



**Яцунська Олена Олександрівна**  
(1971 р.н.). Закінчила історичний факультет Харківського державного університету. Працює викладачем суспільно-економічних дисциплін Вищого медичного училища м. Николаєва. Аспірантка, тема дослідження «Реформування системи місцевого самоврядування в Україні».

## Огляд системи місцевого самоврядування Франції

Серед проведених у теперішній час реформ одне з перших за важливістю місць займає реформа місцевого самоврядування. Необхідність створення ефективної системи місцевих органів влади викликана потребами сучасного періоду. В кінці 80-х років стало очевидним, що більша кількість питань соціально-економічного розвитку, не втрачаючи свого загальнодержавного значення, має пряме відношення до повсякденного життя людей і повинна вирішуватися, насамперед, в місцях проживання громадян, з їх безпосередньою участю.

Надання населенню можливості самостійно вирішувати питання свого повсякденного життя, поширення заповзятливості та ініціативності повинні стати основним результатом реформ. У зв'язку з цим постає проблема формування ефективно діючих органів місцевого самоврядування якнайбільш близьких до населення органів влади, які не входять згідно Конституції України до системи органів державної влади [1].

Форми організації місцевого самоврядування на принципах, визначених Конституцією, сьогодні викликають найбільші дискусії в науці та в практичній діяльності. Тому для того, щоб побудувати ефективно діючу систему місцевого самоврядування в нашій державі, необхідно звернутися до світового досвіду.

Як показує практика, організація моделей влади на місцях в постсоціалістичних країнах достатньо різноманітна [2]. Але в них домінують риси французького типу муніципальних систем. Тому автор статті вважає доцільним звернутися до досвіду цієї великої європейської країни з її специфічною

структурою влади, яка стала певним “донором” своєї системи влади для її впровадження в країнах посттоталітарного світу, в якому Україна не стала винятком. Українська модель влади є дуже схожою до французької. Місцеве самоврядування в Україні розвивається подібним шляхом, щоправда, зі своєю українською пострадянською специфікою.

Сьогодні Франція серед більшості демократичних країн Європи є найбільш централізованою державою. Саме тут досить стійкі традиції міцної державної влади, яка відіграє головну роль на рівні департаментів та областей.

Щоб зрозуміти традиції французького централізму, варто згадати, що будучи абсолютною монархією, Франція протягом XVII-XVIII століть являла собою дуже централізовану державу. Під час революції 1789 року мала місце спроба провести широку децентралізацію влади і видати автономність провінціям. Проте це призвело лише до послаблення держави і повної анархії, оскільки революційна влада була надто слабкою. Після повалення прихильників децентралізації (жирондистів) якобінці знову почали впроваджувати жорстку централізацію, а Наполеон Бонапарт довів процес до логічного завершення. Францію поділили на адміністративні округи (департаменти), кордони яких визначали на підставі чисто раціональних міркувань; було створено спеціальний корпус урядовців – корпус префектів, які залежали від держави і виконували адміністративні функції (в межах кожного департаменту). Ця система зберігалася майже в незмінному вигляді аж до другої половини XIX століття [3].

Та поступово від такого роду централізації почали відмовлятися. Два фактори відіграли роль у децентралізації влади. З одного боку, протягом другої половини XX століття став розвиватися процес децентралізації економічної діяльності, який передував децентралізації політичної влади, ставши його головною причиною. До того ж ефективність державних служб стали піддавати дедалі більшому сумніву, дорікаючи їм за те, що вони відірвані від людей, які становлять об'єкт управління.

Було здійснено спроби кількох реформ (в 1946, 1969 і 1979 роках) [4]. І, нарешті, у 1982-1983 роках була поетапно проведена адміністративна реформа, сформульовані закони, в яких визначився новий перерозподіл компетенцій між державою і територіальними колективами (общинами) на користь останніх. Усі ці закони були об'єднані в Адміністративний кодекс, який є фактично “конституцією” місцевого самоврядування у Франції. Таким чином, сьогодні законодавство цієї країни повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою [5].

Після державного рівня урядування у Франції існують три рівні територіального самоврядування: рівень комун (общин), рівень департаменту, рівень округу. Комуна у Франції – єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу. Повноваження комун випливають з основного закону 1984 року [6], що надає їм конституційного статусу, який було зафіксовано у Кодексі законів про муніципальну адміністрацію від 1957 року [7] з внесенням поправок у 1979 та 1982 роках з метою розмежування компетенції між центральними і місцевими органами влади, а також внесено зміни до штатного персоналу регіонів, місцевих органів, порядку проведення виборів до органів місцевого самоврядування, умов співпраці між комунами і характеру й обсягів участі громадян [8].

Як вважає Марі-Клод Морел [9], важливими елементами комуни як органів юридичної реальності є назва, територія, чисельність населення. Оскільки саме ці елементи ідентифікують комуну як окрему, базову ланку місцевого самоврядування, закони передбачають спеціальні процедури можливих змін чи території та обов'язковий періодичний перепис населення.

Характерними рисами французьких органів місцевої влади є малі розміри більшості комун і діапазон цих розмірів. Понад 90 відсотків комун мають менше 2000 чоловік населення, однак декілька комун нараховують більше 500000 мешканців. Закон встановлює чисельність муніципальних радників залежно від кількості населення комуни: так, ради обираються у складі від 9 до 16 членів. Радником (депутатом) муніципальної ради може стати будь-який платник податків комуни, але закон встановлює правила невиборності та несумісності мандатів [10].

Вибори муніципальних радників проводяться один раз на 6 років одночасно по всій Франції за мажоритарною системою в два тури за закритими списками для комун із населенням понад 30 тис. осіб та за відкритими списками для інших комун [11].

Рада обирає мера і може обрати до 5 депутатів, які будуть діяти як виконавчий орган в умовах злітої системи управління. Мер виконує подвійну роль – як представник держави і як голова виконавчого органу ради – муніципалітету. Вибори мера, а нерідко й ради, є справою політичного вибору, і 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 і 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. Крім того, відзначає С.Мазей, мер в окремих випадках діє як представник державної адміністрації, які визначаються законом.

До його функцій входить реєстрація актів

громадянського стану, він також вживає заходів до допомоги в пошуку і покаранні правопорушників, які скоїли злочин чи розшукуються на території комуни, може скласти протокол про правопорушення. На території комуни мер забезпечує оприлюднення законів та інших нормативних актів і слідкує за їх виконанням. Мер забезпечує проведення виборів, підтверджує достовірність підписів, видає свідоцтва, ліцензії на право полювання чи дрібної торгівлі та подає необхідні статистичні дані для державних міністерств і відомств [12].

Але закон визначає засоби контролю держави над діяльністю мера та встановлює заходи впливу на нього. Так, в разі порушення мером своїх повноважень чи допущення ним грубих вчинків, міністр внутрішніх справ, на подання префекта, може зупинити його діяльність на строк до одного місяця. Указом президента, схваленим кабінетом міністрів, мер може бути відправлений у відставку. Закон визначає процедуру звільнення мера з посади [13].

Дії і рішення мера як представника держави підлягають ієрархічному контролю з боку державних органів. Рішення і дії мера – представника комуни – підлягають адміністративному контролю в тій самій мірі, в якій адміністративному контролю підлягають рішення і дії муніципальної ради.

Великі міські комуни можуть бути поділені на райони, їх представницьким органом є рада району, яка складається з муніципальних радників (депутатів), обраних у цьому районі, та з районних депутатів, число яких має бути вдвічі більшим, ніж муніципальних. Вони обираються разом за тією ж самою системою, причому районними радниками стають ті, хто не ввійшов до складу муніципальної ради. Рада району функціонує за тими ж принципами, що і муніципальна рада, причому роль мера у діяльності ради така ж, як і на муніципальному рівні [14].

Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою, на якому паралельно працюють дві форми влади: генеральна рада як орган самоврядування та префект як орган державної влади.

З 1982 року департаменти мають подвійну функцію: одночасно, як децентралізована адміністративно-територіальна одиниця держави і як децентралізований рівень державного управління. В них також обираються ради, які в свою чергу обирають власних голів, які є і керівниками виконавчого органу ради [15]. Це стало значним кроком у бік розширення місцевої автономії, тому що перед тим головою виконавчої влади був префект, якого призначала і уповноважувала держава. Втім, голова повинен тісно взаємодіяти з префектом. На них покладені спільні обов'язки щодо координування багатьох державних функцій, а префект зберігає численні найважливіші повноваження по нагляду за діяльністю як департаментів, так і комун.

Аби не зробити помилки, порівнюючи главу місцевої державної адміністрації в Україні з префектом у

Франції, слід пам'ятати, що демократичні традиції у нас знаходяться лише на етапі їх формування, в тому числі і щодо місця, ролі і статусу глав місцевих державних адміністрацій, а у Франції інститут префектів, заснований ще Наполеоном, кристалізувався у фактично неполітичний хребет державної влади країни.

Третій рівень – рівень округу – лише порівняно недавно набув статусу адміністративно-територіального утворення із власними урядовими структурами. На цьому рівні, як і на рівні департаментів, діють і органи самоврядування, і державні органи. Органом самоврядування округу є окружна рада. До 1946 року ці ради формувалися непрямыми виборами, тобто склалися з депутатів та сенаторів національного рівня від округу та представників місцевих територіальних колективів, котрі обиралися генеральними чи муніципальними радами [16].

З 16 березня 1986 року окружні радники обираються шляхом прямих виборів, які організовуються на рівні департаментів, причому у кожному з них голосування відбувається за партійними списками, число мандатів залежить від величини департаменту, але не менше трьох. Рада обирає голову і бюро, яке складається з голови та його заступників [17].

Контроль за законністю рішень окружної ради та її голови здійснює окружний префект. Як свідчить досвід, він має не тільки контрольні чи представницькі повноваження, але й достатньо компетенції для вирішення питань соціально-економічного розвитку та облаштування території всього округу. Окружний префект є провідником державної політики на цьому рівні.

Дуже важливим і позитивним моментом в організації життя округу є можливість договірної розподілу повноважень між головою окружної ради та префектом. Це дає змогу уникати дублювання в роботі і зменшує ймовірність виникнення суперечностей між префектом і головою ради. Але, коли вони все ж виникають, то вирішуються через адміністративні суди, хоча за префектами і досі залишилося право в особливих випадках зупинити незаконне, на його думку, рішення представницького органу місцевого самоврядування.

Найбільші міста Франції: Париж, Марсель та Ліон мають спеціальний статус, встановлений спеціальним законом від 21 грудня 1982 року [18]. У цих містах є два рівня самоврядування: рівень комуни та рівень міського району. На чолі кожного з цих рівнів стоїть власний мер та власна рада.

На комунальному рівні Парижем, Марселем та Ліоном керують муніципальні ради та міські мери. Статус і повноваження цих органів та контроль за їхньою діяльністю переважно такий же самий, як і для інших комун, але є деякі відмінності. У Парижі рада не має у своїй назві слова “муніципальний”, оскільки ця рада є одночасно Генеральною радою департаменту Сени, межі якого збігаються з межами Парижа. Ради цих міст є більш чисельними, ніж ради в інших містах. Вони збираються за секторами, у кожний сектор входить один чи декілька районів міста.

Це стосується рад Парижа, Ліона та Марселя та інших мерів, то вони такі ж самі, як у цих органів в інших містах, лише з тією різницею, що частина повноважень передана відповідно радам і мерам міських районів.

Як вважає Соня Мазей, аби не допустити антагонізму між районами та містом, за рішенням ради району здійснюється подвійний контроль. Міський мер може вимагати повторного розгляду постанови, прийнятої на засіданні ради району. Якщо після повторного розгляду мер вважає рішення незаконним, він може звернутися до адміністративного суду з поданням про його скасування, а при необхідності – і про зупинення такого рішення протягом 48 годин. Подібним чином може діяти префект департаменту, як представник держави [19]. Така дуальна структура влади у великих містах створена з метою наближення адміністративної влади до мешканців комуни.

Таким чином, приклад організації місцевого самоврядування у такій країні, як Франція, є важливим і повчальним для України. Наскрізь централізована, зі стрункою вертикаллю державної виконавчої влади, ця країна, що за площею, кількістю населення і адміністративно-територіальним устроєм дуже подібна до України, у 80-х роках зробила великий крок у реформуванні своєї адміністративної системи і провела широку децентралізацію влади. Обрані населенням органи влади не тільки не привели до розладу системи влади, а й підвищили активність населення і дали змогу державі зменшити опіку над місцевими проблемами.

Приклад Франції є позитивним ще й тому, що реформування місцевої влади відбувалося поступово і комплексно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої адміністрації супроводжувалося зростанням компетенції місцевого самоврядування і фінансових ресурсів, якими володіють комуни.

Досвід Франції підтверджує можливість і необхідність впровадження децентралізації влади у державі, якщо до цього дозріла і державна влада, і саме суспільство. Успіх такого реформування можливий лише за умови його поступовості і комплексності.

## Література

1. Конституція України. – К.: Україна, 1996. – С.45.
2. Муниципальные системы в странах Восточной Европы. Конституционные аспекты. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – 36 с.
3. Черник И.Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. – М.: ИНИОН РАН, 1996. С.15.
4. Государственное (конституционное право) зарубежных стран. – М.: БЕК, 1996. – С.273.
5. Ibid. – С. 275-278.
6. Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. – СПб, 1910. – С. 78-79.
7. Государственное (конституционное) право зарубежных стран. – С. 276.
8. Ibid. – С. 277.
9. Морел Мари-Клод. Малі громади та сільські райони: реформи по децентралізації влади у Франції // Місцева влада в новій Європі. Під ред. Роберта Беннета. Лондон: Bethaven, 1993. – С. 112.
10. Місцеве самоврядування. Світовий досвід. – К.: Тамед, 1997. – С. 115.

11. Мазей Соня. Розвиток середнього рівня влади у Франції: осучаснення французької держави // Піднесення середньої ланки влади в Європі. Під ред. Л.Шарп. – Лондон: SAGE, 1993. – С. 25.
12. Ibid. – С. 23.
13. Государственное конституционное право зарубежных стран. – С. 276.
14. Мазей Соня. Вказ. праця. – С. 27-28.
15. Місцеве самоврядування. Світовий досвід. – С. 118.
16. Государственное (конституционное) право зарубежных стран. – С. 276.
17. Ibid.
18. Місцеве самоврядування. Світовий досвід. – С. 119.
19. Мазей Соня. Вказ. праця. – С. 28.