень міського району. На чолі кожного з цих рівнів стоять власний мер та власна рада. Статус і повноваження цих органів та контроль за їхньою діяльністю переважно такий самий, як і для інших комун, але з деякими відмінностями. Ради цих

міст є більш численними, ніж ради в інших містах. Вони збираються за секторами, до яких входить один чи декілька районів міста.

Місто Париж має подвійний статус, а саме комуни й департаменту. Це передбачає представництво в місті як інтересів держави, так й інтересів громади (комуни), які зосереджені в рамках одного органу та однієї посадової особи, а саме Ради Парижа та мера. Мер є головою виконавчої влади, тобто представником центральної адміністрації, проте в нього менші повноваження, ніж в інших мерів комун, оскільки він позбавлений функцій поліцейського характеру, які покладаються на префекта поліції Парижу. На префекта департаменту Парижу покладаються функції контролю за законністю актів Ради Парижу [11, с. 41–42].

Розглядаючи органи місцевого самоврядування Франції, маємо зазначити, що значна кількість науковців вважає досвід Франції у сфері місцевого управління корисним для України, адже влада Франції не пішла шляхом примусового скорочення кількості комун, а створила всі необхідні умови для добровільності таких процесів і всебічно сприяла їх об'єднанню задля організації ефективного управління. Позитивним також є те, що реформування місцевої влади у Франції відбувалось поступово й комплексно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації супроводжувалось ростом компетенції місцевого самоврядування й збільшенням обсягу фінансових ресурсів, якими володіють комуни.

Висновки

Дослідження моделі місцевого самоврядування Французької Республіки дає змогу дійти висновку, що ще не так давно Франція була однією з найбільш централізованих країн Європи. Це проявлялось у високому ступені втручання в діяльність місцевих органів з боку державної влади, постійному здійсненні адміністративного контролю над функціонуванням місцевого самоврядування та в застосуванні широкого кола засобів впливу на рішення, що приймаються на місцевому рівні. Реформи, які Франція розпочала активно здійснювати у період 80-х рр. минулого століття, привели не тільки до збалансованого функціонування місцевих органів влади та зменшення контролю над місцевими проблемами з боку центру, але й до підвищення рівня участі населення у житті своїх регіонів, адже позитивним є те, що держава дослуховується до думки представників громадськості на місцях, їй вдалося досягнути єдиної точки зору між центральними органами влади Франції, керівниками

місцевих органів влади й науковцями щодо оптимальної моделі здійснення децентралізації влади, а найголовнішим є те, що реформи втілювали в життя поступово й комплексно, намагаючись мінімізувати негативні явища, які супроводжують будь-які зміни в організації державної та місцевої влади.

Список використаних джерел:

1. Маклаков В. Избирательное право современной Франции / сб. переводов. Москва : ИНИОН РАН, 2011. 176 с.
2. Фролов О. Державна підтримка і гарантування місцевого самоврядування: досвід Німеччини та Франції. *Право України*. 2011. № 2. С. 299–306.
3. Конституція Французької Республіки / пер. з фр. В. Шаповал. Київ : Москаленко О.М., 2018. 56 с.
4. Адміністративний кодекс Франції // Закони про місцеве самоврядування / пер. з фр. Київ : ПСП, 1995.
5. Лазор О., Кохалик Х. Організація та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : наукова розробка. Київ : НАДУ, 2009. 44 с.
6. Пустовойт Л. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / за заг. ред. Ю. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 56 с.
7. Loi № 82 – 213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. URL: <http://www.senat.fr/actu/82-213.html> (дата звернення: 01.05.2020).
8. Code général des collectivités territoriales. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=29990101> (дата звернення: 02.05.2020).
9. Маринів А. Реформування місцевого самоврядування та децентралізація у Франції у 80-х рр. XX ст. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Вип. 5. Т. 1. С. 68–73.
10. Loi № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions URL: <http://www.senat.fr/actu/82-213.html> (дата звернення: 04.05.2020).
11. Росенко М. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. Львів, 2007. 191 с.
12. Code des lois sur l'administration municipale de France. URL: <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/municipales2008/competencesobligationsmaires.html> (дата звернення: 01.05.2020).

The article is devoted to the research of issues related to certain aspects of local government in France, for this purpose also divided the categories “model of local government” and “system of local government” and named their types in different countries. It is determined that administrative-territorial reform and local self-government reforms are impossible without taking into account the views of civil society. The structure of local government bodies is determined. Along with this, the author identifies and describes local government level communes, departments and regions. The system of principles of the constitutional and legal status of the territorial communities in France has been disclosed. The attention has been drawn to the distinction between different levels of administrative and territorial units after decentralization process of local authorities in the country. The legal framework related to the topic of the article is analyzed. It is based on the Constitution of France and relevant legal acts – Administrative Code of French republic and Act № 82-213 of 2 March 1982.

The article describes in detail the issue of competence of the municipal councils, which are the local authorities of the commune. The article highlights features legal status of the prefect and his powers are considered. The powers of local authorities are considered, features of work of self-governing organs of France and on the basis of it certainly perspective directions of activity of Ukraine in relation to introduction of the European standards of regional development. The French experience may also be useful in Ukrainian realities in conjunction with the voluntary association of territorial communities Particular attention is paid to the French experience of organization management of the cities with special status, the special features of different managerial methods of public authorities located in such cities with special status are researched. In the conclusions of this research, the author notes that the incremental decentralization of responsibilities to local governments needs to be accompanied by a decentralization of capacities and resources.

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

