

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

БАТРАКОВА ДАР'Я СЕРГІЇВНА

УДК 342.9.07

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНИ ТА ФРАНЦІЇ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

КУЗЬМЕНКО Оксана Володимирівна,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2017

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Загальнотеоретичні положення адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції	11
1.1. Історичний аспект адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції.....	11
1.2. Поняття та мета місцевого самоврядування України та Франції як об'єкта адміністративно-правового регулювання.....	42
1.3. Принципи місцевого самоврядування України та Франції.....	61
Висновки до розділу 1	76
РОЗДІЛ 2. Правові основи організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні та Франції.....	80
2.1. Джерела адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування України та Франції.....	80
2.2. Акти органів місцевого самоврядування України та Франції.....	102
Висновки до розділу 2	120
РОЗДІЛ 3. Адміністративно-правове регулювання організації діяльності місцевого самоврядування в Україні та Франції	123
3.1. Структура та суб'єкти місцевого самоврядування в Україні та Франції.....	123
3.2. Підходи щодо розмежування компетенції органів місцевого самоврядування і органів державної влади в Україні та Франції.....	157
Висновки до розділу 3.....	177
ВИСНОВКИ.....	181
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	186

ВСТУП

Актуальність теми. Конституцією України (ст. 7) задекларовано, що в Україні визнається і гарантується інститут місцевого самоврядування, який є одним із ключових елементів становлення та розвитку громадянського суспільства. Світові тенденції спрямовано на передачу якомога більших повноважень та ресурсів територіальним громадам та посилення влади народу. Україна як європейська держава не може залишатися осторонь трансформаційних процесів, які відбуваються за кордоном. Європейська інтеграція, учасником якої є Україна, є складним комплексним процесом, який охоплює майже всі сфери суспільного життя. Сфера реалізації публічної влади народу через територіальні громади та представницькі місцеві органи є одним із найважливіших пріоритетів, а отже, дослідження та сприйняття європейського досвіду у становленні демократичних інститутів, сповідування європейських цінностей є необхідним та таким, що забезпечить права та інтереси членів територіальної громади.

До недавнього часу в Україні децентралізація публічної влади ігнорувалася державою, і саме тому зазначений інститут, починаючи з радянського часу залишився майже незмінним. Нині найбільш актуальними проблемами місцевого самоврядування є: відсутність систематизованого законодавства, неефективна система органів місцевого самоврядування, дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, низький рівень самостійності територіальних громад, брак фінансування. Враховуючи зазначене, виникає нагальна потреба у дослідженні європейського досвіду місцевого самоврядування та запровадження в українську правову систему найбільш вдалих елементів. Однією з країн, чий розвиток місцевого самоврядування досяг значного рівня і чий досвід може бути вивчено та імплементовано в Україні, є Франція. Незважаючи на розвиненість місцевого самоврядування Франції процес його реформування не зупиняється, що підтверджується прийняттям законів, які стосуються зазначеного інституту. У 2010 р. прийнято Закон № 2010-1563, якого

спрямовано на реформування територіальних колективів; Закон від 27 січня 2014 р. № 2014-58, що стосується модернізації публічної територіальної влади та створення метрополій; Закон від 7 серпня 2015 р. № 2015-991, що стосується нової територіальної організації Франції. Таким чином, місцеве самоврядування у Франції продовжує розвиватися та удосконалюватися.

В юридичній науці опрацювання інституту місцевого самоврядування здійснюється фахівцями у галузях конституційного та адміністративного права. Так, делегування функцій і повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування стало предметом наукового пошуку вченого-конституціоналіста О.М. Алтуніної. Це питання, але через призму адміністративно-правового регулювання розглянуто А.М. Нікончуком. А.Р. Крусян і Ю.З. Торохтій вивчали конституційно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Адміністративно-правовий контекст цього питання розкрито у монографічних працях М.Я. Сидора та М.М. Потіпа. Однак, комплексні компаративні дослідження адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування України та Франції, як однієї із провідних країн Європи, на теперішній час відсутні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження обрана з урахуванням положень Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015; Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 (зі змінами і доповненнями); Постанови НАН України від 20.12.2013 р. № 179 «Про Основні наукові напрями та найважливіші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2014–2018 роки» та рекомендацій Ради президентів академії наук України для вищих навчальних закладів щодо виконання досліджень за пріоритетними науковими напрямками досліджень (п. 3.4 Політико-правові науки); наказу МВС України «Пріоритетні напрямки дисертаційних досліджень МВС України, що потребують

першочергового розроблення і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 рр.» від 29.07.2010 р. № 347.

Дисертаційне дослідження виконано у межах науково-дослідної теми кафедри адміністративного права «Системи адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи», що пов'язана з планом наукових досліджень Національного університету «Одеська юридична академія» на 2011–2015 рр. «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та Франції і практики його реалізації здійснити порівняльно-правовий аналіз та охарактеризувати адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування двох країн та виробити пропозиції щодо можливостей імплементації французького досвіду з метою розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Виходячи з означеної мети, у дисертації поставлено і вирішено такі задачі:

охарактеризувати історичний розвиток адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції;

здійснити порівняльно-правовий аналіз природи, поняття та мети місцевого самоврядування в Україні та Франції як об'єкта адміністративно-правового регулювання;

охарактеризувати принципи місцевого самоврядування України та Франції у контексті його децентралізації;

охарактеризувати нормативно-правові акти як джерела адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування України та Франції;

охарактеризувати акти органів місцевого самоврядування України та Франції; визначити особливості структури та суб'єктів місцевого самоврядування в Україні та Франції як об'єкта адміністративно-правового регулювання;

визначити підходи щодо розмежування компетенції органів місцевого

самоврядування та місцевих органів державної влади України та Франції у контексті децентралізації;

надати конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження є місцеве самоврядування в Україні та Франції як правове явище.

Предметом дослідження є порівняльно-правовий аналіз адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування України та Франції.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система підходів, принципів, загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Порівняльно-правовий метод застосовано для виявлення подібного та відмінного у місцевому самоврядуванні України та Франції при дослідженні історичних періодів розвитку місцевого самоврядування, вивченні понятійного апарату, дослідженні законодавчих актів та суб'єктів місцевого самоврядування (р.р. 1, 2, 3). Логічний метод використано під час вивчення аналітичних матеріалів, концепцій, точок зору авторів з окремих питань, які є предметом дослідження (р.р. 1, 2, 3). Історичний метод застосовано під час дослідження особливостей виникнення, становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні та Франції (п. 1.1). За допомогою системно-структурного методу здійснено класифікацію законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування та безпосередньо актів органів місцевого самоврядування, виокремлено принципи місцевого самоврядування, охарактеризовано особливості структури місцевого самоврядування України та Франції (п.п. 1.3, 2.1, 2.2, 3.1). Функціональний метод застосовано при дослідженні правових засад взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (п. 3.2). Метод термінологічного аналізу і метод операціоналізації понять застосовано у процесі формування та конкретизації таких понять, як «місьцеве самоврядування», «структура місцевого самоврядування», «компетенція у сфері

місцевого самоврядування» (р. 2, п.п. 3.1, 3.2). Методи аналізу та синтезу використано при характеристиці повноважень суб'єктів місцевого самоврядування (п. 3.1).

Теоретичною основою дисертаційного дослідження стали праці відомих вітчизняних учених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, Н.О. Армаш, М.О. Баймуратова, М.І. Байтіна, Г.В. Барабашева, А.А. Безуглова, Л.Р. Білої-Тіунової, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Р.К. Давидова, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, М.І. Козюбри, Б.А. Кормича, А.Р. Крусян, О.В. Кузьменко, П.М. Любченка, В.Ф. Мелашенка, Н.В. Мішиної, О.І. Миколенка, А.О. Монаєнка, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, І.М. Пахомова, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, Є.А. Тихонової, А.Ф. Ткачука, В.М. Шаповала, К.Ф. Шеремета, Х.П. Ярмачі та ін.; французьких учених-юристів: Ф.-П. Бенуа, П. Бернара, М. Бонарда, Ф. Люшера, М. Фреса, Ж.-Ж. Шевальє.

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, закони і підзаконні акти України та Франції, що визначають систему місцевого самоврядування та повноваження органів місцевого самоврядування, а також порядок взаємодії між ними.

Емпіричну основу дослідження становлять довідкові та статистичні дані з інтернет-сайтів територіальних громад України і територіальних колективів Франції.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим монографічним дослідженням адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції у контексті децентралізації. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. У результаті здійсненого дослідження сформульовано ряд положень та висновків, що характеризуються науковою новизною, до найбільш значущих із яких належать:

уперше:

здійснено періодизацію виникнення, становлення та розвитку місцевого самоврядування у Франції як об'єкта адміністративно-правового регулювання, виокремлено і охарактеризовано відповідні історичні періоди та здійснено порівняння з періодами розвитку місцевого самоврядування в Україні;

надано авторські дефініції «територіальний колектив», «структура місцевого самоврядування» та «компетенція у сфері місцевого управління»;

запропоновано внести зміни до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначивши, що «місцеве самоврядування – це гарантоване державою право територіальної громади, проживаючої в межах організованої території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати рішення шляхом створення відповідних органів та представників, яким населенням делеговано певні повноваження»;

доведено, що територіальні колективи Франції (комуни, департаменти, регіони) за своєю правовою природою, повноваженнями та місцем серед суб'єктів місцевого самоврядування є аналогами можливих громад в Україні;

запропоновано створити нову систему представницьких органів місцевого самоврядування, яка складається з ради громади, районної та регіональної рад, та викласти ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у такій редакції: «Система місцевого самоврядування містить: територіальну громаду; громадську, районну, регіональну раду; громадського, районного, регіонального голову; виконавчі органи рад; старосту; органи самоорганізації населення»;

запропоновано запровадити в Україні посаду супрефекта як державного представника, наділеного власними повноваженнями і делегованими префектом повноваженнями щодо забезпечення врахування інтересів жителів районів у містах, сіл та селищ;

удосконалено:

наукові дефініції «місцеве самоврядування», «принципи місцевого самоврядування», «акт органу місцевого самоврядування», «територіальна громада»;

понятійно-категоріальний апарат у сфері місцевого самоврядування шляхом розмежування понять «самоврядування», «місьцеве управління», «муніципальне управління» і «місьцеве самоврядування»;

класифікацію законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування в Україні та Франції та повноважень місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування в Україні;

набула подальшого розвитку характеристика правовідносин щодо: взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; способів розмежування їхніх функцій та повноважень; ролі інституту делегованих повноважень.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що основні положення, висновки та рекомендації дослідження можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшої розробки правових та організаційних питань здійснення суб'єктами місцевого самоврядування своїх повноважень;

навчальному процесі – під час проведення занять та при підготовці підручників і навчально-методичних матеріалів із дисциплін «Адміністративне право», «Муніципальне право», «Конституційне право»;

у нормотворчій та правозастосовчій діяльності – при розробці пропозицій щодо внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють відносини органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, та використанні одержаних результатів у практичній діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Підсумки розробки проблеми в цілому, а також окремі її аспекти, авторські узагальнення, висновки, розробки та пропозиції було оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Пріоритетні напрямки розвитку

сучасної юридичної науки» (м. Харків, 2013); «Нові вектори розвитку демократії та інститутів держави і права» (м. Київ, 2015); «Особливості розвитку законодавства України у контексті Євроінтеграційних процесів» (м. Дніпропетровськ, 2015); «Право, суспільство і держава: форми взаємодії» (м. Київ, 2016); «Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку» (м. Харків, 2016).

Публікації. Основні теоретичні положення та результати дисертаційного дослідження містяться у 12 публікаціях, у т.ч. у 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 2 – у зарубіжному науковому виданні, та 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ФРАНЦІЇ

1.1. Історичний аспект адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції

На сучасному етапі розвитку правової та демократичної української держави важливого значення набуває інститут місцевого самоврядування, за допомогою якого забезпечується реальна участь населення у регулюванні суспільних відносин.

Процес становлення місцевого самоврядування у Франції налічує довгу історію і розпочинається ще у X–XI ст.ст., коли в Європі після триваючих війн настав відносний мир і розпочався бурхливий розвиток торгівлі, що посприяло розвиткові міст [1].

У цей період і розпочинається розвиток місцевого самоврядування. Міста почали виступати проти свавілля сеньйорів за місцеве самоврядування, що ознаменувалося створенням комуни. Таким діям передував статус герцогів і графів та інших прямих васалів короля як самостійних правителів своїх угідь. У зв'язку із цим міста обкладалися багаточисленними повинностями на користь феодалів. Оскільки, становище королів було не дуже міцним, було вирішено передати деяким містам право створювати самоуправлінські комуни, які повинні були представляти спільні інтереси жителів цих міст. Прикладами таких дій можна назвати Хартію, підписану в 1128 р. у Лаоні Людовиком VI, яка гарантувала громадянам деякі свободи, включаючи право обирати мера і призначати суддів. Граф Фландрії Вільгельм подарував Хартію жителям Сент-Омера. У ній він надав їм права, які були пов'язані зі звільненням від повинностей, мита у порту та надав інші податкові пільги. При цьому у хартії було

зазначено, що цю комуни не могли розпустити, і їй надавалися ті самі права, які мала комуна у Фландрії [2, с. 370].

На нашу думку, зазначені Хартії стали першими своєрідними нормативними актами, що закріплювали право на місцеве самоврядування містам.

Питання озброєння і війни також стали належати до відання комуни. Військова оборона міст ставала все кращою, оскільки королі були зацікавлені об'єднатися з містами проти свавілля сеньйорів і надавали фінансування на додаткове озброєння і військову силу.

З іншого боку, королі переслідуючи власні інтереси, бажали розширити свої володіння, свій домен, а для цього необхідно було обмежувати комуни. Так, у заповіті Філіпа II Августа, складеному в 1190 р., детально говорилося про місцеві комуни і їх права. У ньому йшла мова про те, що комуни, міста, які не мають прав комуни, а також народ повинні охоронятися законами таким чином, щоб ніхто їх не образив, і, щоб вони нікого не змогли образити. У той же час, комунальні хартії повинні були зберігатися як доказ привілеїв. Жодне місто не могло стати комуною без дозволу короля, а кожен сеньйор, який має у своїй владі місто-комуни, повинен був щорічно дізнаватися, в якому стані знаходиться місто і як їм управляють мери [3, с. 20].

Враховуючи зазначене, видається, що цей період є часом зародження місцевого самоврядування у Франції і розпочинається він добою Середньовіччя (476–1302 рр.). Характерними ознаками цього періоду є утворення першого осередку місцевого самоврядування – комуни, жителі якої наділяються деякими повноваженнями, зокрема, у сфері встановлення податків, обрання мера та військової оборони. Врегулювання діяльності комуни та надання їй повноважень здійснювалися хартіями, подарованими сеньйорами своїм містам.

Міське самоврядування в Україні також пройшло складний шлях і знаходиться у стадії розвитку. Оскільки інститут місцевого самоврядування пов'язаний з демократичними процесами, то можна визначити, що місцеве самоврядування у сучасному розумінні склалося на межі XVIII-XIX ст.ст. за

часів, коли абсолютні монархії трансформувалися у демократичні держави [114, с. 731]. Саме ідеї місцевого самоврядування почали протиставлятися феодальній державі.

Якщо говорити про зародження місцевого самоврядування, то першим періодом є Додержавна доба (з 1000 р. до н.е. з формуванням первіснообщинного ладу до IX ст.) у східнослов'янських племен у сім'ях, кровно споріднених у родах. Через деякий час більшого значення набуває сусідство, а отже на перший план виходить спільне проживання людей. У цей період утворюються невеликі поселення, які спілкуються між собою на основі звичаєвого права. Утворюються первинні суб'єкти місцевого самоврядування – громади, які утворюють орган місцевого самоврядування – віче, до якого входили найстарші і наймудріші представники громади.

Проте, справжнього розвитку місцеве самоврядування отримало у період розквіту Київської Русі (882–1240 рр.). Тут також утворювалися віче, до повноважень яких належали питання війни і миру, укладення угод, організація війська, правосуддя. У період існування Київської Русі місцеве самоврядування функціонувало на рівні міста і села. У місті утворювалася міська громада та міські віче, а також обирався війт для розгляду поточних питань. Міська громада самостійно господарювала на власній території, навіть встановлювала місцеві податки.

Суб'єктом місцевого самоврядування в селах була сільська громада – верв, яка об'єднувала жителів кількох сіл та мала представницькі функції у відносинах із іншими громадами, феодалами, князем, тобто верві були носіями громадського самоврядування.

Н.І. Глазунова зазначає, що адміністративне управління у Стародавній Русі існувало й означало серед іншого організацію та благоустрій міст (що по-суті є питаннями місцевого значення) [4, с.5].

Після закладення першого фундаменту місцевого самоврядування у Франції відбулося встановлення системи муніципального управління, яке розпочалося

після того, як міста отримали певні свободи і привілеї. Виникла муніципальна влада на чолі з мерами і ешевенами.

Королівська влада розвивалася за рахунок збільшення королівського домена. У руках королів зусередилася достатня сила для того, щоб попереджати дроблення домена. Наприклад, для всіх королівських резиденцій була характерною відсутність автономії, жителям не доручались ані питання суду, ані самооборони.

Управління великим королівським доменом уже не могло здійснюватися, як раніше, це стало виключною компетенцією королівських чиновників.

Королівський домен було розділено на майже рівні адміністративні одиниці – бальяжі. Ними керували балії – чиновники, які призначалися королем. На них було покладено поточне управління – збір податків, спостереження за діяльністю адміністративно-судових органів тощо. Бальяжі поділялися на превотажі на чолі з прево. Цих посадових осіб було наділено військовою, адміністративною, фінансовою та судовою владою в окрузі. Відповідно до заповіту французького короля Філіпа II Августа балії обирали до кожного превотажа по чотири чоловіка, які займалися міськими справами. Кожного місяця балії визначали один день, коли їх відвідували жителі зі скаргами. Крім того, три рази на рік королю повинні були надходити листи з інформацією про баліїв, які провинилися [2, с. 18], тобто у заповіті передбачалися щомісячні судові збори, регулярні доповіді до Парижа, звіти про діяльність прево.

На півдні Франції централізація державного апарату була слабшою. Головами південних округів (їх частіше називали сенешаль) були представники місцевої знаті, проте, у цілому управління на місцях було централізовано королем шляхом встановлення державної адміністрації на місцях у вигляді баліїв (прототипи сучасних префектів).

Таким чином, XII ст. позначилось утворенням першого територіального колективу – комуни, на території Франції, якій були передані деякі повноваження для вирішення питань місцевого значення. В Україні ж приблизно у цей період також утворюються органи місцевого самоврядування на рівні міста та села

(міська громада та верв із представницьким органом – віче). Таким чином, доба Середньовіччя у Франції та Період розквіту Київської Русі на території України характеризуються спільними тенденціями самоврядності і початком поступового відокремлення у межах держави осередків з органами управління та певними повноваженнями.

У XIII ст. настає період подолання феодалної роздробленості та посилення централізації влади монарха, оскільки із зростанням міст, розвитком промисловості і торгівлі міста почали активніше допомагати королям [5, с. 140-142].

У Франції цьому періоду відповідає утворення станово-представницької монархії (1302 – 1614 рр.). Починають скликатися збори представників від станів, на обговорення яких виносилися найважливіші питання внутрішньої і зовнішньої політики.

Першими зборами станового представництва були стани, (від франц. Etat – стан) які виникли в окремих провінціях ще у XIII ст. Це були збори вищого духовництва, сеньйорів, мерів міст відповідної провінції, які розглядали різні питання, головними з яких були затвердження грошових зборів, контроль за проведенням громадських робіт – будівництво доріг, каналів тощо. Поступово стани опинилися під контролем короля, а починаючи з XV ст. більшість провінційних станів не скликалася, оскільки королівська влада до цього періоду настільки зміцнилася на місцях, що отримала можливість збирати податки без допомоги станів.

Природним наслідком таких процесів стало посилення королем свого контролю над міським самоврядуванням – комунами. До повноважень комуни належали адміністративне управління, правосуддя, нормативно-правова діяльність. Структура комуни складалася з мера, який обирався, і членів комуни — ешевенів.

На думку французьких дослідників М. Фреса и Ф.-П. Бенуа цей період відзначався великим різноманіттям статусів та способів функціонування, а також

відносинами між елементами політико-адміністративної системи [6, с. 44; 7, с. 28].

Період станово-представницької монархії можна умовно поділити на два етапи.

Перший етап характеризується розвитком місцевих установ, які намагалися утвердитися стосовно феодальної влади. Цей етап бере свій початок в XI ст. і має прояв у появі форм організації населення та органів місцевого самоврядування, які стали прототипами сучасних місцевих органів влади, а саме комун, утворених групами жителів та які отримали згоду феодала в рамках хартії, яка визнавала за комуною деякі права і привілеї. Збори місцевих жителів становили генеральну асамблею, яка обговорювала найбільш важливі питання і обирала місцевих посадовців, останні становили міську колегію, яка здійснювала поточне управління. Один із членів колегії ставав мером. Крім того, цей же етап відзначений виникненням інших форм організації населення з меншим ступенем самостійності: вільні міста, сільські комуни, а також поява провінційних станів.

Науковці С.В. Пронкін і О.Є. Петруніна називають цей період «муніципальною революцією» [8, с. 257-258], що є цілком виправданим, оскільки саме за часів станово-представницької монархії з'являється найменший територіальний колектив – коммуна, яка до теперішнього часу відіграє ключову роль у здійсненні місцевого самоврядування у Франції. Крім того, з'являється колегіальний орган місцевого самоврядування – генеральна асамблея.

Другий етап пов'язаний із зростаючим бажанням королівської влади затвердити своє місце у політичній та адміністративній організації. Починаючи з XII і до XIV ст.ст. королівська влада посилюється за рахунок місцевої влади і в адміністративному плані це має прояв у поступовому скороченні повноважень місцевих установ і в затвердженні представників королівської влади [7, с. 52; 9, с. 38].

Зміцнення влади короля супроводжувалося різким зростанням бюрократичного апарату і посиленням його впливу.

Слід погодитися з позицією С.В. Пронкіна і О.Є. Петруніної, що в міру зміцнення королівської влади становище місцевих територіальних колективів зазнало змін. Децентралізація місцевого управління в XVI ст. – на початку XVII ст. сприяли державній смуті і релігійним війнам. Однак формування у XVII ст. абсолютної монархії негативно позначилося на стані місцевого управління. Верховна влада з підозрою ставилася до його самостійного статусу, вбачаючи у цьому спадщину феодалного партикуляризму, і повела боротьбу з місцевими привілеями [8, 258].

На нашу думку, основними ознаками станово-представницької монархії у Франції стали: 1) посилення королівської влади на території комун; 2) контроль за діяльністю комун шляхом призначення представників короля на місцях; 3) скорочення повноважень комун.

У зв'язку з продовженням обмеження місцевого самоврядування починається період формування за ним системи нагляду. В 1610 р. на трон вступив Людовик XIII, який наблизив до себе видатного політика-реформатора, кардинала Рішельє, під контролем якого було використано систему інтендантів для нагляду за місцевою владою, податками і правосуддям. За королівським едиктом 1637 р. певний контроль за місцевими судами здійснювали інтенданти [8, с. 258]. Саме в руках інтендантів перебувала реальна влада у провінціях.

З 1643 р. у Франції починається «Період абсолютної монархії» (триває до початку Великої Французької революції 1789 року). У цей період відбувається централізація влади і як наслідок – знищення «реального» місцевого самоврядування.

В 1692 р. не тільки з політичних, але й фінансових цілей вибори міських керівників було скасовано, а посади, надані в королівську власність, стали об'єктом продажів. Уряд запропонував містам викупити у нього ці посади. Одночасно значна частина містян виявилася позбавленою права брати участь у генеральній асамблеї. До її складу тепер входили тільки нотаблі.

Нижчий рівень місцевого управління представляли сільські територіальні

громади (парафії), які управлялися зборами своїх мешканців та обраними місцевими посадовими особами. Серед них виокремлювалися збирач податків і синдик, які перебували у розпорядженні субделегатів і відповідали за адміністрацію. Парафії також перебували під жорстким адміністративним контролем і не мали самостійності.

У середині XVIII ст. у Франції найбільш великими адміністративними одиницями залишалися провінції. Існувало два різновиди провінцій.

Більшість становили провінції із виборчим правом (*pays d'élection*), хоча реально вони вже давно ними не володіли. Ці провінції займали центральну частину Франції. Формально їх продовжували очолювати губернатори. А реальна влада у провінціях перебувала в руках інтендантів.

Меншість становили провінції зі станами (*pays d'état*), розташовані переважно на околицях. Тут збереглися певні елементи самоврядування, губернатори і місцеві стани, що складалися з їх представників. Однак, тут стани могли збиратися тільки за розпорядженням короля. Уряд контролював їх склад, міг запобігти включенню до нього небажаних для себе осіб. Усі рішення станів повинні були затверджуватися Королівською радою.

Видається, основними ознаками цього періоду стає формальний характер місцевого самоврядування: встановлення нагляду за органами місцевого самоврядування шляхом призначення інтендантів; продажність посад міських керівників; привілейований характер участі в управлінні справами на місцях.

Період подолання феодальної роздробленості та посилення централізації влади монарха на території України розпочинається за часів, коли українські землі входять до складу Великого князівства Литовського (1236 р. – середина XV ст.), виникає нова форма місцевого самоврядування – війтівство. У містах поряд з органами місцевого самоврядування діяла старостинська адміністрація – міський орган державної влади, очолюваний старостою, який призначався центральною владою. Війтів обирали на міських вічах. Юридично оформлене місцеве самоврядування у формі війтівства у Литовських статутах 1529, 1566, 1688 рр.,

якими були узаконені міські віча.

Особливе значення для українських міст відіграв інститут юридики. Це міська територія, що разом із громадянами контролювалася феодалним власником. Юридики та їх населення не підпорядковувалися місцевому самоврядуванню [10, с. 9–10].

Важливе значення для розвитку місцевого самоврядування період дії Магдебурзького права (1356 р. з отриманням магдебурзького права Львовом – 1835 р. із скасування Магдебурзького права Миколою І).

Його було започатковане привілеями 1188 р., отриманими німецьким містом Магдебургом від архієпископа – власника міста. Водночас нерідко зазначається, що врядування середньовічних міст на підставі Магдебурзького права є першою історичною формою місцевого самоврядування.

Міське населення звільнилося від юрисдикції урядової адміністрації і місту надавалася можливість самоврядування на корпоративній основі, запроваджувалися власні органи самоврядування — магістрати у складі лави та ради. Сільське самоврядування існувало на німецькому і волоському праві, але в спрощеній формі [11, с. 58].

Міське самоврядування у містах, в яких дотримувалися Магдебурзького права, значною мірою визначало розвиток ремесла та торгівлі, здійснення релігійних культів, функціонування національних громад та інші соціально-економічні питання [12, с. 1]. Норми міського права регламентували організацію та функціонування муніципальних установ та посадових осіб, порядок і розміри оподаткування, визначали статус різних міських корпорацій (купців, ремісників та ін.), відносини міста з феодалними політичними центрами та центральною місцевою владою.

Таким чином, у містах з Магдебурзьким правом було запроваджено міське самоврядування, що, безперечно, позитивно вплинуло на їх розвиток.

У період абсолютної монархії (1643–1789 рр.) у Франції було зроблено деякі спроби реорганізації місцевого управління, а саме в 1764 р. було прийнято едикт

Комп'єна (de Compiègne) і в 1765 р. – едикт Марлі (de Marly), які створили для всіх комун однаковий юридичний режим [13, с. 30-31]. Але в цілому ці спроби мали обмежений ефект і не були спрямовані на відновлення місцевої влади. Цей період характеризується обмеженням місцевого самоврядування з боку короля.

Наступний період розвитку місцевого самоврядування розпочався Французькою революцією 1789 р. і проіснував до 1799 р.

Слід погодитися з думкою В.Б. Євдокімова і Я.Ю. Старцева щодо того, що основи сучасної системи управління на місцевому рівні закладено у період Французької революції (1789-1799 рр.) і закріплено в наполеонівський період (1800–1815 рр.) [14, с. 199].

Варто зазначити, що хоча революційний період і відрізнявся прагненням глибокої реформації місцевого управління, але тільки на початковому етапі (1789–1792 рр.) панувала тенденція до децентралізації [13, с. 35], і дуже скоро процес було повернено назад.

14 грудня 1789 р. Декретом «Про організацію муніципальної влади в провінції» і на підставі Декрету від 22 грудня 1789 р. «Про феодалні права» з метою зміцнення державної єдності було ліквідовано старовинні провінції. Зокрема, у названому документі йшлося про те, що всі активні громадяни мають право сприяти виборам членів муніципалітету [15, с. 38].

Відбувся поділ країни на 83 одиниці – департаменти, які називалися за їх географічним положенням [16]. При цьому у ході дискусії над територіальним поділом Франції виокремилося дві точки зору. Відповідно до першої позиції пропонувалося поділити Францію на квадрати однакової площі (70 км), кожний з яких являв би собою департамент. Департаменти повинні були поділятися на райони. Результатом такого поділу мало стати повне розірвання зв'язків між традиціями, а отже такими територіями було б легше керувати з центру.

Відповідно до іншої позиції (Мірабо і Туре) було запропоновано врахувати історичні умови, інтереси населення та етнічні традиції. Фактично цей принцип дотримувався лише частково – тією мірою, якою історичні межі збігалися з

обраними розмірами департаментальної території, що відбувалося далеко не завжди [14, с.195].

На нашу ж думку, у разі, якщо було б використано модель адміністративно-територіального поділу країни, запропонована Мірабо і Туре, шлях Франції у розвитку місцевого самоврядування міг бути коротшим, а управління на місцях стало б ефективним уже за тих часів.

Проте, в результаті ж кордони було встановлено з таким розрахунком, щоб місцеві жителі, користуючись кінним екіпажем, могли протягом дня дістатися до адміністративного центру і повернутися назад.

Кожен департамент поділявся на райони (дистрикти), кожен дистрикт – на кантони. У третьому розділі Конституції «Про державну владу» одна з частин було присвячено внутрішньому, тобто місцевому управлінню, яка передбачала, що у кожному департаменті є вище управління (адміністрація), у кожному дистрикті – підпорядковане управління (адміністрація). Органи управління (адміністратори) ніякою мірою не мають характеру представництва. Вони є не чим іншим, як агенти, обрані народом на термін для здійснення під наглядом і владою короля функцій управління. Вони не можуть ані втручатися у здійснення законодавчої влади, ані призупиняти виконання законів, не можуть втручатися ані в галузь правосуддя, ані в галузі військових розпоряджень або дій.

Департаменти управлялися генеральною радою та директорією. У кожному селищі або приході створювалися комуни, тобто було реформовано управління у громадах. Нові комуни створювалися на базі всіх міських поселень, а в сільській місцевості їх основою стали церковні парафії. У комунах обиралася муніципальна рада, яка призначала зі свого складу мера. Існувала також місцева генеральна рада, до складу якої входили члени муніципальної ради, доповнені почесними членами – нотаблі [8, с. 261].

Цією ж частиною регулювалися повноваження місцевих чиновників (переважно управління податками) і встановлювалася ієрархічна система: адміністрація департаменту керувала адміністрацією району, аж до права

скасовувати прийняті акти й усувати від посади. При цьому відсторонення вимагало подальшого затвердження королем, який володів тією ж владою як стосовно адміністрації департаменту, так і в разі бездіяльності останньої, стосовно адміністрації районів [17, с. 97–100].

Повноваження органів місцевого управління були досить великими. Вони формували місцевий бюджет, відповідали за збір податків, утримання доріг, суспільну охорону здоров'я, освіту тощо. Разом із тим, їхні найбільш важливі рішення мали затверджуватися центральним урядом.

На підставі вищезазначеного, можна зробити висновок, що на етапі Французької революції критерієм для поділу територій стала раціональність, доцільність, результатом чого стала поява нової адміністративно-територіальної одиниці – департаменту. При цьому залишилися комуни і церковні парафії. Відбувся поступовий розвиток місцевого самоврядування: створено генеральну раду і директорію, а на рівні комуни – муніципальну раду, місцеву генеральну раду. У той же час, хоча ці органи і обиралися населенням, їх не можна було зарахувати повною мірою до представницьких органів, оскільки вплив короля на них залишався досить значним.

У цей час процес децентралізації влади, нажаль, не отримав свого продовження і був повернутий назад.

Другий етап революції, пов'язаний з перебуванням при владі жирондистів, відзначений прийняттям декрету від 21 березня 1793 р. Відповідно до цього декрету затверджувалися наглядові комітети у кожній комуні. Регіональні та місцеві ради було поставлено під нагляд урядових комісарів, які могли зміщувати і заарештовувати їх представників. У розквіт революції практично знищується виборність місцевих посадових осіб. Вибори в регіонах було скасовано, а посади заміщено урядовими призначенцями [18, с. 21].

Декретом від 4 грудня 1793 р. «Про організацію Тимчасового порядку управління» з відання місцевих органів було вилучено повноваження, пов'язані з «революційним законом і заходами управління та загального порятунку» [19,

с. 473–474].

В 1795 р. приймається нова Конституція, яка ліквідувала генеральні ради в департаментах [17, с. 139–140].

Максимальна централізація місцевого управління відбувається на етапі існування Першої імперії (1799–1814 рр.). Початок цього етапу можна позначити прийняттям Конституції 1799 року і Закону від 19 лютого 1800 р. Зазначена Конституція дала префектам право призначати мерів та їх помічників у комунах з населенням більше 5000 населення; створені супрефекти – державні чиновники, які підпорядковувалися префектам і формували вищий ешелон його адміністрації. Кожен супрефект керував адміністрацією округу (*l'arrondissement*). На думку деяких науковців, цю реформу територіальної організації було пов'язано не стільки з потребами управління, скільки з похмурым образом, який залишився за районами після того, як вони служили територіальною базою для якобінського терору [14, с.197].

У законодавчих актах, прийнятих при подальших політичних режимах, міститься певне визнання місцевої влади, проте в цілому вірність централізованої моделі зберігається. Префект залишається ключовою ланкою організації управління та контролю за діяльністю місцевих органів [20, с. 52].

Отже, етап Першої імперії позначається придушенням місцевого самоврядування та зосередженням влади в руках префекта як представника держави.

Етап Липневої монархії (1830–1848 рр.) ввів елементи децентралізації, які пом'якшували наполеонівську систему, а саме виборність генеральних рад, які об'єднували обраних осіб на рівні департаменту. Однак, ради володіли переважно консультативними повноваженнями. У 1838 р. департамент було визнано юридичною особою [21, с. 144].

Наступний етап – етап Другої республіки (1848–1852 рр.) розпочинається прийняттям Конституції від 4 листопада 1848 р. Ця Конституція зберегла поділ держави на департаменти, округи, кантони і комуни; встановила у кожному

департаменті управління, що складається з префекта, генеральної ради та ради префектури. У кожному окрузі діє супрефект, у кожному кантоні – кантональна рада, у кожній комуні – управління, що складається з мера, його помічників і муніципальної ради.

Етап Другої імперії (1852–1870 рр.) відзначився централізацією управління: мери призначалися урядом, а вибори перетворилися на формальність у вигляді затвердження урядових кандидатів. Конституція 1852 р. відновила наполеонівську модель місцевого управління. Посадові особи знову починають призначатися. Париж і Ліон було позбавлено права обирати міські ради [20, с. 86].

На території України важливою добою став період Гетьманщини (1648–1764 рр.). У цей час місцеве самоврядування набуває військової форми існування. Існують полки та сотні – військові та адміністративно-територіальні одиниці. Справами міст займалася управа, до якої входила ратуша, очолювана городовим або козацьким отаманом, і підпорядковувалася козацькій адміністрації.

Українське населення міст виявляло бажання брати участь у самоврядуванні. Після битви козаків із польським військом під Зборовом між Б. Хмельницьким і поляками було укладено мирний договір, що передбачав право православних міщан входити до складу муніципальних урядів.

Місцева демократія зусередилася у радах. У Конституції Пилипа Орлика 1710 р. підтверджувалося станове самоврядування та зроблено намір захистити його від свавілля урядовців та закласти основи сучасного місцевого самоврядування. Загалом із Козацькою державою пов'язують початок становлення українського муніципалізму як системи управління місцевими справами, в якій важлива роль відводиться місцевому самоврядуванню [21, с. 8].

У 1654 р. відбувається підписання Українсько-московського договору і фактично місцеве самоврядування ліквідується. З 1722 р. запроваджено комендантську систему, яка передбачала адміністративний нагляд російських комендантів за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У 1764–1783 рр. ліквідується Гетьманщина та автономний полково-сотенний

устрій України і настає період Малоросійської губернії (1764–1836 рр.). Саме появою Малоросійської губернії розпочинається період абсолютної монархії на території України.

У 1785 р. Катерина II видає «грамоту на права і вигоди містам Російської імперії» на Лівобережній Україні та Слобідській Україні і створюються нові органи місцевого самоврядування – міські думи. Посилення русифікації та ослаблення процесу європеїзації місцевого самоврядування в Україні, що відбувалися паралельно, були особливо помітними після занепаду 30-річного існування Козацької держави [11, с. 61].

В 1796 р. відбувається спроба імператора Павла I поновити раніше існуючий устрій в Україні, але відродити Магдебурзьке право не вдалося. В 1831 р. видано царський указ про офіційне скасування Магдебурзького права, указом царя Миколи I в 1834 р. його було скасовано і в Києві. Згодом в Україні формуються загальноімперські органи місцевого самоврядування, утворюється сільське товариство. Воно мало колективну власність та його органом був сільський схід, який вирішував найважливіші питання. А поточні питання вирішували сільський голова і сільський писар.

В 1864 р. Олександром II проводиться земська реформа. У період земської реформи засновуються земські установи, які діють як органи регіонального самоврядування. Серед повноважень установ було: утримання доріг, мостів; винаймання будівель для станових приставів, судових слідчих; утримання канцелярій посередницьких комісій; утримання місцевих установ із селянських справ; утримання статистичних комітетів; розвиток торгівлі і промислу.

Представницькими органами були губернські земські збори, які обиралися за куріальною системою і проводились один раз на рік. Збори могли скликатися і позачергово. Вони обирали земську управу, яка вирішувала поточні справи, а губернатор здійснював контроль за діяльністю земств. Земства мали мінімальну самостійність і будь-яка їх постанова могла бути опротестована губернатором. Вирішальний вплив на місцеві справи мало дворянство, на відміну від селян, адже

в основі Положення 1864 р. було закладено принцип майнового цензу.

Загалом у цей період не існувало єдиної системи місцевого самоврядування. Міське положення від 16 червня 1870 р. Олександра II запроваджувалося у дев'яти губернських і прирівняних до них містах України, а в інших містах реформа проводилася на розсуд міністра внутрішніх справ з урахуванням місцевих особливостей. Міськими головами переважно були торговці, а з 1875 р. міщани і дворяни. У 1892 р. було проведено міську контрреформу. Нове Земське Положення позбавляло виборчого права духовенство, селянство, товариства, селян які володіють у волості приватною землею, власників торгових, промислових установ, а також євреїв. Відбулися зміни у структурі місцевого самоврядування: управа стала більш незалежною від думи, права міського голови були розширені за рахунок прав гласних, дума позбавлена права віддавати під суд членів управи. Ця реформа відкинула становлення місцевої влади назад, реально існуюче земство не проіснувало і 25 років.

Міськими справами безпосередньо завідувала міська управа, при якій існували підготовчі, виконавчі та інші комісії. За Міським положенням 1870 р. однією з основ організації міського громадського управління був принцип відділення розпорядчої влади від виконавчої, які надавалися думі та управі.

Управа обиралася думою і була підзвітна їй, але дума не могла довільно усунути обраних нею ж осіб з посади до закінчення встановленого законом строку їх повноважень.

Реформуючи громадське управління міст, царський уряд наділив місцеві органи правами самоврядування, вигідними для себе. Для виконання своїх рішень органи самоврядування не мали примусової влади, яка залишалась у руках поліції. Становище міського голови було важливим із точки зору охорони урядового інтересу, тому міські голови губернських і прирівняних до них міст затверджувалися на своїх посадах міністром внутрішніх справ, а інших міст – губернатором.

Проведення цієї реформи сприяло збільшенню міських доходів, уряд

отримав можливість перекласти на самоврядування значну частину витрат, обтяжливих для центральної влади.

Період реформ Олександра II став часом, коли встановлювалися жорсткі кордони для діяльності місцевого самоврядування. Центральною владою надавалося рівно стільки свободи для існування місцевого самоврядування, скільки потребували інтереси центра.

У той же час у Франції настав період Паризької Комуни (1789–1894 рр.), в який відбулися реальні значні зміни в системі місцевого самоврядування. Так, 19 квітня 1871 р. було видано Декларацію Комуни до французького народу, в якій країна оголошувалася республікою, де всі самоврядування у містах і селах мають будуватися на зразок Паризької Комуни. Місцеві органи влади наділялися повноваженнями затверджувати місцевий бюджет і податки, керувати всіма місцевими службами (суд, поліція, просвітництво, управління місцевим майном) [19, с. 490-491]. Кожній комуні дозволялося мати військову силу в особі Національної гвардії, вільно обирати своїх офіцерів. Комуни об'єднувалися в округи, округи посиляли своїх депутатів у національну делегацію, засідання якої повинні проходити у Парижі. Невід'ємним правом громадян комуни оголошувалося їх участь у її справах шляхом вільного вираження своїх поглядів і вільного захисту своїх інтересів. Посадові особи, виборні чи призначені після перемоги за конкурсом, повинні були перебувати під постійним громадським контролем і могли бути відкликані.

Хоча період Паризької Комуни сприяв розвитку місцевого самоврядування, саме основи сучасної системи організації місцевої влади було закладено на початку періоду Третьої республіки (1870–1940 рр.) Законом про організацію департаментів від 10 серпня 1871 р. (названий Кодексом адміністрації департаменту) і Законом про комуни від 5 квітня 1884 р., принципи централізації все ще домінували, а отже відбувався сильний контроль уряду над місцевим самоврядуванням [8, с. 264].

Організація комуни, передбачена законом 1884 р., включала такі елементи:

муніципальна рада обиралася шляхом прямих рівних загальних виборів, рада обирала на чотири роки мера та заступників зі свого складу, префект департаменту здійснював контроль над рішеннями муніципальної ради, а в ряді випадків він мав право призупиняти повноваження мера і виконувати його функції, префект розподіляв між комунами основну частину державних субсидій.

Місцеве управління у Франції будувалося на суворому поділі влади адміністративної (мер) і представницької (рада). Іншою його відмінною рисою був жорсткий урядовий контроль, особливо помітний на рівні Парижа і таких великих міст, як Ліон і Марсель [8, с. 264].

Суть проведених у цей час реформ може бути сформульовано як послідовне проведення в життя трьох основних принципів: централізації управління, уніфікації правового статусу та структури місцевої влади, організації самоврядування шляхом виборів до місцевих органів влади у поєднанні з постійним контролем з боку центру. Елементи цих вимог були присутні і в попередній період, але революція і режими, що слідували за нею, абсолютизували їх.

Протягом п'ятнадцяти років з 1870 по 1884 рр. у Франції відбувався процес конституювання Третьої республіки, що позначився і на стані місцевого самоврядування. У цей час було розроблено і прийнято конституційні закони, ряд законів і підзаконних актів юридично закріпили республіканську форму правління, а також регулювали порядок діяльності органів державної влади та управління, їх структуру і компетенцію [22].

Конституція Третьої республіки відрізняється від інших французьких конституцій як за формою, так і за змістом. Конституційні закони відбили певний компроміс у боротьбі республіканців і монархістів із приводу форми правління у Франції [23, с. 285].

Можна сказати, що для моделі децентралізації часів Третьої Республіки характерним є своєрідне співвідношення рівноваги між єдиною державою і політичним представництвом місцевого населення.

Період Третьої республіки зазвичай розглядається французькими істориками як розквіт ліберальної демократії та апогей парламентаризму [24, с. 308]. З 1893 р. до парламенту входять соціалісти. Відбувається посилення урядової влади за рахунок президентської, але цей процес супроводжується інтенсивною зміною урядів (за 39 років уряди змінилися 48 разів) [25, с. 204]. До кінця XIX ст. склалася доктрина і практика так званої регламентарної влади, згідно з якою уряд може видавати нормативні акти без спеціального делегування йому законодавчих повноважень. Щодо муніципального управління цього періоду можна зробити висновок, що наступні реформи Третьої Республіки аж до Другої світової війни зводилися до послаблення адміністративної опіки і розширення повноважень місцевих органів. Як приклади таких реформ можна назвати закони 1890, 1899, 1907 і 1926 рр., які стосувалися фінансового режиму департаментів, полегшення умов економічного втручання територіальних колективів з урахуванням розвитку міського будівництва [13, с. 51–52].

За доби режиму Віші (1940–1944 рр.) уперше було створено регіони – реформа об'єднувала в собі елементи централізації і прагнення вирішувати економічні питання в рамках більш великих, ніж департамент територіальних одиниць. Законом від 19 квітня 1941 р. з метою забезпечення громадського порядку та господарської діяльності в умовах воєнного часу було створено 17 регіонів (6 на неокупованій території та 11 у зоні окупації), кожен з яких містив у собі кілька департаментів [14, с. 202]. На чолі регіонів, які перебували поза зоною окупації, було поставлено регіональних префектів, кожен з яких був одночасно префектом одного з департаментів. До числа повноважень префекта належала діяльність щодо економічного регулювання і керівництво поліцією на території регіону. Префект також був начальником усіх державних службовців регіону.

Таким чином, до закінчення Другої Світової війни сформувався нині існуючий у Франції поділ країни на комуни, департаменти та регіони.

До кінця 1944 р. Франція була майже звільненою. У жовтні 1946 р.

референдумом було затверджено нову Конституцію і в грудні цього ж року Конституція IV набула чинності («Період Четвертої Конституції»).

Основними положеннями нової Конституції стали: поділ Франції на департаменти, округи, кантони, і комуни; наявність виборних органів управління та «державної адміністрації» у департаментах і коммунах; наявність префекта у кожному департаменті [26, с. 25].

Як представник уряду в департаменті префект стежив за здійсненням законів і постанов. На нього було покладено завдання підтримання порядку. Він керував державною поліцією в департаменті і здійснював контроль за діяльністю муніципальної поліції. Він періодично направляв міністру внутрішніх справ доповіді з політичних, економічних та адміністративних питань [27, с. 58–59].

Префект мав право визначати на свій розсуд усі випадки «злочинів проти безпеки держави» і передавати справи до суду. Префект очолював адміністративний апарат департаменту, йому були підпорядковані супрефекти і мери. Він міг призначати у своєму департаменті на деякі державні посади, контролював діяльність різних державних установ та відомств у департаменті.

Префект здійснював також адміністративну опіку і контроль над виборними органами в департаментах – генеральною радою та муніципальною радою. Він готував питання для обговорення на засіданні генеральної ради. Рішення, прийняті радою, проводилися в життя також префектом [28, с. 26].

Конституція 1946 р. позбавила префекта права відати департаментськими витратами і визначати їх призначення. Проте, практично він цим правом продовжував користуватися. При префекті було утворено кабінет, члени якого призначалися міністром внутрішніх справ.

Поряд із префектами у Франції у період Четвертої Конституції існували також так звані «генеральні інспектори адміністрації з надзвичайними повноваженнями», які стояли на чолі кожного з восьми районів, на які було розбито всю територію країни. Така посада дозволяла встановити ще більш жорсткий контроль за місцевою владою. Перед цими чиновниками стояло

завдання боротьби з демократичним рухом у підвідомчих їм районах [29, с. 36].

У кожному департаменті був виборний орган місцевого управління – генеральна рада, яка складалася з радників, що обиралися терміном на шість років на основі мажоритарної виборчої системи по одному від кожного кантону, незалежно від числа його жителів. Оновлення генеральної ради відбувалося по половині кожні три роки.

Генеральна рада збиралася двічі на рік на звичайні сесії. Їх загальна тривалість становила півтора місяці. Законом передбачалася також можливість скликання надзвичайних сесій ради. Щорічно генеральна рада обирала голову, віце-голову і секретаря.

Генеральна рада приймала бюджет департаменту. До її компетенції входило створення різних департаментських служб, управління громадським та приватним майном. Генеральна рада вирішувала питання щодо проведення тих чи інших суспільних робіт. Однак свобода дій генеральної ради залишалася обмеженою. За її діяльністю здійснювався нагляд центральних органів влади. Вони могли вносити зміни до бюджету департаменту або взагалі скасовувати деякі з її найбільш важливих рішень. Префект практично здійснював контроль за діяльністю генеральної ради і мав право у ряді випадків вимагати скасування рішення генеральної ради (або ж просто його анулювати). Таким чином, головну роль у департаменті відігравала не генеральна рада, а призначуваний зверху префект.

Самою нижчою адміністративно-територіальною одиницею у Франції є комуни, на чолі яких стоїть муніципальна рада, що обирається на шість років. До неї входило від 9 до 34 членів.

Муніципальна рада створювала і організовувала комунальні служби, приймала бюджет і стежила за його виконанням, складала плани благоустрою міст і сел тощо. Крім того, вона виділяла своїх представників для участі у виборах Ради республіки. Муніципальна рада сама була зобов'язана виконувати покладені на неї функції і не могла передавати свої права меру або будь-якій комісії

[27, с. 62–63].

Префект департаменту мав право тимчасово, не більше ніж на один місяць, припиняти діяльність муніципальної ради, а уряд – розпускати раду і призначати нові вибори. У проміжку між розпуском і новими виборами урядом призначалася спеціальна делегація з трьох-семи чоловік. Вона здійснювала суто адміністративні функції муніципальної ради [30, с. 56].

Головою муніципальної виконавчої влади був мер, який одночасно був представником центральної влади і представником комуни. Він стежить за виконанням законів і постанов, встановлює факти порушення порядку в комунах, де немає поліцейського комісара, у ряді випадків володіє правами судового слідчого, може бути покликаний виступити в ролі представника прокурорського нагляду в трибуналі виправної поліції, відає актами цивільного стану, стежить за втіленням в життя соціальних та шкільних законів, за складанням списків виборців і здійснює ряд інших функцій. Як глава муніципальної виконавчої влади мер виконує рішення муніципальної ради, готує бюджет комуни, головує у муніципальній раді, призначає, просуває по службі і зміщує комунальних посадових осіб.

Коли мер діє як представник держави, він знаходиться у підпорядкуванні префекта департаменту, який може у будь-який час анулювати або змінити рішення мера, причому останній не має права оскаржити дію префекта. Вищестоящі органи контролюють також діяльність мерів як представників комуни.

Особливий режим управління продовжує існувати у Паризькому районі (м. Париж і його околиці), а також в Ліоні та Марселі.

У Парижі є муніципальна рада, що складається з 90 членів, що обираються за системою пропорційного представництва строком на шість років. Проте, повноваження цієї ради надзвичайно обмежені, у всякому разі, муніципальна рада в Парижі користується меншими правами, ніж будь-яка муніципальна рада в провінції. Щорічно паризька муніципальна рада обирає голову, який виконує лише

керування засідань ради.

Головну роль в органах управління Паризького району відіграють префект департаменту і префект поліції, що володіють фактично всією повнотою влади в столиці Франції та її робочих передмістях. У двадцяти округах Парижа наявні представники префекта департаменту. Їм присвоєні титули «мерів» і «заступників мерів», хоча вони є призначуваними державними чиновниками, а не виборними посадовими особами.

Таким чином, Конституція 1946 р. фактично зберегла колишню модель місцевого управління, як і колишній порядок контролю уряду за діяльністю місцевих органів, що особливо чітко простежується у столиці Франції – Парижі. Так, саме у Парижі простежується значна обмеженість місцевого самоврядування та наявність дещо номінальних органів самоврядування. У той же час, роль префекта є визначальною і фактично він здійснює той чи інший вплив на всі сфери суспільного життя на рівні департаменту.

В умовах нової хвилі соціально-політичних суперечностей, що виникли в 50-ті рр. багато політичних угруповань хотіли не тільки подальшого посилення виконавчої влади, піднесення глави держави, але й надання йому особливих повноважень якогось надпартійного арбітра.

На думку французького дослідника Ж. Доменак, нові завдання, поставлені перед державою: планування, економічна політика, розміщення продуктивних сил, освоєння територій – привели до необхідності переглянути територіальну організацію. Центральна адміністрація створює соціальні структури, відповідальні за реалізацію нових програм, насамперед – генеральний комісаріат з планування та комісію з освоєння території. Ці структури проводять у життя ідею адаптації адміністративно-територіального поділу до нових умов. Відбувається регіоналізація управління, що не порушує традиційну управлінську модель [31, с. 21].

В 1957 р. (Декрет від 22 травня) всі діючі закони, що стосуються різних аспектів діяльності комун, було об'єднано у Кодекс комунальної адміністрації [14,

с. 203]. У 1977 р. (Декрет від 27 січня) Кодекс комунальної адміністрації було трансформовано до Кодексу комун, який був до 1996–2000 рр. формою існування нормативних актів, що стосуються організації комун, тобто, відбувається систематизація правових норм, що регулюють місцеве самоврядування, шляхом об'єднання їх у кодекси.

У рамках національного плану модернізації та розвитку уряд вирішив перекроїти адміністративну карту країни так, щоб забезпечити оптимальну координацію політичних програм, і французьку територію було поділено Декретом від 30 червня 1955 р. на 21 «програмний регіон» – переважно з метою економічного планування, більш ефективного здійснення регіональних соціально-економічних програм.

Прийняття Конституції 1958 р. знаменувало народження періоду П'ятої Республіки. Нею у ст. 72 Конституції 4 жовтня 1958 р. у розділі «Про територіальні колективи» закладено основи правового регулювання статусу місцевих органів влади. Термін «територіальні колективи» використовується як синонім «територіальних громад», незважаючи на суперечки щодо його застосовності до регіонів [32, с. 65].

Стаття 72 встановлювала, що «колективи вільно управляються обраними радами і на умовах, передбачених законом». Питання про «вільне управління» постійно обговорюється французькими юристами [33, с. 24], і кількість різних точок зору є вкрай великою. У більшості випадків інтерпретації зводяться до двох аспектів: загальна компетенція і самостійне прийняття рішень (тобто відсутність тиску і апріорного контролю). Та ж ст. 72 передбачала існування в департаментах «представника уряду, що відповідає за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів».

В 1959–1960 рр. приймаються нормативні акти, які створюють нові територіальні одиниці – округи «регіональної дії». Такий поділ є більш зручним для здійснення планування, розміщення продуктивних сил і освоєння територій, хоча історичні межі ігноруються повністю [34, с. 61].

Декретами від 14 березня 1964 р. було засновано адміністративні регіони на базі «програмних» (постійна керівна структура, призначена для проведення в життя програм з освоєння території та економічному розвитку), в яких було створено свою адміністрацію, очолювану префектом регіону, якому сприяє регіональна комісія, куди входять чиновники з особливих доручень різних міністерств. Префект є головою регіональної адміністративної конференції – консультативного органу, що складається з префектів департаментів регіону, головного скарбника і генерального інспектора по національній економіці. Тим же декретом створюється комісія з економічного розвитку регіону (CODER) – консультативний орган, куди входять представники органів місцевого управління, представники громадськості, профспілок, експерти. Цю комісію скасовано в 1972 р., одночасно із створенням регіонального публічно-правового інституту (*l'établissement public régional*) [35].

Уявляється, що в цілому можна позитивно оцінити проведені реформи, проте, у відносинах між державою і місцевими органами традиційна модель державного устрою зберігається у колишньому вигляді.

В Україні важливим етапом формування місцевого самоврядування стало проголошення незалежної Української Народної Республіки – розпочинається період існування народної республіки (1917–1937 рр.). Проводилися губернські та повітові національні з'їзди. У II Універсалі Центральної Ради від 20 листопада 1917 р. оголошувалося про вжиття усіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на містах. Земську систему самоврядування було збережено, але також було запроваджено робітничо-селянських і солдатських депутатів. За Конституцією 1918 р. конституційний лад України мав базуватися на засадах децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування, організаційної самостійності місцевого самоврядування. Проте ці положення так і не реалізувалися.

29 квітня 1918 р. Українську державу очолив гетьман П. Скоропадський.

Його «Грамота до всього українського народу», «Закони про тимчасовий державний устрій України» визначали основні засади влади. Проблеми місцевої адміністрації вони практично не регламентували.

За наказом міністра внутрішніх справ Ф. Лизогуба комісарів було усунуто зі своїх посад і їх місце посіли так звані старости, які й очолили місцеву адміністрацію. У своїй діяльності вони керувалися «Тимчасовим на час війни положенням про губернських та повітових комісарів». Перед системою місцевих адміністрацій постало завдання впорядкувати місцеве життя, а саме: підтримання правопорядку в губернії; ознайомлення населення з нормативними актами Ради Міністрів; контроль за виконанням нормативних актів; інформування Ради Міністрів про ситуацію в губерніях; контроль за діяльністю місцевих органів та органів місцевого самоврядування; політичний нагляд за державними та громадськими організаціями.

У сфері нормотворчості старости мали право видавати постанови у межах їх компетенції, припиняти дію розпоряджень місцевих державних органів і самоврядування, якщо вони суперечили чинному законодавству. Поступово до компетенції губернських та повітових старост віднесено усю повноту влади на місцях. Видано закон про державну варту, яка підпорядковувалася безпосередньо старостам. Так, на рівні губернії почав функціонувати «помічник-інспектор Державної варти», на рівні повіту «начальник повітової Державної варти» [36, с. 23–24]. Це свідчило, що нова влада прагне йти шляхом створення «сильної» місцевої адміністрації. Ліквідувалися недержавні структури, які виконували управлінські функції на місцях. Діяльність рад, комітетів, спілок, інших органів було оголошено поза законом і всі їх розпорядження не мали юридичної сили. Складна політична ситуація змушувала уряд П. Скоропадського розширити сферу діяльності старост з адміністративних функцій до поліцейсько-політичних.

Окремою проблемою місцевої влади були взаємовідносини між старостами та органами самоврядування, більшість із яких перебувала в опозиції до гетьмана та урядових структур. У регіонах, де функціонували земства і думи, вони

підпорядковувалися старості, який одноособово розглядав питання про можливість проведення зборів, їх порядок денний тощо [37, с. 28-33]. Протест висловлювали представники громадськості, тоді, як урядові структури негативно віднеслися до їх діяльності, забороняли проводити з'їзди, наслідком чого стала мінімізація діяльності місцевого самоврядування. У той же час Рада Міністрів вирішила побудувати місцеве самоврядування на нових засадах відповідно до закону 1918 р. «Про вибори губернських і повітових земських гласних», але втілити в життя це так і не вдалося. Тимчасова Конституція УНР 1919 року проголошувала таку модель місцевого самоврядування «...мають бути скликані нові органи влади на місцях, а до того місцева влада належить комісарам, які повинні працювати в контакт і під контролем місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників» [38, с. 17-27]. Було запропоновано і Закон «Про місцеві конгреси і ради трудового народу», де визначалося положення про місцеві органи влади та їх повноваження.

Після утворення ЗУНР місцеве самоврядування зайняло гідне місце серед її конституційних органів. На відміну від східноукраїнських урядів того часу, які лише теоретично вирішували проблеми місцевого самоврядування, ЗУНР швидко створила ефективний адміністративний апарат на всіх рівнях влади. На українських землях, окупованих після війни Польщею, Румунією і Чехословаччиною місцеве самоврядування збереглося, проте було передано під контроль колоніальної адміністрації. До 1939 р. воно існувало у Східній Галичині за австрійською системою, на Волині за моделлю російської земської реформи 1864 року, у Буковині до 1940 р. діяла румунська система місцевого самоврядування, а в Закарпатті 1920–1938 рр. у межах Чехословаччини було проголошено крайову автономію, покликану гарантувати власну систему місцевого самоврядування [11, с. 65]. Проте ця автономія не була реалізована і після завоювання Карпатської України угорськими фашистами місцеве самоврядування в Закарпатті фактично ліквідували. За радянських часів ради, хоча і були виборними, але мало представницькими органами влади, які діяли на

основі принципу демократичного централізму в системі органів державної влади. До її компетенції належали: запровадження в життя усіх постанов вищих органів влади; піднесення територій у господарському і культурному аспектах; керівництво всіма підпорядкованими їм органами державного управління; вирішення інших питань місцевого значення [39, с. 28].

В 1937 р. наступила нова віха з утворення Української Радянської Республіки.

Період з 1917 р. по 1991 р., видається, є періодом радянської державності. Основною ознакою цього періоду стала концепція Рад як органів, що поєднують у собі функції місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, тобто місцеве самоврядування набуло сильно централізованого характеру, а через відсутність власної фінансової бази вони фактично позбавлялися можливості діяти як органи місцевого самоврядування.

Для періоду радянської державності є характерним: номінальний характер органів місцевого самоврядування – рад народних депутатів; фінансова залежність від держави та відсутність власних бюджетів; пріоритетність загальнодержавних інтересів та не врахування інтересів населення; узгодження усіх рішень рад із партійними комітетами; прийняття рішень не на підставі законодавства, а на підставі партійних рішень.

У той же час у Франції із середини шістдесятих років регіональна реформа набуває не тільки адміністративного, але й політичного значення, яке ще більше посилюється в 1969 р., коли генерал Де Голь представляє свій проект регіональної реформи.

У тексті проекту 1969 р. регіон постає як плацдарм для втілення в життя нових політичних ідей, оскільки він наділяється статусом адміністративно-територіальної одиниці з особливою компетенцією. Нова одиниця має оригінальну організацію. У регіональній раді уживаються два типи представництва: радники, які обираються населенням, і радники, які призначаються управліннями з економіки, соціальної сфери та культури. Однак, самостійність регіону обмежена

тим фактом, що виконавча влада знаходиться в руках префекта регіону і, що відсутні відповідні адміністративні служби.

Така компетенція завдає удару по інтересах політичних партій та органів місцевого управління, які у переважній більшості не приймають реформу. Проект, представлений на референдум одночасно з проектом реформи Сенату, відкинуто французьким народом 27 квітня 1969 р. У зв'язку із цим розробникам регіональної реформи 1972 р. довелося проявити велику обережність і поступливість.

Реформа, запропонована президентом Помпіду, з'явилася компромісним варіантом, де регіон замислювався створеним «як об'єднання департаментів, а не як орган опіки, з метою забезпечення управління найбільш великими господарськими об'єктами і службами та службами колективного значення». Така концепція відповідала інтересам різних політичних сил, які виступають за збереження традиційних форм представництва. При цьому колишній адміністративно-територіальний поділ залишається без змін. Регіон кваліфікується як територіальний публічно-правовий інститут. Управління регіоном здійснюють три органи: регіональна рада, соціально-економічна рада та префект регіону.

Повноваження регіону стосуються головним чином економічної сфери. Вони зводяться до проведення досліджень, складання проектів і участі у фінансуванні.

У результаті закон від 5 липня 1972 р. наділив регіони особливим статусом, перетворив їх на юридичні особи з віднесенням до їх компетенції питань економічного планування [11, с. 204] При цьому регіон не наділявся статусом управлінської одиниці.

Крім регіональної реформи необхідним елементом модернізації французької держави в досліджуваний період з'явилася також реформа департаменту, оскільки він залишався головною ланкою системи муніципального управління Франції [40, с. 63-75].

Департамент опиняється в невизначеній ситуації. З одного боку, він

управляється місцевими виборними органами, а з іншого – префектом, якого наділено виконавчою владою і який є представником держави на території департаменту. Подвійне підпорядкування департаменту – одна з найбільш характерних рис французької системи територіальної адміністрації, широко вивчена соціологами, які, зокрема, дійшли висновку, що «в центрі системи формуються відносини, з одного боку, – між префектом і депутатами органів місцевого самоврядування та, з іншого боку, між префектом і начальниками периферійних державних органів [41, с. 115].

Першорядним завданням реорганізації державних служб була раціоналізація представництва державної адміністрації. За часів IV Республіки відзначалося безладне зростання числа периферійних державних служб, що призвело до необхідності здійснити їх уніфікацію як на рівні регіону, так і на рівні департаменту. Галузеві служби на рівні департаменту було реорганізовано в управління [18, с. 115].

Декрет від 14 березня 1964 р. (про префекта департаментів) було спрямовано на посилення єдності галузевих периферійних служб, що дозволило б усунути традиційні для державних служб відносини по вертикалі [41].

Повноваження префекта переглянуті так, щоб він став єдиним представником уряду й утвердився у своїй ролі координатора діяльності периферійних служб. У тексті декрету уточнюється, що префект є «представником держави, уряду і кожного з міністерств на території департаменту». Нижче говориться: «Під керівництвом компетентних міністерств префект організовує і координує діяльність департаментських служб та державних установ цивільної адміністрації, а також забезпечує загальне керівництво співробітниками перерахованих вище служб». Нарешті, «тільки префектам можуть делегувати свої повноваження міністри». Дія декрету не поширюється на управління освітою, податкові інспекції та інспекції праці [33, с. 56].

Посилення ролі префекта зустріло опір у керівників галузевих периферійних служб, переконаних, що специфіка покладених на них обов'язків

вимагає збереження незалежності від префекта. Неприйняття влади префекта мало вираження, зокрема, у тому, що ці керівники почали встановлювати безпосередні відносини як зі своїми міністерствами, так і з депутатами місцевих органів самоврядування [31, с. 24].

У таких умовах префектам ставало все важче утримувати свою перевагу над галузевими службами, у зв'язку з чим потрібен був ще один декрет (його було прийнято 10 травня 1982 р.) про посилення прерогатив префекта.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що незважаючи на те, що французька держава завжди характеризувалася як унітарна з високим ступенем централізації, однак, починаючи з другої половини 60-х рр. XX ст., у країні бере свій початок процес регіоналізації.

Таким чином, у сучасному вигляді система місцевих органів влади у Франції склалася, в основному, в результаті муніципальних реформ XVIII–XIX ст.ст. Для моделі децентралізації часів Третьої Республіки виявилось характерним своєрідне рівноважне співвідношення між єдиною державою і політичним представництвом місцевого населення. У результаті відбулися тісне переплетення двох систем територіальної організації та взаємодія між префектом і народними обранцями. Наступні реформи до 30-х рр. XX ст. у сфері муніципального управління зводилися до послаблення адміністративної опіки і розширення повноважень місцевих органів (фінансовий режим департаментів, вплив територіальних колективів у питаннях містобудування тощо). Названі реформи подальшого розвитку не отримали, але з'явилися орієнтиром у визначенні напрямку підвищення ефективності місцевого управління.

Центральним явищем проведених реформ та сучасного стану місцевого самоврядування Франції є компроміс між центральною владою і місцевими органами управління. Компромісний варіант також простежується в дуалізмі статусу мера (представник центральної влади і комуни). Він проявився в 50-х рр. при реформуванні регіонального управління, між адаптацією держави у структурній модернізації національної економіки і прагненням до децентралізації.

Сучасна історія місцевого самоврядування в Україні починається прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» в 1990 р. та здобуттям нею незалежності («Період незалежності України»). Це перша спроба трансформації місцевих рад усіх територіальних рівнів, які належали до єдиної системи органів державної влади, в органи місцевого самоврядування.

Отже, місцеві ради мали подвійну природу: органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Наступні кроки у становленні місцевого самоврядування в умовах здійснення політико-правових та економічних реформ передбачили відхід від дуалізму та впровадження інститутів місцевого і регіонального самоврядування згідно з міжнародними стандартами і демократичними цінностями.

Безперечно, місцеве самоврядування в Україні перебуває у стадії демократичних трансформацій, на відміну від Франції, де місцеве самоврядування пройшло довгий шлях від жорстко централізованої держави до створення органів місцевого самоврядування із широкими повноваженнями.

1.2. Поняття та мета місцевого самоврядування України та Франції як об'єкта адміністративно-правового регулювання

Для того, щоб визначити правову природу та поняття місцевого самоврядування Франції та України, необхідно розібратися у понятійному апараті взагалі. Інститут місцевого самоврядування оперує великою кількістю понять, які дещо різняться у країнах із різними моделями місцевого самоврядування. Так, для України є традиційним використання поняття «місцеве самоврядування», яке закріплене на конституційному і законодавчому рівнях, та широко використовується у наукових працях.

У Франції, навпаки, поняття «місцеве самоврядування» як таке не існує, натомість використовуються поняття «decentralization» – децентралізація чи

«pouvoir municipal» – муніципальна влада. На конституційному та законодавчому рівні, говорячи про місцеве самоврядування використовується також поняття «les collectivités territoriales» (територіальні колективи). В Англії, яка є типовою представницею англосаксонської моделі місцевого самоврядування, існує поняття «local government» – місцеве управління і «self-administration» – місцева адміністрація.

На нашу думку, необхідно зупинитися на декількох поняттях для розуміння місцевого самоврядування України та Франції, які використовуються для позначення управління справами місцевого значення: «самоврядування», «місцеве управління», «муніципальне управління», «місцеве самоуправління».

Щодо власне поняття «самоврядування», яке використовується не тільки у правознавстві, але й інших науках – кібернетиці, соціології, то у найширшому значенні під самоврядуванням розуміють автономне функціонування якої-небудь організації, що забезпечується прийняттям її членами норм і рішень, що стосуються її життєдіяльності, спільним веденням загальних для всіх справ [42, с. 5; 43, с. 84–87].

В енциклопедичному словнику Ф.А. Брокгауза та І.А. Ефрона самоврядування визначається як «управління яким-небудь колом справ самими зацікавленими громадянами (безпосередньо або через обрані ними органи) без втручання сторонньої влади» [44, с. 48–49]. Це визначення дозволяє трактувати самоврядування двозначно. У широкому розумінні як самоврядну організацію можна розглядати будь-яку державу, де уряд або інше керівництво обираються і залежать від народу. Але частіше самоврядування розглядається у вузькому значенні щодо самоврядних співтовариств, утворених і функціонуючих у державі. Як правило, таке поняття є синонімом місцевого самоврядування, при якому господарськими та іншими справами адміністративно-територіальної одиниці керують мешканці, а не центральні органи влади.

Уявляється, що самоврядування є діяльністю, за якої управління здійснюється безпосередньо членами самої самоврядної системи без вирішального зовнішнього

впливу.

В юридичній науці оперують поняттям «місцеве управління» та «місцеве самоврядування» або «місцеве самоуправління». Термін «місцеве управління» запроваджено значно раніше за терміна «місцеве самоврядування» і використовувалося в законодавстві США, Великої Британії для позначення організації і діяльності муніципальних установ, прямо вказувало на їх відмежування від інших органів управління. Поняття «місцеве самоврядування» ж було запроваджено пруським юристом Р. Гнейстом лише у 50-ті рр. XIX ст.

У такому розумінні термін «місцеве самоврядування» було сприйнято і в Україні, Росії та інших країнах.

Поряд із категорією «самоврядування» існує категорія «управління», які є більш загальними стосовно категорії «місцеве управління» та «місцеве самоврядування».

На відміну від управління, при самоврядуванні відсутній чітко виражений розрив між об'єктом і суб'єктом управління, управляюча система впливає немовби сама на себе, тобто відбувається злиття двох систем (управляючої і тієї, якою управляють) в одну самоуправляючу [45, с. 21]. Це визначальна особливість самоврядування. Інша особливість полягає у характерові прояву влади: управління має імперативну природу, управляючий вплив припускає підпорядкування об'єкта суб'єктові, що забезпечується управлінськими командами. У самоуправляючих системах відбувається самопідпорядкування елементів системи внутрішньо обумовленим її цілям і потребам. Тут відносини субординації, характерні для управління, значно слабшають, і на перший план виступають відносини координації, взаємодія елементів системи.

Самоврядуванню, як і управлінню, притаманна наявність цілей, які становлять мету, що обумовлюють регулювання, коригування параметрів цієї системи. Цим самоврядування якісно відрізняється від самоорганізації і саморегулювання, що мають більш спонтанний характер. Водночас, у самоврядному процесі можна знайти елементи самоорганізації і

саморегулювання. Самоврядування відрізняється від управління самостійністю у виборі мети і шляхів її досягнення. За спрямованістю мета самоврядування може відрізнятися від мети управління: якщо у першому випадку її змістом є в основному внутрішні проблеми, то для другого характерною є її зовнішня орієнтованість.

Самоврядування, як і управління, категорія системна. Управління – атрибут певного класу систем, упорядкованої множини взаємозалежних і взаємодіючих елементів. Як специфічний різновид управління, самоврядування притаманне біологічній, технічній і соціальній системам. Однак у перших виявляється швидше як самоорганізація, саморегулювання, а найбільш виражене воно у соціальних системах. Самоврядування є видом соціального управління – особливої діяльності, що полягає у свідомому і цілеспрямованому організуючому впливові суб'єктів управління на різні соціальні системи. Потреба у цій діяльності - об'єктивна закономірність існування суспільства.

Ю.Л. Панейко визначив самоврядування як сперту на приписи закону децентралізовану державну адміністрацію (державно-владні управлінські повноваження), що виконують локальні органи, ієрархічно не підпорядковані іншим органам і самостійні у межах закону, загального правопорядку [46, с. 130].

Комплексне визначення поняття самоврядування, що враховує більшість ознак його у їх синтетичному поєднанні, запропоновано М.В. Цвіком. Він вважає, що це заснований на саморегуляції різновид соціального управління, в основу якого покладено спільне вирішення учасниками суспільних відносин їх справ, що поєднується з виконанням прийнятих рішень [47, с. 44]. Такі ознаки, як самоорганізація та саморегуляція з огляду на системоутворюючу роль, потребують конкретизації, визначення межі, за якою вони перетворюються на «іноорганізацію» та «інорегуляцію», а самоврядування – на інші види управління.

Якщо розуміти самоврядування як участь усього населення в управлінні, логічно дійти висновку, що його поширення у суспільстві зменшується, поступово зближуючись з іноврядуванням (протилежний самоврядуванню тип управління). З

іншого боку, воно все більше піднімається знизу вгору, залишаючи керованих поза управлінням і цим знову наближається до іноврядування [48, с. 63–64]. Виникаючи за таких обставин загрозу зведення нанівець сфери застосування поняття «самоврядування», сформульованого у радянській науці теорією демократії, було усунуто завдяки зміні акцентів, виходу за межі номінального визначення поняття і введення до його складу додаткових ознак.

Як зазначає А.Є. Мушкін, розуміння самоврядування як управління суспільством безпосередньо самими його членами є неточним, оскільки відбувається змішування питань: кому належить управління і хто його здійснює. Термін самоврядування має орієнтувати не на відсутність органів управління і поділу людей на керуючих і керованих, а на характер органів управління як представників усього суспільства, яким суспільство доручає здійснення певних функцій [49, с. 29].

Варто погодитися з такою думкою, оскільки ключовим моментом самоврядування є врахування інтересів кожного члена суспільства, що забезпечується наданням ним дозволу для представлення його інтересів. У той же час, утворення органів управління є обов'язковим. Різняться лише природа цих органів управління, оскільки вони не мають державного характеру.

Аналогічної думки дотримується і науковець Л.А. Григорян, вважаючи, що самоврядування не слід розуміти спрощено, ніби усі члени суспільства одночасно здійснюють владу. Влада може бути реалізована як безпосередньо членами суспільства, так і через певний механізм. Органи суспільного самоврядування виражають волю й інтереси усіх членів суспільства, і у цьому вони разом є володарюючими [50, с. 24].

Необхідно підкреслити, що, на нашу думку, зазначені вище науковці, говорячи про «самоврядування», мають на увазі саме «місцеве самоврядування».

Щодо співвідношення понять «місцеве управління» та «місцеве самоврядування», то виокремлюють два підходи.

Відповідно до першого підходу під місцевим управлінням розуміють

діяльність державних органів і службовців на місцях, а під місцевим самоврядуванням – діяльність органів, які формуються місцевим населенням, тобто вони співвідносяться між собою як дві різні системи, які функціонують незалежно одна від одної. Необхідно зазначити, що в деяких країнах (Велика Британія, США, Канада) місцеве управління відсутнє. У цих країнах немає державних органів, які здійснювали б державні повноваження на рівні територіально-адміністративних одиниць, хоча в законодавстві використовується саме термін «місцеве управління» [51].

Інший підхід передбачає співвідношення місцевого самоврядування і місцевого управління як частини і цілого. Таким чином, місцеве управління містить у собі два елементи: 1) державне управління на містах, яке здійснюється державними органами і посадовими особами; 2) місцеве самоуправління, яке здійснюється органами, відповідальними перед виборцями.

Відповідно до української традиції проводиться розрізнення між місцевим управлінням та місцевим самоврядуванням, хоча інколи ці поняття зливаються. Так, місцеве самоврядування розуміється як можливість, право територіальної громади самостійно вирішувати економічні, соціальні, політичні питання місцевого характеру, а місцеве управління – як здійснення державою управлінських функцій на місцевому рівні через свої представництва.

Місцеве самоврядування – це влада самостійна й особлива, існування якої є наслідком існування громадянського суспільства. Вона, на думку С.О. Кириченка, є владою громади, тому не можна погодитися з твердженням, що правоздатність територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення є не природною і невід'ємною, а встановленою законом. Навпаки, права (влада) територіальної громади є природними й невід'ємними, що відповідає конституційній нормі, за якою народ є єдиним джерелом влади (публічної, а не державної) [52, с. 12].

Водночас, місцеве самоврядування не може існувати відокремлено і його врегулювання здійснюється державою у вигляді закріплення на конституційному

та законодавчому рівнях.

Із природного права територіальної громади виводиться ряд елементів місцевого самоврядування, а саме: 1) управління власними справами громад, відмінними від справ державного управління; 2) територіальні громади є суб'єктами належних їм прав, відособленими від держави юридичними особами, тому незаконне втручання держави у справи територіальної громади є порушенням її прав; 3) посадові особи місцевого самоврядування громад належать до органів не держави, а громад, суспільства [53, с. 57].

Уявляється, місцеве самоврядування є організаційною формою здійснення населенням влади на місцях, що покликана забезпечити самостійне (під свою відповідальність) вирішення громадянами, які проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці, питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, історичних та інших місцевих традицій. Наділення населення правом самоврядування є визнання державою права на самостійне здійснення народом належної йому влади.

Досить часто використовується також поняття «муніципальне управління». Проте, зважаючи на те, що ані Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ані інші нормативно-правові та підзаконні нормативно-правові акти не містять згадки про «муніципальне управління», ця категорія може розглядатись лише на рівні теорії.

Природа місцевого самоврядування обумовлена двоїстим характером муніципальної влади, наявністю в її природі одночасно суспільних і державних основ, підґрунтя і потреб. На теперішній час місцеве самоврядування вписується у політичну систему більшості країн як важлива структура народного представництва й організації соціально-політичного життя суспільства у межах адміністративно-територіальних одиниць. Це низова, найближча до громадянського суспільства, територіальна ланка політичної системи, за допомогою якої окремі громадяни відстоюють свої інтереси, оформляють їх як своєрідну політичну «ініціативу знизу» і тим самим впливають на державу.

Місцеве самоврядування, як і інші види самоврядування, є також могутнім засобом активізації політичної системи, демократичних інститутів, громадян, боротьби з бюрократизмом і формалізмом у роботі органів управління. Тому у визначенні природи місцевого самоврядування насамперед звертає увагу його виражена демократична сутність. Один із перших дослідників самоврядування на початку XIX ст. А. де Токвіль прямо пов'язував природу місцевого самоврядування з демократією: «Муніципальні установи становлять силу вільних націй. Нація може створювати систему вільного управління, але без муніципальних інститутів вона не може зберегти дух волі» [54, с. 65]. Ця думка розвивається і в працях сучасних вчених. Так, американський дослідник Вінсент Остром вважає, що «демократія спирається на безліч різноманітних співтовариств, що функціонують як самоврядні колективи» [48, с. 63–64, с. 67–72].

Застосування терміна «самоврядування» як категорії, що характеризує стан реалізації належності влади її носію – соціальній спільності (від трудового колективу до держави), можна зустріти як у переважній більшості радянських робіт з відповідної проблематики, так і в сучасних роботах. Невипадково, І.А. Іль'їн визначає демократію як державний лад, за якого влада організована за принципом корпоративного самоврядування [55, с. 285].

Водночас, видається, що визначення демократії та самоврядування через «корпоративність» у сучасних реаліях є недоречним, оскільки відбувається підміна понятійного апарату із застосуванням поняття, яке притаманне приватному праву.

На думку Ю.А. Тихомирова, самоврядування – основний спосіб здійснення народовладдя, насамперед у суспільстві, втілення інтересів народу й інших соціальних спільностей [45, с. 26].

На нашу думку, місцеве самоврядування, по-перше, є умовою, необхідним атрибутом будь-якого демократичного суспільства. Саме на рівні місцевого самоврядування можна найбільш повно реалізувати один з основних принципів демократії – право громадян на управління справами співтовариства. Влада в

демократичному суспільстві має бути якнайближчою до народу і народ повинен мати право на її здійснення.

По-друге, місцеве самоврядування – продукт демократії, одна із форм здійснення народом належної йому влади. Місцеве самоврядування є елементом, проявом демократії у вигляді конкретного інституту, механізму її реалізації. Громадяни, їх об'єднання не тільки беруть участь в управлінні, але й самі управляють громадськими справами за допомогою різних організацій, а також самі виконують прийняті рішення.

Аналіз вітчизняного і зарубіжного законодавства дозволяє припустити, що при дослідженні правової природи місцевого самоврядування, видається, необхідно мати на увазі його основні прояви.

По-перше, місцеве самоврядування як право громадян, місцевого співтовариства на самостійну організацію і ведення місцевих справ. Таке право у межах території спільного проживання населення впливає із визнання первинного права індивідів самим управляти собою. У демократичному суспільстві люди, діючи індивідуально і добровільно вступаючи в союзи з іншими людьми, управляють власними справами, не будучи об'єктами постійної опіки з боку держави.

Як правило, самостійність місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб у межах наданих їм повноважень закріплюється у конституціях або інших нормативних актах. Це стосується і забезпечення умов реалізації права на місцеве самоврядування, гарантій його захисту.

По-друге, місцеве самоврядування як одна з організаційно-правових форм здійснення публічної влади й управління. Іноді зустрічається думка щодо того, що держава, визнаючи право громадян на самоврядування, тим самим визнає місцеве самоврядування як самостійний рівень здійснення народом належної йому влади. Виникає питання про рівень, на якому влада держави закінчується і починається влада місцевого самоврядування.

По-третє, місцеве самоврядування як публічно-правовий інститут – система

відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють певну групу (вид) однорідних суспільних відносин.

На жаль, на теперішній час не приділяється належної уваги визначенню місцевого самоврядування, оскільки це питання вважається цілком зрозумілим. Але дослідження цієї проблеми доводить, що як в законодавстві, так і в наукових джерелах немає єдиного понятійного підходу до місцевого самоврядування.

Аналіз дефініцій місцевого самоврядування, що містяться у міжнародно-правових документах – Всесвітній декларації місцевого самоврядування [56] та Європейській хартії місцевого самоврядування [57] дає підстави для висновку, що місцеве самоврядування як правовий інститут може розглядатися двоаспектно.

По-перше, згадані документи проголошують місцеве самоврядування одним з основоположних конституційно-правових принципів організації та здійснення публічної влади і вимагають визнання місцевого самоврядування в законодавстві, а, по-можливості, у Конституції країни саме як такого принципу. В Україні цю вимогу дотримано і принцип місцевого самоврядування зафіксовано на конституційному рівні (ст. 7 Конституції України) як фундаментальну засаду устрою держави і суспільства [58].

По-друге, Декларація і Хартія визнають місцеве самоврядування правом місцевих органів влади регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення [57, 56]. Декларація, до того ж, небезпідставно звертає увагу на те, що це є не тільки право, але й обов'язок місцевих органів, а Хартія підкреслює, що це право має бути забезпечено реальною здатністю органів місцевого самоврядування його здійснювати.

Здається, однак, що визначення місцевого самоврядування як певного права місцевих органів влади на самоврядність не розкриває сутності місцевого самоврядування як соціального явища, містить певну тавтологію і потребує обов'язкової конкретизації, яка, до речі, міститься в наступних нормах Декларації та Хартії і стосується основних засад формування органів місцевого

самоврядування, їх правового захисту, принципів визначення компетенції, джерел фінансування тощо. Таким чином, тільки комплексний аналіз норм Декларації і Хартії дає уявлення щодо концепції місцевого самоврядування, проголошеної цими міжнародно-правовими документами.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування під місцевим самоврядуванням розуміються право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення [57].

У Конституції Франції, у Главі XII «Територіальні колективи» [59] не надано окремого визначення, що саме розуміється під місцевим самоврядуванням. Зазначається лише, що територія республіки поділяється на комуни, департаменти, регіони, території з особливим статусом та заморські території і описана їх компетенція.

Здійснивши аналіз адміністративних норм права Франції та враховуючи відсутність нормативного визначення місцевого самоврядування у французькому законодавстві, на нашу думку, місцеве самоврядування у Франції може розумітися правом населення у межах територіальних колективів (комун, департаментів, регіонів, територій з особливим статусом та заморських територій) вирішувати питання та приймати рішення місцевого значення [59]. Цей підхід доцільно використовувати і в українських реаліях.

Природа місцевого самоврядування обумовлює його мету і полягає у збільшенні суспільної складової та зменшенні державної складової у контексті децентралізації.

Невідповідність стану місцевого самоврядування в Україні його меті є очевидним, оскільки нині державна складова у місцевому самоврядуванні є досить значною, що має прояв, зокрема, у наявності делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Вирішенням цієї проблеми може стати лише надання цих повноважень суб'єктам місцевого самоврядування. При цьому надані

повноваження не є делегованими. Надання повноважень є компетенцією законодавчої гілки влади, а делегування належить до повноважень виконавчої влади.

У законодавстві України першу спробу нормативного визначення місцевого самоврядування наведено в Законі Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р., відповідно до якого місцеве самоврядування – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази [60].

Внаслідок певних об'єктивних і суб'єктивних причин (у першу чергу політичного характеру), а також відсутності на той час ґрунтовної теоретичної розробленості проблематики місцевого самоврядування в національній публічно-правовій науці, зазначене визначення є (з незначними змінами) запозиченим із Закону Союзу Радянських Соціалістичних Республік «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 р. і, звичайно, містить ті ж недоліки, що й останній (у згаданому Законі місцеве самоврядування визначалось як самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, яких вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення і особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів та відповідної матеріальної та фінансової бази).

Місцеве самоврядування відповідно до наведеної дефініції здійснюється через державні і громадські органи одночасно. Така невизначеність щодо природи місцевого самоврядування теж, здається, є залишком часів, коли ради становили єдину систему повноправних органів державної влади, тоді як інші суб'єкти системи місцевого самоврядування (органи територіального громадського самоврядування) без сумніву мали недержавну природу.

Наступна редакція закону вносить зміни щодо дефініції місцевого самоврядування, визначаючи його як територіальну самоорганізацію громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через виборні органи усіх питань місцевого життя у межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази.

І, нарешті, пошук оптимальної законодавчої дефініції місцевого самоврядування, яка забезпечувала б однозначне, повне і точне розуміння його змісту і сутності, знаходить своє остаточне вираження в основоположному нормативному визначенні місцевого самоврядування, що міститься у ст. 140 Конституції України [58], яка визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

Звичайно, з метою точного і максимально повного встановлення змісту поняття місцевого самоврядування як правового інституту, доцільно піддати аналізу не тільки нормативні, але й доктринальні дефініції місцевого самоврядування. Справа в тому, що сучасній правовій теорії відомі дещо інші (ніж згадані вище) підходи до визначення поняття місцевого самоврядування, які відображають особливості розуміння їх авторами сутності місцевого самоврядування.

Уперше у науку термін самоврядування увійшов саме стосовно місцевого самоврядування. Автори колективної монографії «Інститути самоврядування: історико-правове дослідження» аналізуючи німецькі самоврядні інституції XIX ст. зазначають, що поняття «самоврядування» формується у правовій науці указанного століття, а до того і законодавство, і адміністративно-правова наука Німеччини говорили лише про місцеве і територіальне управління.

Науковець В.С. Журавський вважає, що аналіз поняття місцевого самоврядування як форми і способу організації влади на місцях дає можливість визначити місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, яка

самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не належить до системи державної влади [61, с. 496–497].

Український дослідник І.С. Щебетун зазначає, що місцеве самоврядування має особливу природу, яка відрізняє його і від державного управління в інтересах усього суспільства, усіх територій, і від дій конкретних фізичних і юридичних осіб. Місцеве самоврядування має статус локальної публічної корпорації (комунальної корпорації); ця комунальність являє собою щось «громадсько-публічне», середнє і посередницьке між державним і приватним [62, с. 129].

На думку В. Сенчука, розглядаючи місцеве самоврядування з позиції демократичної держави, можна сказати, що воно постає необхідним фактором становлення і розвитку демократичної держави, який пов'язаний з функціонуванням системи управління суспільними відносинами шляхом самодіяльності та саморегулювання, для чого відповідними правами і можливостями наділяються як окремі громадяни, так їх територіальні громади, які діють у межах закону і під свою відповідальність [63, с. 20].

Н.В. Камінська визначає місцеве самоврядування як організаційну форму здійснення населенням влади на місцях, що покликана забезпечити самостійне (під свою відповідальність) вирішення громадянами, які проживають у межах територіальної одиниці, питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, історичних і місцевих традицій [64, с. 11].

Л.А. Сидорчук наводить власне розуміння місцевого самоврядування не лише як сфери самостійності і суспільної активності населення, але і як специфічного рівня влади. Організаційні форми здійснення такої влади визначаються мешканцями місцевої самоорганізації самостійно, у межах чинного законодавства держави [65, с. 15].

Так, у деяких наукових джерелах місцеве самоврядування правомірно розглядається як природне право місцевого населення, громадян-жителів відповідної території (територіальних колективів, громад) відокремлено від

державних структур незалежно і самостійно розв'язувати питання місцевого значення у межах законів та власної матеріально-фінансової бази, під свою відповідальність та в інтересах населення [66, с. 5].

На думку інших сучасних правознавців, місцеве самоврядування – це форма, спосіб організації та здійснення місцевої влади, за якою громадяни – жителі певних територіальних одиниць, місцеві спільноти (територіальні колективи, комуни, громади, муніципалітети, інші територіальні об'єднання громадян) безпосередньо або через уповноважені ними органи, незалежно і самостійно, під свою відповідальність, у межах законів і власної матеріально-фінансової бази, розв'язують питання місцевого значення [67, с. 73].

Однозначною є думка науковців, і з нею слід погодитися, що місцеве самоврядування є владою публічною особливого порядку і не належить до державної влади.

Слід зазначити, що при зовнішній відмінності наведені підходи до теоретичного визначення і нормативного закріплення поняття місцевого самоврядування (місцеве самоврядування як принцип організації та здійснення публічної влади, як право місцевого населення на самостійне розв'язання питань місцевого значення і як форма, спосіб організації та здійснення місцевої влади) не суперечать один одному, а лише характеризують різні аспекти існування, окремі сторони одного й того ж явища.

На основі наданих визначень сформувалися теорії (концепції) місцевого самоврядування. Так, можна виокремити чотири основні історичні теорії місцевого самоврядування.

Історично першою зародилася теорія вільної громади, засновником якої був Ж.-Г. Туре. Сутність цієї теорії полягала в необхідності обмеження втручання держави у справи громади, яка історично передувала державі [68, с. 7].

Теорія вільної громади передбачала такі засади місцевого самоврядування: виборність органів місцевого самоврядування; поділ справ, якими відає громада, на власні справи та справи, доручені державою; місцеве самоврядування – це

управління власними справами громад, які відрізняються за своєю природою від справ державних; органи місцевого самоврядування – органи громади, а не держави; державні органи не мають права втручатися у власну компетенцію громади, вони лише слідкують за тим, щоб громада не виходила за межі компетенції.

Ця теорія критикувалася у зв'язку з тим, що самоуправління делеговане громадам з боку держави. Навіть, якщо взяти до уваги, що територіальні громади були лише офіційно визнані державою у певний період часу, то створення територіальних союзів громад було справою держави.

На зміну теорії вільної громади прийшла суспільна теорія самоврядування, прихильниками якої були Т. Джефферсон, А. де Токвіль, Дж. Міль, Г. Еллінек.

Так, А. де Токвіль у своєму творі «Демократія в Америці» писав: «Общинні інститути відіграють для встановлення незалежності ту ж роль, що і початкові школи для науки; вони відкривають народові шлях до свободи й учать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером. Без общинних інститутів нація може сформувати вільний уряд, проте істинного духу свободи вона так і не набуде» [54]. А. де Токвіль дає схему політичного устрою демократії. Він вказує на три головні причини підтримки демократії в Америці: федералізм, комунальні установи і особливий устрій судової влади. Заслугу комунальних установ А. де Токвіль бачив у тому, що вони прищеплювали народу смак до свободи та мистецтво бути вільним.

Вони вважали, що самоврядування є явищем недержавним, таким, яке виражає тільки місцеві інтереси. Ця теорія зводилася до відання власними суспільними інтересами без втручання держави з боку.

На нашу думку, ця теорія є прийнятною, оскільки вказує на особливий характер місцевого самоврядування, яке виникає у зв'язку з наявністю певних спільних інтересів та потреб частини суспільства і необхідністю їх забезпечити. Задача держави полягає лише забезпеченні вільного прояву управління місцевими справами.

Наступною теорією є господарська теорія, представниками якої були Р. фон Моль і О. Гірке. Прихильники цієї теорії робили упор не тільки на визнання самоврядної громади як самостійного суб'єкта права, але й на реалізацію нею комунальної діяльності. В.Н. Лешков у своїх працях обґрунтовував прогресивну ідею незалежності органів самоврядування від держави, хоча і не заперечував можливості його контролю за діяльністю цих органів, і вказував на різну природу влади органів місцевого самоврядування та держави. Він зазначав, що в державі влада має значення необхідної, а в органах самоврядування є виборною. Проте недоліком цієї теорії було те, що відповідно до неї відбувалося змішування самоврядних територіальних одиниць із різними приватноправовими об'єднаннями (промисловими компаніями, благодійними товариствами тощо).

У другій половині XIX ст. виникає державна теорія місцевого самоврядування. Суть державної теорії полягала у визнанні місцевого самоврядування частиною державного управління. Отже, місцеве самоврядування – це лише одна з форм організації місцевого державного управління, яка володіє певною автономією у вирішенні місцевих питань. Крім того, місцеве самоврядування має здійснюватися не урядовими чиновниками, а безпосередньо місцевим населенням або його представниками. На думку прихильників цієї теорії, представники державної влади на місцях покликані підкорятися директивам вищестоящих органів влади. Як наслідок цього, вони не представляють інтересів місцевого співтовариства і не вникають у специфіку місцевого самоврядування. У свою чергу, це пов'язано з тим, що в умовах суворої ієрархії частина державної адміністрації на місцях позбавлена таких важливих для місцевого самоврядування якостей, як ініціатива і незалежність. Однак Л. Штейн і Р. Гнейст у визначенні відмінних ознак місцевого самоврядування мали розбіжності, що послужило підставою для формування двох основних напрямів в рамках загальної державної теорії самоврядування – політичного (Р. Гнейст) і юридичного (Л. Штейн).

Р. Гнейст вважав, що одна лише виборність органів і посадових осіб

місцевого самоврядування ще не гарантує реальності місцевого самоврядування, його самостійності. Залежність будь-якого чиновника, на його думку, обумовлена тим, що служба для нього – джерело засобів існування. Він змушений служити чужим йому інтересам у силу свого економічного становища. Тому Р. Гнейст пов'язував місцеве самоврядування із системою почесних і безоплатних посад. Він і його прихильники вбачали підстави самостійності органів самоврядування в особливостях порядку їх формування, заміщення окремих місцевих посад. Р. Гнейст, спираючись на досвід англійського місцевого самоврядування, вважав, що самоврядування на місцях здійснюється почесними людьми із середовища місцевого населення на безоплатній основі. Його погляди на природу місцевого самоврядування, однак, не отримали широкої підтримки.

Більш поширеною виявилася юридична теорія Л. Штейна. Відповідно до цієї теорії органи місцевого самоврядування, хоча і належать до системи органів державної влади і тим самим підпорядковані їм, є особливими юридичними особами, що володіють правами й обов'язками, наділені власністю, мають право самостійно вступати у майнові відносини. Саме ця обставина відрізняє органи місцевого самоврядування від державних органів, які діють від імені та в інтересах держави, не маючи будь-яких інших, відмінних від державних, власних інтересів.

В основі більшості сучасних теорій місцевого самоврядування знаходиться концепція «community government», яка полягає в управлінні від імені місцевого суспільства і разом із ним. Її автори Дж. Стюарт, Дж. Стокер говорили про збільшення політичної ролі місцевого самоврядування [69, с. 58].

Серед сучасних теорій виокремлюють локалістську теорію та теорію суспільного вибору. В основу локалістської теорії покладено ідеї ліберальної демократії. Місцеве самоврядування є важливим інститутом політичної демократії. Важливим є розподіл влади та залучення якомога більшої кількості людей до процесу прийняття рішень. Локальний характер дозволяє забезпечити доступність і швидкість реагування муніципальних службовців, можливість

поміркованого співвідношення місцевих ресурсів та місцевих потреб.

Щодо концепції суспільного вибору, то її прихильники вважають ринок оптимальним механізмом поділу товарів і послуг, а також прийняття відповідних рішень. Для ефективності діяльності місцевого самоврядування пропонується конкуренція з приватним сектором у наданні відповідних послуг [42, с. 34].

Дослідивши, визначення запропоновані науковцями та визначення, надані у нормативно-правових актах, можна надати власне визначення місцевого самоврядування.

Видається, що місцеве самоврядування є гарантованим державою правом територіальної громади, проживаючої у межах організованої території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати рішення шляхом створення відповідних органів та представників, яким населенням делеговані певні повноваження.

Місцеве самоврядування є складною категорією, необхідною умовою демократичного суспільства, яка визначається у різних площинах, а саме: як правовий інститут, як принцип, гарантований Конституцією, як форма здійснення публічної влади та як право певної громади вирішувати питання місцевого значення.

У силу природи місцевого самоврядування можна виокремити притаманні йому ознаки.

По-перше, управління справами територіальної громади здійснюється, виходячи з людиноцентристської ідеології; по-друге, територіальні громади є суб'єктами належних їм прав, відособленими від держави юридичними особами; по-третє, органи та посадові особи громад мають публічно-правову природу, проте не є державними; по-четверте, органи місцевого самоврядування є виборними і не залежать від органів державної влади; по-п'яте, наявність самостійної фінансової бази для вирішення питань місцевого значення.

Основним проявом місцевого самоврядування є його вираження через право громадян, закріплене на конституційному та законодавчому рівнях, на ведення

місцевих справ окремо від держави, спираючись не на державний, а на суспільний апарат.

Іншим проявом є його розуміння як організаційно-правової форми здійснення публічної влади на місцях.

Крім того, місцеве самоврядування розуміється як інститут права, тобто система норм, покликаних регулювати вирішення питань місцевого значення членами громади.

Приналежність України та Франції до континентальної моделі місцевого самоврядування не обумовила все ж таки наявність однакового підходу до сутності поняття місцевого самоврядування. Розкриття категорії управління на місцях в Україні відбувається за допомогою існування у доктрині та на законодавчому рівні поняття «міське самоврядування», яке пропонується розуміти як гарантоване державою право громади, проживаючої в межах організованої території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати рішення шляхом створення відповідних органів та представників, яким населенням делеговано певні повноваження, тобто на перший план виходить саме конституційне право, а не суб'єкт реалізації цього права (у першу чергу територіальна громада). Зовсім інший підхід реалізований у Франції, коли саме територіальний колектив є визначальним, якому належить право управління міськими справами безпосередньо або ж через представницькі органи. Завдяки підходу, реалізованому у Франції, право на місцеве самоврядування не існує відокремлено, воно завжди приналежне колективному утворенню: комуні, департаменту або регіону.

1.3. Принципи місцевого самоврядування України та Франції

Досліджуючи певний інститут права, неможливо не звернутися до принципів (основоположних засадах) такого інституту. Так, О.О. Карлов зазначає, що характеристики принципів місцевого самоврядування дозволяють

осягнути протиріччя в управлінській діяльності, розвиток влади. Фіксуєчи закономірності та тенденції розвитку місцевої влади, вони відображені у процесах становлення громадянського суспільства, парламентаризму, захисту прав людини [70, с. 65].

Термін «принцип» походить від латинського слова «*princĭpum*», яке означає начало, основа [71, с. 547]. За В.І. Далем, слово «принцип» означає наукове чи моральне начало, основу, правило, від якого не відступають [72, с. 431].

У доктрині при визначенні поняття принципів права вживають такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні засади, загальні нормативно-керівні положення, провідні засади.

Науковець М.І. Байтін вважає, що принципи права – це вихідні ідеї, положення, установки, які становлять організаційну ідею виникнення, розвитку і функціонування права [73, с. 123].

В.К. Бабаєв розуміє принципи права як основоположні ідеї, начала, які виражають сутність права і впливають із генеральних ідей справедливості і свободи [74, с. 128].

В.Н. Хропанюк вважає, що принципи права – це основні вихідні положення, які юридично закріплюють об'єктивні закономірності суспільного життя [75, с. 216–218].

Визначаючи поняття принципів права, можна виокремити дві концепції.

Відповідно до першої концепції, яка побудована на теорії позитивізму, принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються у змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства. Прихильниками такої концепції є Л.С. Явич, А.М. Васильєв, В.М. Рожин.

Відповідно до другої концепції, яка побудована на ідеях природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги, які ставлять до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів

та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації. Прихильниками такого підходу є О.Ф. Скакун, П.М. Рабінович, В.А. Козлов, К.Є. Ліванцев та ін.

Отже, в юридичній науці не виробилося загального всеохоплюючого визначення принципів права. Так, А.М. Колодій зазначає, що, незважаючи на відмінність у поглядах на проблему принципів права, юридична наука у відповідні історичні епохи була єдиною у проголошенні певних положень та ідей як принципів права [76].

Але, проаналізувавши основні визначення принципів права, можна виокремити загальні ознаки, які їм притаманні.

За радянського періоду однією з визначальних ознак принципів права був їх історичний характер. Стверджувалося, що принципи права не є вічними, вони історичні і перехідні продукти. На сучасному етапі також виокремлюються історичний характер принципів права як їхня ознака. Однак, ця ознака має спірний характер, оскільки саме принципи не повинні мати мінливий характер і повинні залишатися тими ж самими у різних історичних періодах.

Ще однією ознакою принципів права у радянський період був їх ідеологічний характер.

Так, О.В. Смирнов, А.С. Пашков, Б.В. Шейндлін визначали ідеологічний характер принципів права, які виражають свідоме прагнення людей шляхом вироблення загальних керівних положень спрямувати свою поведінку відповідно до об'єктивних закономірностей та тенденцій розвитку суспільства в цілому й окремих суспільних явищ, у тому числі економіки, політики, моралі та права [77, с. 11; 78, с. 110; 79, с. 67–68].

Ще однією ознакою принципів є їхня об'єктивна зумовленість. Так, принципи права існують реально й об'єктивно, будучи явищами ідеологічного характеру, існують у самому праві та зумовлені економічним і соціально-політичним устроєм суспільства, особливостями функціонування політичної системи [80, с. 103].

Наступною ознакою є регулятивний характер принципів права. Відповідно до цієї ознаки, принципи права є продуктом свідомості і волі людей, які містять певні веління, приписи, правила поведінки, що реалізуються у життя суспільством і державою та регулюють стільки, скільки регулює саме право.

Не можна говорити про регулятивність як про основну ознаку принципів права, оскільки норми права мають регулятивний характер, а принципи права лежать в основі норми права. Принципи права також можуть виконувати регулятивну функцію у разі, якщо за відсутності норми права для регулювання суспільних відносин використовується аналогія права, тобто застосовуються загальні принципи права. Крім того, регулятивний характер принципів має прояв тоді, коли вони виражають тенденції й напрями правового регулювання, будучи внутрішніми регуляторами поведінки людей, адже не завжди використання принципів права передбачає знання їх змісту.

Ще однією ознакою є їхня універсальність, вища імперативність та загальна значущість. Л.С. Явіч під універсальністю принципів права розумів те, що ними пронизана вся юридична матерія, та що вони повинні враховуватись у будь-якій правовій ситуації. Вища імперативність свідчить не лише про їхню обов'язковість, але й про те, що правові норми, які не вважаються принципами, повинні з них впливати та їм відповідати. Нарешті, загальнозначущість принципів права полягає у тому, що вони спрямовують весь механізм правового регулювання суспільних відносин [81, с. 11].

О.Я. Лаврів як ознаку принципів права називає їх системність та взаємоузгодженість. Принципи права повинні бути не тільки взаємоузгодженими між собою, але й з іншими елементами правового регулювання. Відповідно до принципів права формується система права. Отже, взаємоузгодженість елементів правового регулювання забезпечує цілеспрямовану дію усієї системи права [82, с. 26].

До ознак принципів права також можна зарахувати їхню стабільність. Так, норми права є мінливими і приймаються відповідно до виникаючих відносин, у той час, як принципи права є довготривалими.

Для принципів права характерною також є предметна визначеність, на існування якої вказав О.В. Смирнов, оскільки принципи права виражають сутність такої системи норм, предметом регулювання яких є той чи інший вид суспільних відносин. Отже, предметна визначеність принципів права полягає у тому, що вони виражають суть норм права, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин, які визначені предметом правового регулювання галузі права.

Враховуючи зазначене, до принципів права належать системність, взаємоузгодженість, загальнообов'язковість, універсальність, стабільність, предметна визначеність, загальнозначущість, регулятивність. Дослідивши зазначені визначення, пропонується розуміти принципи права як основні засади, які визначають зміст і спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, та загальнозначущістю.

Щодо безпосередньо принципів місцевого самоврядування – це визначені Конституцією України та відповідними законами вихідні засади, що покладені в основу його організації і функціонування і визначають властивості та ознаки [83, с. 78].

В.А. Баранчиков розуміє під ними ідеї і концепції, матеріалізовані і належно оформлені, що становлять у сукупності сутність і основу різних соціальних установ. Він виходить із макрорівня соціуму, основного суб'єкта локальної демократії – територіального колективу, що утворюється і діє специфічними, властивими лише йому методами і способами; з позиції, за якою місцеве самоврядування опосередковує відносини між державою і суспільством [84, с. 158].

На думку К.Ф. Шеремета, основна проблема у виявленні ступеня узагальненості виражених у них ідей і правових механізмів їх реалізації законодавцем [85, с. 54]. О.Є. Кутафін і В.І. Фадєєв під принципами розуміють обумовлені природою місцевого самоврядування основні засади та ідеї, що лежать в основі організації та діяльності населення, сформованих ним муніципальних органів [86, с. 42]. О.А. Шугріна зараховує принципи місцевого самоврядування до основ місцевого самоврядування, покликаних забезпечити самостійність населення в управлінні місцевими справами, незалежність і невтручання органів державної влади, створення умов для ефективного вирішення питань на місцевому рівні [86, с. 52].

Уявляється, що визначення поняття «принципи місцевого самоврядування» має відображати організацію влади у межах територіальної одиниці, і доцільно буде розуміти принципи місцевого самоврядування як вихідні начала, закріплені у Конституції та законах України, що покладені в основу організації і функціонування управління територіальною громадою справами на рівні визначеної території та які визначають його властивості, риси та ознаки.

Досліджуючи принципи місцевого самоврядування, необхідно, також розглянути їх класифікації. Так, власні види наводять В.В. Таболін, В.І. Фадєєв та О.Є. Кутафін, К.Ф. Шеремет та інші науковці.

Так, В.В. Таболін виокремлює такі принципи місцевого самоврядування: поєднання державних і суспільних основ здійснення місцевого самоврядування; єдність громадян даної території як суб'єкта та об'єкта управління; самостійність і незалежність у межах своєї компетенції кожного рівня місцевого самоврядування; багатоваріантність організаційних структур і механізмів самоврядування; самостійність місцевого самоврядування; поєднання у правовій основі місцевого самоврядування централізованого законодавчого регулювання з великим об'ємом актів локальної нормотворчості; економічна і фінансова самостійність території, самофінансування і самозабезпечення; волевиявлення громадян через представницьку і виконавчу адміністрацію, органи влади, органи

місцевого самоврядування, місцеві референдуми та збори, інші форми безпосередньої демократії; поєднання інститутів представницької і безпосередньої демократії як головних способів здійснення самоуправлінських функцій; системна організація місцевого самоврядування (регулююча діяльність уряду та її суб'єктів здійснюється стосовно місцевого самоврядування як системи); поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території [87, с. 13].

Науковці В.І. Фадєєв та О.Е. Кутафін до загальних принципів місцевого самоврядування зараховують: організаційне відособлення місцевого самоврядування, його органів у системі управління державою і взаємодія з органами державної влади у здійсненні загальних завдань і функцій; відповідність матеріальних і фінансових ресурсів місцевого самоврядування; дотримання прав і свобод людини і громадянина; самостійність рішення населення питань місцевого значення; законність в організації та діяльності місцевого самоврядування; гласність у діяльності місцевого самоврядування; колегіальність та єдиноначальність в діяльності місцевого самоврядування; державна гарантія місцевого самоврядування; поєднання представницької демократії з формами прямого волевиявлення громадян; відповідальність органів і посадовців місцевого самоврядування перед населенням [88, с. 245].

А.А. Коваленко серед принципів місцевого самоврядування виокремлює: виборність органів місцевого самоврядування; самостійність місцевого самоврядування; відкритий і публічний характер діяльності органів місцевого самоврядування і посадовців місцевого самоврядування (гласність); використання звичаїв і традицій в організації і діяльності місцевого самоврядування [89, с. 338].

К.Ф. Шеремет запропонував класифікацію загальних принципів місцевого самоврядування, виокремлюючи такі групи принципів: ті, що забезпечують самостійність органів місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх функцій і повноважень; ті, згідно з якими створюються територіальні громади – головні структури у системі місцевого самоврядування; ті, що визначають

основні обов'язки і повноваження держави з організації місцевого самоврядування; ті, що забезпечують піднаглядність і підконтрольність державі діяльності органів та посадовців місцевого самоврядування; ті, що визначають формування необхідної фінансово-економічної основи місцевого самоврядування; ті, що гарантують обов'язковість рішень із питань місцевого значення, прийнятих шляхом прямого волевиявлення громадян (на місцевому референдумі, на зборах), рішень органів та посадовців місцевого самоврядування; ті, що забезпечують стабільність встановлених Конституцією і законами прав місцевого самоврядування за свою діяльність; ті, згідно з якими органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями [90, с. 104].

На законодавчому рівні принципи місцевого самоврядування встановлені Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зокрема, ст. 4).

За ступенем узагальнення їх можна поділити на дві групи: 1) загальні принципи (організація та функціонування органів публічної влади); 2) спеціальні принципи (організація та функціонування місцевого самоврядування як різновиду публічної влади).

Перша група принципів визначає загальні засади організації одночасно двох форм публічної влади в Україні – державної влади і місцевого самоврядування. Вони отримали закріплення у I розділі Конституції України як засади конституційного ладу і деякі з них відтворені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». До цієї групи належать принципи: гуманізму (визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю); народовладдя (визнання народу єдиним джерелом влади в Україні; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування); демократизму; верховенства права; законності (органи державної влади та органи місцевого

самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України).

У системі загальних принципів організації та здійснення публічної влади особливо слід підкреслити роль принципу верховенства права та звернути увагу на специфіку його застосування в системі місцевого самоврядування. Так, місцеве самоврядування – це влада підзаконна і всі елементи системи місцевого самоврядування зобов'язані точно та неухильно дотримуватися вимог закону, інших нормативно-правових актів публічної влади. Відповідно до цього всі акти, що приймаються в системі місцевого самоврядування, мають відповідати вимогам законодавства.

Другу групу становлять принципи, що характеризують організацію та функціонування місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади, які, у свою чергу, за змістом поділяються на: організаційні та функціональні. Ці принципи закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [91] відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [57]. Їх, у свою чергу, також можна поділити на дві групи – основні та спеціальні принципи.

Основні принципи здійснюють визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування, тоді як спеціальні притаманні лише окремо взятим сферам місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до загальних зараховує такі принципи місцевого самоврядування: гласність; колегіальність; поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів; виборність; правову, організаційну та матеріально фінансову самостійність територіальних громад та їх органів у межах повноважень, визначених законом; визнання за місцевим самоврядуванням власної компетенції; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого

самоврядування; самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення [91].

Кожен із цих принципів, з одного боку, має самостійне значення, з іншого – тісно взаємодіє з іншими принципами. У сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Принципи місцевого самоврядування Франції мають досить розгалужену систему. Так, наприклад, до спеціальних принципів у сфері місцевих фінансів можна зарахувати: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів; фінансова підтримка місцевого самоврядування державою тощо.

Можна виокремити принципи, які є загальними для всіх територіальних колективів та які знайшли своє відображення у Конституції Франції. Серед них виокремлюються основоположні: законодавче закріплення правового статусу територіальних колективів, принцип субсидіарності, принцип виборності керівних органів, принцип автономії і наявність системи контролю [59].

Законодавче закріплення правового статусу означає, що статус територіального колективу визначається законом, а не постановами, які приймаються органами виконавчої влади. Це старе правило впливає з республіканської традиції, відповідно до якої усі великі акти XIX ст. про місцеві колективи мають ранг законів, за деякими винятками. Це правило отримало закріплення у Конституції 1958 р. Не можна створювати нову категорію територіальних колективів інакше, як на основі закону. Так, у ч. 1 ст. 72 Конституції Франції сказано, що «територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи з особливим статусом та заморські колективи. Будь-який інший територіальний колектив створюється законом у разі потреби замість і на місці одного або декількох колективів, зазначених у цій

частині». Разом із тим, варто зазначити, що закон визначає тільки основні принципи статусу територіальних колективів, а деталі формулює виконавча влада.

Наступний принцип – принцип субсидіарності, включений до Конституції Франції з метою реалізації основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Початковою ціллю принципу було вирішення конфлікту між особистістю і державою. Згідно з принципом субсидіарності влада повинна бути якомога ближчою до громадян, тобто у разі, якщо задачу може бути вирішено на місцевому рівні так само ефективно, як і на національному рівні, слід віддати перевагу місцевому рівню.

Принцип субсидіарності закріплено в Маастрихтському договорі про Європейський Союз. Згідно зі ст. 5 Маастрихтського договору «Спільнота діє у межах своїх повноважень, визначених цим Договором та поставленими перед ним тут цілями. В областях, які не підпадають під його виключну компетенцію, Спільнота діє відповідно до принципу субсидіарності, оскільки цілі не можуть бути досягнуті в достатній мірі державами-членами і тому, в силу масштабів і результатів передбачуваної дії, можуть бути більш успішно досягнуті спільнотою». Ідеологом принципу субсидіарності вважається французький політичний діяч Ж. Делор. Принцип субсидіарності, на думку Делора, повинен визначити загальний курс: де співтовариство може, а де не може діяти автономно від національних урядів.

З метою реалізації принципу субсидіарності у ст. 72 Конституції Франції передбачено, що територіальні колективи покликані приймати рішення за сукупністю повноважень, які можуть бути найкращим чином здійснені на їх рівні. Ніякий територіальний колектив не може здійснювати опіку над іншим. Однак, коли здійснення будь-якого повноваження вимагає участі декількох територіальних колективів, то закон може дозволити одному з них або одному з їх об'єднань організувати форми їх загальної діяльності, тобто мається на увазі законодавство, що визначає характер, обсяг і способи здійснення допомоги з боку

інших колективів. У кожного територіального колективу є свої способи реалізації принципу субсидіарності.

Принцип виборності керівних органів має вираження в управлінні територіальними колективами на місцях через виборні органи. Цей принцип є однією з форм вільного управління територіальними колективами. Можна вважати, що на місцевому рівні не існує реальної свободи без обрання керівних органів. Сам принцип викладений у ч. 3 ст. 72 Конституції: «При дотриманні умов, передбачених законом, ці колективи вільно управляються виборними радами і володіють регламентарною владою для здійснення своєї компетенції».

Вираз «виборні ради» включає як ідею їх обрання, так і ідею колегіальності. Ще до 1982 р. принцип виборності керівних органів витлумачувався обмежувально на рівні виконавчої влади. Мер, будучи виконавчим органом комуни обирався безпосередньо, але все ж був виборним обличчям. Проте, виконавчий орган департаменту таким не був: ним керував префект, який не тільки є державним чиновником, але й посадовою особою політичного рангу, зобов'язаним проявляти лояльність стосовно Уряду. Нині префект у департаменті і регіоні не є їхнім виконавчим органом.

Принцип автономії поряд із виборністю є іншим основоположним аспектом вільного управління територіальними підрозділами на місцях. Автономія передбачає наявність певної самостійності у прийнятті рішень, а також наявність своїх власних органів управління у територіальній одиниці. Але мова йде про обмежену автономію. Територіальні колективи не можуть самостійно визначати коло своїх повноважень.

Слід виокремити принцип фінансової автономії. У ході конституційної реформи 2003 р. у Франції було проголошено принцип фінансової автономії територіальних колективів. Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 72-2 Конституції Франції територіальні колективи користуються ресурсами, якими вони можуть вільно розташовувати у порядку, встановленому законом. Вони можуть отримувати доходи від оподаткування будь-якої природи. Закон може дозволити їм

встановлювати підстави для податків та їх ставки у рамках, які він визначає. Частиною 3 ст. 72-2 Конституції Франції встановлено, що фіскальні надходження та інші власні ресурси територіальних колективів представляють для кожної категорії колективів визначальну частину загальної сукупності їхніх ресурсів. Таким чином, територіальні колективи самостійно встановлюють у рамках закону систему податків і зборів, формують надходження до місцевого бюджету, а також беруть місцевий бюджет.

Відповідно до ч. 4 та 5 ст. 72-2 Конституції Франції будь-яка передача компетенції між державою і територіальними колективами супроводжується наданням відповідних коштів. Закон також передбачає вирівнюючі заходи, призначені сприяти рівності між територіальними колективами, тобто втручання держави у фінансовій сфері обмежується наданням фінансової допомоги, а також наданням фінансових коштів разом з передачею нових компетенцій.

Подальший розвиток і уточнення принцип фінансової автономії отримав в Органічному законі «Про фінансову самостійність територіальних колективів» від 29 липня 2004 р. У законі було визначено джерела коштів, якими розпоряджається місцева влада, а також завдано планку, нижче якої ця автономія опускатися не може: відсоток власних коштів у сукупних засобах територіального колективу не може бути нижче певного рівня. Найбільша частина коштів (понад 55% усіх надходжень) зосереджена в комунах; вони ж несуть і велику частину всіх витрат (56 % проти 32,8 % у департаментів і 11,3 % у регіонів). Основну частину цих коштів становлять податки та збори; територіальні колективи можуть самостійно вдаватися до позик, але тільки для нових інвестицій. Ще одне найважливіше джерело коштів – це державні дотації. Внаслідок децентралізації частка держави у фінансуванні територіальних колективів зростає з 1982 р. майже вдвічі (до 41 млрд євро у 2003 р.). Дотації становлять близько третини всіх коштів територіальних колективів, вони покликані компенсувати скасування низки місцевих податків, введення

податкових пільг, а також зростання витрат, викликаних передачею повноважень на місцевий рівень.

Ще вважаємо за необхідне виокремити принцип наявності системи контролю місцевого самоврядування. Хоча у Франції територіальні колективи наділені значним обсягом повноважень та самостійності від держави, проте система нагляду та контролю сформована шляхом реалізації повноважень префекта.

Всі територіальні колективи взаємозалежні юридично та підконтрольні тільки державі. Жоден із них не може давати вказівок іншому. Але у певних випадках один із територіальних колективів чи одне з об'єднань територіальних колективів може взяти на себе координацію діяльності інших територіальних колективів для досягнення встановлених цілей.

Необхідно зазначити, що основою для визначення принципів побудування місцевого самоврядування в Україні стала Європейська Хартія місцевого самоврядування [57]. З моменту створення Ради Європи як організації, створеної з метою захисту інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, було проголошено принципи організації місцевої влади в європейських державах. Саме Радою Європи розроблена Європейська Хартія місцевого самоврядування, яка стала документом, що визначає та узагальнює загальновизнані в Європі принципи здійснення самоврядування на місцевому і регіональному рівнях та зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування.

Україна ратифікувала Хартію у липні 1997 р. у період після ухвалення Верховною Радою України Конституції і в той саме час, коли вирішувалася доля місцевого самоврядування в Україні. Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» парламент ратифікував Хартію без будь-яких застережень. Такий підхід парламенту зумовив конфліктну ситуацію між

Україною та Радою Європи, оскільки Україна не могла виконати взяті на себе зобов'язання.

Ще однією перепорою до гармонізації із законодавством України стало й те, що значний потенціал демократії конституційних положень не відображений у законодавстві через те, що у Конституції України втілено «громадську» теорію місцевого самоврядування, а в законі – «державну» теорію. Крім того, у Конституції збереглися підходи до місцевого самоврядування як до інституту державної влади, що не відповідає принципові децентралізації, закладеному в Хартії.

Принципами місцевого самоврядування є вихідні начала (основи, засади), закріплені у Конституції та законах України, що покладені в основу організації і функціонування управління територіальною громадою справами на рівні визначеної території та які визначають його властивості, риси та ознаки.

Враховуючи зазначене, принципи місцевого самоврядування можна класифікувати за ступенем узагальнення на: 1) загальні принципи (організація та функціонування органів публічної влади); 2) спеціальні принципи (організація та функціонування місцевого самоврядування як різновиду публічної влади). Спеціальні принципи місцевого самоврядування, у свою чергу, можна класифікувати за змістом на: організаційні та функціональні. Спеціальними принципами є принципи, на підставі яких здійснюються організація та регулювання саме місцевого самоврядування. Такими принципами є: виборність органів місцевого самоврядування; правова, організаційна та матеріально фінансова самостійність територіальних громад та їх органів у межах повноважень, визначених законом; автономія, яка забезпечує одночасну самостійність територіальної громади та її органів і контроль з боку держави; взаємозалежність територіальних громад; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування у контексті децентралізації місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 1

У результаті здійсненого наукового дослідження в розділі 1 дисертації було зроблено такі висновки.

Процес становлення місцевого самоврядування в Україні та Франції зайняв значний проміжок часу і в Україні цей процес триває досі.

Визначено, що Франція у своєму розвитку місцевого самоврядування пройшла декілька періодів та етапів, зокрема: 1) доба Середньовіччя; 2) період подолання феодальної роздробленості та посилення централізації влади монарха (станово-представницька монархія); 3) період абсолютної монархії; 4) післяреволюційний період (Французька революція (1789–1799 рр.), Перша імперія (1799–1814 рр.), Липнева монархія (1830–1848 рр.), Друга республіка (1848–1852 рр.), Друга імперія (1852–1870 рр.)); 5) період Паризької Комуни (1789–1894 рр.); період демократичних республік (Третя республіка (1870–1940 рр.), режим Віші (1940–1944 рр.), Четверта республіка (1944–1958 рр.), П'ята республіка (1958 р. – до т.ч.).

Натомість, Україна у своєму розвитку місцевого самоврядування пройшла такі періоди: 1) Додержавна доба; 2) період розквіту Київської Русі; 3) період подолання феодальної роздробленості та посилення централізації влади монарха (становлення Князівства Литовського – 1236 р. – середина XV ст., період Магдебурзького права, Московське князівство, період Гетьманщини) ; 4) період абсолютної монархії (існування Малоросійської губернії у складі Російської імперії та речі Посполитої); 5) період земської реформи; 6) період існування УНР (1917–1921 рр.); 7) період радянської державності; 8) період незалежності України.

Встановлено, що первинні періоди зародження державності в Україні та Франції характеризуються спільністю загальних тенденцій самоврядності. Із добою Середньовіччя пов'язано виникнення перших осередків місцевого

самоврядування: у Франції – комуни, жителі якої наділялися певними правами, а в Україні – громади міст, в яких збиралися міські віче та обирався війт для розгляду поточних питань.

Період подолання феодальної роздробленості характеризується різноманіттям статусів та способів функціонування і взаємодії органів центральної і місцевої влади та протидією двох тенденцій: прагненням посилення центральної влади та інституціоналізацією самоврядності. У Франції з'являється колегіальний орган місцевого самоврядування – генеральна асамблея, і, водночас, скорочуються повноваження місцевих установ, затверджуються представники королівської влади. Натомість, в Україні такі тенденції відбивалися у поєднанні інституту юридики (міська територія, що разом із громадянами контролювалася феодальним власником) та нової форми місцевого самоврядування – війтівства. У містах поряд з органами місцевого самоврядування діяла старостинська адміністрація – міський орган державної влади, очолюваний старостою, який призначався центральною владою. На розвиток місцевого самоврядування України і Франції у цей період суттєво вплинули відмінності статусу території держав – Франція продовжила розвиток цілісної держави, тоді як землі України перебували під владою різних держав (вплив Магдебурзького права, посилення Московського князівства та особливості місцевого самоврядування періоду Гетьманщини).

Період абсолютної монархії у Франції характеризується централізацією влади та обмеженням місцевого самоврядування. В Україні цей період відтерміновано і пов'язано з появою Малоросійської губернії у складі Російської імперії та землями, що перебували у складі Речі Посполитої, що характеризується обмеженням місцевого самоврядування владою монарха.

Післяреволюційний період у Франції пройшов п'ять етапів, які значно різнилися між собою щодо співвідношення місцевого самоврядування і держави, починаючи з дій, спрямованих на збільшення повноважень органів місцевого управління і до жорсткої централізації місцевого управління. В Україні у цей

період створюються нові органи місцевого самоврядування – міські думи, сільське товариство та відбуваються спроби відновити Магдебурзьке право. Проведення земської реформи 1864 року сприяло збільшенню міських доходів.

Окремо слід визначити два періоди в Україні: 1) період радянської державності, основною ознакою якого стала концепція Рад як органів, що поєднують у собі функції місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) період незалежності України, який характеризується відмовою від дуалізму та впровадженням інститутів місцевого і регіонального самоврядування згідно з міжнародними стандартами та демократичними цінностями.

Визначено, що місцеве самоврядування має подвійну природу, яка розкриває його суспільну та державну основу, підґрунтя і потреби, і саме вона зумовлює необхідність подальшого збільшення суспільної складової та зменшення державної складової у контексті децентралізації влади. Місцеве самоврядування вписується у політичну систему більшості країн як важлива структура народного представництва й організації соціально-політичного життя суспільства у межах громади, комуни, району, округу. Це низова, найближча до громадянського суспільства, територіальна ланка політичної системи, за допомогою якої окремі громадяни відстоюють свої інтереси.

Місцеве самоврядування є умовою демократичного суспільства, де можна реалізувати важливіший принцип демократії – право громадян на управління справами співтовариства, а також продуктом демократії, формою здійснення народом належної йому влади. Місцеве самоврядування є елементом, проявом демократії у вигляді конкретного інституту, механізму її реалізації. Громадяни та їхні об'єднання не тільки беруть участь в управлінні, але й самі управляють громадськими справами за допомогою різних організацій, а також самі виконують прийняті рішення.

З урахуванням досліджених підходів до розуміння місцевого самоврядування пропонуємо до ст. 2 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» внести зміни та визначити, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право громади, проживаючої у межах організованої території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати рішення шляхом створення відповідних органів та представників, яким населенням делеговано певні повноваження.

Досліджено наукові визначення принципів права, на підставі яких під принципами місцевого самоврядування пропонується розуміти вихідні засади, закріплені в законодавстві України, яких покладено в основу організації та функціонування управління територіальною громадою справами на рівні визначеної території та які визначають його властивості, риси та ознаки.

Доцільно здійснити класифікацію принципів місцевого самоврядування за ступенем узагальнення на: 1) загальні принципи (організація та функціонування органів публічної влади); 2) спеціальні принципи (організація та функціонування місцевого самоврядування як різновиду публічної влади); 2) за змістом на: організаційні та функціональні.

До спеціальних принципів місцевого самоврядування належать: виборність органів місцевого самоврядування; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність територіальних громад та їх органів у межах повноважень, визначених законом; автономія, яка забезпечує одночасну самостійність територіальної громади та її органів, і контроль з боку держави; взаємозалежність територіальних громад; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування тощо у контексті децентралізації місцевого самоврядування.

У Франції принципи місцевого самоврядування поділяються на: 1) загальні (законодавче закріплення правового статусу територіальних колективів, принцип субсидіарності, принцип виборності керівних органів, принцип автономії, принцип фінансової автономії і наявність системи контролю місцевого самоврядування); 2) спеціальні (збалансування доходів та видатків місцевих

бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів; фінансова підтримка місцевого самоврядування державою тощо).

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ФРАНЦІЇ

2.1. Джерела адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування України та Франції

Зазначена категорія належить до загальної теорії права. Виникнення поняття «джерело права» належить до часів Тіта Лівія, коли він у «Римській історії» назвав закони дванадцяти таблиць джерелом усього публічного і приватного права як основу розвитку сучасного римського права [92, с. 4].

На думку науковця О.А. Пучкова, під джерелом у сфері права необхідно розуміти силу, що творить право. Такою силою передусім є влада держави, що реагує на потреби суспільства, розвиток суспільних відносин і приймає відповідні рішення [93, с. 287]. Науковець С.А. Комаров вважає, що саме джерела права рельєфно характеризують зв'язок права з державою, оскільки саме державна воля опосередковує зв'язок права з об'єктивно існуючими суспільними відносинами [94, с. 147].

У курсі лекцій «Теория государства и права» за редакцією Н.І. Матузова та А.В. Малько джерелами права називають сукупність обставин, викликаних діяльністю законодавця щодо усвідомлення і подальшого коригування суспільних потреб відповідно до рівня його правосвідомості та політичної орієнтації, на яку справляють вплив різні фактори як зовнішнього, так внутрішнього порядку. Юридичні джерела права є результатом ідеологічного усвідомлення об'єктивних потреб суспільного розвитку, що внаслідок низки правотворчих процедур одержують об'єктивоване вираження в юридичних актах [95, с. 329].

У той же час в юридичній літературі нарівні з останніми підходами мають місце й досить активно використовуються традиційні підходи до визначення джерела права, які ґрунтуються на суб'єктивістських і позитивістських основах.

В основу перших покладено думку Г. Гегеля, який вважав, що сила і джерело права – у ньому самому: «Підґрунтям права є взагалі духовне, і його найближчим місцем і вихідним пунктом – вільна воля, отожд свобода становить її субстанцію і визначення, і система права є царством свободи, що реалізувалася, світом духу, породженим ним самим, як певна інша природа» [96, с. 31]. Основою другої групи підстав є позиція Л.І. Петражицького, який писав, що «... так звані джерела права ... суть не що інше, як саме право, види позитивного права, різновид права» [97, с. 34].

У галузі дослідження розуміння джерел права Н.Н. Вопленко вважає, що усі форми права є джерелами, але не кожне джерело права набуває якостей офіційної форми права. Для того, щоб джерело права набуло властивостей державної обов'язковості і загальності, потрібне його офіційне визнання, тобто санкціонування органами правотворчої влади. Отже, джерела права спочатку прагнуть набути статусу офіційної форми права, але з об'єктивних причин (особливості правової системи) вони не завжди трансформуються у формально закріплені носії правової матерії. Що ж до форм права, то вони, як офіційний спосіб і засіб зведення в закон державної волі, завжди «виокремлюють» із себе правову енергію, а отже, спочатку формуються як джерела правових норм [92, с. 3].

Французький науковець Р. Давід запропонував свою систему джерел права, яка містить нормативно-правові акти, прецедентне, договірне і звичаєве право, а також юридичну доктрину [98].

Саме нормативно-правовий акт є офіційним джерелом права. Дослідження поняття нормативно-правового акту в теорії адміністративного права здійснювали В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, С.А. Антоненко, Т.О. Гуржій, О.В. Кузьменко, Р. С. Мельник, Д.В. Осінцев, В.П. Тимошук, С.В. Тихомиров та ін., і воно продовжує залишатися дискусійним.

В теорії права нормативно-правовий акт є видом правового акта. Так, правові акти поділяються на нормативні та індивідуальні акти. Так, С.С. Алексєєв

розуміє правовий акт у трьох його прооявах: 1) як юридичний факт, який має певні правові наслідки; 2) як результат правомірної дії, юридично вагомих елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис); юридичний документ, тобто документально закріплене волевиявлення, що встановлює правомірну поведінку та її результат [80, с. 101–104].

В межах цього підрозділу інтерес становить категорія нормативно-правового акта як офіційного письмового документа, прийнятого компетентним державним органом у визначеному законодавством порядку, і який містить норми права, що поширюються на невизначене коло осіб і розраховані на багаторазове застосування. Із визначення нормативно-правового акта можна виокремити такі ознаки: по-перше, нормативно-правовий акт є закріпленням волі держави; по-друге, нормативно-правовий акт видається компетентним органом державної влади у чітко визначеному порядку; по-третє, має нормативний характер; по-четверте, має відповідну сферу дії у часі, у просторі і за колом осіб; по-п'яте, його обов'язковість і виконання забезпечені державним примусом.

Для того, щоб систематизувати нормативно-правові акти у сфері місцевого самоврядування, їх необхідно поділити на групи. Так, у залежності від суб'єкта видання, нормативно-правові акти, що регулюють місцеве самоврядування поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти. У теорії права України до законів належать: Конституція України, закони України, кодекси, основи законодавства. Проте на теперішній час, врегулювання місцевого самоврядування здійснюється лише Конституцією України [58] та законами. Нині в Україні не проведено кодифікацію законодавства про місцеве самоврядування, на відміну від Франції, де діє Загальний кодекс територіальних колективів [99].

Щодо підзаконних нормативно-правих актів інституту місцевого самоврядування, то до них належать Укази Президента, Постанови і Розпорядження Кабінету Міністрів України, акти Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК.

На відміну від України, у Франції система нормативно-правових актів є більш розгалуженою. Загалом розрізняють чотири види законів за процедурою їх прийняття у Франції:

- 1) конституційні, які стосуються внесення змін до Конституції;
- 2) референдумні (приймаються виключно референдумом);
- 3) органічні, які уточнюють норми Конституції або спрямовані за її застосування;
- 4) звичайні.

Говорячи про закони, які врегульовують місцеве самоврядування у Франції, то їх систему можна представити так:

- 1) Конституція Франції [58];
- 2) Загальний кодекс територіальних колективів, прийнятий у 1996 році (у 1996 р. прийнято Першу частину – законодавчу, Другу частину (регулятивну) було прийнято у 2000 р.) [99];
- 3) закони:
 - конституційні (наприклад, Конституційний закон від 28 марта 2003 р., що стосується організації децентралізації у Республіці) [100];
 - органічні (наприклад, Органічний закон від 29 липня 2004 р., що стосується фінансової автономії територіальних колективів, якого було прийнято відповідно до ст. 72-2 Конституції Франції, що і проголосила фінансову автономію територіальних колективів) [101];
 - звичайні закони (Закон від 16 грудня 2010 р. «Про реформу територіальних колективів» [102], Закон від 16 березня 2015 р., що стосується поліпшення режиму для новостворених комун, сильних і життєздатних комун [103], Закон від 27 травня 2013 р., що змінює режим секцій комун [104]).

Зважаючи на подібність систем законодавства України та Франції, в регулюванні місцевого самоврядування все ж таки є відмінності, до яких можна зарахувати:

- 1) кодифікованість законодавства, що регулює місцеве самоврядування у Франції і велика кількість нормативно-правових актів в Україні;
- 2) диверсифікація законів на державному рівні у Франції шляхом поділу їх на конституційні, органічні та звичайні (в Україні також існує цей поділ законів, проте він не відображається при їх прийнятті, а існує лише на рівні теорії).

Конституція України, як Основний закон, закріплює загальні засади місцевого самоврядування.

Вона декларує принцип верховенства права та має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8).

У той же час, Конституція України визнає і гарантує місцеве самоврядування (ст. 7). Основний закон обмежує діяльність органів місцевого самоврядування. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19) [58].

Окремий розділ Конституції України, Розділ XI присвячений місцевому самоврядуванню. Цей розділ являє собою певні засадничі положення місцевого самоврядування в Україні, які у подальшому знайшли своє розширення у спеціальному нормативно-правовому акті – Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У Конституції України, на відміну від законодавства Франції надано визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України (ст. 140).

У цілому для нормативно-правових актів Франції не є типовим містити визначення тієї чи іншої категорії, а отже ані Загальний кодекс територіальних колективів, ані закони не містять визначень місцевого самоврядування або

територіальних колективів. Відсутнє також і поняття комуни, департаменту або регіону. Так, розуміння територіального колективу надається через його компетенцію, можливість утворення органів управління [59].

Крім того, що у Конституції України надається визначення місцевого самоврядування, також визначаються органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, органи самоорганізації населення [105].

Конституційні норми більше деталізуються спеціальними нормативно-правовими актами, а саме Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [91]. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» складається з п'яти розділів, Розділ V якого містить Прикінцеві та перехідні положення, та з 80 статей [91].

Розділ I Загальні положення містить основні терміни-визначення, які використовуються в Законі. Так, нормативне визначення місцевого самоврядування наводиться у вигляді гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

Важливим у цьому визначенні місцевого самоврядування є посилання на певний законодавчий механізм реалізації права місцевого самоврядування його суб'єктами, тобто місцеве самоврядування є не тільки декларативним правом, закріпленим на законодавчому рівні, але й передбачає певний механізм гарантування його реалізації. Зокрема, зазначається, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (ст. 2).

Розділ II закріплює організаційно-правову основу місцевого самоврядування, а саме повноваження суб'єктів місцевого самоврядування, їх компетенцію, окремо визначені делеговані повноваження. Так, зі змісту Розділу II вбачаються такі галузі повноважень: у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; у галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення; повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності; у галузі оборонної роботи; повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги; щодо відзначення державними нагородами України; інші повноваження (повноваження органів сільських, селищних, міських рад) тощо.

Уявляється, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не здійснює прямого врегулювання місцевого самоврядування через значну кількість бланкетних та відсилочних норм. Значну частину Закону становить перелік повноважень органів місцевого самоврядування, проте механізм їх застосування не описаний.

Проблемою врегулювання місцевого самоврядування в Україні, на нашу думку, є те, що всі регулятивні норми знаходяться у нормативно-правових актах інших галузей права: податкового (Податковий кодекс України), фінансового (Бюджетний кодекс України), екологічного (Закон України «Про навколишнє природне середовище»), земельного (Земельний кодекс України) тощо. З огляду на досвід Франції, доцільно у подальшому прийняти Кодекс місцевого самоврядування України. Видається, Кодекс місцевого самоврядування України

повинен складатися з двох частин: загальної та спеціальної. До загальної частини доцільно включити положення щодо принципів організації та функціонування місцевого самоврядування, визначити понятійно-категоріальний апарат, виокремити адміністративні місцеві послуги та фінансування місцевого самоврядування. У спеціальній частині, натомість, доцільно визначити правовий статус суб'єктів місцевого самоврядування, систему органів управління та їх повноваження, об'єднання суб'єктів місцевого самоврядування.

До моменту прийняття Загального кодексу територіальних колективів у Франції була величезна кількість окремих законів та підзаконних нормативно-правових актів.

До них належав Закон від 2 березня 1982 р. № 82-213, що стосується прав та свобод комун, департаментів та регіонів, Закон від 7 січня 1983 р. № 83-8, що стосується розподілу компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою, Закон від 22 липня 1982 р. № 82-623 та від 22 липня 1983 р. № 83-663, що стосується розподілу компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою і доповнюють Закон від 7 січня 1983 р. № 83-8, Закон від 6 січня 1986 р. № 86-16.

Крім законів, налічувалася величезна кількість підзаконних нормативно-правових актів-декретів. Після їх об'єднання Загальний кодекс територіальних колективів став складатися з двох частин: законодавчої та підзаконної нормативно-правової, завдяки чому він є комплексним нормативно-правовим актом у сфері місцевого самоврядування. До сфери його врегулювання належать: питання майна територіальних колективів, формування бюджетів, місцеві податки, створення та функціонування органів місцевого самоврядування та їх повноваження, акти органів місцевого самоврядування, надання адміністративних послуг, регулювання місцевого самоврядування у комунах з особливим статусом (Париж, Марсель, Ліон), створення об'єднань територіальних колективів тощо.

Говорячи про законодавство, що регулює місцеве самоврядування в Україні та Франції, доречним зазначити про Європейську хартію місцевого

самоврядування [57], якої було прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 р. 44 з 47 країн-учасниць Ради Європи підписали і ратифікували Хартію. Європейська хартія про місцеве самоврядування є багатостороннім документом, що визначає фундаментальні принципи функціонування органів місцевого самоврядування. Хартія є міжнародним договором, отже, вона має пріоритет стосовно національного законодавства кожної з держав, її підписали і ратифікували.

Поряд із зазначеним необхідно зауважити, що, у Конституції України визначено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (ст. 9).

Ця Хартія позначає у своїй преамбулі, що місцеві колективи є фундаментальним принципом усіх демократичних режимів і що захист і зміцнення місцевої автономії у різних країнах Європи являє собою вагомий внесок у створення Європи, заснованої на демократичних принципах і децентралізації влади. Це передбачає існування місцевих колективів, що оснащені демократично заснованими органами, уповноважені приймати рішення, і що володіють широкою автономією.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що основні повноваження і компетенція органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією або законом. Органи місцевого самоврядування у межах, установлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, що не виключене із їх компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади. Надані органам місцевого самоврядування повноваження повинні бути, як правило, повними і виключними. Вони можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим органом влади, центральним або регіональним, тільки у порядку, встановленому законом. При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцевим органам

самоврядування останні повинні, наскільки це можливо, мати свободу застосовувати їх відповідно до місцевих умов.

Будь-який адміністративний контроль за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки у порядку та у випадках, передбачених конституцією або законом. Адміністративний контроль за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу була розмірна важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Такий принцип обмеженого втручання у діяльність органів місцевого самоврядування обумовлений природою місцевого самоврядування і діяльністю його органів.

Органи місцевого самоврядування мають право отримувати достатні власні фінансові кошти, якими вони можуть вільно розпоряджатися у межах своїх функцій. Фінансові кошти органів місцевого самоврядування відповідають наданим їм за Конституцією або законом повноважень. Щонайменше частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких органи місцевого самоврядування мають право встановлювати у межах, визначених законом. Разом із тим, надані місцевим органам самоврядування субсидії, по можливості, не повинні призначатися на фінансування конкретних проектів і не повинні йти на шкоду основній свободі органів місцевого самоврядування у межах їхньої власної компетенції.

Хартія закріплює право місцевих органів самоврядування при здійсненні своїх повноважень співпрацювати і, в межах, встановлених законом, об'єднуватися з іншими місцевими органами самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначила засади початку функціонування органів місцевого самоврядування, наділивши їх широкими повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення. Хартія зобов'язує держави закріплювати у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці

сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову самостійність муніципальних утворень. Вона також встановлює необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування. Крім того, Хартія є першим юридичним документом, що гарантує дотримання принципу субсидіарності державами-членами Ради Європи. Таким чином, місцева влада повинна здійснювати управління і контролювати значну частину публічних зобов'язань в інтересах місцевого населення і під свою відповідальність.

У 2009 р. було прийнято додатковий протокол до Хартії, який набув чинності у червні 2012 р. Він передбачає право голосу на місцевих виборах у кожній країні-учасниці протоколу для громадян усіх інших країн-учасниць протоколу.

В 1989 р. було створено Асамблею спільнот Франції (*L'Assemblée des Communautés de France*), яка є об'єднанням місцевих колективів. Асамблея співтовариств (ADCF) протягом останніх 20 років стала справжнім загальнонаціональним об'єднанням. Вона іноді видається у парламентських колах і лобіюється як четверта велика місцева обрана асоціація разом з Асоціацією мерів Франції, Асамблеєю департаментів Франції та Асоціацією регіонів Франції. На 2012 р. вона об'єднувала понад 1200 співтовариств. Асамблея спільнот сприяє проведенню важливих обговорень, що стосуються територіального устрою Франції. Метою її діяльності є національні угоди, які щороку приймаються у різних спільнотах і об'єднують понад 1500 обраних осіб у міжкомунальних рамках. Асамблея спільнот успішно завершила роботу з парламентського лобіювання законопроекту про реформу територіальних колективів, розглянутому Парламентом і який набрав чинності 16 грудня 2010 р. Ухвалення вищезазначеного закону стало великою конституційною реформою територіальних колективів.

Сучасний стан місцевого самоврядування на території Франції є підсумком тривалого історичного процесу перетворень, з одного боку, і результатом проведених реформ, розпочатих у 1980-х рр., – з іншого.

Основи сучасного статусу місцевих органів влади регулюються, крім Конституції та Кодексу, такими законодавчими актами: Законом від 2 березня 1982 р. Про права і свободи комун, департаментів та регіонів; Законом від 7 січня 1983 р. про розподіл компетенції між державою і комунами, департаментами та регіонами; Законом від 6 січня 1986 р. Про вибори в регіональну раду; Законом від 3 лютого 1992 р. Про статус місцевих депутатів [106]; Законом від 6 лютого 1992 р. Про територіальне управління Республіки [107]. Усі перераховані закони належать до періоду політики децентралізації, розпочатої французьким урядом в 1982 р. і триваючої досі.

Насправді, реорганізація органів місцевої влади, розпочата в 1981 р., призвела до фундаментальної перебудови моделі управління. Цей процес тісно пов'язаний із політикою модернізації державного устрою і зміцнення демократії. Організаційно-правові наслідки проведених змін є надзвичайно різноманітними. Так, істотно перетворилися відносини між центральною і місцевою владою. Після десяти років дії закону про децентралізацію було прийнято нові рішення, оформлені, зокрема, в Законі від 6 лютого 1992 р. про територіальній адміністрації Республіки [108]. Виникла необхідність переглянути відносини між державою та органами місцевого самоврядування у плані визначення кола повноважень. На додаток до політичного рішення проблеми було прийнято низку спеціальних законоположень, покликаних регулювати такі питання муніципального права, як статус депутатів місцевих органів влади, розмежування компетенції, статус службовців.

Позитивним у праві Франції є постійний процес перегляду й оновлення нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування.

Реформа місцевої адміністрації стала одним із першочергових завдань нового уряду, сформованого в 1981 р. Реформа входила в передвиборні обіцянки

президента Міттерана, опубліковані під назвою «110 пропозицій для Франції». На виконання цих обіцянок 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., конкретним чином змінили умови функціонування органів місцевого управління.

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

По-перше, руйнується традиційна концепція організації департаментів і регіонів, оскільки за новим законом виконавча влада на цих рівнях передається головам місцевих представницьких органів [109, с. 1–3].

Передача виконавчої влади виборним органам місцевого самоврядування є одним з найважливіших елементів реорганізації департаментів та регіонів із часів Третьої Республіки. Реформа на рівні департаменту ознаменувала кінець тієї епохи, коли адміністративна організація базувалася на тісному зв'язку між державним представництвом та місцевими інтересами і на примиренні місцевого політичного представництва і загальнонаціональних інтересів під егідою префекта. Зникає парадоксальність статусу префекта, який практично суміщав дві посади, будучи одночасно представником і держави, і органу місцевого самоврядування департаменту. Парадокс цей не вдавалося усунути раніше, навіть незважаючи на відповідні положення Конституції 1946 р. Чітке розмежування децентралізованої і деконцентрованої влади дозволило покінчити із залежним становищем місцевих органів, що стало організаційно-правовою революцією. Ті ж самі перетворення відбулися на рівні регіонів.

По-друге, згідно з реформою від 2 березня 1982 р., регіон наділяється статусом адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються норми загального права територіальних колективів. Регіон отримує право на створення власного представницького органу – регіональної ради, що обирається загальним прямим голосуванням. Однак перші вибори в регіональні ради почалися тільки через чотири роки, 16 березня 1986 р. Регіону передавалися широкі і різноманітні

повноваження, але специфічні за характером. Знову отримала підтвердження компетенція регіону щодо вирішення питань економіки, планування, освоєння підконтрольних територій. У зв'язку з виокремленням регіону у самостійну одиницю виникла проблема його співвідношення з іншими територіальними підрозділами і, насамперед, з департаментом. Крім іншого, регіон з'явився саме тією структурою, яка найкращим чином пристосована до вирішення завдань об'єднання Європи та реалізації загальноєвропейських програм розвитку [13, с. 70-73].

Нарешті, по-третє, опіка скасована і замінена на наступний контроль уже прийнятих актів органом адміністративної юстиції [31, с. 27-30].

Проведена реформа повністю відповідає логіці модернізації, яка полягає у зміцненні самостійності органів місцевого самоврядування. Насправді опіка була набагато менш жорсткою, ніж могла би бути при буквальному прочитанні текстів закону. Але навіть, незважаючи на цю 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 та територіальними колективами. Опіка замінена законодавцем на наступний контроль адміністративним судом законності прийнятих актів. Проте, всупереч первісній інтерпретації закону, представник держави зберіг за собою право на застосування погоджувальної процедури і на регулювання допомогою передачі в органи адміністративної юстиції актів місцевої влади, які, як він вважає, суперечать закону. Здійснення цієї прерогативи значно спрощується завдяки нормам, які встановилися у побуті судової практики.

Реформа 1982 р. передбачала відмову 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,

будь вони децентралізованими і неконцентрованими [110, с. 68]. Франція зберігає від колишнього методу специфіку територіальної організації, відмінну від територіальної організації інших європейських держав. Збереження присутності держави на місцевому рівні виражається у посиленні влади префекта в ім'я забезпечення єдності та узгодженості виконання урядових рішень.

Незважаючи на відчутні позитивні зрушення, реформа у процесі своєї реалізації стикається з інерцією міністерств, внаслідок чого рівень адаптації державного апарату до нових умов на місцях не можна вважати достатнім. Назріла необхідність видання ще одного закону, який містив би нові рішення щодо територіального адміністрування. Такий закон було прийнято 6 лютого 1992 р. У першій його статті викладаються нові принципи організації територіальної адміністрації країни. У тексті також порушено питання місцевої демократії та міжкомунального співробітництва.

Закон визначає загальні контури організації територіальної адміністрації на базі взаємодії децентралізації та деконцентрації.

Якщо, основною метою попередніх реформ було посилення єдності та злагодженості адміністративного апарату, об'єднання його навколо префекта, то за новим же законом реформа набуває більш глобального характеру, оскільки її спрямовано на розмежування повноважень між центральними та територіальними ешелонами влади за принципом взаємодоповнюваності. Основною оперативною ланкою державної влади стає у загальноправовому порядку місцевий ешелон. Це положення спрямовано на модернізацію держави, зближення керівника з виконавцем і на наділення місцевих ешелонів державної влади правомочностями такого ж високого рівня, яким володіють органи місцевого самоврядування.

У законі уточнюється, що центр повинен виконувати лише певні необхідні функції, щоб надмірна централізація не скувала управлінську діяльність. Текст закону встановлює критерії розмежування повноважень між центральною адміністрацією та деконцентрованими службами (колишніми галузевими периферійними відомствами). У ст. 2 зазначається, що «на центральну

адміністрацію можуть покладатися тільки доручення загальнонаціонального характеру, виконання яких за законом не може бути делеговане місцевому ешелону». На додаток до цього положення в Декреті від 1 липня 1982 р. говориться, що «деконцентрація є загальною нормою розподілу повноважень і коштів між різними ланками цивільної влади держави». Сферами діяльності центру при цьому повинні бути: розробка, загальна організація, орієнтування і контроль.

У текстах законів уточнюється, як конкретно 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 й освоєння територій. У межах цих галузей закон наділяє префекта регіону керівною і керуючою функцією стосовно префектів департаментів. Іншими секторами, в яких префект регіону є організатором і координатором, є: охорона навколишнього середовища, культура, розвиток міст і сіл. Департамент є первинною ланкою державної влади. Округ кваліфікується законом як «територіальна база для проведення державної політики, політики місцевого розвитку та державного управління» [111].

Крім визначення кола повноважень, що розглядається, закон спрямовано також на посилення повноважень префекта у дусі декретів 1982 р. Реформа, проведена в 1992 р., дещо зміщує акценти в адміністративній ієрархії, віддаючи перевагу префекту регіону.

Наступним етапом формування сучасної моделі муніципального управління у Франції стало прийняття 4 лютого 1995 р. Програмного закону Про освоєння і розвиток підконтрольних територій [112].

Відповідно до Закону 1995 р., об'єднані території – це територіальні одиниці, відмінні від підрозділів, раніше визнаних позитивним правом.

Об'єднана територія є плацдармом взаємодії учасників спільного проекту розвитку. Держава у цьому процесі є як координатором і політичним гарантом дотримання інтересів розвитку підконтрольній території та містобудування.

Підтримуючи традиційно сформовану практику співпраці між комунами, держава виходить за її межі. Взаємодія між територіальними колективами більшою мірою спрямовано на спільне управління публічними службами, ніж на створення нової людської спільності [113].

При цьому метою формування об'єднаних територій, як вказують французькі дослідники, є створення простору для здійснення спільної діяльності різними категоріями осіб, об'єднаними у спільноту. Перевага об'єднаної території полягає у 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 проектів розвитку, від особливостей організації роботи державних служб на даній об'єднаній території і від того, наскільки комуни здатні переглянути методи своєї взаємодії [114, с. 56].

У реалізації програм освоєння територій державі належить визначальна роль. Для забезпечення рівності громадянам на всіх територіях необхідно впровадити у практику механізми включення в управління і визначити, за які напрямки діяльності відповідає держава. У розпорядженні у держави знаходяться юридичні та фінансові засоби впливу. Першим із них є розробка загальнонаціональної схеми освоєння і розвитку територій, яка зумовлює «фундаментальні напрямки освоєння територій, охорони навколишнього середовища і довгострокового розвитку». Схема передається на обговорення регіонам, департаментам, комунальним і міжкомунальним організаціям. Крім того, закон передбачає створення національної ради із освоєння і розвитку територій на чолі з Прем'єр-міністром. До складу ради належать: парламентарії; представники територіальних підрозділів та їх об'єднань, відповідальних за реалізацію програм в областях економічної, соціальної, сімейної, культурної; представники громадських організацій та експерти. Рада є консультативним органом. Напрямки, окреслені загальнонаціональною схемою, конкретизуються в чотирьох галузевих схемах: із вищої освіти і науки; по культурі; по транспорту; з

телекомунікацій. Ці схеми пройдуть доопрацювання на рівні регіону, і створені в результаті регіональні схеми і плани будуть представлені на затвердження регіональної конференції, куди входять представники регіональної ради і генеральних рад задіяних територій [115, с. 14–17].

За тим же законом у держави є ще один ефективний спосіб впливу на розвиток країни, який полягає в утвердженні директив із розвитку територій (ст. 111-1-1 Кодексу містобудування). Метою таких директив є вказівка основних напрямків, обраних державою щодо конкретної частини території країни, насамперед, у сфері розвитку інфраструктури та охорони навколишнього середовища. Директиви виробляються у співпраці з місцевими органами і служать для останніх основою для планування містобудівної політики.

Крім того, закон передбачає систему спеціальних правових режимів для пріоритетних зон з метою забезпечення рівноправності територій.

Проведення політики розвитку територій потребує диференційованого підходу, у зв'язку з чим було виділено ряд пріоритетних зон, яким бул надано фінансові пільги. До зон, які потребують «посиленої і диференційованої політики розвитку», законодавець відніс міські, сільські та інші підлягали освоєння простору з несприятливими географічними, економічними чи соціальними показниками. Опозиція виступила з критикою цього підходу перед конституційним судом, який, однак, визнав, що специфічні режими розвитку тієї чи іншої території жодною мірою не зазіхають на принцип рівності територій. У законі вказуються принципово нові фінансові важелі, головним із яких є пропорційне оподаткування, покликане усунути найбільш кричущі прояви несправедливості у податковій політиці і забезпечити перерозподіл ресурсів між територіальними підрозділами [31, с. 40–43].

За новим законом змінені механізми фінансового втручання держави у галузі розвитку територій за допомогою реформи фондів регулювання. З 1 січня 1995 р. встановлено новий фонд освоєння і розвитку територій, об'єднуючий відразу кілька цільових фондів: фонд реконструкції підприємств гірничодобувної

галузі, фонд передислокації підприємств, фонд допомоги місцевим ініціативам щодо створення робочих місць, фонд допомоги гірським районам і фонд сприяння розвитку села. Створені також і інші специфічні фонди, такі як інвестиційний фонд розвитку сухопутного і річкового транспорту та фонд господарського управління сільською місцевістю. Крім того, з метою сприяння забезпеченню зайнятості та розвитку малого та середнього бізнесу в пріоритетних зонах було засновано національний фонд розвитку підприємств [116, с. 103].

Названий закон істотний вплинув на організацію управління у масштабі країни. Важливість завдань з освоєння територій визначила розробку спеціальних механізмів, покликаних модернізувати традиційну концепцію управління. У законі закладено нові норми, що регулюють розмежування повноважень щодо прийняття рішень, причому держава наділяється повноваженням втручатися в управлінський процес за допомогою нових фінансових важелів, заснованих на системі пропорційного оподаткування та на спеціальних правових режимах, що діють у межах «пріоритетних зон». Однак у зв'язку з реалізацією програм освоєння територій виникла необхідність перегляду самих територій, оскільки останні ледь співставні з адміністративно-територіальними одиницями і офіційно затвердженими межами між ними, звідси і труднощі із прийняття рішень та визначення відповідального, як на рівні територіального колективу, так і на міжтериторіальному рівні.

В 1992 р. загальна кількість нормативно-правових актів становила більше 300. Вносилося багато змін, що призвело до кодифікації. Законом від 21 лютого 1996 р. було затверджено Загальний кодекс територіальних колективів (*Codes des collectivités territoriales*), точніше – його законодавча частина. Підзаконна частина Кодекса, яка складається з актів уряду, затверджена декретом від 7 квітня 2000 р.

На теперішній час у Франції триває реформа місцевого самоврядування, розпочата у 2010 р. Так, саме Законом № 2010-1563 від 16 грудня 2010 р. розпочинається реформа, а саме вносяться зміни в територіальну організацію

Франції [102]. Проаналізувавши положення зазначеного Закону, можна виокремити основні його новели.

Так, замість голів генеральних і регіональних рад утворюються територіальні радники; 3 496 територіальних радників замінюють 5660 голів регіональних і генеральних рад, які будуть управляти одночасно і департаментами і регіонами; спрощується співробітництво між комунами; створюються нові одиниці для урбаністських територій, що становлять 500 тис. населення і більше – метрополії (публічна особа міжкоммунальної кооперації з метою розроблення та впровадження проектів економічного, екологічного, культурного та соціального розвитку).

27 січня 2014 р. приймається Закон № 2014-58 від 27 січня 2014 р., що стосується модернізації місцевої публічної служби та утворення метрополій [117].

Цей закон визначив перелік повноважень, які повинні втратити департаменти і регіони у 2015 р. Регіони, департаменти та комуни очолює радник. Закріплено, що в регіоні він опікується економічним розвитком, допомогою підприємствам і сфері транспорту, а до відання комуни належать питання комфорту та якості повітря.

Сфера туризму належить департаменту, хоча при прийнятті закону Сенат голосував за поправку, відповідно до якої компетенція у сфері туризму була би поділена між регіонами, департаментами і комунами. Проте, ця поправка прийнятою не була.

Закон визначив новий статут для метрополій щоб дозволити агломераціям із чисельністю населення більше 400 тис. повною мірою виконувати їхню роль у розвитку економіки, інновацій, життя і політики міста.

Спочатку пропонувалося створити метрополію Парижу, проте більшість проголосувала за створення метрополії «Великий Париж», яка буде об'єднувати комуни Парижа, об'єднання комун департаментів Он-де-Сен, Сен-Сан-Деніс і Валь-де-Марн, а також комуни Іль-де-Франс.

Законом від 7 серпня 2015 р. було запроваджено нову територіальну організацію республіки та нову компетенцію регіонів Франції [118]. Так, цим Законом посилюється роль регіону у сфері економічного розвитку. Саме регіон стає відповідальним за політику підтримки малого та середнього підприємництва.

Запроваджено регіональну схему розвитку економічного, інноваційного та міжнародного співробітництва (фр. SRDEII), яка закріплює напрямки розвитку регіонів протягом п'яти років. До компетенції регіону належить благоустрій територій, комфорт, боротьба із забрудненням повітря, розміщення та управління відходами.

Зазначено, що повноваження департаментів у сфері транспорту перейдуть до регіонів через 18 місяців після проголошення закону. Так, служби громадського та шкільного транспорту будуть належати регіонам, а делегування повноважень щодо шкільного транспорту департаментам стане неможливим.

Саме цим законом було передбачено створення метрополії «Великий Париж» 1 січня 2016 р. Для стимулювання економічного росту та з метою знівелювання відставання комун, що знаходяться далеко від столиці необхідно було позбутися економічних і транспортних кордонів між Парижем та його передмістями. 1 січня Париж було об'єднано зі 130 сусідніми комунами в одну метрополію «Великий Париж». Так, регіон Іль-де-Франс, до якого належить комуна Парижа, самий заможний у Франції. На нього припадає 30% валового національного продукту країни, що складає 612 млрд євро. Саме це і стало ключовою підставою для об'єднання Парижа та сусідніх невеликих комун для підняття рівня їх розвитку.

Зважаючи на реформи, які нині відбуваються у Франції, просліджується тенденція укрупнення територіальних колективів, зокрема комун і регіонів.

Основними причинами таких процесів, на нашу думку, є:

- велика кількість комун у Франції;
- значна різниця у численності населення комун, яка може починатися з кілька десятків жителів у невеличких селах і досягати мільйона в агломераціях;

- відставання у рівні розвитку одних територіальних колективів від інших, їх нежиттєздатність порівняно із більш великими колективами, що позначається рівні розвитку усієї держави;
- витрачання значних коштів місцевою владою.

У той же час, такі реформи, особливо на прикладі створення метрополій та об'єднання регіонів примушує замислитися над погрозою надмірної централізації самоврядування у Франції та втратою зв'язку між органами самоврядування та інтересами населення.

2.2. Акти органів місцевого самоврядування України та Франції

Однією з особливостей права місцевого самоврядування України є те, що воно значною мірою складається з локальних правових норм актів органів місцевого самоврядування. Нормативні рішення органів місцевого самоврядування з питань права стосуються різних питань статутного процесу: розроблення і прийняття статутів територіальних громад, їх реалізації та правового захисту, опублікування і вивчення тощо. До цих актів належать, зокрема, статuti територіальних громад, зміни й доповнення до них, акти їх упровадження та ін.

С.М. Лопатіна визначає локальний нормативно-правовий акт місцевого самоврядування як дії та документи, які здійснюються та приймаються в рамках конституційного права громадян на місцеве самоврядування усіма суб'єктами самоврядування [119, с. 42].

Для визначення поняття локального акта місцевого самоврядування необхідно здійснити його розмежування із загально визначеними локальними нормативно-правовими актами. В юридичній термінології «локальний» і «місцевий» як терміни штучно розмежовані й означають різні поняття, що належать до різних правових інститутів. Термін «місцевий» використовується для позначення правових актів, що видаються місцевими органами влади, а саме

нормативні підзаконні акти, які видаються територіальними органами державної влади і управління та поширюються на осіб, які знаходяться на даній території.

У загальному вигляді локальні нормативні акти можна визначити як юридичні документи, що містять норми права, прийняті суб'єктами управління на підприємстві, в організації.

Обидва види актів називають актами саморегуляції, самоорганізації певної спільності, оскільки зближується і навіть зливається коло осіб, що приймають рішення, і коло осіб, що виконують ці рішення. Але за своїм характером, суб'єктами, змістом ці акти є різними.

Основним суб'єктом локальної нормотворчості є відповідний колектив: колектив підприємства, організації, установи, колектив засновників, учасників господарських товариств, членів виробничих кооперативів. Форми участі колективу у внутрішньому регулюванні виробничих відносин можуть бути різними.

Основним суб'єктом місцевої нормотворчості прямо або побічно є місцева територіальна громада – населення територіального утворення, об'єднане спільними інтересами у вирішенні питань місцевого значення. Обидва види актів є результатом санкціонованої державою нормотворчості, оскільки виходять безпосередньо не від держави та її органів. Держава законодавчо визначає юридичну основу для локального регулювання: встановлює компетенцію підприємства, закріплює права та обов'язки адміністрації (колективу, профспілки) у сфері локального регулювання. Ці норми містяться у різних галузевих законах, положеннях. Органи ж місцевого самоврядування отримали право видавати юридичні норми з питань місцевого значення, віднесених до таких статутом органу місцевого самоврядування.

Для обох видів актів характерним є обмеження дії у просторі. Проте локальні акти створюються і діють всередині установи або організації, а акти місцевого самоврядування – всередині територіальної громади.

Серед адресатів актів місцевого самоврядування – члени місцевої громади, органи місцевого самоврядування, органи територіального громадського самоврядування, установи, організації, що знаходяться на території громади, для яких виконання акта місцевого самоврядування, прийнятого органом місцевого самоврядування у межах його компетенції є обов’язковими. Адресатами локальних нормативно-правових актів є члени колективу, адміністрація підприємства, структурні підрозділи, служби, громадські організації та їх органи. Предмет правового регулювання актів місцевого самоврядування обмежений предметами ведення територіальної громади, локальних нормативно-правових актів – компетенцією підприємства. Підприємства, установи, організації є суб’єктами спеціальної правосуб’єктності, яка залежить від цілей їх створення і визначається законодавством та статутом.

Локальні акти охоплюють відносини, що складаються в результаті здійснення функцій, покладених статутом, законом положенням на відповідне підприємство, організацію, установи, їх структури, підрозділи, – функцій управління і виробничого, комерційного, навчального, наукового та іншого процесу. Коло питань, що є предметом відання місцевого самоврядування, є значно ширшими, стосується питань життєзабезпечення місцевого населення. Проте, відносини управління тут посідають також значне місце.

Принцип децентралізації правового регулювання знаходить своє вираження у локальних і місцевих правових актах. Якщо місцеве самоврядування як результат децентралізації публічної влади, має багато в чому політичний сенс, то можливість локального правового регулювання має насамперед економічний сенс: є умовою успішного господарювання, оскільки дозволяє враховувати специфіку підприємства, конкретні умови і потреби, що забезпечує більшу адекватність у регулюванні відносин.

Загальною вимогою до правових актів місцевого самоврядування і локальних актів є їх підзаконність. Підзаконність передбачає дотримання правотворчої компетенції, встановленого порядку прийняття, набрання чинності

правових актів, відповідність, не протиріччя змісту норм положенням актів більшої юридичної сили.

Підзаконність локальних актів доповнюється принципом їх вторинності і додатковості. Локальні норми регулюють переважно суспільні відносини, які попередньо в диспозитивному плані опосередковані загальними нормами, викладеними в централізованих правових актах. Але, на відміну від останніх, локальні нормативно-правові акти регулюють ці відносини окремо на кожному підприємстві, організації, установі, структурному підрозділі. Звідси, зміст локальних норм є більш конкретним, ніж зміст загальнодержавних норм.

Серед характерних рис локальних нормативно-правових актів називають властивість їх норм деталізувати, конкретизувати, доповнювати загальні норми стосовно умов даного господарства з урахуванням наявних особливостей і специфіки, а також у виняткових випадках заповнювати прогалини в централізованому регулюванні, тобто основна маса локальних норм належить до вторинних і зміст їх зумовлюється змістом загальних норм.

Акти місцевого самоврядування також можуть деталізувати, конкретизувати законодавчі положення, однак значну їх частку становлять акти первинного характеру, що приймаються з предметів ведення місцевої громади – питань, що не можуть бути предметом регулювання загальнодержавних норм.

Локальні нормативно-правові акти та акти місцевого самоврядування посідають різні місця у правовій системі держави. Будучи підзаконними актами, вони відрізняються за юридичною силою. Локальні акти займають нижню сходинку в ієрархії правових актів. Акти місцевого самоврядування мають більшу юридичну силу і займають наступну, більш високу ступінь у цій ієрархії.

Локальний правовий акт місцевого самоврядування – це офіційний письмовий документ, прийнятий у встановленому порядку компетентним суб'єктом для регулювання питань місцевого значення в інтересах місцевої громади, який містить приписи нормативного, загального та індивідуального характеру, що визнаний та забезпечений охороною держави.

Отже, можна вказати на такі відмінності між правовими актами місцевого самоврядування та локальними нормативно-правовими актами: за колом і характером відносин, що регулюються за допомогою цих актів, за їх дією у просторі і за колом осіб; за суб'єктами, які приймають ці акти, за юридичною силою, місця у правовій системі, призначенням та виконуваними функціями.

Визначаючи природу актів місцевого самоврядування, необхідно зазначити, що це поняття є загальним, оскільки містить у собі як правотворчі (нормативні) акти місцевого самоврядування, так і правозастосовні (ненормативні) акти. Критерієм їх поділу є ознака нормативності, тобто розмежування їх залежно від наявності норм права – «узаконені правила поведінки загального характеру, тобто такі, що діють безперервно у часі щодо невизначеного кола осіб і застосовуються до необмеженої кількості випадків» [80, с. 52] (С.С. Алексєєв).

Правові акти місцевих рад є нормативно-правовими актами, за допомогою яких встановлюються норми права, обов'язкові для виконання громадянами, що постійно або тимчасово проживають на відповідній території, а також розташованими на ній органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями. Нормативно-правові акти місцевих рад регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, конкретизують положення законів та інших нормативно-правових актів, дають змогу краще враховувати особливості місцевих умов у процесі реалізації їх приписів [120, с. 3]. За сферою дії нормативні акти місцевого самоврядування можна вважати різновидом локальних актів. Їх дію обмежено територією відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які є територіальною базою місцевого самоврядування [121, с. 118].

Загалом можна визначити такі ознаки актів місцевого самоврядування.

По-перше, вони встановлюють, змінюють або скасовують обов'язкові для виконання на певній території правила поведінки. Відповідно до ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, виконавчого комітету

сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті у межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання усіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за завдану місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень [91].

По-друге, приймаються суб'єктами нормотворчості у межах їх компетенції. Аналіз чинного законодавства України дає підстави для розуміння місцевого самоврядування як системної організації із чітким внутрішнім взаємним підпорядкуванням, яка містить територіальну громаду, сільську, селищну, міську ради, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення. Водночас кожне село, селище, місто має свою систему місцевого самоврядування, яка характеризується як єдністю, так і диференціацією й певною субординацією. У містах із районним поділом його система є найбільш складною: за рішенням територіальної громади міста або міської ради згідно із законодавством можуть утворюватися районні у місті ради, які мають свої виконавчі органи і обирають голову ради, який одночасно є й головою її виконавчого комітету. Така структура безпосередньо впливає на систему актів місцевого самоврядування. Так звані муніципальні правові акти приймаються з питань місцевого значення населенням (територіальною громадою) безпосередньо та (або) органами й посадовими особами місцевого самоврядування. До таких правових актів належать акти органів місцевого

самоврядування (представницьких і виконавчих), рішення, що приймаються на референдумах, зборах, сходах громадян, а також в інших формах та іншими органами, передбаченими законодавством про місцеве самоврядування.

По-третє, розробляються і приймаються з дотриманням особливої нормотворчої процедури, яка охоплює розробку, розгляд, обговорення проектів нормативних актів, їх прийняття та офіційне оприлюднення.

По-четверте, ухвалюються у формі, визначеній Конституцією і законами для кожного виду нормативно-правового акта. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає такі форми нормативно-правових актів місцевого самоврядування: статут територіальної громади села, селища, міста (ст. 19); регламент сільської, селищної, міської ради (п. 1 ч. 1 ст. 26); положення, зокрема, про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади (п. 49 ч. 1 ст. 26), про помічника-консультанта депутата ради (п. 53 ч. 1 ст. 26) тощо; розпорядження сільського, селищного, міського голови (п. 20 ч. 4 ст. 42); рішення ради (ст. 59); рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради (ст. 59).

По-п'яте, являють собою офіційний письмовий документ, який має відповідати низці вимог, серед яких такі: наявність структури й певних реквізитів; опрацювання з урахуванням правил нормотворчої техніки, яка передбачає використання особливої мови нормативного акта (юридичної термінології), прийомів і способів викладення норм у статтях нормативних актів, юридичних конструкцій, юридичних фікцій тощо.

Важливо зазначити, що на акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування не поширюється вимога щодо обов'язкової державної реєстрації та обліку. В єдиний державний реєстр нормативних актів включаються лише закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю,

zareєстровані в Міністерстві юстиції, нормативні акти Національного банку, міжнародні договори України.

По-шосте, на відміну від актів органів державної влади, для опублікування яких встановлено чіткий вичерпний перелік офіційних друкованих видань, рішення органів місцевого самоврядування публікуються у друкованих засобах масової інформації відповідних органів місцевого самоврядування (ст. 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»).

Таким чином, пропонується дати таке визначення нормативно-правового акта місцевого самоврядування. Нормативно-правовий акт місцевого самоврядування – це офіційний письмовий документ, що є зовнішньою юридичною формою закріплення норм права, прийнятий безпосередньо територіальною громадою або органами та (або) посадовими особами місцевого самоврядування з питань місцевого значення або з питань здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування законами держави, обов’язковий для виконання на території муніципального утворення й забезпечений заходами державного примусу.

Нормативно-правові акти місцевого самоврядування можна класифікувати за різними критеріями:

- 1) за суб’єктами нормотворчості – на акти, прийняті територіальною громадою, відповідною радою, виконавчим органом місцевої ради тощо;
- 2) за формою – статути, регламенти, рішення, розпорядження, положення, накази тощо;
- 3) за часом дії – на постійні і тимчасові;
- 4) за сферою дії – на акти, які поширюються на всю територію повноважень відповідного органу місцевого самоврядування та акти територіально обмеженої дії;
- 5) за колом осіб – на акти загальної дії, які поширюються на всіх суб’єктів права, акти спеціальної дії, що розраховані на певне коло осіб, які мають

спеціальний статус, та акти виняткової дії, що встановлюють винятки із загальних правил для обмеження кола осіб.

За видами акти місцевого самоврядування поділяють на рішення, накази, розпорядження, висновки, рекомендації, статути тощо. Відповідно до положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення приймають територіальні громади на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, сесіях ради, засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. Сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної у місті ради видає розпорядження. Постійні комісії рад готують висновки та рекомендації, за результатами громадських слухань вносяться пропозиції. Згідно зі ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Таке положення деталізується в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст. 59 якого зазначається право не тільки органів, але й посадових осіб місцевого самоврядування видавати правові акти. До актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування можна віднести статути територіальних громад, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, накази керівників управлінь і відділів сільських, селищних, міських рад тощо. Серед актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування провідне місце посідають муніципальні нормативно-правові акти.

Акти місцевого самоврядування мають право приймати як представницькі, так і виконавчі органи місцевого самоврядування. Найбільш важливі акти є прерогативою представницьких органів місцевого самоврядування. Це впливає з їхньої природи як представницьких установ, які за своїм соціальним призначенням, способом формування, складом та організаційно-правовими формами роботи найбільшою мірою відповідають організації демократичного

нормотворчого процесу і здатні найбільш повно представити у цьому процесі інтереси населення відповідної території.

Ієрархія актів органів місцевого самоврядування та їх юридична сила значною мірою залежить від суб'єкта, що прийняв відповідний правовий акт. Акти місцевого самоврядування, прийняті на місцевому референдумі, є обов'язковими для органів місцевого самоврядування, що діють на відповідній території. За подальшого видання нормативних та інших правових актів органи місцевого самоврядування мають керуватися рішеннями, прийнятими населенням на місцевому референдумі. Водночас було би помилкою вважати, що рішення, прийняте населенням на місцевому референдумі (а тим більше якщо референдум мав консультативний характер), є обов'язковим для всіх органів місцевого самоврядування невизначено тривалий час і може бути змінене лише у разі проведення нового референдуму. Конкретні процедури скасування рішень, прийнятих на місцевих референдумах, можуть бути встановлені в законодавчих актах про місцеве самоврядування [122, с. 8].

Однією з найбільш значущих класифікацій актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування є класифікація на акти здійснення власних повноважень та акти, що спрямовані на реалізацію делегованих повноважень, тобто повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом. Органи і посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ч. 2 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Цікавою є також класифікація актів місцевого самоврядування за предметом відання. Як відомо, кожен орган повинен мати власну сферу діяльності, впливати на певні види суспільних відносин. А отже, правове регулювання компетенції органу місцевого самоврядування передбачає насамперед позначення кола його діяльності. Під предметом відання слід розуміти сфери суспільного життя, в яких діє даний орган місцевого

самоврядування, тобто в яких він юридично компетентний. Сфери суспільного життя – явище не юридичне. Однак будучи виділеними і закріпленими в законодавстві як предмет діяльності певного органу, дані області (сфери) суспільних відносин стають юридичною категорією [123, с. 87]. Винятковість муніципально-правових відносин пов'язана з тим, що муніципально-правові відносини є основними, базовими на територіях, де здійснюється місцеве самоврядування [124, с.16].

Так, відповідно до сфер реалізації повноважень органами і посадовими особами місцевого самоврядування можна класифікувати акти у сфері/галузі: соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; у галузі зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; з питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правової допомоги тощо.

Певною специфікою у порядку прийняття та виконання наділені акти, що належать до регулятивних. Регулятивними вважаються такі акти:

- прийняті уповноваженим регуляторним органом, зокрема, органом місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, які або їх окремі положення спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;
- прийняті уповноваженим регуляторним органом інші офіційні письмові документи, які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права, застосовуються неодноразово й щодо невизначеного кола осіб та які або їх окремі

положення спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини в певній сфері, нормативно-правовим актом.

Необхідно зазначити, що у кожному муніципальному утворенні складається своя система правових актів. Це обумовлено тією обставиною, що місцеве самоврядування діє на правовій основі, яку становлять не лише загальнодержавні закони і підзаконні акти вищих органів державної влади, але й власні правові акти місцевого самоврядування. Загальні принципи організації місцевого самоврядування, що містяться в загальнодержавному законодавстві, є базою для об'єднання усіх муніципальних утворень держави. А власна нормотворча діяльність об'єктивно обумовлює своєрідність системи актів саме конкретного муніципального утворення [125, с. 44].

У французькому законодавстві деякі акти органів місцевого самоврядування, крім їх опублікування та підписання, повинні пройти через префекта (представника держави у департаменті або регіоні). Вони перевіряють відповідність таких актів приписам законодавчих та нормативних положень. Якщо під час вивчення акта органу місцевого самоврядування префект дійде висновку, що даний акт не узгоджується з положеннями законодавства, префект звертається з вимогою про модифікацію або анулювання акта. Якщо орган місцевого самоврядування відмовляється привести акт у відповідність до законодавства, префект може звернутися до суду для визнання його незаконним [59].

Як уже зазначалося, не всі акти муніципальних органів проходять процедуру контролю відповідності законодавства. До таких актів належать:

а) обговорення муніципальної ради або рішення, прийняті делегацією муніципальної ради, окрім: обговорення, які стосуються тарифів за використання

доріг, парковок, введення в експлуатацію, відновлення або розширення місцевих доріг;

б) обговорення ставок посадовців;

в) нормативні та індивідуальні рішення, прийняті мером на виконання своїх поліцейських повноважень;

г) нормативні акти, прийняті муніципальними органами у всіх інших галузях, які перебувають у їх компетенції відповідно до закону;

д) конвенції, які стосуються кредитів, ринків та рамкових угод;

є) індивідуальні рішення щодо призначення, набору;

е) дозволи на будівництво, планування та використання земель, що надаються мером або головою суспільного міжмуніципального співтовариства, який має відповідні повноваження відповідно до Містобудівного кодексу;

ж) накази щодо перевірки бухгалтерії, прийняті мером.

Крім зазначених актів, які проходять обов'язкову процедуру перевірки префектом, він може запросити і інші акти, прийняті органами місцевого самоврядування. За необхідності він має також право передавати ці акти до адміністративного суду.

З аналізу Загального кодексу територіальних колективів [99] вбачається, що акти органів місцевого самоврядування приймаються у межах територіальних колективів та поділяються на колегіальні та одноособові. Колегіальними є акти, які приймаються Муніципальною, Генеральною та Регіональною радою, а до одноособових належать акти, що приймаються мером та президентом (головою) Генеральної та Регіональної рад.

Мер приймає розпорядження на виконання своїх повноважень щодо поліції та тих, які надані йому Муніципальною радою.

Муніципальні розпорядження можна поділити на два види:

1) нормативні розпорядження, які мають загальний та безособовий характер (наприклад, розпорядження про єдиний напрямок руху на дорозі);

2) індивідуальні розпорядження, які стосуються однієї особи або групи осіб (наприклад, розпорядження про демонтаж будівлі).

Муніципальні розпорядження застосовуються лише на території комуни. Вони поширюються на жителів комуни та на осіб, які тимчасово там знаходяться, навіть на іноземців.

Основними вимогами до розпоряджень є їх відповідність письмовій формі, наявність дати прийняття та підпис особи, яка його приймає.

Зазвичай текст розпорядження складається із трьох частин: «віза», «преамбула» та «зміст».

У «візі» тексту вказується, на виконання яких нормативних актів приймається розпорядження (статті кодексу, закону, декрет). Проте, відсутність візи не має наслідком недійсність акта.

У преамбулі зазначаються мотиви прийняття розпорядження.

Щодо змісту, то, зазвичай, перша стаття вказує на мету прийняття розпорядження, інші стосуються безпосередньо відносин, які регулюються. Крім того, зазначається орган, відповідальний за виконання розпорядження.

Крім того, мер повинен наводити мотивацію усіх адміністративних рішень, прийнятих на виконання його повноважень, а також усі індивідуальні рішення, які спричиняють так звані негативні наслідки (наприклад, відмова у наданні дозволу на будівництво), а також ті рішення, які регулюють правовідносини інакше, ніж встановлено законом.

Мотивація розпорядження повинна відповідати таким критеріям:

- письмова форма;
- точність;
- своєчасність;
- адаптованість до конкретних обставин [126].

Всі акти, прийняті муніципальними органами (мером або муніципальною радою) підлягають направленню до голови держави. Нормативні акти не підлягають виконанню доки не будуть опубліковані у збірнику адміністративних

актів або ж в іншому муніципальному виданні. Можлива також електронна публікація акта, яка не може замінити собою публікацію паперову. Індивідуальні акти не можуть виконуватися до моменту повідомлення суб'єкта, якого вони стосуються. Закон не визначає конкретної форми такого повідомлення.

Відповідно до Кодексу територіальних громад адміністративні акти приймаються на рівні комуни у трьох формах: накази, обговорення та рішення.

Фактично розрізняються вони за суб'єктом прийняття:

- рішення, що приймаються Муніципальною радою, що врегульовують відносини у комуні;
- рішення, за допомогою яких делегуються повноваження Муніципальної ради меру (мер доповідає про прийнятті ним рішення на виконання делегованих повноважень на зборах Муніципальної ради);
- рішення, які приймаються безпосередньо мером.

На рівні комуни повноваження щодо прийняття адміністративних актів реалізуються у сфері освіти, фінансового управління, культури і туризму і спорту, асоціацій, молоді, публічного управління, надання адміністративних послуг, місцевої політичної безпеки, муніципальної поліції, інформаційних послуг, управління відходів.

Так, наприклад, адміністративне рішення мера міста Ля Гард № 2012/80 стосовно надання згоди укласти контракт із товариством щодо використання автоматів із продажу аксесуарів для басейну, яке прийнято відповідно до Кодексу Спорту, Кодексу територіальних колективів та рішення Муніципальної ради № 6 від 21 марта 2008 р., яким делеговано частину повноважень меру [127].

Іншим прикладом є Рішення № 2012/37 щодо використання муніципального басейна школами, відповідно до якого жителями комуни міста Ля Гард було вирішено укласти угоди з Міністерством освіти щодо організації заходів у муніципальному басейні. Цим рішенням також затверджено форму угоди між мером від імені комуни та Міністерством освіти.

Рішеннями мера також оголошуються різноманітні конкурси. Так, наприклад, конкурс на прикрашення будинків міста під час зимових свят (Рішення № 2012/327 від 26 вересня 2012 р.) [127].

Рішення Муніципальної ради зазвичай стосуються фінансових питань: затвердження бюджету міста, презентація фінансової звітності, затвердження місцевих податків, податок на споживання електроенергії, рішення з приводу надання фінансової допомоги та субвенцій департаментами і регіоном, укладення конвенцій і видаються у збірниках на рівні об'єднання громад, районів та регіонів, що забезпечить вільний доступ населення до прийнятих актів.

Розпорядження мера як і акти опублікування та повідомлення розміщуються у хронологічному порядку в реєстрі мерії або у безпосередньому реєстрі актів мера.

Рішення прийняті мером, делеговані муніципальною радою розміщуються у реєстрі обговорень.

У комунах, де проживає 3500 жителів і більше розпорядження повинні публікуватися не рідше ніж раз на три місяці у збірнику адміністративних актів. Ці публікації повинні бути доступні для громадськості у мерії та в округах. Такі видання можуть мати назву офіційного бюлетеня, муніципального бюлетеня, бюлетеня адміністративних актів тощо.

Будь-яка фізична або юридична особа може запросити муніципальні розпорядження та опублікувати їх під свою відповідальність. Це може здійснюватися шляхом безоплатного ознайомлення з актом у місці його зберігання за умови завчасної резервації документа; шляхом отримання копії за рахунок особи або за допомогою електронної пошти.

Муніципальні акти можуть бути вилучені або скасовані. Вони можуть застосовуватися доки не будуть анульованими або скасованими мером. Процедура анулювання означає, що акт такий ніколи не існував та не спричинив юридичних наслідків. Датою видалення акта є дата його прийняття.

На відміну від анулювання, скасування акта означає, що акт більше не спричиняє юридичних наслідків, починаючи з моменту його скасування. Однак, вважається, що такий акт існував та мав певні юридичні наслідки.

Зазвичай адміністративний акт не може вступати в силу раніше дати його публікації (якщо це нормативний акт) або дати підписання (індивідуальні рішення, що спричиняють позитивні наслідки) чи дати повідомлення (що стосується індивідуальних рішень, які спричиняють негативні наслідки).

На рівні департаментів та регіонів акти місцевого самоврядування приймаються радами територіальних корективів та президентами/головами рад (у сфері підготовки та оформлення договорів та рамкових угод).

У 1948 р., Рада держави затвердила принцип відсутності ретроспективи адміністративних актів (їх зворотної дії у часі) як вихідного принципу права. Ретроспектива (зворотня дія у часі) полягає у застосуванні нової норми у минулому. Зворотня дія акта допускається у випадках:

- якщо це передбачено законодавством;
- якщо це є результатом анулювання за рішенням суду;
- якщо цього вимагають обставини (у випадку правового вакууму);
- якщо незаконний акт було вилучено.

За винятком перелічених випадків зворотня дія у часі актів не допускається і такий акт підлягає анулюванню.

Однак Рада держави допускає зворотню дію в часі акта у разі анулювання акта або суспільного інтересу.

Підсумовуючи зазначене, нормативно-правовий акт органів місцевого самоврядування це – офіційний документ, за допомогою якого територіальною громадою, уповноваженим органом або посадовою особою місцевого самоврядування встановлюються норми права, обов'язкові для виконання громадянами, що постійно або тимчасово проживають на відповідній території, а також розташованими на ній органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями.

У системі місцевого самоврядування можуть існувати різноманітні види правових актів, що розрізняються за такими критеріями:

За правовою силою:

- нормативні правові акти (рішення референдуму, сесії, статут громади)
- ненормативні правові акти або акти індивідуальної дії (розпорядження голови, наказ, рішення виконавчого комітету, частина рішень сесій).

За формою: рішення – нормативний або ненормативний правовий акт, у порядку, визначеному законом. На теперішній час, проектом змін до Конституції України пропонується ст. 144 Конституції України викласти у такій редакції «Територіальні громади, голови громад, органи місцевого самоврядування відповідно до закону ухвалюють акти місцевого самоврядування, які є обов'язковими до виконання на відповідній території», тобто на конституційному рівні пропонується застосовувати поняття «акт місцевого самоврядування» як більш загальну категорію. У той же час, пропонується конкретизувати на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» види актів, які приймаються тим чи іншим суб'єктом.

З урахуванням цього, вважаємо за необхідне на законодавчому рівні визначити акт місцевого самоврядування як офіційний документ, прийнятий територіальною громадою, уповноваженим органом або посадовою особою місцевого самоврядування у вигляді рішення, статуту, договору, наказу, розпорядження, інструкції, яким встановлюються права та обов'язки, обов'язкові для виконання громадянами, що постійно або тимчасово проживають на відповідній території, а також розташованими на ній органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями.

Висновки до розділу 2

У результаті проведеного наукового дослідження в розділі 2 дисертації було зроблено такі висновки.

На відміну від України система нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування Франції є більш розгалуженою. У Франції регулювання місцевого самоврядування здійснюється Конституцією Франції, Загальним кодексом територіальних колективів, а також численними законами. Закони у Франції, норми яких здійснюють правове регулювання місцевого самоврядування, поділяються на конституційні, органічні та звичайні, назва яких безпосередньо вказує на їх місце в системі законодавства.

Зважаючи на подібність систем законодавства України та Франції, в регулюванні місцевого самоврядування існують відмінності. Отже, відмінності систем законодавства України та Франції у контексті регулювання місцевого самоврядування полягають у: а) кодифікованості законодавства, що регулює місцеве самоврядування у Франції у порівнянні із значною кількістю та розрізненістю нормативно-правових актів в Україні; б) диверсифікації законів у Франції шляхом поділу їх на конституційні, органічні та звичайні. Зазначено, що для нормативно-правових актів Франції не є типовим визначення тієї чи іншої категорії, а отже ані Загальний кодекс територіальних колективів, ані закони не містять визначень місцевого самоврядування, територіальних колективів, комуни, департаменту або регіону. Натомість розуміння територіального колективу надається через його компетенцію, можливість утворення органів управління.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не здійснює прямого регулювання місцевого самоврядування через значну кількість бланкетних та відсилочних норм. Значну частину Закону становить перелік повноважень органів місцевого самоврядування, проте механізм їх застосування не визначений. Проблемою врегулювання місцевого самоврядування в Україні є й те, що значна кількість регулятивних норм міститься у нормативно-правових актах інших галузей права: адміністративного, податкового, фінансового, екологічного, земельного тощо. З урахуванням наведеного визначено за доцільне розробити і прийняти за аналогією із законодавством Франції Кодекс місцевого самоврядування України.

Нині У Франції триває реформа місцевого самоврядування, розпочата у 2010 р. Усі процеси, які зараз відбуваються у сфері місцевого самоврядування Франції можна охарактеризувати, як такі, що спрямовані на оптимізацію управління на місцях, скорочення зайвих органів та посадових осіб, а також скорочення витрат із місцевого бюджету.

Оптимізація існування регіонів відображена і нещодавнім утворенням метрополій, що дозволить великим агломераціям ефективніше використовувати власні ресурси та впливати на розвиток економіки міста.

Визначено, що акт місцевого самоврядування – це офіційний документ, прийнятий територіальною громадою, уповноваженим органом або посадовою особою місцевого самоврядування у вигляді рішення, статуту, договору, наказу, розпорядження, інструкції, яким встановлюються права та обов'язки, обов'язкові для виконання громадянами, що постійно або тимчасово проживають на відповідній території, а також розташованими на ній органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

Відповідно до сфер реалізації повноважень органами і посадовими особами місцевого самоврядування здійснено класифікацію актів місцевого самоврядування на акти у сфері/галузі: соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; у галузі зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; з питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правової допомоги тощо.

Досліджені акти органів місцевого самоврядування Франції, серед яких виокремлено рішення, що приймаються на рівні комуни, департаменту та регіону.

Ці акти поділено на колегіальні (ті, що приймаються Муніципальною, Генеральною та Регіональною радами) та одноособові (ті, що приймаються мером). Зазначено, що Муніципальною радою приймаються рішення, що врегульовують відносини у комуні, та рішення, за допомогою яких відбувається делегування повноважень муніципальної ради меру. Охарактеризовано акти місцевого самоврядування за сферами врегулювання: у сфері освіти, фінансового управління, культури і туризму і спорту, асоціацій молоді, публічного управління, надання адміністративних послуг, місцевої політичної безпеки, муніципальної поліції, інформаційних послуг, управління відходів тощо.

Дослідження актів, що приймаються органами місцевого самоврядування Франції, дозволяє дійти висновку, що на рівні комун повноваження щодо прийняття адміністративних актів реалізуються у сфері освіти, фінансового управління, культури, туризму і спорту, асоціацій, молоді, надання адміністративних послуг. На теперішній час до сфери департаменту та регіону належать питання щодо регулювання та економічного розвитку територій. Майже всі інші повноваження передані до комун.

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ФРАНЦІЇ

3.1. Структура та суб'єкти місцевого самоврядування в Україні та Франції

Структура місцевого самоврядування зазвичай вибудовується за допомогою певних суспільних механізмів, що має прояв або у передачі функцій і повноважень територіальним громадам (територіальним колективам), або у посиленні державного контролю на місцях. Еталоном місцевого самоврядування є така структура, в якій досягається баланс між централізацією та децентралізацією. Органам місцевого самоврядування надається необхідний обсяг автономії, достатньої для вирішення питань місцевого значення, який стримується контролем державних органів.

У країнах Західної Європи базовий рівень місцевого самоврядування відповідає загальновизнаним стандартам місцевої демократії. Через різноманітну природу міських і сільських районів такі громади можуть істотно різнитися за чисельністю населення і розміром території. Так, у сільській місцевості органи місцевого самоврядування можуть здійснювати управління селом, групою дрібних сіл і прилеглої території. У міських районах рівень місцевого самоврядування є значно вищим, а інколи може відповідати рівню міста. У зв'язку із цим кількість мешканців, які становлять територіальну громаду, може варіюватися від 1 тис. до 1 млн [128, с. 26].

Важливим структурним елементом дослідження слід вважати забезпечення дієвості та економічної самодостатності органів місцевого самоврядування. Для забезпечення виконання наведених вимог проводиться злиття дрібних органів місцевого самоврядування в сільській місцевості і поділ на районні ради

територіальних громад великих міст. Такі приклади невеликих органів місцевого самоврядування, зокрема, у Франції, що працюють спільно у сфері надання певних видів громадських послуг або передають права щодо надання таких послуг на договірній основі [129, с. 82]. Країни Західної Європи, зокрема і Франція, мають багаторівневу структуру місцевого самоврядування, тобто, органи місцевого самоврядування, які перебувають вище базового рівня, опікуються проблемами надання послуг, які стосуються більшої території, тоді як базовий рівень організовує надання послуг місцевого самоврядування [130, с. 85–88].

На процес зміни організаційних структур місцевого самоврядування суттєво вплинула тенденція регіоналізації, яка передбачає виокремлення певних регіонів у багатьох країнах Європи. Так, досить часто регіональне управління запроваджується у зв'язку з наявністю етнічних територій, зокрема Бретань у Франції [131; 132]. Цей регіон було утворено саме за етнічною ознакою, жителі якої є кельтським народом із власною культурою і мовою.

Під структурою у місцевому самоврядуванні розуміють упорядковану сукупність взаємопов'язаних елементів, що перебувають між собою у стійких відносинах, які забезпечують їх функціонування і розвиток як єдиного цілого. Елементами структури є окремі посадові особи, відділи, управління та інші ланки апарату управління. Відносини між елементами структури підтримуються завдяки зв'язкам, які прийнято поділяти на горизонтальні та вертикальні. Горизонтальні зв'язки мають характер узгодження, і, як правило, є однорівневими. Вертикальні зв'язки – це зв'язки підпорядкування, і необхідність в них виникає при ієрархічності управління, тобто за наявності кількох рівнів управління. Зв'язки у структурі органу місцевого самоврядування, крім того, можуть мати лінійний і функціональний характер. Лінійні зв'язки відображають рух управлінських рішень та інформації між лінійними керівниками, тобто посадовими особами, що відповідають за діяльність органу місцевого самоврядування або його структурних підрозділів. Функціональні зв'язки існують

по «лінії» руху інформації і управлінських рішень щодо тих чи інших повноважень, покладених на орган місцевого самоврядування [128, с. 66].

Можлива різнобічність змісту структур управління місцевого самоврядування зумовлює множинність принципів їх формування [133, с. 156–157]. Структура повинна відображати цілі і повноваження місцевого самоврядування.

А. Файоль зазначав, що «організація повинна мати план дій, який ґрунтується на ресурсах; обліку складу і значущості завдань і повноважень; майбутніх тенденціях, які залежать від соціальних, економічних, фінансових та інших умов, значних змін, важливість і терміни яких не можуть бути визначені наперед» [134, с. 45].

З урахуванням зазначеного, пропонуємо визначити, що структура місцевого самоврядування – це організація взаємопов'язаних елементів, які перебувають у відносинах координації та підпорядкування, пов'язані між собою правами та обов'язками, спрямованими на функціонування як єдиної системи.

У Франції структура місцевого самоврядування представлена комунами, департаментами, регіонами, територіями з особливим статусом (Гваделупа, Гвіана, Мартініка, Реюньйон, Майотта, Сен-Бартелемі, Сен-Мартен, Сен-П'єр і Мікелон, острова Уолліс і Футуна та Французька Полінезія) та заморськими територіями (Нова Каледонія) разом із сформованими органами управління. Крім цього, у країні існують адміністративно-територіальні одиниці, що не мають виборних органів, – округи, на які поділяються сільські департаменти і в яких діє департаментська адміністрація в особі супрефектів, а також ще більш дрібні одиниці – кантони, які є виборчими округами з виборів до генеральної ради департаменту, судові, податкові та жандармські округи [55].

Таким чином, у Франції виокремлюють територіальні колективи, тобто самоврядні одиниці, і територіальні утворення, в яких місцеве самоврядування відсутнє. До числа перших належать: комуни, департаменти і регіони, які є одночасно адміністративно-територіальними одиницями держави і

децентралізованими територіальними колективами. Кантони і округи самоврядування не мають. Права органів управління комун, департаментів та регіонів і поділ сфер їх компетенції визначаються Загальним кодексом територіальних колективів [14, с. 128].

За своєю сутністю територіальні (місцеві) колективи – це загальна назва усіх політико-територіальних одиниць у Франції. Необхідною ознакою територіального колективу є здійснення у встановлених законом межах публічної влади як через обрані представницькі органи, так і безпосередньо. До кінця 60-х років XX ст. вживався термін «адміністративно-територіальна одиниця», тобто, акцент робився на поділі країни з метою зручності адміністративного управління, та його структурні одиниці розглядалися насамперед як об'єкти управління. Термін же «політико-територіальна одиниця» робить акцент на вищому ступені суспільно-політичної зрілості, більш високому рівні розвитку територіальних одиниць, якісно більш високого ступеня спільності інтересів і форм їх реалізації у населення, ніж та, яка існує при простому адміністративному поділі. Населення територіальних одиниць виступає не пасивним, а активним політичним фактором, що формує представницькі органи державної влади та беруть участь у їх практичній діяльності. Територіальні колективи – це політико-територіальні одиниці, які є не просто географічними поняттями, а утворюють певні політичні єдності, форму політичної організації держави, історично пов'язану із даною ділянкою території [135, с. 93]. У результаті територіальна одиниця перестає бути адміністративно-територіальною і стає політико-територіальною, відповідно і територіальний поділ держави перетворюється з адміністративно-територіального на політико-територіальний. У той же час політико-територіальні одиниці не володіють політичною самостійністю, йдеться про їх самоврядування у межах закону.

Загальний кодекс територіальних колективів встановлює, що «ці колективи вільно управляються обраними радами та на умовах, передбачених законом» [91]. Суть «вільного управління» може бути зведено до двох аспектів: наявність

загальної компетенції у територіального колективу і самостійне прийняття рішень, тобто відсутність тиску і апріорного контролю з боку «центру».

Застосування цього принципу зустрічається з рядом обмежень і володіє низкою характерних рис. Діяльність будь-якого органу влади в рамках принципу загальної компетенції не може зачіпати сфери повноважень, законодавчо закріплених за іншим рівнем влади, будь то місцева спільнота або держава. Ряд повноважень, насамперед переданих державою, є обов'язковими для реалізації і, отже, повинні обов'язково бути присутніми у бюджеті і відбиватися у структурі адміністративних служб місцевого співтовариства. Деякі повноваження можуть бути законодавчо визнані факультативними повноваженнями місцевої влади. Законодавче визнання у цьому разі не має дозвільного характеру, оскільки ці та інші повноваження теоретично вважаються дозволеними, не будучи забороненими [14, с. 128, 143].

Традиційне визначення територіального колективу містить у собі статус юридичної особи, територіальну підвідомчість і загальне цільове призначення. Територіальний колектив у Франції визначається як юридична особа, яка має право прийняття рішень адміністративного характеру і володіє порівняно широкою автономією щодо державних органів влади, у сфері якої не залежить від «центру», і має конкретну географічну базу. Юридична особа має свій штат службовців і власність, укладає договори, виступає в суді тощо. Основний критерій юридичної особи виводиться із конституційного визначення.

Як про це свідчить сама назва, територіальні колективи діють і мають повноваження лише на частині території країни, яка може сильно змінюватися за своїм розміром, чисельністю населення, економічним значенням і політичної ролі. Для діяльності територіальних колективів, як і для держави в цілому, завжди існують територіальні межі. Однак територія регіону і департаменту як місцевого колективу повністю збігається з територією регіону і департаменту як адміністративно-територіальних одиниць державного управління, оскільки на цих територіях діють префекти.

Територіальні колективи у Франції володіють, як правило, лише адміністративною автономією. У той же час варто зазначити, що Французька Полінезія та Нова Каледонія володіють і законодавчою автономією.

Загальне цільове призначення є наступною особливістю територіальних колективів, яка характеризує стан територіальних колективів не стосовно держави, а стосовно його установ. Критерій загального цільового призначення у межах території можна виявити в законі. Наприклад, на рівні комуни «муніципальна рада відає справами комуни, виносячи відповідні рішення». У кожному департаменті є генеральна рада, яка здійснює управління. Регіон управляється регіональною радою. Статус даних виборних колегіальних органів багато в чому схожий.

Ці повноваження зафіксовано у Загальному кодексі територіальних колективів [99]. Однак перелік повноважень не є обмежувальним; як тільки питання набуває місцевого характеру, він, цілком природно, зараховується до компетенції відповідних місцевих органів.

Компетенція органів місцевого самоврядування територіальних колективів є досить різноманітною. Ознаками територіального колективу поряд із самоврядуванням є також чіткі територіальні межі та юридично оформлений персональний склад членів, що володіють виборчим правом. Зміни цих двох ознак можуть відбуватися тільки у встановленому законом порядку.

Варто зазначити, що терміни «колектив», «територіальний колектив», «територіальний публічний колектив» зазвичай рідко використовуються в законодавстві. У Франції ж термін «територіальний колектив» закріплено на конституційному рівні. Коли в територіальних утвореннях існує місцеве самоврядування, то вони являють собою саме територіальні публічні колективи. Самостійне публічне управління, здійснюване у формі місцевого самоврядування, – найважливіша ознака такого колективу. Зазвичай поняття територіального колективу в зарубіжних країнах має локальне значення, вища межа – це найбільш велика територіальна одиниця.

На думку професора В.Є. Чиркина, «територіальний публічний колектив» з позиції юридичної особи має три складові частини: територіальний фактор, публічний характер і ознака колективності [136, с.172]. Ознака колективності впливає із того, що колектив і влада – взаємопов'язані явища. Територіальний фактор сам по собі не є особливістю даного утворення. З позицій поняття територіального громадського колективу як особливого утворення територія є насамперед ареною спільної життєдіяльності його мешканців. Забезпечення такої життєдіяльності – одне з найважливіших завдань його органів.

Публічний характер розглянутого колективу коріниться у його функції організації постійної спільного життя групи людей на певній території. Для організації такої життєдіяльності необхідним є створення певних управлінських структур, прийняття колективом (його органами і корпусом виборців шляхом використання інститутів безпосередньої демократії) владних рішень, примус особливого роду для їх виконання. Така влада набуває публічного характеру, це може бути державна влада, яка діє від імені суспільства як всеосяжного колективу країни, або публічна влада регіонального чи муніципального утворення. Публічний характер влади надає публічну якість такому територіальному колективу.

У підході колективістської концепції влади є раціональне зерно, але для виявлення природи територіального громадського колективу як юридичної особи публічного права він вимагає певних уточнень. Влада – це функція колективів тільки певного роду. Колективи, однак, є неоднаковими, і влада в них є різною. Територіальний колектив стає публічним колективом у силу своєї специфіки. Спочатку територіальні колективи виникли природним шляхом у зв'язку з переходом до осілого життя. Надалі виникли різні територіальні об'єднання, у процесі їх утворення одночасно виникали і різні форми публічної влади, утворилася держава. Основні причини цього – необхідність спільної участі у спільних справах і встановлення певних рамок протиборства групових і особистих інтересів.

Структура місцевого самоврядування обумовлює те, що всі територіальні колективи є взаємозалежними юридично та підконтрольними тільки державі. Жоден із них не може давати вказівок іншому. Але у певних випадках один із територіальних колективів або одне з об'єднань територіальних колективів може взяти на себе координацію діяльності інших територіальних колективів для досягнення встановлених цілей. Із зазначеного вбачається, що в законодавстві Франції реалізовано підхід, відповідно до якого комуни, департаменти та регіони є одночасно і адміністративно-територіальними одиницями і територіальними колективами – суб'єктами місцевого самоврядування.

В Україні структура місцевого самоврядування виявляється з формулювання ч. 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, відповідно до цієї норми: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст».

Отже, місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою на рівнях: міста, села, селища, району, області.

Крім того, місцеве самоврядування також може здійснюватися на рівні району у місті (ч. 2 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Також Конституцією України (ст. 140) дозволяється створювати органи самоорганізації населення на рівні будинку або декількох будинків, вулиці, кварталу тощо. Зазначене право конкретизовано і Законі України «Про органи самоорганізації населення».

На теперішній час відбуваються зміни у структурі місцевого самоврядування України.

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 15 липня 2015 р. № 2217а [137] ст. 133 запропоновано викласти у такій редакції: «Систему адміністративно-територіального устрою України становлять адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони». Таким чином, фактично запропоновано, щоб громада стала найменшою адміністративно-територіальною одиницею, у межах якої буде здійснюватися місцеве самоврядування.

Так, змінами до Конституції пропонується, щоб територія України поділялася на громади, яка є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад будуть становити район, а Автономна Республіка Крим та області стануть регіонами України [137].

З урахуванням запропонованих новел, структура місцевого самоврядування стане подібною до структури місцевого самоврядування у Франції, де громаді відповідає комуна, району – департамент, а найбільшою одиницею стає регіон.

Головна різниця між адміністративно-територіальним поділом Франції на комуни, департаменти та регіони і України – на громади, райони та регіони, виявляється у тому, що у Франції вони є одночасно і адміністративно-територіальними одиницями і територіальними колективами – суб'єктами місцевого самоврядування. В Україні ж суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, яку становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади.

У законодавстві України первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада [91], яку становлять жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, які наділені правом самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Необхідно зазначити, що поняття «територіальна громада» існує саме в законодавстві України, тоді як у зарубіжних країнах використовуються зазвичай поняття «територіальний колектив» або «комуна». Як уже зазначалося у попередніх розділах дисертації, в законодавстві Франції мова йде саме про територіальні колективи (комуни, департаменти, регіони) як суб'єктів місцевого самоврядування.

Безперечно, не будь-яке об'єднання людей є територіальною громадою. Територіальній громаді притаманні певні вирізняючі ознаки.

Науковець М.О. Баймуратов до ознак територіальної громади зараховує:

- територіальну – спільне проживання осіб (жителів), які належать до громади на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці – село, селище, місто);
- інтегративну – територіальна громада виникає на основі об'єднання усіх жителів, що проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави;
- інтелектуальну – основою конституювання територіальної громади є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків, що виникають між ними;
- майнову – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належить рухоме й нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є власністю відповідних територіальних громад);
- фінансову – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [138, с. 368 – 371].

О.Ю. Мороз пропонує власний перелік ознак територіальної громади, серед яких:

- спільна територія існування (що може містити проживання, роботу, володіння нерухомим майном);

- спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;
- соціальна взаємодія у процесі реалізації цих інтересів;
- психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;
- спільна комунальна власність;
- сплатування комунальних податків [139].

Наводячи приклади процвітаючих місцевих ком'юніті в Італії, Р. Патнем акцентує увагу на таких характеристиках: активне залучення громадян до процесу вирішення громадських проблем; довіра одне одному, аби діяти без упередженості та підкорятися виключно закону; горизонтальна, а не ієрархічна організованість соціальних та політичних мереж; цінування у таких «громадянських ком'юніті» солідарності, громадської участі та непідкупності. Саме соціальний капітал, втілений у нормах та мережах громадської участі, і є домінантною передумовою економічного процвітання, так само як і ефективного самоврядування.

Це дає підстави стверджувати: річ – у наявності громадської свідомості [140 с. 79, 80].

Системний підхід до ознак територіальної громади розроблено колективом авторів під керівництвом Д. Барнса, які розглядають кілька концептуальних підходів до розуміння категорії «громада», «комуна». Відмінності між ними класифікуються за п'ятьма категоріями. Перша – визначає громаду (комуну) як історично утворену спільноту людей, що характеризується спільністю традицій, культури, належністю до комуни. Таким чином, своєї легітимності вона набуває завдяки історичному минулому. Слід зазначити, що у цьому випадку термін «громада» використовується як синонім територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування. Друга категорія розглядає комуну як сукупність соціальних взаємодій, інтеракцій між індивідами. Прикладами таких взаємодій є родинні стосунки, проживання на одній території, належність до певної соціальної групи, зв'язки соціального захисту та підтримки. Отже, правових ознак комуна набуває через соціологічну традиційність спільного

існування людей. Третя категорія визначає комуну як спільного, колективного споживача, тобто акцентується увага на первісності економічного виміру.

Четверта категорія базується на прерогативі виробництва та забезпечення громадських послуг. Тут здебільшого йдеться про владні повноваження територіальної громади на участь інституцій місцевого громадянського суспільства у життєзабезпеченні людей.

Такий підхід легітимується певною мірою технологією надання послуг. Відповідно до п'ятої категорії комунa характеризується своєю здатністю впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також наділяти його певними повноваженнями. Йдеться передусім про безпосередні та опосередковані, формальні та неформальні шляхи здійснення політичної волі, громадських дій. Ця категорія більшою мірою визначає комуну як суспільного актора на політичній сцені [141, с. 276–277].

Сутнісні характеристики місцевого співтовариства (вважаємо, що місцеве співтовариство використовується як синонім територіальної громади), на думку І.І. Мелехіної, можуть бути представлені сукупністю таких ознак: 1) прив'язаність місцевого співтовариства до території природного проживання людей, чим детерміновано первинність самовизначення з наступним оформленням юридичного статусу; 2) членство у місцевому співтоваристві, яке засноване на спільності інтересів, що характеризує місцеве співтовариство як соціальну спільність; 3) самоврядність місцевих співтовариств, яка є формоутворюючою основою владовідносин; 4) здатність місцевого співтовариства до структурування та утворення внутрішньоорганізаційних управляючих структур; 5) соціальне функціонування на базі колективних форм діяльності для життєзабезпечення спільних інтересів; 6) упорядкованість відносин у місцевому співтоваристві на основі правових та інших соціальних норм, яка дає змогу визначати їх як суб'єктів права, здатність бути суб'єктом комплексних правовідносин; 7) обумовленість діяльності місцевих співтовариств не лише індивідуалізуючими, але й об'єднуючими факторами, стійкістю

інтересів, зв'язків і форм соціальної практики; 8) первинність місцевих співтовариств у відношенні до об'єднань, які формуються націями, народом, державними структурами, що забезпечує діалектичний зв'язок із громадянським суспільством і державою; 9) здійснення членами місцевого співтовариства своєї психологічної ідентифікації з ним (формування та прояв відчуття співтовариства) [142, с. 9, 16–17].

З урахуванням досліджених підходів вважаємо за необхідне навести власні ознаки територіальної громади:

1) територіальність – як об'єднання певної групи населення спільністю проживання;

2) інтегративність – приналежність до територіальної громади не тільки громадян, але і іноземців/осіб без громадянства;

3) спільність потреб та інтересів в інтелектуальній, культурній та соціальній сферах;

4) наявність спільного майна, землі та фінансових ресурсів, які використовуються для реалізації цілей і потреб територіальної громади та її окремих членів;

5) здатність формувати представницькі органи для вирішення питань місцевого значення.

Територіальна громада – єдиний суб'єкт місцевого самоврядування, який безпосередньо здійснює публічну владу, усі інші суб'єкти є органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

З урахуванням законопроекту № 2217а [137] необхідно розрізняти територіальну громаду як суб'єкта місцевого самоврядування – групи жителів адміністративно-територіальної одиниці, якій належить право вирішувати питання місцевого значення самостійно або за допомогою створюваних органів, і громаду як адміністративно-територіальну одиницю.

Як зазначалося раніше, суб'єктами місцевого самоврядування Франції є територіальні колективи.

Нижчою ланкою місцевого самоврядування Франції є комуна. Комуни було створено законом від 14 грудня 1789 р. Муніципалітет як адміністративна одиниця нижчого рівня у Франції є єдиною адміністративно-територіальною одиницею, в якій немає окремого державного, владного органу, тобто мер у своїй особі поєднує головну посадову особу місцевого самоврядування та представника державної влади.

Усі існуючі комуни у Франції мають єдиний статус. Закон окремо регулює створення нових комун. Разом із тим, є відмінності, які є обов'язковими для комун, що підпадають під певні критерії. По-перше, особливий статус мають міста Париж, Марсель і Ліон. Три найбільших комуни Франції поділено на округи. У Парижі – 20 округів, в Марселі – 16 і в Ліоні – 9. Управління справами Парижа, Марселя і Ліона, крім муніципальної ради, здійснюють окружні ради та окружні мери. Вибори до муніципальної ради проводяться по округах. Одночасно з виборами до муніципальної ради обираються радники округу. Рада округу складається на 2/3 з радників округу і на 1/3 з муніципальних радників, обраних на території даного округу, тоді як муніципальна рада складається тільки з муніципальних радників. У кожному окрузі радою округу зі свого складу обирається мер; він не може бути одночасно мером комуни.

Повноваження ради округу є вкрай нечисленними (переважно вираження думок і побажань), але радою або його окремим членам можуть бути делеговані деякі повноваження мера комуни або муніципальної ради. Ради округу можуть ставити питання, що їх цікавлять, перед міськими радами, представляти висновки з питань, що стосуються своїх округів. Вони також розглядають місцеві справи, що належать, наприклад, до дитячих закладів, спортивних майданчиків, влаштуванню різних приміщень соціального характеру. При раді округу діє консультативний та ініціативний комітет, який об'єднує представників місцевих асоціацій. Таким чином, рада округу відіграє консультативну роль для центральної ради свого міста і одночасно володіє деякими функціями у вирішенні окружних справ.

У комунах представницьким органом місцевого самоврядування є муніципальна рада, зі складу якої обираються мер і його заступники (представники). Залежно від чисельності населення встановлюється різна кількість членів муніципальної ради (зазвичай від 9 до 69, крім Парижа, Марселя, Ліона). Комуни можуть розробляти і затверджувати хартії міжкоммунального розвитку та облаштування.

Кожна комуна має територію, назву і головне місто, де знаходяться мерія і муніципальні служби. Будь-яка зміна назви комуни оформляється декретом Державної ради за запитом муніципальної ради, після консультацій з генеральною радою департаменту. Спори, що стосуються розмежування територій комун, вирішуються представником держави в департаменті. Спори зацікавлених комун двох або кількох департаментів вирішуються на підставі декрету. Зміна територіальних меж комун і їх перенесення здійснюються після вивчення в комунах проекту таких змін та його умов. Закон від 16 грудня 2010 р. [102] детально врегулював питання створення нових комун. На створення нової комуни виділяються обумовлені дотації та глобальні дотації на функціонування комун, які її утворюють. Створення нової комуни здійснюється шляхом позбавлення історичних комун статусу територіального колективу [143].

Нову комуну може бути створено на місці і замість:

- суміжних комун;
- комун, що належать до однієї публічної установи міжкоммунальної кооперації з власною податковою системою;
- суміжних комун – членів публічних установ міжкоммунальної кооперації з різними податковими системами.

Перші нові комуни було створено в наприкінці 2011 р. Дві комуни було створено на місці і замість суміжних комун у департаментах Ер-е-Луар і Сен-Марітім. Питання створення нової комуни обговорюється в муніципальних радах. У разі, коли питання не є предметом обговорення муніципальних рад усіх зацікавлених комун, а нова комуна сформувалася на умовах, передбачених

ст. L. 2113-2 Загального кодексу територіальних колективів [99], особи, внесені до списків муніципальних виборців, своєчасно беруть участь у консультаціях із питання створення нової комуни. На підставі декрету Державної ради визначається різновид консультації. Рішенням префекта в департаменті проголошується створення нової комуни, визначаються дата її створення і склад.

За винятком випадків несприятливого обговорення муніципальна рада протягом 6 місяців звітує про створення нової комуни; уповноважені комуни, що відновлюють своє найменування та загальні територіальні межі старих комун, є встановленими всередині нової комуни. Муніципальна рада може прийняти рішення про скасування уповноважених комун у строк, що він встановить.

Муніципальна рада нової комуни може вирішити більшістю у дві третини своїх членів в одній або декількох уповноважених комунах створити уповноважену раду комуни, що складається з уповноваженого мера та комунальних радників.

Розформування частини території комуни або всієї її території, а також її приєднання до однієї або декількох комун є можливим у відповідності до декрету Державної ради у встановленому порядку. Кодекс докладно регулює статус комуни, відповідно до якого визначено її прерогативи, організацію і фінансові кошти, що знаходяться в її розпорядженні.

Загальний кодекс територіальних колективів передбачає право жителів комуни бути поінформованими про її справи і знайомитися з рішеннями її органів. Передбачається право на місцевий референдум, законодавчу народну ініціативу, консультації з населенням із різних питань суспільного життя.

У комун є власне майно. Згідно із Загальним кодексом територіальних колективів муніципальна рада приймає колективне рішення з управління майном і операціях з нерухомістю комун із дотриманням положень, що стосуються майна, яке належить частині комуни. У віданні комун на праві публічної власності знаходиться система дорожнього сполучення. У володіння комуни іноді включаються великі підприємства або майнові цінності.

Комуни мають власні бюджети, які складаються із дохідних і видаткових статей. У кодексі докладно описано категорії доходів комуни. У розділах місцевих бюджетів передбачено фінансування діяльності публічних служб, фінансування капіталовкладень, велика кількість податків та інших надходжень. Крім цього, передбачено загальне державне фінансування діяльності місцевих публічних установ для комун і деяких їхніх об'єднань. Кодекс передбачає різноманітні податки і дотації для комун, які формують фінансові кошти комуни. Виокремлюють податок на землю з будівлями, на землю без споруд, професійний податок, який збирається з осіб, що займаються приватною економічною діяльністю, та юридичних осіб, і податок на житло. Ними обкладаються усі власники, орендарі та підприємства – як фізичні, так і юридичні особи. Існує також безліч інших податків. Муніципальна рада складає щороку список платників податків, яких може бути включено до комунального списку платників прямих податків. Система оподаткування погано пристосована до місцевих умов і створює серйозні проблеми. Саме постійний брак місцевих фінансів сприяв тенденції до об'єднання комун, тому що тим самим можна було би легше вирішувати проблеми, що стосуються накопичення фінансових коштів. Фінансові проблеми також посприяли прийняттю Закону від 16.03.2015 р. [103], який підтримує об'єднання дрібних комун у більш великі.

Комуни беруть участь прямо або побічно у стимулюванні економічного розвитку, надають допомогу різним компаніям в реалізації проектів, що відповідають місцевим інтересам.

Комуни мають розгалужену систему служб. Повноваження комун є вельми широкими. У теперішній час до відання комун належить управління комунальним майном, затвердження комунального бюджету, встановлення різних податків, питання водопостачання, очисні роботи, управління ринками, ярмарками, бойні, муніципальними бібліотеками і музеями, похоронними бюро та цвинтарями, вирішення проблем санітарії та гігієни, громадського транспорту, поліції. У 1983 р. комуни отримали права у галузі містобудування та

благоустрою, розширилися їхні повноваження з розробки програм житлового будівництва.

Крім того, існують служби, обов'язкові для комун і такі, участь у діяльності яких для комун є факультативною. Серед обов'язкових служб загального значення можна виокремити служби, які відають обліком цивільного стану, складанням виборчих списків тощо. Серед служб, що займаються чисто комунальними інтересами, виокремлюють служби міського та сільського будівництва, службу по влаштуванню на роботу в комунах, протипожежну службу, житлову службу, службу охорони порядку. Число необов'язкових служб залежить від значення комуни. Деякі необов'язкові служби, такі, як служба ринків, міського транспорту, незнайомі селам, але є незамінні для міст, тобто кожна комуна сама встановлює різновиди факультативних служб у залежності від потреб. Разом із тим ці служби не повинні дублювати діяльність інших публічних колективів, зокрема державних служб.

Комуни можуть безпосередньо експлуатувати промислові і торгові служби у публічних інтересах. Вони мають у своєму розпорядженні промислові і торгові підприємства. Комуни управляють приватними підприємствами відповідно до вимоги закону, на основі концесійних договорів або договорів оренди. Комуни і синдикати комун безпосередньо експлуатують адміністративні служби, якщо відповідно до статусу спеціалізованих публічних установ це не є їх обов'язком.

Кодекс передбачає втручання держави в економічну та соціальну сферу комун з метою сприяння їх розвитку. Держава несе відповідальність за керівництво соціальною та економічною політикою, також як і за забезпечення зайнятості населення.

Щодо департаментів, то їх було створено відповідно до закону від 22 грудня 1789 р. [144].

Із того часу департамент є основою для проведення державної економічної та соціальної політики і адміністративною одиницею, на чолі якої стоїть префект, який представляє державу і є керівником його служб на території департаменту,

але також автономний місцевий колектив, управління яким здійснює виборний орган – генеральна рада. Департамент залишається тим осередком, що забезпечує присутність держави і державне управління на місцевому рівні. На чолі Генеральної ради стоїть президент/голова ради, який обирається з її складу.

З метою сприяння економічному, соціальному та екологічному розвитку території департамент: надає допомогу підприємствам, які відчують труднощі, якщо того вимагають економічні, соціальні та екологічні інтереси департаменту; укладає угоди з іншими місцевими колективами для надання такої допомоги у межах коштів, виділених для цієї діяльності; забезпечує необхідні послуги для задоволення потреб населення у сільській місцевості, якщо приватна ініціатива є недостатньою або відсутньою взагалі.

Межі департаментів можуть бути змінені тільки на підставі закону після консультацій із генеральними радами відповідних департаментів. Їх структура та організаційні зв'язки значною мірою впливають на діяльність місцевого управління. Департамент є юридичною особою, він має державні служби та установи.

У кожному департаменті існує генеральна рада, постійно діюча комісія та бюро.

До 1982 р. до відання департаментів належали в основному дорожня мережа та соціальна допомога. Потім департаменти отримали значні повноваження у сфері житлового будівництва, транспорту, охорони здоров'я та освіти. Департаменти повноважні укладати між собою угоди для досягнення спільних цілей. Департаменти служать територіальною організацією політичних партій, у кожному департаменті політичні партії мають свої відділення.

На теперішній час департамент наділений компетенцією у галузі житлового будівництва, транспорту, охорони здоров'я, освіти. Департаменту надано право здійснювати економічне втручання, аналогічне відповідним прерогативам комун. Так, департамент здійснює будівництво коледжів та управління ними; організацію центральних бібліотек та управління ними;

організацію перевезень школярів; організацію міжміського пасажирського транспорту; соціальну та медичну допомогу незаможним. Департамент регулює розподіл допомоги між владою публічної мережі з розподілу електроенергії, забезпечуючи власників підприємств роботами із сільськогосподарської електрифікації.

До компетенції департаменту належать формування, затвердження, виконання та контроль за виконанням бюджету; управління департаментським майном; створення публічних служб та управління ними, встановлення їх статусу та режиму управління ними, який допускає пряме управління з департаменту і делеговане управління за контрактом із третіми особами; висновок торгових угод щодо забезпечення публічних служб; надання допомоги підприємствам, що зазнають фінансові труднощі, якщо це необхідно для захисту економічних і соціальних інтересів департаментів, а також створення і підтримку служб і підприємств, що задовольняють потреби населення, якщо з яких-небудь причин приватні підприємства із цим не справляються.

Кожен департамент має власний бюджет, що складається з видаткових та дохідних статей. Для департаментів існують різні види доходів, у тому числі податки, серед яких можна виокремити спеціалізовані департаментські податки, наприклад, департаментський податок на споживання електроенергії. Загальним кодексом територіальних колективів окремо регулюється також фінансова допомога, що надається департаменту державою. У тому числі виділяють дотації, заздалегідь встановлені у твердому розмірі. Виділяють також пропорційні дотації, компенсаційні дотації, дотації на благоустрій, дотації на благоустрій коледжів та інші надходження. Бюджети і звіти департаментів підлягають опублікуванню у пресі.

Окремо регулюються відносини між департаментом і службами держави. Загальним кодексом територіальних колективів передбачена різна спеціалізована допомога, що надається департаментом. Так, департамент затверджує програму допомоги в облаштуванні сільського господарства, беручи до уваги, зокрема,

пропозиції, які йому адресують комуни. У кожному разі ця програма не може дозволити департаменту передбачити позики, субвенції чи іншу допомогу на умовах, що суперечать кодексу.

У рамках законів і регламентів департамент здійснює на основі поданих пропозицій розподіл цих дотацій між територіальними колективами та їх об'єднаннями та замовниками робіт по сільській електрифікації, які можуть скористатися засобами даного фонду. У разі існування в департаменті публічної установи в енергетичній сфері, об'єднуючої усіх замовників робіт, які можуть користуватися коштами фонду, розподіл дотацій цього фонду здійснюється через цю публічну установу.

Юридичні особи, які перебувають у сфері управління департаменту, називаються департаментськими публічними установами. Хоча їх роль і не така значна, як на рівні комуни, деякі з них виконують важливі завдання; зокрема, такі департаментські служби, які відають житловим фондом із помірною квартирною платою. Крім того, департамент може створювати агентства з надання технічної, юридичної або фінансової допомоги комунам або об'єднанням комун.

Департаменти можуть брати участь в об'єднаннях. Розрізняються дві форми такої участі: міждепартаментські органи, створювані тільки на рівні департаментів, і змішані органи, створювані департаментами спільно з іншими типами організацій і колективних об'єднань. Однією із форм міждепартаментського співробітництва є міждепартаментські конференції. Мова йде про конференції президентів/голів генеральних рад або виборних представників від департаментів. Вони не становлять нового колективу, що володіє власними ознаками юридичної особи, а збираються для обговорення спільних проблем.

Іншою, більш розвиненою формою є міждепартаментські асоціації, що створюють нову юридичну особу і поєднують кілька департаментів за колом питань, що належать до їх спільного відення. Міждепартаментські об'єднання також набули значного поширення.

Існує велика кількість змішаних форм об'єднань. Вони забезпечують участь департаментів у діяльності об'єднань, що містять у собі інші громадські чи приватні колективи. Серед них особливе місце займають змішані синдикати, які самі об'єднують лише юридичні особи, підлеглі режиму публічного права. Змішаний синдикат може об'єднувати департамент, комуни, округи або синдикати комун. Наприклад, створюються змішані синдикати для забезпечення обладнання порту, благоустрою промислового району або частини департаменту.

Департамент, комуни і міжкомунальні публічні установи можуть створити публічну установу – агентство. Ці агентства сприяють з технічних, юридичних і фінансових питань.

Регіони є найбільшими і «молодими» одиницями територіального поділу Франції. Їх було покликано забезпечити комплексний соціально економічний розвиток великих територій. Регіони є центрами планування, базою проведення усіх соціально-економічних заходів, що виходять за рамки одного департаменту.

З 1 січня 2016 р. у Франції утворено 13 регіонів [145], яких було утворено шляхом об'єднання декількох старих регіонів.

Регіон здійснює проведення в життя заходів економічного, соціального, санітарного, наукового розвитку і заходи по територіальному облаштуванню при дотриманні цілісності, автономії та повноважень департаментів і комун. В економічній та соціальній сфері здійснює підготовку та виконання в регіоні національного плану, проекту плану регіонального розвитку. Регіон має більш розгалужену систему служб, ряд комітетів, які виконують не розпорядницькі, а консультативні функції. До складу комітетів входять представники бізнесу, профспілок, громадських організацій, особи, призначені урядом. Регіони здійснюють контроль за рахунками усіх територіальних колективів регіону, їх законністю та належним використанням кредитів, фондів і цінностей.

З метою сприяння економічному, соціальному та екологічному розвитку території регіональні служби та установи: проводять будь-які дослідження, що представляють інтерес із точки зору розвитку регіону; виробляють пропозиції

щодо координації та раціонального використання капіталовкладень місцевими колективами; беруть участь у фінансуванні колективних заходів регіонального значення; здійснюють колективні заходи регіонального характеру з урахуванням інтересів і за згодою держави та місцевих колективів; надають допомогу підприємствам, що сприяє регіональному розвитку та зайнятості в регіоні; беруть участь у капіталах товариств регіонального розвитку і міжрегіонального фінансування, а також товариств змішаної економіки.

Згідно із Загальним кодексом територіальних колективів регіони створюються в територіальних межах раніше створених публічних регіональних установ. Регіони можуть укласти угоди з державою або з іншими територіальними колективами та їх об'єднаннями для керівництва їх діями у рамках своєї компетенції.

У регіонах є регіональні ради, економічні, соціальні та екологічні ради, які мають дорадчі функції, а також голова/президент ради, постійно діюча комісія і бюро. Два або декілька регіонів для здійснення їх компетенції можуть укласти угоду або створити корисні інститути у комуні. Регіони можуть створити міжрегіональне об'єднання. Це об'єднання створюється декретом Державної ради після схвалення регіональних рад з урахуванням думки економічних, соціальних та екологічних рад. Об'єднання управляється радою, що складається з делегатів регіональних рад. Рада керує справами, що належать до компетенції міжрегіонального об'єднання. Рада має внутрішній регламент, очолює її голова, який здійснює виконавчу владу. Адміністративний контроль за міжрегіональним об'єднанням здійснює представник держави в регіоні. Бюджетні надходження міжрегіонального об'єднання становлять бюджетні внески регіонів – членів, доходи від майна об'єднання, позикові засоби.

Кілька регіонів, що формують одну територію, можуть за рішенням їх регіональних рад об'єднатися в один регіон. Регіон і департаменти, які його становлять, можуть за консолідованим рішенням їх представницьких зборів об'єднатися також в один територіальний колектив. Територіальні межі регіонів

можуть бути змінені відповідно до закону після консультацій із зацікавленими регіональними та генеральними радами. Відповідно до реформи місцевого самоврядування 2010 р. було встановлено нові правила зі зміни територіальних меж регіонів, департаментів та їх об'єднань. Злиття регіону і департаментів залишається у компетенції законодавця, інші зміни можуть бути дозволені тільки після узгодженого і прихильного обговорення місцевих асамблей і злагоди виборців, на підставі декрету Державної ради.

У кожному регіоні є свій план розвитку. План розвитку регіону встановлює схему регіонального облаштування та розвитку території. Він встановлює напрям використання регіоном через контрактну основу з державою, іншими регіонами, департаментами, комунами та їх об'єднаннями, публічних та приватних підприємств, публічних установ та інших юридичних осіб. Кожен регіон має консультативний регіональний комітет з дослідження та технологічного розвитку, що знаходиться при регіональній раді. Комітет консультує з усіх питань, що стосуються досліджень і технологічного розвитку.

Загальний кодекс територіальних колективів регулює питання надання економічної допомоги. Так, регіони можуть присуджувати дотації на функціонування місцевим структурам профспілкових представницьких органів на умовах, зазначених у декреті Державної ради. Організації, які отримали дотації, представляють регіональному раді звіт про використання дотацій. Регіон не може надавати жодному суб'єкту приватного права позик і поручительств, інакше як на умовах, визначених кодексом.

Кожен регіон має свій бюджет, що складається з видаткових та дохідних статей. Попередньо, до обговорення законопроекту про бюджет, голова регіональної ради представляє звіт про ситуацію у сфері тривалого розвитку колективу, політики, що проводиться на його території, і напрямки програм удосконалення економічної ситуації в регіоні. Доходи регіону складаються із глобальних дотацій на функціонування, доходів із пропорційного оподаткування та інших видів регіональних доходів.

У двотижневий термін, передбачений для розгляду бюджету, він розглядається в регіональній раді. Проект бюджету в регіоні готується і видається через голови регіональної ради, який його повідомляє членам регіональної ради з відповідним звітом не менше, ніж за дванадцять днів перед відкриттям перших зборів, що стосується розгляду бюджету.

Таким чином, регіон отримує кошти від територіальних колективів та Уряду; виробляє позики, вводить обов'язкові і факультативні податки; сприяє економічному розвитку департаментів у складі регіону, розвиває інвестиційні програми; формує загальний план розвитку та заходи з його реалізації, укладає контракти з державою з метою реалізації плану і ув'язки його з загальнонаціональними територіями, такими як: Гваделупа, Французька Гвіана, Мартініка, Реюньон, Майотта, Сен-Бартельмі, Сен-П'єр і Мікелон, острови Уолліс і Футуна, і Французька Полінезія, які мають статус заморських департаментів. Одночасно вони мають повноваження регіонів. Вони видають свої акти, їх законність контролює Державна рада. Усі зміни у заморських територіях мають здійснюватися після консультації з їхніми виборцями. Рішення про консультації приймає Президент Республіки за пропозицією Уряду або Парламенту. Заморські колективи мають статус, що враховує власні інтереси кожного з них у складі Республіки.

Повноваження регіонів у Франції зусерджуються в основному на економічному розвитку і формуванні системи регіонального планування. Деякі повноваження, як і раніше, поділяються між різними рівнями регіональної і місцевої влади: це торкається, наприклад, сфери освіти (початкову освіту виділено муніципалітетам, а діяльність коледжів і вузів знаходяться під юрисдикцією регіонів).

Підсумовуючи зазначене, у Франції місцеве самоврядування здійснюється територіальними колективами: комунами, департаментами і регіонами. Департаменти і регіони є одночасно і суб'єктами місцевого самоврядування і адміністративно-територіальними одиницями. Комуни як суб'єкту місцевого

самоврядування відповідає адміністративно-територіальна одиниця – муніципалітет. Представницькими органами територіальних колективів є муніципальна рада, генеральна рада та регіональна рада відповідно.

В Україні місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає суб'єктів місцевого самоврядування, якими, крім територіальної громади, є:

- сільська, селищна, міська рада, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- виконавчі органи сільської, селищної міської ради;
- сільський, селищний, міський голова як посадова особа територіальної громади відповідного села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.;
- староста;
- органи самоорганізації населення.

До особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування необхідно віднести такі:

1) органи місцевого самоврядування є суб'єктами публічної влади, у зв'язку з чим здійснюють публічне (муніципальне) управління, яке є невід'ємною частиною (видом) державного управління, однак не належать до системи органів державної влади;

2) органи місцевого самоврядування мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності;

3) органи місцевого самоврядування здійснюють керування економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю на певній адміністративно-територіальній ділянці;

4) під час формування та організації діяльності органів місцевого самоврядування враховуються історичні, національні, етнічні, культурні й інші особливості. Як слушно із цього приводу зазначав В.Б. Авер'янов, «місцева специфіка, причому не тільки природно-географічна, а й традиції, уклад життя, культура, значно впливає на формування органів місцевого самоврядування, характер їхньої взаємодії, визначає управлінську активність жителів, правила і процедури прийняття управлінських рішень. Це дає змогу будувати місцеве самоврядування та його діяльність із максимальною розмаїтістю [146, с. 67];

5) реалізуючи свої повноваження, закріплені у Конституції та інших правових актах, органи місцевого самоврядування можуть вступати у різні, у тому числі адміністративно-правові відносини, в яких можуть бути як владним суб'єктом, так і підпорядкованим;

6) як суб'єкти, що наділені адміністративно-правовим статусом, вони мають право приймати рішення, які є обов'язковими для виконання усіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, видавати правові акти, здійснювати державну реєстрацію підприємств, надавати податкові й інші пільги та переваги підприємствам; установлювати місцеві податки і збори тощо, здійснювати інші юридично значущі дії;

7) наділені державними контрольними повноваженнями за: дотриманням цін і тарифів, дотриманням законодавства про захист прав споживачів; станом квартирної обліку й дотриманням житлового законодавства; забезпеченням надійності та безпеки будинків і споруджень, дотриманням земельного і

природоохоронного законодавства: забезпеченням законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та з інших питань.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на рівні села, селища, міста, району, області, а також може здійснюватися на рівні району у місті, кварталі, вулиці чи будинку/будинків.

Сільські, селищні та міські ради є виборними органами, що здійснюють представництво територіальних громад та наділені повноваженнями у сфері забезпечення її інтересів. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Ці органи є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Центральне місце в системі виконавчих органів посідає виконавчий комітет.

Згідно зі ст. 51 Закону, він утворюється відповідною радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради, заступника сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради належить також за посадою секретар відповідної ради та староста.

Слід зазначити, що сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села, селища, міста, обирається відповідною територіальною громадою шляхом таємного голосування строком у порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Сільський, селищний, міський голова

очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

Науковці [147, с. 15] виокремлюють декілька груп повноважень і функцій сільського, селищного, міського голови, а саме: організаційно-розпорядчі, кадрові (номінаційні), представницькі, контрольно-правові, фінансові та майнові (згідно зі ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). До повноважень із практичного управління міським господарством можна віднести лише право розпоряджатися коштами у межах бюджетних призначень, визначених радою [148, с. 82].

Крім того, голова здійснює ще і додаткові функції, а саме: комунікаційну функцію (веде спілкування з громадськістю та депутатами ради); функцію ефективного лідерства, яку виконує як посадова особа; функцію планування і розвитку.

Відповідно до ст. 52 Закону, виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом до відання виконавчих органів місцевих рад.

Виключно виконавчому комітету належить: а) попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; б) координація діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, заслуховування звітів про роботу їх керівників; в) зміна або скасування актів підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Таким чином, виконавчий комітет, посідаючи центральне місце в системі виконавчих органів місцевої ради, у той же час є особливим органом колегіального вирішення питань, що належать до його компетенції.

Виконавчий комітет є організаційною формою роботи місцевої ради, за допомогою якої забезпечується реалізація конкретних завдань, функцій та повноважень ради у виконавчо-розпорядчій сфері.

Основною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які скликаються сільським, селищним, міським головою, а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради у міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Отже, виконавчий комітет є колегіальним виконавчим органом місцевої ради загальної компетенції.

До складу системи виконавчих органів належать також відділи, управління та інші виконавчі органи ради. Відповідно до ст. 54 Закону сільська, селищна, міська, районна у місті рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління й інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Ці виконавчі органи є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади відповідним головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

Управління, відділи та інші виконавчі органи є органами місцевої ради, тобто це структурні підрозділи ради, на яких покладено функції виконавчо-розпорядчої діяльності у різних сферах управління. Формування відділів, управлінь та інших виконавчих органів віднесено до відання місцевої ради.

Тільки вона має право встановлювати систему і структуру виконавчих органів, затверджувати положення про них (ст. 26, 54 Закону). Керівники цих виконавчих органів призначаються одноособово сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади (п. 3 ст. 54 Закону).

Ще одним суб'єктом місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (далі – ОН). У вітчизняній науці є досить багато публікацій щодо органів самоорганізації населення, щодо організації їх діяльності, тенденцій розвитку. На рівні дисертаційного дослідження розробку питання здійснювали Д.В. Кольцова [149] та Н.В. Мішина [150]. Так, науковець Н.В. Мішина зазначає, що після прийняття Закону України «Про органи самоорганізації населення» зростає наукова активність у сфері їх досліджень. В цей період захищено кандидатські дисертації Д. Кольцової, О. Орловського, О. Остапенко, вийшла друком науково-практична серія із 8 брошур про органи самоорганізації населення.

Як наслідок, за науковими розробками слідує і розробки на рівні законодавства. Так, розроблений документ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [151]. Цим документом передбачається розробка нової редакції Закону «Про органи самоорганізації населення»

На конституційному рівні (ст. 140 Конституції України) закріплюється можливість, загальний порядок творення органів самоорганізації населення (за ініціативою жителів та з дозволу сільської, селищної, міської ради) та принцип, згідно з яким вони можуть наділятися відповідною радою частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Законодавчий рівень регулювання здійснюється законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення». У

першому з них (ст. 14) відтворено конституційні положення щодо створення органів самоорганізації населення та наділення їх повноваженнями. У другому питанні правового статусу органів самоорганізації населення отримали більш детальну регламентацію.

На локальному рівні (в актах місцевого самоврядування – статутах територіальних громад, рішеннях відповідних місцевих рад тощо) визначаються: система органів самоорганізації населення, процедура ініціювання їх створення, порядок надання дозволу на їх створення; власні та делеговані повноваження органів самоорганізації населення, повноваження їх посадових осіб; форми роботи органів самоорганізації населення та форми участі членів територіальної громади у їх роботі; гарантії діяльності органів самоорганізації населення; порядок дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення.

Підставою для створення органу самоорганізації населення є факт компактного проживання певної кількості осіб у межах однієї території. Проведення зборів чи конференції можуть ініціювати міський (селищний) голова, виконавчий комітет органу місцевого самоврядування, а також ініціативна група громадян, які тимчасово чи постійно проживають на даній території та мають право голосу.

На теперішній час в Україні діють органи самоорганізації населення, які здебільшого представлені квартальними комітетами, комітетами мікрорайону, вуличними та будинковими комітетами.

Основною метою створення і діяльності органу самоорганізації населення є представництво інтересів невеликої групи громадян та контроль надання послуг. Зокрема, будинковий комітет здійснює функції контролю надання житлово-комунальних послуг окремому будинку або декільком будинкам, жителі яких вирішили створити будинковий комітет.

Проблема формування і розвитку органів самоорганізації населення в Україні обумовлена необхідністю ініціативи територіальної громади, яка

гальмується певними факторами, зокрема, відсутністю управлінської культури, браком знань у галузі комунального управління, відсутністю фінансово-матеріального забезпечення. Ще одним фактором, який заважає створенню ефективних органів самоорганізації населення є складна бюрократична процедура, прописана в законі.

Основним предметом діяльності органів самоорганізації населення є вирішення безпосередніх проблем жителів щодо комунальної та соціальної сфери, переходу від споживацької до приватно-індивідуальної активної позиції, об'єднання зусиль заради турботи про середовище, в якому живуть члени територіальної громади.

На теперішній час у Києві налічується 116 ОСН, серед яких комітети мікрорайонів, вуличні та будинкові комітети. У сільській місцевості процеси участі громадян у місцевому публічному житті мають особливе значення через те, що безпосереднє самоврядування тут має більш значні перспективи, ніж у містах. Самоврядні адміністративні одиниці з великою кількістю населення не дозволяють висловлюватися більшості населення. За таких умов воля жителів потребує затвердження рішенням органу місцевого самоврядування, а що стосується сільського населення, то проведення регулярних загальних зборів з репрезентативним охопленням населення є цілком можливим заходом, що дозволяє вирішувати усі важливі питання, що стоять перед громадою [152, с. 51]. У той же час, процес створення органів самоорганізації населення у місті відбувається набагато активніше ніж у селах.

Саме із цієї позиції доцільним вважається створення інституту сільських і селищних старост. Законом України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [153] було внесено ст. 14-1, яка визначила старосту як посадову особу місцевого самоврядування, який представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині

фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту.

Інститут старости не є новим для України, яка знаходилася протягом тривалого часу під впливом різних країн, де існували такі інститути (Велике Князівство Литовське, Річ Посполита, Російська імперія).

В умовах слабкого економічного розвитку сел в Україні інститут старости може стати дієвим механізмом для реального врахування і представлення інтересів сільських жителів та донесення їх потреб до центру. За допомогою старост будуть вирішуватися питання ремонту доріг, організація транспортного сполучення, відродження культурних і соціальних об'єктів (клубів, бібліотек, церков).

Проектом змін до Конституції України пропонується новий адміністративно-територіальний поділ на громади, райони та регіони. Територію України буде поділено на громади. Декілька громад становлять район. Автономна Республіка Крим та області є регіонами (ст. 133 проекту). Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган та виконавчі органи місцевого самоврядування громади (ст. 140 проекту). На рівні району та регіону пропонується створити районні і обласні ради. Видається, що створення обласних рад не відповідає новому адміністративно-територіальному поділу, де найбільшою одиницею є регіон. Залишення обласних рад буде сприяти непорозумінням, перемішуванням структури місцевого самоврядування, де представницькими органами є сільська, селищна міська ради, а також районні і обласні ради.

Відповідно до нової запропонованої моделі доцільним буде створення громадських, районних та регіональних рад замість міських, районних і обласних рад, що буде відповідати досвіду Франції.

3.2. Підходи щодо розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні та Франції

Питання розмежування компетенція органів влади є завжди одним із найважливіших, оскільки саме від чіткості формулювання повноважень на законодавчому рівні залежить механізм реалізації цих повноважень. Закріплення за органами місцевого самоврядування та органами державної влади певної компетенції є способом державного регулювання їх дій, організації та упорядкування їх діяльності. У трактуванні компетенції спостерігаються різні підходи. Поряд із поняттям «компетенція» вживаються поняття «права та обов'язки», «повноваження», «юрисдикція», «підсудність і підвідомчість». Уявляється, що поняття «юрисдикція», «підсудність» та «підвідомчість» здебільшого зустрічаються саме у процесуальному законодавстві. Говорячи ж про сферу діяльності органів влади, у доктрині та на законодавчому рівні використовуються поняття «компетенція», «права та обов'язки», «повноваження».

В юридичній енциклопедії компетенція визначається як сукупність установлених в офіційній юридичній чи неюридичній формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходи відповідальності [154, с. 196]. Тлумачать компетенцію і як обізнаність із чим-небудь [155, с. 560].

Компетенцію також визначають як частину правового статусу колективного суб'єкта адміністративного права, яка складається із сукупності владних

повноважень стосовно визначених предметів відання.

Наявність певної компетенції як ознаку адміністративної правосуб'єктності визначав А.В. Венедиктов [156, с. 637], додаючи, що за допомогою права держава перш за все визначає компетенцію кожного держоргану, тобто предмет його діяльності (його завдання або функції), і обсяг прав і обов'язків, необхідних для здійснення його завдань [156, с. 613].

Компетенцію в адміністративно-правовій науці визначають і як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, і як коло питань, передбачених законодавством, які він має право вирішувати у процесі практичної діяльності [157, с. 64].

На думку Г. Атаманчука, «...компетенція органу держави – це сукупність функцій і повноважень по управлінню певними об'єктами (процесами), відношеннями, явищами, поведінкою і діяльністю людей» [158, с. 252]. В.Б. Авер'янов звертав увагу на те, що компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [159, с. 247].

А.В. Міцкевич, зазначав, що компетенцію державного органу становить закріплене за держорганом коло завдань державного керівництва, виконання яких становить обов'язок органу, а також коло владних прав, необхідних для здійснення покладених на нього завдань [160, с. 120]. Владні права і обов'язки, як засоби виконання завдань державного управління суспільством, становлять зміст компетенції державного органу [160, с. 111-112].

С.С. Студенікін визначає компетенцію як коло обов'язків, повноважень і відповідальність різних державних органів, що здійснюють виконавчу та розпорядчу діяльність [161, с. 15]. Із такою позицією складно погодитися, у першу чергу, щодо співвідношення категорій «обов'язки» і «повноваження»,

оскільки існує усталена думка, що повноваження є правообов'язками.

За Б.М. Лазарєвим компетенція органу управління являє собою систему його повноважень, тобто суб'єктивних прав та обов'язків особливого роду. Компетенція включає в себе обов'язок (перед державою) і право (по відношенню до керованих об'єктів) виконувати певні функції (планування, регулювання, контроль тощо) [162, с. 27]. По-друге, відповідальність державних органів – це вже наслідок неналежного виконання ними своїх компетенційних повноважень, а тому вона не може бути структурним елементом компетенції.

Проаналізувавши зазначені визначення, сліз сказати, що всі вони зводять поняття компетенції до системи повноважень, функцій для реалізації поставлених завдань. Уявляється, що компетенція у сфері місцевого управління – це система прав і обов'язків, які становлять повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері управління справами місцевого значення, і які обумовлені їх цілями, завданнями і функціями. Компетенція органу влади тісно пов'язана з його функціями і є їх юридичним відображенням, а отже мова йде, перш за все, про функції, і тільки потім – про повноваження [163, с. 150]. Отже, повноваження, якими наділені орган чи посадова особа, повинні відповідати їх функціям.

Концепція державної регіональної політики [164] та Концепція адміністративної реформи акцентують увагу на необхідності чіткого розмежування повноважень між зазначеними органами. В Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 4) вживається термін «компетенція місцевого самоврядування» [57]. У зарубіжній літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють встановлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків та предметів відання територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування [165].

Аналізуючи зміст поняття «компетенція місцевого самоврядування», слід враховувати такі моменти:

1) законодавчо передбачена модель місцевого самоврядування в Україні базується на тому, що ядром компетенції місцевого самоврядування є предмети відання та повноваження територіальної громади, які зумовлюють і визначають зміст предметів відання та повноважень органів та посадових і службових осіб місцевого самоврядування. Такий висновок базується на конституційних і законодавчих положеннях, які закріплюють, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції;

2) компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як механічну складову компетенцій територіальної громади, органів та посадових і службових осіб місцевого самоврядування, оскільки до компетенції останніх законом віднесено як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій і завдань виконавчої влади. Водночас компетенцію місцевого самоврядування мають становити виключно самоврядні повноваження, саме вони є юридичним вираженням призначення та функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади. Таким чином, поняття «компетенція місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування» також можуть розглядатися як тотожні, вони пересікаються, але не збігаються [166, с. 176].

Якщо звернутися до моделі взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади, яка склалася у Франції, то це є типовою

континентальною моделлю, відповідно до якої принцип вільного самоуправління на наданні адміністративно-територіальним утворенням певних повноважень. Так, якщо розглядати період до 1982–1983 рр., коли розпочалася реформа місцевого самоврядування, то цей період характеризується намаганням уряду зменшення повноважень органів самоврядування; контролем з боку державних органів, можливістю скасовувати акти органів місцевого самоврядування. Проте, починаючи з 1982–1983 рр. відбувається розбудова інших взаємовідносин між державою та суб'єктами самоврядування, зокрема відносини стають партнерськими, чітко розподіляються повноваження. Функції органів державної влади зводяться до функцій агента, який знаходиться на території територіального колектива, збирає інформацію для уряду про те, що відбувається у комуні, департаменті або регіоні, а також перевіряє акти органів місцевого самоврядування на предмет їх законності.

Таким чином, відбувається послаблення державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування та вихід на перший план відносин партнерства і взаємодії.

А.Р. Крусян у своєму дисертаційному дослідженні, структуруючи систему публічної влади, пропонує її організацію в Україні в сучасних умовах розглядати так: центральна (державна) влада, яка здійснюється за принципом її поділу на три самостійні гілки: законодавчу, виконавчу і судову; місцева влада державна (виконавча) і самоврядна, в системі якої виокремлюються представницька і виконавча» [167, с. 18].

Розглядаючи правові засади розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що в загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України. Так, у ст. 143 Конституції закріплено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, яке наявне у комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного

та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції [58].

Зазначене конституційне положення деталізується та конкретизується стосовно повноважень місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», у галузевому законодавстві та в інших нормативно-правових актах. Слід зазначити, що переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. У законах та інших нормативно-правових актах повноваження місцевого самоврядування визначаються шляхом закріплення повноважень, відповідних органів місцевого самоврядування. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з принципом розподілу повноважень окремо визначається компетенція представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови. Ці самоврядовні органи можуть розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання названих органів. Це питання, які торкаються:

- 1) попереднього розгляду проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проектів рішень з інших питань, що виносяться на розгляд відповідної ради;

- 2) координації діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу керівників цих

відділів;

3) права змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Водночас, слід зазначити, що сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою у межах повноважень, наданих законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

У проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» пропонується розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначати законом на основі принципу субсидіарності.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень виконавчих органів сільської, селищної, міської ради у таких сферах та галузях: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України [91].

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування містять у собі:

- 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;
- 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади

надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

А.Р. Крусян зазначає, що конституційні визначення компетенції органів місцевого управління ґрунтуються на трьох видах повноважень таких органів, зокрема, власні повноваження (конституційний термін – «власна компетенція»), надані повноваження, делеговані повноваження. Одночасно вона акцентує увагу на тому, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» правова категорія «власні повноваження» використовується для виокремлення сфери власної (самоврядної) компетенції, тому вона вважає, що в указаному законі відбулася нормативно-лексична підміна терміна «надані законом повноваження» (який зафіксований у ст. 143 Конституції України) на термін «делеговані повноваження».

Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування впливає з принципу субсидіарності і повністю узгоджується з положеннями ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Указами Президента України створювалися і продовжують створюватися консультативні та дорадчі органи, діяльність яких спрямована на вирішення проблем, які виникають у діяльності органів влади на місцях. Таким органом була, зокрема, Координаційна рада з питань місцевого самоврядування при Президентові України [168], основними завданнями якої передбачалися: 1) сприяння органам виконавчої влади у вирішенні питань державної підтримки місцевого самоврядування в Україні; 2) участь у розробленні та розгляді проектів законів України, указів та розпоряджень Президента України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, державних програм та концепцій із питань розвитку місцевого самоврядування, підтримки матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування в Україні, проведення муніципальної реформи; 3) сприяння взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

З метою забезпечення узгодженої співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів у вирішенні найважливіших питань суспільного розвитку був прийнятий Указ Президента України «Про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування» [169].

Основними завданнями, яких було поставлено перед Національною радою, були розгляд питань загальнодержавного та регіонального значення, розроблення та внесення пропозицій щодо стратегії забезпечення сталого розвитку та удосконалення державного будівництва в Україні, узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, раціональної побудови їх системи, забезпечення дотримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами законодавства, що стосується розвитку регіонів і місцевого самоврядування тощо.

Згідно з Конституцією України, місцеві органи виконавчої влади також забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування. Очевидно, що ця взаємодія стосується питань, які зачіпають їх спільні інтереси і належать до їх компетенції. Це можуть бути питання соціально-економічного і культурного розвитку, охорони довкілля тощо. Місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають право укладати відповідні адміністративні договори, створювати спільні комісії.

Визначаючи поняття місцевого самоврядування, Конституція закріпила за територіальною громадою право самостійного вирішення нею питань місцевого значення. Очевидно, що ці питання належать до різних сфер суспільного життя, і їх закріплення у компетенції самоврядних органів, на відміну від місцевих державних адміністрацій, має здійснюватися за галузевим принципом.

Досягнення належного розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципу поєднання галузевих та функціональних засад управління передбачає два аспекти.

По-перше, зміну підходу до визначення компетенції місцевих державних адміністрацій у компетенційних законах, а саме приведення їх у відповідність до положень Конституції України, яка закріпила основні напрями діяльності місцевих органів переважно на функціональних засадах управління.

По-друге, при дотриманні першого положення власне розмежування потребуватиме тільки галузева компетенція державних і самоврядних органів. А та сфера, в якій будуть перетинатися повноваження наведених органів, не буде обширною, а стосуватиметься здійснення державних програм у межах тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, питань у бюджетній сфері тощо.

За характером і змістом повноваження державних органів у галузі місцевого самоврядування можна поділити на групи, що передбачають: 1) забезпечення гарантій здійснення обов'язків органів державної влади у галузі місцевого самоврядування; 2) забезпечення фінансово-економічної основи місцевого самоврядування; 3) наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями; 4) здійснення контролю за дотриманням законності у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 5) здійснення підтримки місцевого самоврядування.

Повноваження поділяють на нормативно-регуляторні, забезпечувальні, контрольні та систематично здійснювані правомірні дії. Із цією метою використовують різні засоби – видання правових актів, статистичну звітність, методичні рекомендації тощо.

Повноваження місцевого самоврядування як система визначених Конституцією і законами України, іншими правовими актами прав і обов'язків, закріплених за територіальними громадами, органами і посадовими особами місцевого самоврядування з метою забезпечення виконання завдань і функцій місцевого самоврядування на відповідній самоврядній території, містять: 1) владні чи самоуправлінські повноваження, тобто повноваження, визнані державою як такі, що стосуються до територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування та забезпечують самостійне вирішення

територіальною громадою питань місцевого значення; 2) окремі повноваження органів місцевої виконавчої влади, що можуть надаватися відповідно до законодавства органам місцевого самоврядування з метою забезпечення рішення питань загальнодержавного значення (наприклад, статистичний облік громадян, контроль за цінами і тарифами, організація і ведення земельно-кадастрової документації та ін.).

У цьому контексті актуальним завданням є усунення суперечностей у визначенні понять і термінів із порушеного питання. Так, Конституція України оперує терміном «повноваження, надані законом», що тотожний терміну «надані повноваження». Поряд із цим у юридичній науці наявний термін «делеговані повноваження», що на практиці часто підмінюється зазначеним терміном «надані повноваження», оскільки вони мають однакове змістове навантаження. Але ряд правознавців дотримується іншої думки. Зокрема, В. Кравченко [170, с. 42] вважає, що така підміна термінів є не зовсім коректною. «Надані повноваження» мають більш загальне значення і можуть здійснюватися не тільки у формі делегування, але й шляхом передачі повноважень. Він наполягає на тому, що делегування і передача повноважень є різними формами надання повноважень органам місцевого самоврядування і характеризують різний рівень децентралізації окремих функцій виконавчої влади.

Державна підтримка місцевого самоврядування передбачає, що органи виконавчої влади створюють необхідні правові, організаційні, матеріально-фінансові умови для становлення та розвитку місцевого самоврядування.

Державна підтримка місцевого самоврядування виражається у різних формах: виданні законодавчих актів із питань організації і діяльності місцевого самоврядування; суворому дотриманні конституційної основи місцевого самоврядування; розгляді пропозицій і звернень органів місцевого самоврядування і вживанні відповідних заходів.

Таким чином, держава гарантує забезпечення наповнення мінімальних місцевих бюджетів, які мають формуватися на основі нормативів мінімальної

бюджетної забезпеченості.

Як зазначалося вище, на органи місцевого самоврядування законом може бути покладено виконання окремих державних повноважень. Зокрема, до таких повноважень слід віднести ведення запису актів цивільного стану, архітектурний і будівельний контроль, контроль за використанням земель тощо. По суті це функції держави, оскільки вони забезпечують реалізацію інтересів суспільства у цілому, але не можуть виконуватися центральними органами влади.

Деякі питання, що входять до сфери взаємодії місцевих державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, можуть бути вирішені більш ефективно за наявності органів, які представляють інтереси і держави, і місцевого самоврядування. У зв'язку із цим у ряді випадків доцільно створити загальні робочі органи, як тимчасові (для вирішення значущих, але локальних проблем), так і постійно діючі.

Оскільки предмети відання місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування поділено, а втручання одних органів у діяльність інших не допускається, то порядок створення і діяльності загальних органів має бути регламентований відповідними правовими актами. Зазначені органи можуть розробляти пропозиції для прийняття рішень органами місцевої виконавчої влади або органами місцевого самоврядування чи здійснювати управління реалізацією спільних планів і програм, не приймаючи самостійних рішень із проблем, віднесених до компетенції органів місцевої виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Існуюча система правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування містить різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо, зокрема:

- першоосновою розмежування функцій і повноважень двох галузей місцевої влади є Конституція, основний засіб їх нормативно-правового закріплення. Вона, зокрема, визначає принципові межі функцій і повноважень як

місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування з метою запобігання їх змішуванню;

- другим основним видом правового розмежування функцій і повноважень місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні є закони;

- очевидно, акти Президента і Кабінету Міністрів будуть доповнюватися окремими положеннями Закону «Про місцеві державні адміністрації», пристосовуючи структури місцевих органів виконавчої влади до нових потреб державного управління. Такі акти можуть ліквідувати частину питань, внести певний порядок у розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування;

- навіть найдосконаліше законодавство не виключає можливості виникнення компетенційних спорів між досліджуваними нами управлінськими органами. Тому подібні спори між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування певною мірою є об'єктивно зумовленими, що може бути важливим стимулом прогресу у правовому регулюванні суспільних відносин.

- Конституційний Суд має право трактувати Конституцію і закони України, а згодом може стати важливим джерелом розмежування функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Він також здійснює контроль за відповідністю Конституції, нормативним актам державної влади;

- на практиці існують також інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Перспективним, зокрема, є спосіб укладення договорів і угод щодо загальної діяльності у відповідних сферах громадського життя. Місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування мають право укладати такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права й обов'язки.

Відповідно до чинного законодавства, функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на

принципах галузевої компетенції, що за певних умов можуть перешкодити переходу виконавчої влади до функціональних основ управління. Як уже було зазначено, галузеву компетенцію можна поділити на три види: а) виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль); б) суміжну компетенцію у разі, коли місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Такими є більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які найчастіше і потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації; в) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (наприклад, управління комунальною власністю).

Фактично, законодавець, розмежовуючи функції і повноваження двох гілок місцевої влади, передбачає забезпечення умов для самостійного їх функціонування.

Можна говорити про необхідність вирішення питання щодо критеріїв розмежування власних і наданих повноважень. Розв'язання цієї проблеми позитивно впливатиме на здійснення контролю за органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на місцях. Слід сказати, що при розробці Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не було використано чітких критеріїв. Це призвело до того, що до владних повноважень районних і обласних рад було віднесено такі, які через конституційну систему територіальної організації влади в Україні можуть становити лише компетенцію органів виконавчої влади. З іншого боку, ряд життєво важливих для територіальних громад функцій не підкріплено владними повноваженнями. Це, зокрема, стосується функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Як передбачено Конституцією України, надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади має здійснюватися лише за умови відповідного фінансового і матеріального

забезпечення. З одного боку, такий стан речей має гарантувати повну реалізацію наданих повноважень на відповідному рівні, а з іншого – не зашкодити їх здійсненню. У зв'язку із цим доречним і необхідним є законодавчо закріпити механізм фінансового, матеріального, організаційного, кадрового, інформаційного забезпечення виконання наданих повноважень та взаємну відповідальність.

О.О. Бабінова пропонує вирішити цю проблему шляхом чіткого розмежування повноважень і «встановлення загальної конкретної мети, що повинна знайти своє відображення у Концепції державної регіональної політики». На її думку, суб'єктами регіонального управління мають стати органи територіальної влади, для чого необхідно вирішити такі першочергові завдання: розширити сферу діяльності місцевого самоврядування шляхом делегування повноважень державного управління на територіальний рівень; розмежувати повноваження органів виконавчої влади і місцевого самоврядування; більше уваги приділити механізму делегування повноважень; розробити систему відповідальності; створити законодавчу базу для повноцінної діяльності територіальних органів влади в нових умовах [171, с.64].

Світовий і вітчизняний історичний досвід показують, що така оптимальність досягається лише у тому разі, якщо система місцевого самоврядування буде розумітися не як «придаток» до державних органів, «нижня сходинка» у їх суворій ієрархії, а як відносно самостійний інститут влади, організаційно відокремлений від зазначеної ієрархії [172].

Концепція адміністративної реформи в Україні допускає, що в процесі трансформації територіального устрою і системи місцевого самоврядування слід виходити з національного досвіду, а також світової, насамперед європейської, практики.

Про відсутність принципової різниці між повноваженнями, якими наділила держава свої місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, наголошує, зокрема, В.І. Борденюк [173, с. 12–17]. Він звертає увагу на те, що компетенційна сфера є тією, де найбільше проглядається єдність

державного управління і місцевого самоврядування. Свідченням цього є перелік як власних (самоврядних), так і делегованих повноважень органів виконавчої влади, які покладаються на органи місцевого самоврядування. При їх зіставленні можна дійти висновку про умовність поділу повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування на власні і делеговані органами виконавчої влади. Відсутність принципової різниці між повноваженнями наведених органів особливо помітна у галузевих законах, де компетенція місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування досить часто визначається в одній статті.

У результаті можна говорити про те, що, оскільки діяльність органів місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування у багатьох сферах перетинаються, потрібна ефективна система координації її діяльності, різних форм взаємного впливу одного рівня влади на інший, взаємного контролю між ними.

Формування окремого наукового підходу до визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зумовлює необхідність звернення до теоретичних напрацювань, присвячених проблематиці сутності й змісту компетенційних спорів (М.Г. Кобилянський, Є.В. Лазнюк, О.Є. Міщенко, А.О. Ткаченко). Так, М.Г. Кобилянський пропонує виокремлювати джерела виникнення спору щодо компетенції й обґрунтовує віднесення до них: а) недоліків чинного законодавства, насамперед прогалин і колізій; б) наділення різних суб'єктів владних повноважень функціями та завданнями в одній сфері чи щодо вирішення однакових питань; в) порушення приписів щодо компетенції у бік її розширення або, навпаки, звуження, внаслідок чого суб'єкт владних повноважень не реалізовує функцій, покладених на нього під час його створення, тому відповідну діяльність змушений вести інший державний орган; г) учинення суб'єктом, який згідно зі своєю компетенцією виконує державні функції, протиправних дій або його бездіяльність [174, с. 63].

Науковий підхід М.Г. Кобилянського викликає зацікавленість у частині, що стосується наявності у різних суб'єктів повноважень щодо одного предмета як джерела виникнення публічно-правових спорів про компетенцію. Тому констатуємо: розмежування компетенції різних органів має ґрунтуватися, зокрема, на положенні щодо недопущення дублювання їхніх повноважень. Окрім того, слід звернути увагу на відмінності правової природи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки на її основі має бути здійснено перерозподіл повноважень між ними та, відповідно, забезпечено їхню відповідальність за реалізацію інтересів територіальних громад і спроможність реалізовувати такі інтереси. При цьому виникає питання доцільності делегованих повноважень, передбачених чинним законодавством щодо органів місцевого самоврядування [174].

Із метою впорядкування відносин з делегування зазначених повноважень було запропоновано два документи – проект закону «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 1472 від 1 лютого 2008 р.) та проект закону «Про делеговані повноваження» (реєстр. № 1472-1 від 15 лютого 2008 р.), що свідчить про намагання законодавця удосконалити правове регулювання підстав і процедур цих взаємин. Однак жоден із цих законопроектів не був схвалений і, отже, не набув чинності як закон.

На теперішній час існує кілька підходів до розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів місцевої державної влади. Так, одні науковці (як правило, правники) розглядають проблему розмежування повноважень цих органів із точки зору закону як основи для їх розмежування, у зв'язку з чим поширеною серед них є думка про необхідність прийняття окремого Закону про розмежування повноважень між двома видами публічної влади на місцевому рівні. Інші до питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями підходять із позицій фактично сформованих відносин. Для них практично не існує проблеми

розмежування цих повноважень, тому що вважається правильним і справедливим те розмежування, яке реально склалося. Треті розглядають питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої влади з урахуванням як юридичних, так і, відповідно, соціальних та політологічних факторів. Вони динамічно реагують на будь-які суттєві зміни у фактичному розмежуванні повноважень між цими органами і підводять під них нову правову основу, причому не тільки у формі закону, але й у формі судових прецедентів та актів договірної права [175, с. 122].

Виходячи з Конституції України та законодавства повноваження рад, думається, можна умовно поділити на такі групи: а) організаційні повноваження, що спрямовані на упорядкування функціонування рад та їх виконавчих органів. Зокрема до цих повноважень належить затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому цим Законом; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання тощо; б) повноваження у сфері контролю та координації. До них належать заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; в) повноваження у галузі стримувань і противаг: скасування актів виконавчих органів ради, які не

відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом; г) повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку та зростання ефективності управління на місцях. Це повноваження щодо прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; д) повноваження у сфері формування бюджетів і податків; є) повноваження у сфері управління комунальним майном; ж) повноваження у сфері земельних правовідносин та екологічної безпеки; з) повноваження у сфері містобудування і благоустрою населених пунктів.

Дкається, що у межах цих сфер реалізації повноважень, органам місцевого самоврядування повинні повною мірою бути передано повноваження та надано механізми забезпечення реалізації цих повноважень. Як уже зазначалося вище, у Франції поряд з органами місцевого самоврядування діє і представник Уряду – префект. Так, відповідно до ч. 6 ст. 72 Конституції Франції у територіальних колективах Республіки представник держави, який представляє кожного з членів Уряду, зобов'язаний забезпечити національні інтереси, адміністративний контроль та дотримання законів.

При цьому на рівні комуни Франції його присутність майже знівельована, а до його компетенції належить лише подання Міністру Внутрішніх справ Франції про призупинення діяльності мера у разі порушення ним закону. А ось уже на рівні департаменту префект з'являється як представник уряду, який звітує перед ним про обстановку в департаменті.

У цілому, до повноважень префекта у Франції належать: представлення інтересів держави у департаменті; нагляда за виконанням органами місцевого

самоврядування законів та підзаконних нормативно-правових актів; координація поліції та жандармерії, забезпечення підтримання громадського порядку; прийняття рішень нормативного характеру; адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун, а в разі встановлення незаконності прийнятих рішень – передача їх до суду; розпорядження усіма державними видатками та управління об'єктами державної власності.

Варто зазначити, що відповідно до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» в Україні виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі замість нині діючих місцевих державних адміністрацій та їх голів буде здійснювати префект. Уявляється, що такі зміни сприятимуть розвиткові законодавства в системі місцевого самоврядування та управління, а також побудують таку модель управління на місцях, яка буде відповідати Європейській хартії місцевого самоврядування та висвітленим у ній принципам.

Декрет від 29 квітня 2004 р. врегулював повноваження префектів, організацію і діяльність державних служб у регіонах і департаментах [176]. Префект залишається представником державної влади. Він несе відповідальність за забезпечення громадського порядку, володіючи поліцейськими повноваженнями. Префект є прямим представником Прем'єр-міністра і кожного міністра в департаменті і регіоні. Він реалізує державну політику розвитку і облаштування території на рівні департаменту і регіону. Будучи головою адміністрації префектури, він має апарат і генеральний секретаріат. Таким чином, у Франції діють префект, адміністрація, апарат і генеральний секретаріат, які забезпечують його діяльність.

На нашу думку, звертаючись до досвіду Франції, має сенс внести зміни до Конституції України (а в подальшому і в законодавство) та викласти ст. 118 у такій редакції: «Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти, які є представниками державної влади.

Особливості здійснення виконавчої влади у Києві та Севастополі

визначаються окремими законами. Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект є державним службовцем.

Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України. Діяльність префекта в районах і областях, у Києві та Севастополі забезпечується адміністрацією префекта, апаратом та генеральним секретаріатом».

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Отже, оскільки змінами до Конституції України пропонується діяльність префекта на рівні районів, областей та міст, пропонується наблизити Уряд до жителів територіальних громад шляхом введення посади супрефекта, який, як представник префекта та Уряду, зможе діяти на території районів у містах, селищах і містах. Саме наявність супрефекта сприятиме реалізації інтересів громадян та доведення їх потреб до префекта.

Таким чином, супрефект – це державний представник, якого наділено власними повноваженнями, а також повноваженнями, делегованими префектом, і який забезпечує врахування інтересів жителів районів у містах, сіл та селищ. Супрефект повинен бути пов'язуючим елементом між громадянами, органами місцевого самоврядування та префектом. Супрефект також має свою адміністрацію.

Крім того, інститут супрефектури дозволить уникнути так званих делегованих повноважень та сприятиме чіткому розмежуванню повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих виконавчих органів.

Висновки до розділу 3

Визначено структуру місцевого самоврядування як організацію взаємопов'язаних елементів, які перебувають у відносинах координації та підпорядкування, пов'язані між собою правами та обов'язками, спрямованими на функціонування як єдиної системи.

Зазначено різницю між адміністративно-територіальним поділом Франції на комуни, департаменти та регіони і України – на громади, райони та регіони, виявляється у тому, що у Франції вони є одночасно і адміністративно-територіальними одиницями і територіальними колективами – суб'єктами місцевого самоврядування. В Україні ж суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, яку становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади.

До ознаки територіальної громади можна зарахувати: 1) територіальність – як об'єднання певної групи населення спільністю проживання; 2) інтегративність – приналежність до територіальної громади не тільки громадян, але й іноземців/осіб без громадянства; 3) спільність потреб та інтересів в інтелектуальній, культурній та соціальній сферах; 4) наявність спільного майна, землі та фінансових ресурсів, які використовуються для реалізації цілей і потреб територіальної громади та її окремих членів; 5) здатність формувати представницькі органи для вирішення питань місцевого значення.

З урахуванням законопроекту № 2217а необхідно розрізнити територіальну громаду як суб'єкта місцевого самоврядування – групи жителів адміністративно-територіальної одиниці, якій належить право вирішувати питання місцевого значення самостійно або за допомогою створюваних органів, і громаду як адміністративно-територіальну одиницю.

Повноваження рад можна умовно класифікувати на: а) організаційні повноваження, що спрямовані на упорядкування функціонування рад та їх виконавчих органів. Зокрема, до цих повноважень належить затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради,

затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому цим Законом; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання тощо; б) повноваження у сфері контролю та координації. До них належать заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; в) повноваження у галузі стримувань і противаг: скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом; г) повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку та зростання ефективності управління на місцях. Це повноваження щодо прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід із них; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; д) повноваження у сфері формування бюджетів і податків; є) повноваження у сфері управління комунальним майном; ж) повноваження у сфері земельних правовідносин та екологічної безпеки; з) повноваження у сфері

містобудування і благоустрою населених пунктів.

Разом зі змінами, яких буде внесено до Конституції України на рівні району та регіону, запропоновано створити районні та регіональні ради, замість районних і обласних рад, що буде відповідати досвіду Франції. Таким чином, система місцевого самоврядування буде складатися з: територіальної громади; громадської, районної, регіональної рад; громадського, районного, регіонального голів; виконавчих органів рад; старости; органів самоорганізації населення.

Досягнення належного розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципу поєднання галузевих та функціональних засад управління передбачає два аспекти: по-перше, зміну підходу до визначення компетенції місцевих державних адміністрацій у компетенційних законах, а саме – приведення їх у відповідність до положень Конституції України, яка закріпила основні напрями діяльності місцевих органів переважно на функціональних засадах управління; по-друге, при дотриманні першого положення власне розмежування потребуватиме тільки галузева компетенція державних і самоврядних органів. А та сфера, в якій будуть перетинатися повноваження наведених органів, не буде обширною, а стосуватиметься здійснення державних програм у межах тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, питань у бюджетній сфері тощо

Визначено компетенцію органів місцевого самоврядування як сукупність прав і обов'язків, які становлять повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері управління справами місцевого значення, та які обумовлені їх цілями, завданнями і функціями.

Встановлено, що посада префекта буде сприяти розмежуванню компетенції органів місцевого самоврядування з органами державної влади, представником якої стане префект. Запропоновано створити посаду супрефекта для сприяння наближення потреб територіальної громади до державної влади.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає у поглибленні теоретичних засад організації та функціонування місцевого самоврядування, а також удосконалено правове регулювання місцевого самоврядування в Україні з урахуванням досвіду Французької республіки.

Відповідно до поставленої мети та визначених задач у дисертації зроблено такі висновки.

1. Історія становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні та Франції характеризується спільністю рис початкових періодів (від середньовіччя до формування абсолютної монархії). Водночас, відмінність цих процесів пов'язана із Французькою революцією та подальшим тривалим періодом становлення демократії та реваншистських режимів поряд із тривалим повільним просуванням децентралізації на землях України за часів монархії. У наслідок цього, у Франції початок сталого еволюційного процесу формування місцевого самоврядування у сучасному розумінні пов'язано із періодом Третьої республіки (1870). В Україні ж, зважаючи на тривалий радянський період, за якого самостійність місцевого самоврядування була суто декларативною, цей процес набув реального втілення лише із набуттям незалежності держави.

2. Сформульовано авторське визначення поняття «місцеве самоврядування» як гарантоване державою право територіальної громади, проживаючої у межах організованої території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати рішення шляхом створення відповідних органів та представників, яким населенням делеговано певні повноваження.

3. Встановлено, що принципи місцевого самоврядування в Україні та Франції, незважаючи на відмінності у правовому регулюванні, структурі та суб'єктах, майже співпадають, і їх слід класифікувати на основні та спеціальні.

Зазначено, що принципи місцевого самоврядування – це вихідні засади, закріплені в законодавстві України, що покладені в основу організації та функціонування управління територіальною громадою справами на рівні визначеної території, та що визначають його властивості, риси та ознаки.

4. Зазначено, що незважаючи на подібність систем законодавства України та Франції, в регулюванні місцевого самоврядування існують відмінності. Високому рівню кодифікованості французького законодавства протистає розрізненість великої кількості нормативно-правових та підзаконних нормативно-правових актів в Україні, норми яких, у ряді випадків, є неузгодженими. У зв'язку із цим запропоновано у перспективі розробити та прийняти Кодекс місцевого самоврядування України на кшталт Загального кодексу територіальних колективів Франції, що дасть можливість систематизувати відповідне законодавство та ліквідувати колізії та прогалини чинного законодавства.

5. Усі процеси, які на теперішній час відбуваються у сфері місцевого самоврядування Франції, можна охарактеризувати, як такі, що спрямовані на оптимізацію управління на місцях, скорочення зайвих органів та посадових осіб, а також скорочення витрат із місцевого бюджету. Основними причинами сучасних реформ, які відбуваються у галузі місцевого самоврядування, є наявність великої кількості комун у Франції, значна різниця у численності населення комун та неоднорідність у рівні економічного розвитку. Оптимізація регіонів відображена і нещодавнім утворенням метрополії «Великий Париж», що дозволить великим агломераціям ефективніше використовувати власні ресурси та впливати на розвиток економіки міста. Є підстави вважати, що у подальшому є можливим утворення інших метрополій шляхом об'єднання великих міст із сусідніми комунами. Такий розвиток подій є можливим для більш віддалених міст Франції. Уявляється, що тенденція укрупнення територіальних громад та вирівнювання їхнього кількісного складу є також визначальною рисою реформи децентралізації влади в Україні, і цей досвід заслуговує на увагу з урахуванням національних особливостей.

6. Визначено структуру місцевого самоврядування як організацію взаємопов'язаних елементів, які перебувають у відносинах координації та підпорядкування, пов'язані між собою правами та обов'язками, спрямованими на його функціонування як єдиної системи. Елементами структури місцевого самоврядування є суб'єкти місцевого самоврядування, для яких характерною є прив'язка до територіальної громади у межах певної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому, законодавство Франції визнає територіальним колективом як самоврядні децентралізовані адміністративно-територіальні одиниці, так і територіальні утворення, в яких самоврядування відсутнє. В Україні аналогом останніх можуть стати такі адміністративно-територіальні утворення, як області.

7. Запропоновано розмежувати повноваження місцевих рад як органів місцевого самоврядування на такі групи: організаційні повноваження, що спрямовані на упорядкування функціонування рад та їх виконавчих органів; повноваження у сфері контролю та координації; повноваження щодо стримувань і противаг (відміна актів органів місцевого самоврядування); повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку та зростання ефективності управління на місцях; повноваження у сфері формування бюджетів і податків; повноваження у сфері управління комунальним майном; повноваження у сфері земельних правовідносин та екологічної безпеки; повноваження у сфері містобудування і благоустрою населених пунктів.

8. Зазначено, що досягнення належного розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципу поєднання галузевих та функціональних засад управління передбачає два аспекти: по-перше, зміну підходу до визначення компетенції місцевих державних адміністрацій у компетенційних законах, а саме приведення їх у відповідність до положень Конституції України, яка закріпила основні напрями діяльності місцевих органів переважно на функціональних засадах управління; по-друге, при дотриманні першого положення власне розмежування

потребуватиме тільки галузева компетенція державних і самоврядних органів. А та сфера, в якій будуть перетинатися повноваження наведених органів, не буде обширною, а стосуватиметься здійснення державних програм у межах тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, питань у бюджетній сфері тощо.

9. Запропоновано створити громадські, районні і регіональні ради, замість міських, районних і обласних рад, що буде відповідати досвіду Франції. Визначено компетенцію органів місцевого самоврядування як сукупність прав і обов'язків, які становлять повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері управління справами місцевого значення, та які обумовлені їх цілями, завданнями і функціями.

10. Встановлено, що оскільки майбутніми змінами до Конституції України пропонується діяльність префекта на рівні районів, областей та міст, запропоновано наблизити Уряд до жителів територіальних громад шляхом введення посади супрефекта, який, як представник префекта та Уряду, зможе діяти на території районів у містах і селищах і селах. Його наявність сприятиме реалізації інтересів громадян та доведенню їх потреб до префекта. Супрефект – це державний представник, якого наділено власними повноваженнями, а також повноваженнями, делегованими префектом, і який забезпечує врахування інтересів жителів районів у містах, селах та селищах. Супрефект має бути пов'язуючим елементом між населенням, органами місцевого самоврядування та префектом. Супрефект також має свою адміністрацію. Інститут супрефектури дозволить уникнути так званих делегованих повноважень та сприятиме чіткому розмежуванню повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих виконавчих органів.

11. Запропоновано:

а) внести зміни до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та визначити, що «місцеве самоврядування – це гарантоване державою право територіальної громади, проживаючої у межах організованої території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати

рішення шляхом створення відповідних органів та представників, яким населенням делеговано певні повноваження»;

б) статтю 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» викласти у такій редакції: «Система місцевого самоврядування містить: територіальну громаду; громадську, районну, регіональну раду; громадського, районного, регіонального голову; виконавчі органи рад; старосту; органи самоорганізації населення».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ольтециан И. История Франции: провинции и города / И. Ольтециан // История (Первое сент.). – 2002. – № 18–20. – С. 1–8.
2. Хрестоматия по истории Средних веков / под ред. Н.П. Грацианского и С.Д. Сказкина : в 3 т. – М., 1949. – Т. 1. – 206 с.
3. Погорілко В.Ф. Місцеве самоврядування / В.Ф. Погорілко, О.В. Батанов // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. – Т. 3. – К. 2001. – 356 с.
4. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление : учебник / Н.И. Глазунова. – М. : Велби : Проспект, 2006. – 465 с.
5. Всеобщая история государства и права / под ред. проф. К.И. Батыра. – М., 2001. – 456 с.
6. Fraiss M. L'evolution dynamique des organisation publiques. Paris, 1987. – 134 p.
7. Benoit F.-P. Encyclopedie des collectivites locales. Paris : Dalloz, 1990. – 120 p.
8. Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. – М., 2004. – 415 с.
9. Burdeau F. Libertés, libertés locales chéries. Paris : Cujas, 1983. – 189 p.
10. Копиленко М.Л. Місцеве самоврядування в УНР: теоретична модель і практика державного будівництва / М.Л. Копиленко, О.Л. Копитенко // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 17–27.
11. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 59–65.
12. Гошко Т.Д. Магдебурзьке право Центрально-Східної Європи XIII–XVIII ст. в українській та польській історіографії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.06 / Т.Д. Гошко. – К., 1999. – 19 с.
13. Renan Le Mestre. Droit des collectivités territoriales / Le Mestre Renan. Paris, 2004. – 136 p.

14. Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 251 с.
15. Документы истории Великой французской революции. – Т. 1. М., 1990 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://istmat.info/files/uploads/27370/revolution-francaise_doc_1990_v1.pdf
16. Галанза П.Н. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII - XIX вв. : Англия, США, Франция, Италия, Германия / П.Н. Галанза, Н.Н. Блохин. – М. : Госюриздат, 1957. – 587 с. – (Сб. документов).
17. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : в 2 т. / отв. ред. Н.А. Крашенникова. – Т. 2. – М., 2003. – 720 с.
18. Chevallier J. Le service public / Chevallier J. – Paris, 2001. – 121 p.
19. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства / В.Г. Графский. – М., 2000. – 752 с.
20. Ponteil F. Histoire des institutions francaises de 1814 a 1870 / Ponteil F. – Paris, 1967. – 89 p. Bastid P. Les institutions politiques de lamonarchie parlementaire francais (1814-1848). Paris, 1954. – 213 p.
21. Онішук М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. Онішук, В. Кампо. – К., 1998. – 365 с.
22. Конституциирование Третьей Республики во Франции : дисс. ... к.ю.н. Спб.: Санкт-Петербургский государственный университет, 1999 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dslib.net/teoria-prava/konstituirovanie-tretej-respubliki-vo-francii.html>
23. Антюхина-Московченко В.И. Третья республика во Франции 1870-1918 / В.И. Антюхина-Московченко. – М. : Мысль, 1986. – 231 с.
24. Turpin D. Droit constitutionnel / Turpin D. – Paris, 1992. – 386 p.
25. Bonnard M. Les constitutions et les principales lois politiques de la France / Bonnard M. – Paris, 1952. – 288 p.
26. Barale S. La Constitution de la Quatrieme Republique / Barale S. – Paris: Dalloz, 1962. – 78 p.

27. Глебов В. Государственный строй Франции / В. Глебов. – М. : Изд-во Юрид. Л-ра, 1958. – 181 с.
28. Goguel F. Le regime politiques francais / Goguel F. – Paris, 1955. – 101 p.
29. Gulbert P. Le controle de la gestion dans les organisations publiques / Gulbert P. – Paris, 1980. – 72 p.
30. Goguel F. Le regime politiques francais / Goguel F. – Paris, 1955. – 123 p.
31. Доменак Ж. Территориальные коллективы Франции : учеб. пособ. для вузов / Ж. Доменак. – Нижний Новгород : НГУ, 1999. – 162 с.
32. Avril P. La V Republique. Histoire politique et constitutionnelle / Avril P. – Paris, 1987. – 189 p.
33. Bernard P. Le prefet de la Republique. Le chene et l'olivier. Paris: Economica, 1992. – p. 20-27.
34. Dreyfus F. Les institutions politiques et administratives de la France. 2-e ed. / Dreyfus F. – Paris, 1987. – 208 p.
35. Maus D. Les institutions politiques francaise / Maus D. – Paris, 1990. – 104 p.
36. Михайленко П. Державна варта МВС Української держави / П. Михайленко, Е. Кісілюк // Міліція України. – 2003. – № 3. – С. 22 –27.
37. Копиленко М. Л. Місцеве самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави / М.Л. Копиленко, О.Л. Копиленко // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 28 –33.
38. Копиленко М.Л. Місцеве самоврядування в УНР: теоретична модель і практика державного будівництва / М. Л. Копиленко, О.Л. Копиленко // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 17 –27.
39. Корнієнко М. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні / М. Корнієнко, М. Теплюк, З. Гладун [та ін.]. – Ужгород, 1997. – С. 28 –32.
40. Одинцова А. Территориальное управление во Франции / А. Одинцова // Вопросы экономики. – 1991. – № 5. – С. 63–95.

41. Giscard d'Estaing A. La gestion publique / Giscard d'Estaing A. –Paris : PUF,1991. – 145 p.
42. Институты самоуправления: Историко-правовое исследование / В.Т. Графский, Н.Н. Ефимова, В.И. Карпец и др. – М., 2005. – 185 с.
43. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии / А. Крусян // Юридический вестник. – 1998. – № 1. – С. 84 –87.
44. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48 –54
45. Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления / Ю.А. Тихомиров // Вопросы философии. – 1981. – № 8.
46. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 194 с.
47. Цвик М.В. Теорія соціалістической демократии (государственно-правовые аспекты) / М.В. Цвик. – К. : Вища школа, 1986.
48. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук. – Х, 2004. – 214 с.
49. Мушкин А.Е. Государство и право – исторические разновидности органов и норм управления обществом /А.Е. Мушкин. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1969. – 200 с.
50. Григорян Л.А. Народовластие в СССР / Л.А. Григорян. – М. : Юрид. лит., 1972. – 296 с.
51. Local Government Act/ 1992 // Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах / под ред. проф. А.С. Прудникова. – М. : Юнити, 2007.
52. Кириченко С.О. Співвідношення соціальної правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12..00.01 / С.О. Кириченко. – К., 2001. – 20 с.

53. Муніципальне право України / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
54. Токвиль А. Демократія в Америці. / А. Толвиль [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.civisbook.ru/files/File/Tokville_Democracy_1.pdf
55. Ильин И.А. Теория права и государства / под ред. В.А. Томсинова. – М. : Зерцало, 2003. – 400 с.
56. Всесвітня декларація місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?...
57. Європейська хартія місцевого самоврядування / ратифікована Законом України від 15 лип. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
58. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
59. La Constitution de la Republic Francais [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.assemblée-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>
60. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/533-12>
61. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Підручник для студентів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.tigp.ucoz.ua/Rocobiya/Dergbud_2011.pdf
62. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблеми співвідношення / Г. Чапала // Право України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/User/Downloads/FP_index.htm_2012_4_166.pdf
63. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємодії детермінації / В. Сенчук // Юридична Україна. – 2009. – № 6(78). – С. 17–23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/Yurukr/2009_6.pdf
64. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і

порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. // Наталія Василівна Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.twirpx.com/file/814952/>

65. Сидорчук Л.А. Місцеве самоврядування у сфері забезпечення правопорядку: (національний та міжнародний досвід) : монографія / Л.А. Сидорчук / за заг. ред. О.М. Бандурки. – К., КИМУ, 2009. – 220 с.

66. Бутко І.П. Кілька слів замість передмови / І.П. Бутко // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 3–7.

67. Кампо В.І. Конституційні засади комунального права України / В.І. Кампо // Місцеве самоврядування в Україні : історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 72–74.

68. Местное самоуправление в зарубежных странах. Информационный обзор / под общей ред. Н. П. Медведева, А. И. Ракитова. – М., 1994.

69. Свиридова Т. Местное (земское) самоуправление в XIX веке в России и Западной Европе / Т. Свиридова // Муниципальное право. – 2001. – № 5. – С. 55–59.

70. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний та порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н.В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.

71. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. – К. : гол. ред. УРЕ, 1974. – 776 с.

72. Толковый словарь живого великорусского языка. – Т. 3. / В.И. Даль. – М. : Изд-во иностр. и нац. слов., 1955. – 699 с.

73. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – Саратов, 2001. – 416 с.

74. Общая теория права. Курс лекций / под общ. ред. Бабаева В.К. – Нижний Новгород : Изд-во Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. – 544 с.

75. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : хрестоматія : учеб. пособ. – М., 1998. – 944 с.

76. А.М. Колодій, стаття Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація / А.М. Колодій // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Almpr/2012_3/01_008.pdf
77. Смирнов О.В. Соотношение норм и принципов в советском праве / О.В. Смирнов // Советское государство и право. – 1977. – № 2. – С. 11–18.
78. Пашков А.С. Основные принципы советского трудового права / А.С. Пашков, О.В. Смирнов // Вестник Ленинград. у-та. Экономика, философия, право. – Вып. 4. – 1971. – № 23. – С. 109–115.
79. Шейндлин Б.В. Сущность советского права / Шейндлин Б.В. – М. : МГУ, 1959. – 139 с.
80. Алексеев С.С. Проблемы теории права : курс лекций в 2-х т. / С.С. Алексеев. – Свердловск : Свердловский юрид. ин-т, 1972. – Т. 1.
81. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы / Л.С. Явич. – М. : Юрид. лит., 1978. – 281 с.
82. Лаврів О.Я. Система принципів трудового права України : дис. канд. : 12.00.05 / Лаврів О.Я.. – Харків, 2007. – 211 с.
83. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. внз / за ред. С.Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
84. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации : дисс. доктора юрид. наук / В.А. Баранчиков. – М. : Московская государственная юридическая академия, 2005. – 351 с.
85. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования : учеб. пособ. / Акад. Правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН ; под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. – М., 1998. – 216 с.
86. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний та порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н.В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.

87. Таболин В.В. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в крупных городах и урбанизированных районах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» / В.В. Таболин. – М., Академия управления МВД России, 1999. – 32 с.

88. Фадеев В.І. Принципи організації місцевого самоврядування / В.І. Фадеев, О.Є. Кутафін : зб. наук. праць Української Академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип 2. – 4 ч. – Ч. 1.

89. Коваленко А.А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні / А.А. Коваленко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 461 с.

90. Шеремет К.Ф. Проблемы теории государственного права: учеб. для студ. высш. учебн. завед. / К.Ф. Шеремет, Б.Н. Габричидзе. – М. : Юрид. Лит., 1969. – 197 с.

91. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

92. Вопленко Н.Н. Источники и формы права: учеб. пособ. / Н.Н. Вопленко. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2004. – 102 с.

93. Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – 570 с.

94. Комаров С.А. Общая теория права и государства : курс лекцій / С.А. Комаров. – М. : Манускрипт, 1996. – 312 с.

95. Теория государства и права : курс лекцій / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – 672 с.

96. Гегель Г. Введение к «Философии права» / Г.Гегель // Гегель Г. Сочинения. – М., 1935. – Т. VIII. – 345 с.

97. Шебанов А.Ф. Форма советского права / Шебанов А.Ф. – М. : Юрид. лит., 1968. – 215 с.

98. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид ; пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. – М. : Прогресс, 1988. – 496 с.

99. Code général des collectivités territoriales [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>

100. Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id>

101. Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000787241>

102. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624>

103. Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030361485&categorieLien=id>

104. Loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027466376&categorieLien=id>

105. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

106. Loi № 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000357195>

107. Loi d'orientation № 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>

108. Loi d'orientation № 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>

109. Местное управление и самоуправление во Франции. Законодательство зарубежных стран. Обзорная информация. – Вып. 220. М. : НИИ Советского законодательства, 1985.

110. Burdeau F. Libertés, libertés locales chéries. – Paris : Cujas, 1983. – 128 p.

111. Bodineau P., Verpeaux M. Histoire de la décentralisation // PUF, Que sais-je ? – № 2741. – 1993.

112. Loi № 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000500000>

113. Luchaire F. Luchaire Y. Le droit de la décentralisation. – Paris : PUF, 1997.

114. Greffe X. Décentraliser pour l'emploi. – Paris : Economica, 1996. – P. 55-64.

115. Verpeaux M. Les collectivités territoriales en France. – Paris, 2004. – P. 14-17.

116. Chauvin F. Le retour au pays. Réflexion sur le titre 2 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, Mél. Peiser, PU Grenoble, 1995. – 124 p.

117. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298>

118. Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460>

119. Лопатина С.Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект / С.Н. Лопатин // Известия вузов. Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 41–51.

120. Калиновська Т.О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Т.О. Калиновська. – К., Націон. акад. внутр. справ, 2011. – 20 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.sumdu.edu.ua>

121. Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юрид. лит., 1994. – 136 с.

122. Алтуніна О.М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Алтуніна. – Харківський національний університет внутрішніх справ, 2009. – 20 с.

123. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : Юристъ, 1997. – 428 с.

124. Костюков А.Н. Муниципально-правовые отношения/ А.Н. Костюков, С.Г. Копысова. – Омск : ОмГУ, 2001. – 207 с.

125. Ордина О.Н. Нормативные правовые акты местного самоуправления как источники административного права России / О.Н. Ордина // Современное право. – 2009. – № 4. – С. 43–45.

126. Loi № 79-587 du 11 juillet 1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000518372>

127. La garde [Текст з екрану][Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ville-lagarde.fr>

128. Плющ Р.М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект : монографія. – Херсон. : Вид-во ВАТ Херсон. міська друк., 2006. – 396 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1780/Plush.pdf>

129. Schmidt V. Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. – 384 p.

130. Silverstein G. Imbalance of Powers. Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy. - Oxford: Oxford U.P., 1997. – 276 p.

131. Гіденс Е. Соціологія. - К.: Основи, 1999. – 726 с.

132. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / ред. Б.А. Страшун. – М. : БЕК, 1995. – Т. 1–2. – 778 с.

133. Конституционное право зарубежных стран / ред. М.В. Баглай, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтин. – М. : Норма-Инфра-М, 1999. – 832 с.

134. Fayol H. General and Industrial Management. Pitman. – London. 1949. – 467 p.

135. Ржевский В.А. Территориальная организация Советского государства / В.А. Ржевский. – Саратов : Поволжское книжное издательство, 1966. – 180 с.

136. Чиркни В.Е. Конституционное прапо зарубежных стран : учеб. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legalportal.am/download/library/p16shso0tt1u4bb43l20gp3e3o3.pdf>

137. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

138. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух: новий етап розвитку : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (м. Бердянськ, 6–8 верес. 2001 р.,). – К. : Логос, 2002. – С. 368–371.

139. Мороз О.Ю. Територіальна громада: сутність становлення та сучасні українські реалії / О.Ю. Мороз // Демократ. врядування: електрон. наук. фах.

видання. – 2008. – Вип. 2 [Електронний документ] – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/DeVr/2008_2/fail/Moroz.pdf

140. Патнэм Р. Процвітаюча ком'юніти, соціальний капітал і громадська життя / Р. Патнэм // МЭМО. – 1995. – № 4. – С. 76–84.

141. Наврузов Ю. Категорія «громада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування / Ю. Наврузов // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентів України. – К., 2000. – Вип. 1. – С. 276–277.

142. Мелехіна І.І. Местное сообщество : Теоретико-правовий аналіз : автореф. дис. на соискание научной степени канд. юрид. наук. – Краснодар, 2003. – 20 с.

143. La reforme territoriale: ambition et défaut de perspective. Marcou G. // Revue française de droit administratif. – 2010. – № 2.

144. Loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-22-decembre-1789-.pdf>

145. Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id>

146. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

147. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 304 с.

148. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Шаповал В.Д. – Київський Національний університет внутрішніх справ. – К., 2009. – 220 с.

149. Кольцова Д.В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / Д.В. Кольцова. – Донецьк, 2007. – 20 с.

150. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Н.В. Мішина. – Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». – О., 2010. – 36 с.

151. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>

152. Посібник з розвитку громад : практ. порадник / авт. кол. : Л.О. Єльчева, І.М. Ібрагімова [та ін.]. – К. : [б.в.], 2007. – 458 с.

153. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

154. Юридическая энциклопедия : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. – К. : «Укр.енцикл.», 2001. – Т. 3 : К-М. – 2001. – 792 с.

155. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

156. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность / отв. ред. В.К. Райхекр. – М.; Л.: Издательство АН СССР, 1948. – 839 с.

157. Административное право Украины : учеб. / под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.

158. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г.В. Атаманчук. – М. : Изд-во «Омега-Л», 2004. – 282 с.

159. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

160. Міцкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Госюриздат, 1962. – 213 с.
161. Власов В.А., Советское административное право / В.А. Власов, С.С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1959. – 535 с.
162. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М. : Юрид. лит., 1972. – 210 с.
163. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1979. – 150 с.
164. Про концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 98.
165. Постовой Н.В. Муниципальное право России / Н.В. Постовой. – М. : Новый Юрист, 2008. – 345 с.
166. Кравченко В.В. Етапи розвитку місцевого самоврядування : навч. посіб. / В.В. Кравченко. – К. : Арарат-Центр, 2000. – 260 с.
167. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / А.Р. Крусян. – Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». – О., 1999. – 18 с.
168. Положення про Координаційну Раду з питань місцевого самоврядування : Указ Президента України від 13 травня 1997 р. // Уряд. кур'єр. – 1997. – 15 трав.
169. Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку : Указ Президента України від 26 квіт. 2005 р. № 706 // Урядовий кур'єр. – 29.04.2005. – № 80.
170. Кравченко В.В. Розмежування повноважень – за чіткими критеріями / В.В. Кравченко // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3–4 (5).
171. Бабінова О.О. Делегування повноважень органів державного управління на територіальний рівень / О.О. Бабінова // Регіони. – 1998. – № 1.

172. Фомина Г.Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления / Г.Г. Фомина. – М. : Университетское сообщество, 2000. – 195 с.

173. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 4. – С. 12–17.

174. Кобилянський М.Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.Г. Кобилянський. – К., 2014. – 210 с.

175. Кампо В. Політико-правові проблеми розмежування повноважень в українській системі органів місцевої влади / В. Кампо // Збірник матеріалів Координаційно-методологічної наради «Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики» та виїзного засідання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (м. Гаспра-Ялта, 9–13 квіт. 2001 р.). – К. : Логос, 2001. – С. 121–125.

176. Décret № 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000249712&categorieLien=id>