

## УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ФРАНЦІЇ

У статті проаналізовано сучасний європейський досвід взаємодії органів місцевої публічної влади на прикладі Франції.

**Ключові слова:** місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, префект, департамент, децентралізація, місцевий бюджет.

Взаємодія між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є центральною та найгострішою проблемою територіальної організації влади в Україні. Необхідність удосконалення системи розподілу компетенції та повноважень між цими двома інститутами зумовлена низкою чинників.

По-перше, деяким відставанням адміністративно-територіальної реформи, як і власне адміністративної реформи, від процесів політичних і соціально-економічних перетворень в Україні. Після затвердження в країні ринкової системи господарювання централізована система державного управління втратила свою ефективність. За цих умов у внутрішній політиці держави першочерговими стають питання децентралізації влади.

По-друге, тим, що в зовнішньополітичній сфері основним пріоритетом політики України залишається європейська інтеграція. Це вимагає від держави приведення її адміністративно-територіального поділу, а також системи розподілу сфер компетенції та повноважень різних рівнів у відповідність до нормативно-правової бази Європейського Союзу й Ради Європи (зокрема, ратифікованої Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування від 1985 р. [1], Рекомендації № R(98)12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади від 18.09.1998 р. [2] тощо), а також уже напрацьованого в цій галузі практичного досвіду. Ці документи пропонують державам скоротити сферу адміністративного нагляду (зокрема, обмежити її законністю, а нагляд за доцільністю здійснювати в межах делегованих повноважень), утримуватися від прямого втручання в ухвалення рішень цими органами, а також використовувати в процесі застосування санкцій інструменти прямої демократії.

У контексті цього дослідження значний інтерес становлять праці українських і зарубіжних учених, присвячені аналізу зару-

біжного досвіду в галузі формування відносин між органами місцевої публічної влади. Створенню органів державного управління та місцевого самоврядування в зарубіжних країнах приділили увагу Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, В. Гуменюк, В. Євдокимов, М. Ісаєв, О. Куленкова, О. Лазор, Л. Ларіна, А. Прудников, Я. Старцев, Р. Туровський, А. Чеканський, В. Чехаріна, В. Шишкін. Адміністративно-територіальні реформи в окремих країнах досліджували А. Антошевський, В. Барвіцький, Ж.-Ф. Девемі, С. Карасінський, Ж.-Л. Поже, Р. Хербут і колектив авторів під керівництвом Т. Хорвата.

**Метою статті** є визначення на основі аналізу досвіду Франції оптимальної для України в сучасних умовах моделі взаємодії між представництвом державної влади в особі місцевих адміністрацій та органами місцевого самоврядування.

Франція після Другої світової війни тривалий час залишалася однією з найбільш централізованих держав Європи. Однак у 1972 р. тут було розпочато процес децентрації – створення регіонів, які були об'єктами для планування економічного розвитку країни. У 1982 р. було ухвалено Закони щодо децентралізації. Згідно з новим законодавством:

1. Ліквідовано систему нагляду з боку держави й замінено її контролем законності рішень (тобто контроль здійснюється не з погляду доцільності рішень, а з погляду відповідності процедур їх ухвалення визначеному законом порядку) [5, с. 81].
2. Упроваджене самоврядування на регіональному рівні. Регіони, що були виключно державними одиницями, отримали, поряд із комунами та департаментами, статус повноправної територіальної громади.
3. Діяльність департаментських рад була повністю виведена з-під контролю відповідних префектів.
4. У межах децентралізації розширено сферу компетенції комун. До традиційно виконуваних ними функцій (реєстрація актів громадянського стану, муніципальна поліція, соціальні послуги, підтримання

стану мережі автошляхів, освітня та культурна діяльність) було додано повноваження у сфері міського (зокрема земельного) планування, а також взаємодії з підприємницькими структурами щодо надання соціальних послуг [3, с. 15–16].

Згідно з новими законами від 1983 р., процес передачі повноважень громадам був розрахований на три роки й повинен був здійснюватися згідно з розробленим урядом графіком:

- протягом першого року – в галузі містобудування та житлового фонду (передбачаючи право комуни на розробку документів із планування благоустрою);
- протягом другого року – передача повноважень: а) департаментам – у соціальних питаннях, охороні здоров'я та транспорту, а також перевезення школярів; б) комунам – з питань будівництва та управління портами прогулянкового типу;
- протягом третього року – в галузі освіти, культури та навколишнього середовища.

У галузі освіти різні рівні самоврядування повинні забезпечувати:

- комуни – оснащення приміщень закладів початкової та дошкільної освіти;
- департаменти – роботу коледжів;
- регіони – роботу ліцеїв та інших навчальних закладів [6, с. 352].

Представницьким органом комуни стала муніципальна рада. Мер є одночасно головою виконавчої гілки місцевого самоврядування та представником держави.

На пост голови місцевого самоврядування його обирає муніципальна рада, він здійснює керівництво її роботою та роботою свого апарату, а також відповідає за стан міського господарства та безпеку громадян.

Мер як представник держави виконує такі функції:

- здійснює реєстрацію актів громадянського стану;
- виконує функції представника загальної поліції;
- оприлюднює державні закони та постанови;
- організує вибори;
- складає списки військовозобов'язаних та організує цивільну оборону;
- видає дозвіл на забудову тощо.

На рівні департаменту діє представницький орган – Генеральна рада, яка: а) ухвалює бюджет департаменту; б) створює регіональні адміністративні служби; в) обирає голову самоврядної виконавчої влади департаменту – президента Генеральної ради. У свою чергу, Президент Генеральної ради, крім власне керівництва роботою представницького органу, керує роботою адміністративних служб, дорожньою та портовою поліцією на об'єктах, що належать до компетенції департаментів, а також здійснює

загальне керівництво роботою пожежної служби.

Державу на території департаменту представляє префект, який призначає декрет Президента Республіки. Повноваження префекта можна поділити на 3 групи:

- а) політичні – представництво уряду в департаментах, інформування його про стан справ, а також спостереження за дотриманням законності;
- б) адміністративні – координація роботи державних відомств, оперативне керування пожежною службою, керівництво поліцією та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- в) соціально-економічні – виконання урядових програм на рівні департаментів.

У межах функції з інформування більшість рішень (рішення та постанови муніципальних рад, мерів, а також договори) після ухвалення передають префекту або супрефекту. Виняток становлять лише рішення з питань внутрішнього поточного управління [5, с. 80–81].

Префект може тимчасово усунути мера від виконання обов'язків, пов'язаних із виконанням функцій держави, в разі неналежного їх виконання. Тимчасово усунути мера від виконання всіх обов'язків може лише Міністерство внутрішніх справ, а із займаної посади його можна звільнити виключно на підставі урядового декрету.

Найінтенсивнішою взаємодія між префектом та органами місцевого самоврядування є під час бюджетного процесу на різних рівнях, і відбувається вона в таких формах:

- визначення дати подання проекту бюджету на наступний рік. При цьому у випадку порушення представницьким органом відповідних термінів префект має право звернутися до Регіональної рахункової палати з клопотанням про внесення нею самостійних пропозицій до місцевого бюджету, контроль за виконанням яких покладено на префекта;
- встановлення вимог щодо збалансованості місцевого бюджету. Префект має право протягом 30 днів звернутися з клопотанням до Регіональної рахункової палати, яка у випадку визнання відповідних зауважень обґрунтованими порушує питання про їх врахування представницькими органами;
- врахування в місцевих бюджетах обов'язкових витрат, визначених для кожного рівня Адміністративним кодексом Франції з місцевого самоврядування (для комун – фінансування дитячих садків і допомога приватним школам, для департаментів – фінансування соціальних витрат і роботи шкільного транспорту й коледжів, для регіонів фінансування ліцеїв, підтримка приватних вищих освітніх закладів тощо);
- контроль за виконанням місцевих бюджетів. На рівні регіону представницьким ор-

ганом самоврядування є регіональна рада на чолі зі своїм Президентом, яка обирає свій виконавчий орган – регіональну адміністрацію. Вищою посадовою особою регіональної адміністрації є генеральний директор регіональних служб, відповідальний безпосередньо перед президентом регіональної ради [4, с. 248].

Державу на регіональному рівні представляє урядовий комісар. Цю посаду автоматично отримує префект департаменту, на території якого розташовано адміністративний центр регіону. До його повноважень належать контроль за рішенням регіональних органів місцевого самоврядування та координація через Конференцію регіону діяльності префектур.

Основу місцевих бюджетів у Франції становлять:

1. Засоби міжбюджетного вирівнювання (трансфертів) двох видів: а) глобальна (єдина) дотація функціонування – надають зі спеціального фонду трансфертів для органів місцевого самоврядування великим комунам і департаментам; б) компенсаційна дотація з ПДВ – надають із відповідного Компенсаційного фонду ПДВ, кошти якого спрямовують на інвестиції територіальних колективів, тобто лише на операції, спрямовані на власний розвиток.
2. Місцеві податки.
3. Позики.
4. Доходи від використання власності та надання послуг.

Крім того, у Франції з метою ефективнішої концентрації бюджетних коштів широко використовують механізми кооперації адміністративно-територіальних одиниць.

На рівні комун такими механізмами є:

- синдикати комун, які можуть бути одночи багаточіловими. Це об'єднання комун, які при цьому зберігають свою повну юридичну самостійність;
- утворення округів (або дистриктів) як більш високої форми інтеграції комун. З 1959 р. утворення таких об'єднань дозволено міським комунам, а з 1970 р. – і сільським;
- формування міських співтовариств, що здійснюється в межах агломерацій. Цю форму запроваджено в 1966 р., її здійснює уряд у примусовому порядку.

Оскільки дистрикти та міські співтовариства мають статус юридичних осіб, а законом від 1999 р. для них було розроблено окрему систему оподаткування, є підстави навіть розглядати їх як самостійний рівень самоврядування поряд із основними раніше зазначеними.

Формами співпраці департаментів, у свою чергу, є:

- міждепартаментські конференції – нерегулярні зустрічі, що скликають за ініціативою зацікавлених департаментів;

- спільні міждепартаментські органи, до складу яких можуть входити представники не лише департаментів, а й комун;
- асоціації департаментів – найвищі форми об'єднання, що набули статусу юридичних осіб. У зв'язку зі створенням регіонів втратили необхідність в існуванні.

Французьке законодавство передбачає максимальне розмежування сфер компетенції держави та її виконавчої влади, з одного боку, й місцевого самоврядування – з іншого.

Найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування в країнах ЄС характерне саме для органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Франції мер комуни є одночасно главою виконавчої гілки місцевого самоврядування та представником держави. Щоправда, як представництво центральної влади мерія забезпечує виконання переважно нотаріальних та облікових функцій. При цьому центральний уряд не може безпосередньо впливати на кадрові процеси в мерії. Отже, на відміну від м. Київ, де міська державна адміністрація має подвійне підпорядкування, у французьких містах конфлікти виникають скоріше як винятки.

**Висновки.** Таким чином, проблему відносин між органами місцевого самоврядування та державою у Франції вирішують на основі принципу субсидіарності – виконання органами влади вищого рівня тих функцій, які не можуть бути виконані на базовому рівні адміністративно-територіального поділу.

Місцеві державні адміністрації виконують функції виключно у сфері компетенції держави та, як правило, не беруть на себе обов'язки виконавчих органів місцевого самоврядування; на будь-якому рівні, де існує інститут місцевого самоврядування, для виконання таких функцій представницькими установами формуються виконавчі органи.

Найголовнішим завданням місцевих державних адміністрацій зазвичай є контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: щодо власних функцій місцевого самоврядування – з погляду законності, а щодо повноважень, делегованих державою, – з погляду доцільності та ефективності ухвалених рішень.

Типовими проблемами Франції залишаються брак матеріальних ресурсів для реалізації місцевого самоврядування малими громадами, а також нерівність соціально-економічного розвитку різних територій. Останнє на практиці зумовлює суперечність між принципом рівності територіальних громад і необхідністю надання певних бюджетних переваг слабким громадам з метою вирівнювання життєвих стандартів їхніх мешканців, а також між фінансовою автономією та фактичною централізацією міжбюджетних відносин.

**Список використаної літератури**

1. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
2. Рекомендація № R (98) 12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади (прийнята 18.09.1998 р. на 64-му засіданні заступників міністрів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.slgcoe.org.ua.
3. Асанов А. Світовий досвід вирішення проблеми розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування / А. Асанов // зб. наук. праць Української академії державного управління / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2 : в 4 ч. – Ч. II. – С. 12–16.
4. Барвіцький В. У пошуках шляхів реформування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід / В. Барвіцький // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матер. та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – Київ : Атіка-Н, 2006. – С. 245–261.
5. Девемі Ж.-Ф. Місьцеве управління у Франції / Ж.-Ф. Девемі // Збірник наукових праць Української академії державного управління / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2 : в 4 ч. – Ч. II. – С. 77–82.
6. Поже Ж.-Л. 25 років децентралізації у Франції: що є корисного для України / Ж.-Л. Поже // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід / наук. ред. М. Пухтинський. – Київ : Атіка-Н, 2006. – С. 350–358.

Стаття надійшла до редакції 17.03.2016.

---

**Старушенко Е. А. Усовершенствование взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Украине на основе использования опыта Франции**

*В статье проанализирован современный европейский опыт взаимодействия органов местной публичной власти на примере Франции.*

**Ключевые слова:** *местные государственные администрации, органы местного самоуправления, префект, департамент, децентрализация, местный бюджет.*

**Starushenko H. Improvement of Co-Operation of Public and Local Self-Government Authorities in Ukraine on the Basis of Experience of France**

*Modern European experience of co - operation of local public government bodies is analysed on the example of of France. At 1972 here was the begun process of деконцентрації – creation of regions that were units for realization of planning of economic development of country. in 1982 Acts were passed in relation to decentralization.*

*According to a new legislation the system of supervision was liquidated from the side of the state and replacement her control of legality of decisions; the inculcated self-government is at regional level. Regions that were exceptionally state units got status of competent territorial company next to communes and departments; activity of department advices was fully shown out from under control of corresponding prefects; within the framework of decentralization authority of communes is extended. To the traditionally executable by them functions (civil registration, municipal police, social services, maintenances of the state of roadnet, educational and cultural activity) plenary powers were added in the sphere of the municipal (in particular, earth) planning, and also co-operating with enterprise structures in relation to the grant of social services.*

**Key words:** *local state administrations, organs of local self-government, prefect, department, decentralization, local budget.*