

Ковганюк Денис Олександрович

студент

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ ОРГАНІВ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ  
ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ: ОПЫТ ФРАНЦИИ  
PROSPECTS OF IMPROVING THE WORK OF LOCAL GOVERNMENT  
IN UKRAINE: THE EXPERIENCE OF FRANCE**

*Анотація.* В статті досліджується досвід організації місцевого самоврядування у Франції. Аналізуються особливості місцевого самоврядування на кожному з рівнів місцевої влади. Особливу увагу приділено особливостям функціонування органів місцевого самоврядування та мерів. В статті уточнено, що ключовою особливістю організації функціонування органів місцевого самоврядування є децентралізація, яка є політикою центральної влади стосовно передачі органам місцевого самоврядування низки повноважень, що до цього здійснювалися саме державою, та забезпечення фінансових, правових та організаційних умов для їх виконання. Проаналізовано відмінності в обранні на посаду мера в Україні та Франції. Так, відмінність між Україною і Францією полягає в обранні мера на посаду, якщо в Україні це відбувається шляхом прямого волевиявлення народу, то у Франції мер обирається вже з числа складу муніципальної ради. Недоліком організації місцевого самоврядування у Франції є те, що представники центральної влади опиняються певною мірою на перехресті адміністративних структур та політики. Такі недоліки спостерігаються й в Україні. В цілому, рекомендовано

*використовувати досвід Франції для подальшого проведення реформи децентралізації в Україні.*

**Ключові слова:** *Франція, децентралізація, реформа, округ, комуна, департамент, місцеве, самоврядування.*

**Аннотація.** *В статье исследуется опыт организации местного самоуправления во Франции. Анализируются особенности местного самоуправления на каждом из уровней власти. Особое внимание уделено особенностям функционирования органов местного самоуправления и мэров. В статье уточняется, что ключевой особенностью организации функционирования органов местного самоуправления является децентрализация, которая является политикой центральной власти о передаче органам местного самоуправления ряда полномочий, к этому осуществлялись именно государством, и обеспечение финансовых, правовых и организационных условий для их выполнения. Проанализированы различия в избрании на должность мэра в Украине и Франции. Так, разница между Украиной и Францией заключается в избрании мэра в должность, если в Украине это происходит путем прямого волеизъявления народа, то во Франции мэр избирается уже из числа состава муниципального совета. Недостатком организации местного самоуправления во Франции является то, что представители центральной власти оказываются в определенной степени на перекрестке административных структур и политики. Такие недостатки наблюдаются и в Украине. В целом, рекомендуется использовать опыт Франции для дальнейшего проведения реформы децентрализации в Украине.*

**Ключевые слова:** *Франция, децентрализация, реформа, округ, коммуна, департамент, местное самоуправление.*

**Summary.** *The article examines the experience of local self-government in France. The features of local self-government at each level of local government*

*are analyzed. Special attention is paid to the peculiarities of functioning of local self-government bodies and mayors. The article specifies that the key feature of the organization of functioning of local self-government bodies is decentralization, which is the policy of the central government to transfer to the local self-government bodies a number of powers previously exercised by the state, and to provide financial, legal and organizational conditions for their implementation. Differences in the election of mayor in Ukraine and France are analyzed. Thus, the difference between Ukraine and France is to elect a mayor to the post, if in Ukraine this is done by direct expression of the will of the people, in France the mayor is elected from among the members of the municipal council. The disadvantage of local government in France is that central government is to some extent at the intersection of administrative structures and policies. Such shortcomings are also observed in Ukraine. In general, it is recommended to use the experience of France to further carry out decentralization reform in Ukraine.*

**Key words:** *France, decentralization, reform, district, commune, department, local, self-government.*

**Постановка проблеми.** Варто звернути увагу, що після розпаду Радянського Союзу наша держава обрала новий шлях свого нового політико-правового та соціально-економічного розвитку тощо. При цьому, складність побудови держави після проголошення незалежності нашої країни обумовлена цілим рядом факторів і далеко не в останню чергу пояснюється відсутністю відповідного досвіду. Адже і політична, і економічна модель, яка існувала у радянські часи, кардинально відрізняється від нинішніх пріоритетів та векторів розвитку українських суспільства та держави.

Тому, враховуючи, що останні роки Україна тримає курс на повноцінну інтеграцію до високорозвиненої європейської спільноти, очевидним є той факт, що необхідно активно вивчати і використовувати на практиці досвід провідних країн з питань організації та здійснення

управління, як в державі в цілому, так і в окремих регіонах, на місцях. Особливо актуальним постало питання належної організації роботи органів місцевого самоврядування в Україні після реформи децентралізації, оскільки починаючи з проголошення курсу на децентралізацію, роль і значення органів місцевого самоврядування суттєво зросла. В зв'язку з цим дослідження організації роботи зарубіжних країн є дійсно позитивним для України. Тому, в межах дослідження буде розглянуто досвід Франції щодо організації роботи місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості організації місцевого самоврядування Франції досліджували Арановський К., Ардан Ф., Євдокимов Є., Любченко П., Серебренніков В. та інші.

**Вирішення невиділених раніше частин загальної проблематики.** В умовах децентралізації в Україні особливо актуальним є досвід розвинутих держав Європи. Тому, в статті досліджено особливості організації місцевого самоврядування у Франції.

**Метою статті** є дослідження організації роботи органів місцевого самоврядування України з урахуванням досвіду Франції.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все, необхідно відмітити, що принцип місцевого самоврядування нині виступає однією із найбільш важливих ознак будь-якої демократичної держави, оскільки закріплений Європейською хартією місцевого самоврядування, Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування та іншими міжнародними документами.

Кожна європейська країна на підставі історичного, соціального, культурного, економічного розвитку створила власну модель місцевого самоврядування із самобутнім механізмом формування органів управління місцевими справами тощо [1, с. 15]. Для України доцільно буде дослідити досвід Франції, оскільки регіони, департаменти чи комуни цієї держави,

тобто територіальні самоврядні колективи, мають власну компетенцію, власні органи влади і управління, а також власні кошти [2, с. 21].

Перш ніж досліджувати організацію місцевого самоврядування у Франції доцільно визначити нормативну базу, якою регулюється діяльність органів місцевого самоврядування в цій державі.

Варто зазначити, що основи правового регулювання органів місцевого самоврядування у Франції закладені в чинній Конституції Франції від 04.10.1958 р. в розділі XII «Про територіальні співтовариства» в ст. 72 [1, с. 234]. Згідно з вказаною статтею, комуни, департаменти і заморські території оголошуються «територіальними співтовариствами Республіки». Термін «територіальні співтовариства» залишається вкрай не визначеним, але можливо виявити деякі його характеристики. Співтовариства в цьому випадку означають особливе соціально-політичне утворення, яке включає в себе як населення, так і органи влади. У цьому значенні термін «співтовариство» застосовується і до держави в цілому, характеризуючи одну з його сторін. Також можна говорити про територіальне співтовариство як про самоврядне утворення. Стаття 72 встановлює, що «ці співтовариства вільно управляються вибраними радами і на умовах, передбачених законом» [3, с. 35].

Слід відзначити, що ключовою особливістю організації функціонування органів місцевого самоврядування є децентралізація, яка є політикою центральної влади стосовно передачі органам місцевого самоврядування низки повноважень, що до цього здійснювалися саме державою, та забезпечення фінансових, правових та організаційних умов для їх виконання.

Розглядаючи досвід функціонування місцевого самоврядування у Франції доцільно провести аналіз кожного рівня місцевого самоврядування. Територіальний устрій сучасної Франції є трирівневим: комуни (36 433 одиниці), департаменти (96 одиниць), округи (22 одиниці).

Комуни (громади) – це основний базовий рівень самоврядування. На цьому рівні відсутні органи державної влади. Органом місцевого самоврядування є муніципальна рада, яка безпосередньо формує виконавчий орган – муніципалітет.

Муніципальна рада таємним голосуванням за мажоритарною системою у два тури обирає зі свого складу мера, його заступників та формує комісії. Незважаючи на широкі повноваження ради, вагомий вплив на ухвалення рішень справляє мер. Крім того, сама рада перебуває під адміністративним контролем органів державної влади, що перебувають на вищих адміністративних рівнях [4, с. 107]. При цьому, спеціально для того, щоб не поєднувати обов'язки мера та представника державної виконавчої влади, багато функцій державної виконавчої влади було передано місцевому самоврядуванню.

Отже, як ми бачимо, відмінність між Україною і Францією полягає в обранні мера на посаду, якщо в Україні це відбувається шляхом прямого волевиявлення народу, то у Франції мер обирається вже з числа складу муніципальної ради. З одного боку, це позитивно, оскільки мером буде обрано компетентну особу з числа вже раніше діючих представників влади, але з іншого боку, буде обмежено право громадянина бути обраним, а тому в цьому аспекті досвід Франції буде недоречним.

Разом з тим, певну специфіку має місцеве самоврядування у великих містах держави. Наприклад, такі міста Франції як Париж, Ліон, Марсель поділені на райони та представлені представницьким органом – радою району (в Україні це районні у місті ради), яка складається з муніципальних радників, обраних у цьому районі, та з районних радників. Рада району функціонує за тими самими принципами, що й муніципальна рада, причому роль мера у діяльності ради така сама, як і на муніципальному рівні. Поділ міста на райони не завдає шкоди єдності комуни, оскільки райони не є юридичними особами і не мають свого бюджету, а лише свій кошторис, що

встановлюється муніципальною радою.

Сьогодні в Україні спостерігається тенденція до ліквідації районних у містах рад. Але, як показує досвід управління Парижу, Марселя та Ліону, то ліквідацію районних у містах рад є недоречною.

В свою чергу, наступним безпосередньо після комуни рівнем територіального устрою держави є департамент, на якому паралельно працюють два органи влади: генеральна рада як орган самоврядування та префект як орган державної влади [5, с. 65].

Проте, з розвитком держави і виникненням проблем регіонального розвитку для забезпечення координації робіт та інтересів комун чи департаментів у здійсненні якихось важливих для регіону спільних проєктів у Франції стали з'являтися адміністративно-територіальні одиниці третього рівня – округи. За округом фактично закріплений статус місцевого колективу, хоча роль місцевої державної влади на цьому рівні значно вища. Статус округу впливає з його призначення бути інструментом економічного, соціального та культурного розвитку певної території. Саме округи беруть участь у створенні загальнонаціональних планів розвитку, домагаючись у цих планах виконання пріоритетів окружного розвитку [6, с. 19]. На нашу думку, використання досвіду французьких округів є важливим для України.

Разом з тим, недоліком організації місцевого самоврядування у Франції є те, що представники центральної влади опиняються певною мірою на перехресті адміністративних структур та політики. Так, зокрема, вони постійно приймають участь у політичних іграх, а тому інколи інтереси місцевого самоврядування поступаються інтересам деяких політиків [7, с. 136]. Аналогічну ситуацію можемо спостерігати і в Україні, але відверто кажучи побороти таку ситуацію на сьогодні не вбачається за можливе, оскільки боротьба за владу, як на загальнодержавному рівні, так і на місцевому відбувається між політичними силами.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, підсумовуючи викладене вище, ми дійшли до висновку, що приклад організації місцевого самоврядування у такій країні, як Франція, є досить важливим та повчальним для України. Досвід Франції підтверджує можливість і необхідність запровадження децентралізації місцевої влади, якщо до цього готові як державна влада, так і саме суспільство. Таке реформування успішне лише за умови його поступовості і комплексності. Тому, сподіваємося, що реформи децентралізації влади, які відбуваються в Україні будуть продовжені та успішно завершені.

### **Література**

1. Харлоф З.М. Местные органы власти в Европе. М.: Финансы и статистика. 1992. 207 с.
2. Любченко П. М. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 29. С. 18-31.
3. Ардан Ф. Франция: государственная система. М.: Юрид. лит., 1994. 176 с.
4. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. К.В.Арановский. Учебник для вузов. М.: «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. 488 с.
5. Конституція Французької Республіки від 04.10.58 р.. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб.; за заг. ред. В. О. Серьогіна. Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. С. 47–72.
6. Серебренников В.П. Местное управление и самоуправление во Франции. Минск : БГУ, 1981. 148 с.
7. Евдокимов Е.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М. : Спартак, 2001. 251 с.



### **References**

1. Xarlof Z.M. Местные органы власти в Европе. М.: Финансы и статистика. 1992. 207 с.
2. Lyubchenko P. M. Zarubizhny`j dosvid organizaciyi kontrolyu u sferi miscevogo samovryaduvannya. Derzhavne budivny`cztvo ta misceve samovryaduvannya. 2015. Vy`p. 29. S. 18-31.
3. Ardan F. Francy`ya: gosudarstvennaya sy`stema. M.: Yury`d. ly`t., 1994. 176 s.
4. Aranovsky`j K.V. Gosudarstvennoe pravo zarubezhny`x stran. K.V.Aranovsky`j. Uchebny`k dlya vuzov. M.: «FORUM-Y`NFRA-M», 1998. 488 s.
5. Konsty`tuciya Francuz`koyi Respubliky` vid 04.10.58 r.. Konsty`tuciyi zarubizhny`x krayin : navch. posib.; za zag. red. V. O. Ser`ogina. X. : Vy`d-vo «FINN», 2009. S. 47–72.
6. Serebrenny`kov V.P. Местное управление и самоуправление во Францы`и. My`nsk : BGU, 1981. 148 с.
7. Evdoky`mov E.B. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М. : Spartak, 2001. 251 с.