

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 352(44)

ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФРАНЦУЗЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Тарас ФЕЛОНЮК,

аспірант кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

SUMMARY

The article investigates the legal basis for the organization and activities of local authorities in France. The experience of the functioning and dynamics of the reforming of public administration and the state-territorial structure of the developed, democratic French Republic in the context of social and legal processes of deconcentration and decentralization of local authorities, the consolidation of financial autonomy of local and regional self-government. Based on the processed material attention was paid to the reform of the decentralization of France that led to a radical change in the model of state governance. The modern model of local self-government is the result of the long-term historical process of decentralization policy launched in the 1980's of the last century.

Key words: local self-government, municipal management, deconcentration, decentralization.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню правових основ організації та діяльності місцевих органів влади Франції. Проаналізовано досвід функціонування і динаміку реформування публічної адміністрації та державно-територіального устрою розвинутої демократичної Французької Республіки в контексті суспільно-правових процесів деконцентрації та децентралізації місцевої влади, утвердження фінансової самостійності місцевого і регіонального самоврядування. На основі опрацьованого матеріалу приділено увагу реформі децентралізації Франції, що призвела до кардинальної зміни моделі управління державою. Сучасна модель місцевого самоврядування є результатом довготривалого історичного процесу політики децентралізації розпочатої у 1980-х рр. минулого століття.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, деконцентрація, децентралізація.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування, як і будь-який інший публічний інститут, не є статичним і підпадає під вплив різноманітних чинників, котрі змінюють його елементи, що знаходять закріплення у відповідних нормах права. В Україні одні науковці називають такі зміни удосконаленням законодавства, хтось вважає, що зміни, які відбуваються, спрямовані на відхилення від єдиного курсу реформи місцевого самоврядування, на думку інших, український законодавець знаходиться в постійному пошуку оптимальної моделі місцевого самоврядування.

В умовах динамічного розвитку процесів глобалізації та інтеграції є необхідним вивчення й узагальнення закордонного досвіду правового регулювання питань місцевого управління та самоврядування. Франція – країна з величезними демократичними традиціями, пройшла довгий шлях становлення місцевого самоврядування, наразі переживає наслідки децентралізації влади, є позитивним об'єктом дослідження.

Актуальність теми. Актуальність дослідження означеної проблематики зумовлена гострою потребою ефективного вирішення питань місцевого значення в Україні. Це спонукає суспільство і державу звернути увагу на розбудову ефективно діючого місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, зокрема Франції, на запозичення та впровадження позитивних принципів місцевого управління на території України.

Метою статті є вирішення фундаментальних теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із правовим регулюванням місцевого самоврядування у Французькій Республіці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідно зазначити, що будучи абсолютистською монархією, Франція протягом 17–18 ст. була дуже централізованою державою. Після Революції 1789 р. було зроблено перші спроби провести децентралізацію влади і надати більшій автономії провінціям [1].

Перші законодавчі акти, які можуть розглядатися як такі, що спрямовані на децентралізацію влади у Франції, датуються 1871 р. та 1884 р. Початком реформ із децентралізації у Франції прийнято вважати 1982 р. Отже, сучасний стан місцевого самоврядування на території Франції є результатом довготривалого історичного процесу перетворення, з одного боку, і курсу на корінні реформи, взятим на початку 1980-х рр., з другого.

Основи сучасного статусу місцевого самоврядування регулюються Конституцією Франції [2] та її законами: «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» від 2 березня 1982 р. [3]; «Про розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами та державою» від 7 січня 1993 р. [4]; «Про статус місцевих депутатів» від 3 лютого 1992 р. [5]; «Про територіальне управління Республіки» від 6 лютого 1992 р. [6]. Усі перелічені акти відносяться до політики децентралізації, яка запроваджена французькою владою в 1982 р. і триває дотепер.

Децентралізація є політикою центральної влади, спрямованою на передачу місцевим органам влади низки компетенцій, які до цього мала держава, та фінансових, правових, організаційних умов для їх реалізації. Проведення такої політики пов'язане із двома основними чинниками. По-перше, у 70–80 рр. стала очевидною неефективність централізованого управління в багатьох питаннях. По-дру-

ге, централізована система управління стала оцінюватись як недемократична. Спад активності виборців, збільшення аполітичності громадян стали проявами кризи Франції як демократичної держави. За цих обставин розвиток місцевого самоврядування здається основним засобом підвищення рівня демократичності управління, спонукання населення до більшої політичної організованості й активності [7].

Насправді, реорганізація органів місцевої влади призвела до кардинальної зміни моделі управління. Такий процес тісно пов'язаний із політикою модернізації державного устрою та зміцненням демократії. Організаційно-правові наслідки його надзвичайно різноманітні. Відбулась суттєва зміна відносин між центральною і місцевою владою. Після десяти років дії закону про децентралізацію були ухвалені нові рішення, які закріплені в законі від 6 лютого 1982 р. «Про територіальне управління Республіки». Виникла необхідність перегляду відносин між державою й органами місцевого самоврядування для визначення повноважень.

Правові норми, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, є постійним предметом перегляду через зростання необхідності оновлення, демократизації, контролю, підвищення ефективності, відповідності загальноєвропейським стандартам. Найбільш часто змінювались норми про відповідальність місцевих органів, муніципальну демократію, територіальну організацію, управління муніципальними службами і фінансовою діяльністю [8].

Згаданий вище закон 1982 р. поклав в основу організації влади принципи деконцентрації та децентралізації. Деконцентрація у французькій літературі визначається як система адміністративної організації, за якої уряд делегує частину повноважень призначеним ним посадовим особам, чийм обов'язком є представляти уряд в межах зазначеної адміністративно-територіальної одиниці. Деконцентрація – це не більш ніж організаційний варіант централізованого управління. Деконцентрація дозволяє центральним органам влади здійснювати управління на місцевому рівні більш оперативно, ефективно, у більш тісному взаємозв'язку з населенням [9].

За такої організації місцевий орган є представником держави, а не свого адміністративно-територіального підрозділу, і підпорядковується вищому органу центра. Інакше кажучи, деконцентрація означає здійснення центральною владою своїх повноважень на місцях через призначення нею посадових осіб (префектів, структурні підрозділи міністерств, відомств та інше) [10].

Децентралізація означає передачу державно-владних повноважень недержавним органам, які обираються населенням безпосередньо або формуються представницькими органами [11].

Реформа місцевої адміністрації стала одним із першочергових завдань нового уряду, сформованого в 1981 р. Реформа входила до передвиборної програми президента Міттерана, опублікованої під назвою «110 пропозицій для Франції». На виконання цих положень було по черзі прийнято кілька законодавчих актів, і вже перший із них свідчив про повний відхід від старої організаційно-правової основи, оскільки нові принципи, закладені в законі від 2 березня 1982 р., істотно змінили умови функціонування органів місцевого самоврядування.

Реорганізація адміністрації здійснюється на основі трьох абсолютно нових принципів, що дозволяє назвати реформу новою децентралізацією.

По-перше, руйнується традиційна концепція організації департаментів і регіонів, тому що за новим законом виконавча влада на цих рівнях передається керівникам місцевих представницьких органів. Передача виконавчої влади виборним органам місцевого самоврядування є одним із найважливіших елементів реорганізації департа-

ментів і регіонів із часів Третьої Республіки. Реформа на рівні департаменту ознаменувала кінець тієї епохи, коли адміністративна організація базувалася на тісному зв'язку між державним представництвом і місцевими інтересами та на примиренні місцевого політичного представництва і загальнонаціональних інтересів під егідою префекта. Зникає парадоксальність статусу префекта, який практично поєднував дві посади, будучи одночасно представником і держави, і органу місцевого самоврядування департаменту. Парадокс цей не вдавалося усунути раніше, навіть не зважаючи на відповідні положення Конституції 1946 р. Чітке розмежування децентралізованої і деконцентрованої влади дозволяє усунути залежність місцевих органів, що є дійсно організаційно-правовою революцією. Ті ж перетворення відбулися на рівні регіонів.

По-друге, згідно з реформою 2 березня 1982 р., регіон наділяється статусом адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються норми загального права територіальних колективів. Регіон дістає право на створення власного представницького органу – регіональної ради, що обирається загальним прямим голосуванням. Однак перші вибори до регіональних рад почалися тільки через чотири роки, 16 березня 1986 р. Регіону передавалися широкі й різноманітні повноваження, але специфічні за характером. Знову отримала підтвердження компетенція регіону щодо вирішення питань економіки, планування, освоєння підконтрольних територій. У зв'язку з виділенням регіону в самостійну одиницю виникла проблема його співвідношення з іншими територіальними підрозділами і, перш за все, з департаментом. До того ж, регіон був саме тією структурою, яка найкращим чином пристосована до вирішення завдань об'єднання Європи і реалізації загальноєвропейських програм розвитку [12].

Нарешті, по-третє, опіка скасована і замінена на подальший контроль уже прийнятих актів органом адміністративної юстиції.

Проведена реформа цілком відповідає логіці модернізації, яка полягає у зміцненні самостійності органів місцевого самоврядування. Насправді, опіка була набагато менш жорсткою, ніж могла б бути при буквальному тлумаченні норм закону. Але навіть незважаючи на таку обставину, сам факт нагляду з боку державного представника виглядав як анахронізм, несумісний із сучасною концепцією децентралізації. Тому скасування опіки, навіть неповне, мало величезне символічне значення. Скасування опіки призвело до перегляду як ролі префекта, так і сукупності відносин між державою і територіальними колективами. Опіка замінена законодавцем на подальший контроль адміністративним судом законності ухвалених актів. Проте, всупереч первісній інтерпретації закону, представник держави зберіг за собою право на застосування погоджувальної процедури і на контрольні повноваження на підставі передачі до органів адміністративної юстиції актів місцевої влади, які він вважає такими, що суперечать закону. Здійснення такої прерогативи значно спрощується завдяки нормам, які встановилися у процесі судової практики.

Реформа 1982 р. не передбачає відмови від принципу присутності державної влади на місцях. Іншими словами, посилення місцевого самоврядування не повинно супроводжуватися ослабленням влади держави. Реформою закладається лише новий метод розподілу компетенції між різними суб'єктами місцевої влади. Франція зберігає від колишнього методу управління специфіку територіальної організації, відмінну від територіальної організації інших європейських держав. Збереження присутності держави на місцевому рівні виявляється в посиленні влади префекта для забезпечення єдності та узгодженості виконання урядових рішень.

Нові повноваження префектів як департаментського, так і регіонального рівня визначені законом від 2 березня 1982 р., в якому префекти названі комісарами республіки. Представника державної влади на місцях знову названо префектом у декреті від 29 лютого 1988 р. У цих документах зазначено, що комісар республіки є представником держави, винятковим делегатом уряду і прямим представником прем'єр-міністра і кожного з міністрів. Крім виняткового представництва, названі правові акти затверджують принцип єдиначальності, оскільки на префекта покладається вже не тільки координація діяльності галузевих служб, а й керівництво ними. Префект є прямим начальником керівників цих служб.

Влада префекта наділяється численними привілеями: йому можуть делегувати свої повноваження міністри, він є одноосібним нижчим за рангом розпорядником для галузевих служб і він єдиний уповноважений підписувати від імені держави угоди між місцевими суб'єктами. Такими повноваженнями префект наділений із метою не допустити, щоб керівники галузевих служб встановлювали прямі відносини або зі своїми міністерствами, або з представниками місцевих виборних органів. Декретами 1982 р. на представника уряду покладаються також нові обов'язки у фінансовій, господарській і соціальній сферах. Префект здійснює впровадження політичних програм із планування, реалізації державних заходів із виконання плану розвитку країни та інше. Тільки за участі префекта можуть ухвалюватися рішення за клопотаннями, що розглядаються державними службами, про виділення фінансової допомоги на інвестування, розвиток або реорганізацію підприємства, а також рішення, що ухвалюються від імені держави і стосуються підприємств, становище яких може призвести до дестабілізації місцевого ринку зайнятості. Водночас префект є відповідальною посадовою особою, що призначається декретом президента країни за поданням кабінету міністрів. Виконання префектом своїх обов'язків може бути призупинено в будь-який момент. Префект департаменту зазвичай призначається на строк від двох до чотирьох років.

Паралельно з розширенням повноважень префекта відбувається посилення децентрації як системи організації діяльності держави, метою якої є те, що в умовах розвитку децентралізації держава повинна мати у своєму розпорядженні на місцях досконалу й ефективну систему децентрованого управління, ключовою ланкою якої повинен бути комісар республіки.

Децентрація є породженням децентралізації. Законом 1982 р. створюється міжміністерський комітет із територіальної адміністрації, завданням якого є розробка заходів із децентрації. Для досягнення поставленої мети був змінений розподіл обов'язків між центром і периферійними галузевими відомствами. Такий процес стає інструментом модернізації державного апарату. Незважаючи на відчутні позитивні зрушення, реформа під час своєї реалізації стикається з повільністю міністерств, внаслідок чого рівень адаптації державного апарату до нових умов на місцях не можна вважати достатнім. Назріла необхідність видання ще одного закону, який би містив нові рішення щодо територіального адміністрування. Такий закон був прийнятий 6 лютого 1992 р. У першій його статті викладаються нові принципи організації територіальної адміністрації країни. У законі також порушені питання місцевої демократії та міжкомунальної співпраці.

Закон визначає загальні принципи організації територіальної адміністрації на базі взаємодії децентралізації та децентрації, що відповідає здавна сформованій традиції. Однак концепція цієї взаємодії постає в оновленому вигляді. Якщо лейтмотивом реформ 1982 р. було зміцнення місцевого самоврядування щодо держави і посилення присут-

ності держави на місцях за допомогою зміцнення позицій префекта, то за новим законом зміцнюються взаємозв'язки між різними суб'єктами влади.

У першій статті закону встановлено, що територіальна адміністрація країни забезпечується як органами місцевого самоврядування, так і деконцентрованими службами держави. Метою територіальної адміністрації є здійснення політики розвитку підконтрольної території, забезпечення місцевої демократії та модернізація публічної служби.

На наш погляд, основною метою попередніх реформ було посилення єдності та злагодженості адміністративного апарату, об'єднання його навколо префекта. За новим же законом реформа набуває більш глобального характеру. Вона спрямована на розмежування повноважень між центральними і територіальними органами влади за принципом взаємодоповнюваності. Основною оперативною ланкою державної влади стає в загальноєвропейському порядку місцевий орган. Зазначене положення спрямоване на модернізацію держави, зближення керівника з виконавцем і наділення місцевих органів державної влади повноваженнями такого ж високого рівня, які мають органи місцевого самоврядування.

У нормах законів уточнюється, як саме має відбуватися розмежування обов'язків між регіоном, департаментом і округом. На рівні регіону префект повинен відповідати за проведення національної та загальноєвропейської політики щодо соціально-економічного розвитку територій. У межах таких повноважень закон наділяє префекта регіону керівною і керуючою функцією щодо префектів департаментів.

При префекті департаменту створюється колегія, що складається з керівників галузевих відомств і співробітників апарату префекта. Змінюються також склад і компетенція регіональної адміністративної конференції. Для здійснення спільних політичних програм префект може призначати керівників проєктів і визначати межі та повноваження для виконання спільних завдань. Усі перелічені заходи необхідні для зміцнення координуючої та спрямовуючої ролі префекта.

Наступним етапом формування сучасної моделі муніципального управління у Франції стало ухвалення 4 лютого 1995 р. програмного закону «Про освоєння і розвиток підконтрольних територій» [13].

Відповідно до закону 1995 р., об'єднані території – це територіальні одиниці, відмінні від підрозділів, раніше визнаних позитивним правом. У нормах закону наводяться критерії для об'єднання місцевості в єдину територію, зокрема зазначається, якщо певна територія являє собою єдине географічне, культурне, економічне або соціальне ціле, департаментська комісія з міжкомунної взаємодії ухвалює рішення про те, що вона може становити об'єднану територію. Департаментські комісії можуть також розробляти пропозиції щодо встановлення меж об'єднаної території. Згалом об'єднана територія характеризується спільністю економічних і соціальних інтересів, а також іноді наявністю тісних зв'язків між містом і прилеглою сільською місцевістю.

Об'єднана територія є плацдармом взаємодії учасників спільного проєкту розвитку. Держава в такому процесі є координатором і політичним гарантом дотримання інтересів розвитку підконтрольної території та містобудування.

Підтримуючи традиційно сформовану практику співпраці між комунами, держава виходить за її межі. Взаємодія між територіальними колективами великою мірою спрямована на спільне управління публічними службами, аніж на створення нової людської спільності.

Водночас метою об'єднаних територій є створення простору для здійснення спільної діяльності різними категорі-

ями осіб, об'єднаними у співтовариство. Перевага об'єднаної території полягає в тому, що вона сприяє встановленню прямих відносин між суб'єктами спільної діяльності без посередництва держави, шляхом створення нових асоціацій солідарності населення. Імовірність такого результату значною мірою залежить від конкретних особливостей реалізації спільних проєктів розвитку, організації роботи державних служб на відповідній об'єднаній території та здатності комуни переглянути методи своєї взаємодії.

Варто наголосити, що більшість пов'язаних із реформою змін призвела до необхідності нової кодифікації. Законом від 21 лютого 1996 р. затверджено Кодекс територіальних спільнот. Із цього часу припиняє дію Кодекс комун і організація всієї системи місцевого управління у Франції регулюється єдиним кодексом. Кодекс містить систематизовані положення всіх раніше прийнятих правових актів щодо місцевого управління.

Висновки. У підсумку варто зазначити, що поступовий перехід від місцевого управління до самоврядування у французькому варіанті є важливою характеристикою моделі урядування, яка закріплена законом від 2 березня 1982 р. Не існує ніякої ієрархії між територіальними спільнотами, контролю одного рівня влади над іншим. Усі місцеві спільноти взаємозалежні юридично і підконтрольні тільки державі. Жодна із спільнот не може давати вказівок іншій. Водночас держава має виняткові повноваження у сфері контролю та частково збережено ієрархічні відносини між державою і місцевими органами влади. Думка про те, наскільки децентралізована Французька Республіка стала демократичнішою, викликає багато запитань. Передача місцевій владі нових повноважень неминуче пов'язана з передачею відповідальності.

Отже, децентралізація стосувалась лише одного аспекту якобінської традиції – ролі центральної влади в місцевому управлінні. Другий аспект – уніфікація систем місцевого управління і самоврядування – залишився без змін, що проявляється не тільки в наявності єдиних статусів для всіх органів влади одного рівня, але й у подібності повноважень територіальних спільнот різного рівня.

Список використаної літератури:

1. Маєв А. Децентралізація влади у Франції : досвід для України / А. Маєв // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 85–88.

2. Constitution du 4 octobre 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>

3. Loi n° 82–213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>

4. Loi n° 83–8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320197>

5. LOI n° 92–108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000357195&categorieLien=id>

6. 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>

7. Евдокимов Е., Старцев Я. Местные органы власти зарубежных стран : правовые аспекты / Е. Евдокимов, Я. Старцев. – М., 2001. – С. 209.

8. Доменак Ж. Территориальные коллективы Франции / Ж. Доменак. – Новгород, 1999. – С. 30.

9. Auby J.B. La Loi constitutionnelle relative a la decentralization // Dr. adm. avr. 2003. P.6

10. Лойт Х., Болотина Е., Тищенко А. Правовые основы муниципального управления в современной Франции / Х. Лойт, Е. Болотина, А. Тищенко // Вестник Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел России. – № 2 (26). – 2005. – С. 152–157.

11. Ведель Ж. Структура и функции местных коллективов во Франции / Ж. Ведель // Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. – 1993. – № 14.

12. Renan Le Mestre. Droit des collectives territoriales. P., 2004. P 70–73.

13. Loi n° 95–115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000531809&dateTexte=20170717>

14. Loi n° 96–06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://senegal.eregulations.org/media/code-collec-locales-sen\[1\].pdf](https://senegal.eregulations.org/media/code-collec-locales-sen[1].pdf)