

ФЕЛОНЮК Т. А.,
аспірант кафедри державного
будівництва
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 352(44)

ОРГАНІЗАЦІЙНА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ФРАНЦІЇ

У статті досліджені проблемні питання системи органів муніципального управління Французької Республіки, правового статусу посадових осіб муніципального управління, а також проаналізовано сутність, правове регулювання і організація роботи французьких муніципальних органів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, організаційна основа самоврядування, децентралізація.

В статье исследованы проблемные вопросы системы органов муниципального управления Французской Республики, правового статуса должностных лиц муниципального управления, а также проанализированы сущность, правовое регулирование и организация работы французских муниципальных органов.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, организационная основа самоуправления, децентрализация.

The article explores issues of the system of municipal administration in the French Republic, the legal status of officials of the municipal government, and also analyzes the essence, legal regulation and organization of work of the French municipal authorities.

Key words: local self-government, municipal management, organizational basis of self-government, decentralization.

Вступ. Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення [1, с. 241].

Сьогодні поступово закріплюється ідея функціонування органів місцевого самоврядування як наближеного до людини рівня організації публічної влади, відбувається процес поступової імплементації міжнародно-правових норм і стандартів муніципальної демократії в національне законодавство, політичний курс і правову політику. Однак проблема демократизації та гуманізації системи місцевого самоврядування в Україні залишається до кінця не вирішеною. Заважає процесу становлення муніципальної влади відсутність низки законів, які б мали визначати загальні принципи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, а також невизначеність моделі місцевого управління, яка б відповідала вітчизняним умовам і особливостям політичної системи. Крім того, більшість нормативних актів не створюють чіткого оптимального правового механізму для ефективної реалізації державної підтримки і гарантій місцевого самоврядування, що негативно позначається на його функціонуванні. Для подолання зазначених проблем слід діяти у напрямі реформу-



вання територіальної, матеріально-фінансової й організаційно-правової основи місцевого рівня організації влади з урахуванням кращих європейських практик муніципального розвитку. Зазначені фактори зумовлюють актуальність наукового осмислення передового зарубіжного досвіду щодо формування ефективного місцевого самоврядування та державної підтримки локальної демократії.

Постановка завдання. Метою цієї статті є аналіз особливостей становлення та розвитку місцевого самоврядування як політичного феномену в умовах демократичного транзиту на прикладі провідної країни Європи – Франції, яка має досить розвинене місцеве самоврядування і, на нашу думку, є показовою в аспекті функціонування місцевого самоврядування на засадах дієвості, автономності, субсидіарності, матеріально-фінансової самостійності. Адже приклад цієї держави свідчить, що, незважаючи на історичні, географічні, національні, політичні та інші відмінності, для місцевого самоврядування характерним є наявність тотожних проблем, які потребують вирішення.

Результати дослідження. Світовий досвід більшості зарубіжних країн переконує, що управління місцевими справами, як правило, здійснюється як через призначені з центру органи державної адміністрації на місцях, так і через представницькі органи, які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Такі представницькі органи часто іменуються органами місцевого самоврядування або муніципального управління [2]. Поєднання державного управління на місцях із місцевим самоврядуванням зумовлюється комплексом причин політичного, економічного та юридичного порядку. По-перше, тенденції децентралізації, уособленої органами місцевого самоврядування, природно протистоїть тенденція централізму, що створює механізм узгодження місцевих інтересів із загальнодержавними. По-друге, можливості формування місцевого бюджету за рахунок місцевих податків і зборів досить обмежені (підвищення податків може викликати незадоволення виборців), і його засобів часто не вистачає для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування. Звідси впливає необхідність централізованих асигнувань на потреби місцевого самоврядування. Це зумовлює контроль центральної влади за муніципальними органами у цій сфері. По-третє, природним уявляється обмеження самостійності муніципалітетів у галузях, які мають загальнодержавні значення, що пов'язано з необхідністю забезпечити однакові високі стандарти управління. По-четверте, законодавче регулювання місцевого самоврядування, що включає регламентацію компетенції та основ порядку діяльності місцевих органів, породжує потребу адміністративного контролю за законністю актів місцевого самоврядування [3].

Характеризуючи розвиток інституту місцевого управління, слід зазначити, що він нерозривно пов'язаний із виникненням та еволюцією місцевого самоврядування як децентралізованої форми управління, розробкою теоретичних концепцій місцевого самоврядування, формуванням законодавства, що регулює муніципальну діяльність. Саме тому потребують більш детального дослідження визначення термінів «місцеве самоврядування» та «управління». Слід вказати, що місцеве самоврядування характеризується виборністю, його органи обираються безпосередньо громадянами та володіють певним комплексом повноважень та самостійністю. Місцеве управління здійснюють органи, які призначаються центральною владою.

Проведене дослідження надало можливість вважати місцеве самоврядування та управління базисом демократичного устрою суспільства, і від того, наскільки розвинута, активна і досконала муніципальна система, багато в чому залежить міцність демократичних інститутів і загальна політична стабільність у тій чи іншій державі. У ретроспективному плані муніципальна система отримала новий імпульс для свого розвитку з появою перших писаних конституцій. Порівнюючи конституції більшості держав світу, слід зазначити, що закріплені в них основні положення стосуються функціонування місцевого управління та самоврядування, а саме: головні принципи організації місцевого управління та самоврядування; основи адміністративно-територіального поділу; організаційні форми здійснення місцевого самоврядування та управління, основи їх компетенції, внутрішньої структури і взаємовідносин; роль і місце органів місцевої влади в політичній системі суспільства; адмі-



ністративний нагляд; гарантії місцевого самоврядування (конституційні, судові, законодавчі, матеріально-фінансові тощо) [4].

Франція є децентралізованою унітарною державою. Правом прийняття законів від імені народу володіє тільки парламент, правом проведення політики країни – тільки уряд. Децентралізація не призвела до передачі на місцевий рівень законодавчих або урядових повноважень. Наприклад, у Франції, на відміну від земель Німеччини, не існує регіональних парламентів та регіональних урядів. Система організації влади в адміністративно-територіальних одиницях у Франції відноситься до континентальної моделі, яка характеризується поєднанням в органах на місцях функцій місцевого самоврядування та функцій державної влади [5].

Систему органів муніципального управління доцільно аналізувати на кожному територіальному рівні: регіон, департамент та комуна.

Основним органом управління на рівні регіону є регіональна рада, яка обирається всезагальним прямим голосуванням. Кількість членів регіональної ради залежить від кількості населення регіону. Депутати обираються строком на 6 років за змішаною системою, коли партія, набравши найбільшу кількість голосів, отримує фіксовану мінімальну кількість місць в раді, а інші місця розподіляються за пропорційною системою. Список, який отримав абсолютну більшість поданих в першому турі голосів, отримує кількість місць, що дорівнює чверті місць, а інші місця розподіляються між усіма списками пропорційно отриманим голосам [6].

Перше засідання відкриває найстарший член регіональної ради, воно має відбутися в найближчу після виборів п'ятницю. На першому засіданні регіональна рада обирає голову, його заступників і постійну комісію, а також протягом місяця після обрання рада приймає регламент. Голова ради є главою виконавчої влади в регіоні. Він обирається регіональною радою зі свого складу строком на шість років за мажоритарною системою.

Голова ради головує на засіданнях регіональної ради, встановлює порядок денний і розробляє проекти рішень; відповідає за виконання регіонального бюджету; керує діяльністю регіональної адміністрації; підписує контракти, затверджені радою та представляє регіон у суді; розпоряджається власністю регіону. Також голова ради одноосібно керує адміністрацією регіону. Вищою посадовою особою адміністрації є генеральний директор регіональних служб, який безпосередньо підпорядковується голові регіональної ради. Спільно з префектом регіону голова ради відповідає за координацію діяльності регіональної та державної адміністрації на території регіону.

Регіональна рада скликається з ініціативи голови не менше одного разу на квартал. Рада може бути також скликана на вимогу постійної комісії або однієї третини її членів, але не більше, ніж на дводенний термін. Один і той же радник може виступати з вимогою про проведення засідання ради тільки один раз в три місяці.

Засідання носять відкритий характер. Рада може здійснювати свої повноваження, якщо на засіданні присутня абсолютна більшість її членів. Допускається делегування права голосу. Регіональні ради не мають права проводити свої засідання одночасно з сесіями парламенту. Проект рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість членів ради. Регіональна рада уповноважена приймати рішення з будь-яких питань, що належать до компетенції регіону.

Регіональна рада своїми рішеннями регулює діяльність регіону. До її компетенції належить вирішення питань, пов'язаних з економічним, соціальним, культурним, санітарним і науковим розвитком регіону, забезпеченням збереження його єдності, автономії і повноважень департаментів і комун. Найбільшими є повноваження регіональної ради в плануванні економічного і соціального розвитку регіону. Вона сприяє підготовці національного плану, формулюючи висновки за основними його напрямками. В рамках національного плану рада розробляє і приймає регіональний план економічного розвитку території, проводить консультації з місцевими колективами при його розробці, пропонує заходи по оптимальному розподілу коштів між місцевими державними органами в регіоні.



Наступним рівнем муніципального управління Франції є департамент. Це одночасно і адміністративна одиниця, яку очолює префект, котрий представляє державу і виступає керівником служб на території департаменту і автономний місцевий колектив, управління яким здійснює виборний орган – генеральна рада.

Організаційною формою роботи генеральної ради є пленарні засідання, які проводяться не рідше одного разу на квартал. Як і в регіональних радах, перше засідання відкриває найстарший член генеральної ради. Для того, щоб засідання відбулося, необхідна присутність абсолютної більшості депутатів. Для виборів голови ради потрібна кваліфікована більшість. Префект має право бути присутнім на засіданнях, як і будь-який громадянин, але слово йому надається лише за рішенням голови ради [7].

Генеральна рада обирає зі свого складу голову строком на три роки за мажоритарною системою. Голова генеральної ради є главою виконавчої влади в департаменті. Водночас департамент як і раніше залишається інстанцією, що забезпечує присутність держави та державного управління на місцевому рівні.

Повноваження голови генеральної ради ідентичні повноваженням голови регіональної ради. А саме: очолює раду, скликає раду і оголошує порядок денний, є розпорядником кредитних витрат департаменту, щорічно звітує про стан справ в департаменті тощо. Основна відмінність полягає в тому, що голова генеральної ради володіє певними повноваженнями щодо керівництва поліцією. Він керує дорожньою поліцією і поліцією портів, управління якими належить до компетенції департаменту. Крім того, голова здійснює загальне керівництво пожежною службою, а префект здійснює оперативне керівництво.

Повноваження генеральної ради повторюють повноваження інших місцевих асамблей Франції. Зокрема, прийняття бюджету, прийняття рішень із приводу підписання контрактів департаменту, створення адміністративних служб департаменту тощо.

Адміністрація департаменту є подібною за структурою до регіональної адміністрації. Вища посадова особа – генеральний директор департаментських служб підпорядковується безпосередньо голові ради.

Комуна, місцева спільнота, яка є найнижчою ланкою адміністративно-територіального поділу та демократичного самоврядування. Комуна є найстарішим територіальним утворенням. Крім того, ця адміністративна одиниця найближче знаходиться до пересічних громадян. Усі комуни мають загальний, єдиний статус. Загальний кодекс місцевих колективів [8] передбачає лише кілька відмінностей, обов'язкових для комун, що потрапляють під певні критерії. По-перше, комуни Париж, Марсель і Ліон володіють особливим статусом. По-друге, в комунах діють різні виборчі системи в залежності від чисельності населення. Від чисельності населення також залежить і кількість членів муніципальної ради.

Органом управління комуною є муніципальна рада, яка складається з депутатів, що обираються за пропорційною системою раз на 6 років. Партії складають списки кандидатів, за які голосують виборці. У випадку набрання абсолютної більшості голосів одним із списків – голосування проводиться в один тур. Якщо такого результату не досягнуто, проводиться другий тур, після якого визначається кількість місць у раді.

Очолює раду комуни мер, який обирається депутатами і водночас є керівником виконавчого органу – мерії. До складу мерії входять також віце-мери та інші посадовці, яких обрали депутати. Мер також є особою, якій делегуються державні функції – питання реєстрації актів цивільного стану, майна, підприємницької діяльності тощо. У цьому статусі він виступає як представник держави на території комуни і є підконтрольним префекту. Стосовно самоврядних повноважень він відповідає перед муніципальною радою. Мерія також виступає державним трибуналом першої інстанції – судовим органом, що розглядає дрібні адміністративні правопорушення [9].

Муніципальна рада збирається на засідання не рідше одного разу на квартал. Крім того, може бути скликано позачергове засідання ради з ініціативи мера, префекта або не менш ніж половини членів ради. При цьому в двох останніх випадках максимальний термін, протягом якого мер зобов'язаний скликати раду за вимогою зазначених осіб, становить



30 днів. За загальним правилом засідання муніципальної ради носять відкритий характер, але у виняткових випадках з ініціативи однієї третини депутатів або мера рада може прийняти рішення про проведення закритого засідання. Рада правомочна приймати рішення абсолютною більшістю голосів за присутності на засіданні абсолютної більшості членів ради.

До найбільш важливих повноважень муніципальної ради необхідно віднести такі: створення муніципальних служб і їх організація; прийняття бюджету і затвердження фінансового звіту мера; управління майном комуни; затвердження комунального плану землекористування тощо.

Муніципальна рада повинна сама виконувати свої повноваження і не має права делегувати їх меру, державі чи виборцям шляхом референдуму. Закон від 6 лютого 1992 року про територіальне управління Республікою [10] передбачає проведення місцевих референдумів, але вони носять виключно консультативний характер.

Будь-яке рішення муніципальної ради може бути оскаржено в адміністративному суді префектом, будь-якою фізичною чи юридичною особою, внаслідок прийняття рішення, що обмежує їх права та свободи.

Висновки. Отже, аналізуючи організаційні основи французького муніципального управління, слід зазначити, що у сфері територіальної організації Французька Республіка пережила за останні тридцять років справжню революцію – утвердження переваги принципу децентралізації над принципом централізації.

Список використаних джерел:

1. Фелонюк Т.А. Теретичні засади розвитку місцевого самоврядування у Французькій Республіці / Т.А. Фелонюк // Молодий вчений. – 2017. – № 8. – С. 241-244.
2. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. / К.В. Арановский // Учебник для вузов. – М.: «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – С. 488.
3. Ардан Ф. Франция: государственная система. / Ф. Ардан // – М.: Юрид. лит., 1994. – С. 176.
4. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: підручник / А.З. Георгіца. – Тернопіль : Астон, 2003. – С. 432.
5. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубе жных стран. / А.М. Арбузкин. – М., 2004. – С. 351.
6. DantoneI-Cor N. Droit des collectivités territoriales. Breal. 2011. – P. 303.
7. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев // М.: Спарк, 2001. – С. 252.
8. Code général des collectivités territoriales. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=C8367745140B2ACCF51C5D539D741B2D.tpdila08v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20140322
9. Панов А.В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України: Монографія / А.В. Панов. – Ужгород: ПП «АУТДОР-ШАРК», 2015. – С. 126.
10. Loi n 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>.

