

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

БАТРАКОВА ДАР'Я СЕРГІЇВНА

УДК342.9.07

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

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

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ Міністерства
внутрішніх справ України.

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор
КУЗЬМЕНКО Оксана Володимирівна,
Національна академія внутрішніх справ
України, начальник кафедри
адміністративного права і процесу

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
ЯРМАКІ Христофор Петрович,

Одеський державний університет
внутрішніх справ університет, професор
кафедри адміністративного права і
процесу;

кандидат юридичних наук, доцент
КОЖУРА Людмила Олександрівна,
Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана, доцент
кафедри теорії та історії держави і права

Захист відбудеться 25 березня 2017 р. о 12.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 22 лютого 2017 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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 імplementовано 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 напрямами 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 «місцеве 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», «місцеве управління», «муніципальне управління» і «місцеве 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.

Структура роботи. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 201 сторінка, із них основного тексту – 185 сторінок, список використаних джерел містить 176 найменувань і розташований на 16 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, ступінь її наукової розробленості, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, задачі, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано його методологію та емпіричну базу, розкрито наукову новизну і практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації, визначено структуру та обсяг роботи.

Розділ перший «Загальнотеоретичні положення адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції» складається з трьох підрозділів і присвячений історичному розвитку місцевого самоврядування в Україні та Франції, дослідженню правової природи та мети місцевого самоврядування, а також принципам організації і функціонування місцевого самоврядування.

У **підрозділі 1.1. «Історичний аспект адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції»** здійснено аналіз спільних та відмінних рис історичних умов становлення і розвитку адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування України і Франції. Встановлено, що первинні періоди зародження державності обох країн характеризуються спільністю загальних тенденцій самоврядності. Доба Середньовіччя пов'язана з виникненням перших осередків місцевого самоврядування: у Франції – комуни, жителі якої наділялися певними правами), а в Україні – громади міст, в яких збиралися міські віче, а також обирався війт для розгляду поточних питань.

Період подолання феодалної роздробленості та посилення централізації влади монарха слід вважати загальноєвропейською тенденцією, яка прослідковується, у тому числі, у Франції (станово-представницька монархія, 1302–1614 рр.) та в Україні (становлення Князівства Литовського – 1236 р. – середина XV ст.). Цей період характеризується різноманіттю статусів та способів функціонування і взаємодії органів центральної і місцевої влади та протиборством двох різноспрямованих 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; в Україні такі дуальні тенденції відбивалися у поєднанні інституту юридики (міська територія, що разом з громадянами контролювалася феодалним 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 (1648–1764 рр.).

Період абсолютної монархії у Франції характеризується централізацією влади і 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.

Акцентовано увагу на характеристиці етапів наступного періоду у Франції: 1) Французька революція (1789–1799 рр.) – вплинула на розвиток місцевого самоврядування пануванням тенденцій децентралізації, раціоналізацією адміністративно-територіального поділу країни та збільшенням повноважень органів місцевого управління; 2) Перша імперія (1799–1814 рр.) – відзначилася максимальною централізацією місцевого управління; 3) Липнева монархія (1830–1848 рр.) – повернуто елементи децентралізації, що пом'якшували наполеонівську систему; 4) Друга республіка (1848–1852 рр.) – впорядковано органи державної та муніципальної влади адміністративно-територіальних одиниць: у кожному окрузі діє супрефект, у кожному кантоні – кантональна рада, у кожній комуні – управління, що складаються з мера, його помічників і муніципальної ради; 5) Друга імперія (1852–1870 рр.) – відзначилася централізацією управління через призначення мерів урядом. В Україні у цей період: створюються нові органи місцевого самоврядування – міські думи, сільське товариство; відбувається спроба імператора Павла I поновити раніше існуючий устрій в Україні, але відродити Магдебурзьке право не вдалося; здійснюється земська реформа 1864 р., яка сприяла збільшенню міських доходів, а уряд отримав можливість перекласти на самоврядування значну частину витрат.

Наступний історичний розвиток двох країн демонструє більше відмінних рис: у Франції яскраво виокремлюється період Паризької Комуні (1789–1894 рр.) – відбулися значні зміни в системі місцевого самоврядування. В Україні на окрему увагу заслуговує період існування УНР (1917–1921р.) – конституційний лад України мав базуватися на засадах децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування, організаційної самостійності місцевого самоврядування.

Остаточне утвердження місцевого самоврядування у Франції та його послідовний еволюційний розвиток охоплює тривалий період із Третьої

республіки і до сьогодні: Третьою республікою (1870–1940 рр.) започатковано віднаходження рівноваги між єдиною державою і політичним представництвом місцевого населення; режим Віші (1940–1944 рр.), Четверта республіка (1944–1958 рр.) та П'ята республіка (1958 р. – до т.ч.). відзначаються проведенням низки реформ, спрямованих на підвищення ефективності економічного планування, здійснення регіональних соціально-економічних програм, підвищення рівня самостійності громад у прийнятті рішень.

В Україні слід виокремити: 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.

У *підрозділі 1.2. «Поняття та мета місцевого самоврядування України та Франції як об'єкта адміністративно-правового регулювання»* досліджено доктринальні та нормативно-правові підходи щодо визначення поняття «місцеве самоврядування». Визначено та розмежовано авторські дефініції: «самоврядування», «місцеве управління», «муніципальне управління» та «місцеве самоуправління».

Охарактеризовано ознаки, притаманні інституту місцевого самоврядування, до яких належать: управління справами територіальної громади, виходячи з людиноцентристської ідеології; відособленість від держави; публічно-правова природа органів та посадових осіб територіальної громади; виборність органів місцевого самоврядування та їх незалежність від органів державної влади; наявність самостійної фінансової бази для вирішення питань місцевого значення.

Обґрунтовано, 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. Проаналізовано адміністративні нормативно-правові акти Франції, на основі яких запропоновано розуміння місцевого самоврядування у Франції як права населення у межах територіальних колективів (комун, департаментів, регіонів, територій з особливим статусом та заморських територій) вирішувати питання та приймати рішення місцевого значення. Встановлено доцільність використання зазначеного підходу до визначення місцевого самоврядування і в українських реаліях.

Акцентовано увагу на тому, що саме мета місцевого самоврядування потребує переосмислення значення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування для того, щоб передати їх (якщо не повністю, то частковою) у власні повноваження органів місцевого самоврядування.

Запропоновано до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» внести зміни 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.

У *підрозділі 1.3. «Принципи місцевого самоврядування України та Франції»* досліджено наукові визначення принципів, на підставі яких під принципами місцевого самоврядування запропоновано 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.

Класифіковано принципи 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.

Охарактеризовано спеціальні принципи місцевого самоврядування, до яких належать: виборність органів місцевого самоврядування; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність територіальних громад та його 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.

Виокремлено та охарактеризовано особливості правового регулювання та реалізації принципів місцевого самоврядування Франції: 1) загальних (законодавче закріплення правового статусу територіальних колективів, принцип субсидіарності, принцип виборності представницьких органів, принцип автономії, принцип фінансової автономії і наявність системи контролю місцевого самоврядування); 2) спеціальних (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 другий «Правові основи організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні та Франції» присвячений дослідженню нормативно-правових актів, які регулюють відносини у галузі місцевого самоврядування, та безпосередньо актів органів місцевого самоврядування.

У *підрозділі 2.1. «Джерела адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування України та Франції»* визначено, що, на відміну від Франції, де діє Загальний кодекс територіальних колективів, в Україні на теперішній час не здійснено кодифікацію законодавства у сфері місцевого самоврядування. Акцентовано увагу на особливостях системи законодавства

Франції, яка охоплює Конституцію Франції, Загальний кодекс територіальних колективів та закони, які поділяються на: конституційні, органічні та звичайні. 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 самоврядування.

Зазначено, що 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.

У підрозділі 2.2. «Акти органів місцевого самоврядування України та Франції» проаналізовано підходи щодо розуміння актів органів місцевого самоврядування та наведено їх ознаки, до яких належать: а) встановлення, зміна або скасування правил поведінки, обов'язкових для жителів певної території; б) прийняття суб'єктами нормотворчості у межах їхньої компетенції; в) управлінська процедура розробки, прийняття та введення їх у дію.

На підставі ознак акту місцевого самоврядування запропоновано визначити його 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 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 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.

Акцентовано увагу на тому, що акти органів місцевого самоврядування у Франції перевіряються префектом у рамках забезпечення ним функції контролю і нагляду за місцевим самоврядуванням. Ця процедура полягає у тому, що акти органів місцевого самоврядування, окрім їх опублікування та підписання, можуть бути перевірені префектом на відповідність нормативно-правовим положенням. Якщо під час вивчення акта органу місцевого самоврядування префект доходить висновку, що цей акт не узгоджується з положеннями законодавства, він 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. Акти, щодо яких передбачено обов'язкову перевірку префектом, класифіковано на: а) обговорення муніципальної ради або рішення, прийняті делегацією муніципальної ради (окрім обговорення, які стосуються тарифів за використання доріг, парковок, введення в експлуатацію, відновлення чи 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 в усіх 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 про

перевірку бухгалтерії, прийняті мером. Зазначено, що інші акти також можуть підлягати перевірці префектом.

Розділ третій «Адміністративно-правове регулювання організації діяльності місцевого самоврядування в Україні та Франції» складається з двох підрозділів, в яких визначено структуру місцевого самоврядування в Україні та Франції, суб'єкти місцевого самоврядування та питання розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.1. «Структура та суб'єкти місцевого самоврядування в Україні та Франції» досліджено структуру місцевого самоврядування в Україні та Франції. Встановлено, що структура місцевого самоврядування у Франції складається з елементів – суб'єктів місцевого самоврядування (комуни, департаменти, регіони). У Франції виокремлюють територіальні колективи, тобто самоврядні одиниці, які є одночасно адміністративно-територіальними одиницями держави і децентралізованими територіальними колективами, і територіальні утворення, в яких місцеве самоврядування відсутнє (кантони та округи).

Доведено, що структура місцевого самоврядування обумовлює те, що всі територіальні колективи є взаємонезалежними юридично та підконтрольними тільки державі. Жоден із них не може давати вказівок іншому. Але у певних випадках один із територіальних колективів (суб'єктів місцевого самоврядування) або одне з об'єднань може взяти на себе координацію діяльності інших суб'єктів для досягнення встановлених цілей.

Визначено різницю між адміністративно-територіальним поділом Франції на комуни, департаменти та регіони і України (у майбутньому) – на громади, райони та регіони, яка має прояв 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.

Досліджено територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Визначено, що ознаками територіальної громади є її територіальність, інтегративність, спільність потреб та інтересів в інтелектуальній, культурній та соціальній сферах, наявність спільного майна, землі та фінансових ресурсів, які використовуються для реалізації цілей і потреб територіальної громади та її окремих членів; здатність формувати представницькі органи для вирішення питань місцевого значення. При цьому необхідно розрізняти громаду як суб'єкта місцевого самоврядування – групи жителів адміністративно-територіальної одиниці, якій належить право вирішувати питання місцевого значення самостійно або за допомогою створюваних органів (територіальна громада), і як майбутню адміністративно-територіальну одиницю (громада).

У підрозділі 3.2. «Підходи щодо розмежування компетенцій органів місцевого самоврядування і органів державної влади в Україні та Франції» досліджено поняття компетенції органів місцевого самоврядування, яка є

системою прав і обов'язків, що становлять повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері управління справами місцевого значення, та що обумовлені їх цілями, завданнями та функціями.

Запропоновано класифікувати повноваження рад як органів місцевого самоврядування в Україні на: а) організаційні повноваження, що спрямовані на упорядкування функціонування рад та їх виконавчих органів (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 тощо); б) повноваження у сфері контролю та координації (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 або законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень); г) повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку та зростання ефективності управління на місцях (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; повноваження у сфері управління комунальним майном; ж) повноваження у сфері земельних правовідносин та екологічної безпеки; з) повноваження у сфері містобудування і благоустрою населених пунктів.

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 діє принцип вільного самоуправління при наданні адміністративно-територіальним утворенням певних повноважень. Відбувається ослаблення державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування та вихід на перший план відносин партнерства і взаємодії. Доведено, що посада префекта у Франції сприяє розмежуванню компетенції органів місцевого самоврядування з органами державної влади, представником якої є префект. Зазначено, що відповідно до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» запровадження посади префекта в районах і областях, у м. Києві та Севастополі Україні замість нині діючих місцевих

державних адміністрацій та їх голів сприятиме розвитку такої моделі управління на місцях, яка відповідатиме Європейській хартії місцевого самоврядування та висвітленим у ній принципам.

Запропоновано створити посаду супрефекта для сприяння наближенню 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 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 ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у фахових періодичних виданнях:

1. Батракова-Кучер Д.С. Генезис органів місцевого самоуправління Франції / Д.С. Батракова-Кучер // *Legea și viața*. – 2013. – № 11–2. – С. 28–31.
2. Батракова-Кучер Д.С. Порівняльний аналіз історичного розвитку адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування Франції та України / Д.С. Батракова-Кучер // *Вісник Запорізького національного університету*. – 2013. – № 3. – С. 58–63.
3. Батракова Д.С. Доктринальні й законодавчі підходи до видів принципів місцевого самоврядування / Д.С. Батракова // *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. – 2014. – Вип. 5-2. – Т 3. – С. 23–25.
4. Батракова Д.С. Категорія «місцевого самоврядування»: підходи до визначення / Д.С. Батракова // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. – 2015. – № 17. – Т 1. – С. 150–153.
5. Батракова Д.С. Поняття та принципи місцевого самоврядування у Франції / Д.С. Батракова // *Порівняльне-аналітичне право*. – 2016. – № 1.
6. Батракова Д.С. Административно-правовое регулирование территориальных коллективов во Франции / Д.С. Батракова // *Legea și viața*. – 2016. – № 5. – С. 5–9.
7. Батракова Д.С. Визначення компетенції місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування: проблеми співвідношення / Д.С. Батракова // *Юридичний вісник : зб. наук. праць*. – 2016. – № 1. – С. 17–22.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

1. Батракова-Кучер Д.С. Періодизація місцевого самоврядування у Франції / Д.С. Батракова-Кучер // *Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* – Х., 2013. – С. 42–45.
2. Батракова Д.С. Співвідношення понять «самоврядування», «управління» та «самоуправління» в місцевому самоврядуванні / Д.С. Батракова // *Нові вектори розвитку демократії та інститутів держави і права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* – К., 2015. – С. 61–64.
3. Батракова Д.С. Місцеве самоврядування у Франції / Д.С. Батракова // *Особливості розвитку законодавства України у контексті Євроінтеграційних процесів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* – Дніпропетровськ, 2015. – С. 13–17.
4. Батракова Д.С. Загальні та спеціальні принципи місцевого самоврядування / Д.С. Батракова // *Право, суспільство і держава: форми взаємодії : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* – К., 2016). – С. 27–29.

5. Батракова Д.С. Правова природа актів місцевого самоврядування / Д.С. Батракова // Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. – Х., 2016. – С. 147-149.

АНОТАЦІЯ

Батракова Д.С. Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України та Франції. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний Університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2017.

Дисертація присвячена компаративному дослідженню адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції, а також виявленню прогалин його адміністративно-правового регулювання та обґрунтування пропозицій щодо внесення змін до законодавства.

Досліджено становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні та Франції та виокремлено відповідні історичні періоди з наведенням їх характеристики. Досліджено правову природу та удосконалено розуміння місцевого самоврядування, його ознаки та принципи, а також здійснено розмежування із суміжними категоріями.

Виокремлено види актів місцевого самоврядування відповідно до характеру правовідносин, які вони регулюють. Розкрито зміст на надано характеристику актам органів місцевого самоврядування та їх особливостям.

Охарактеризовано та визначено структуру місцевого самоврядування та систему суб'єктів місцевого самоврядування, здійснено розмежування їх повноважень та наголошено на способах усунення конфліктів компетенції між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на прикладі Франції.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальний колектив, порівняльно-правовий аналіз України та Франції, акти органів місцевого самоврядування, суб'єкт місцевого самоврядування, розмежування компетенції органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади.

АННОТАЦИЯ

Батракова Д.С. Административно-правовое регулирование местного самоуправления: сравнительно-правовой анализ Украины и Франции. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2017.

Диссертация посвящена компаративному исследованию административно-правового регулирования местного самоуправления

Украины и Франции, а также выявлению недостатков его правового регулирования и обоснованию предложений по внесению изменений в законодательство.

Определена степень научной разработанности данной темы. Исследованы становление и развитие местного самоуправления в Украине и Франции и установлено, что местное самоуправление Франции прошло в своем развитии 13 периодов. На основании анализа доктринальных и нормативно-правовых определений местного самоуправления предложено собственное понимание местного самоуправления и его принципов. В частности, определено, что принципами местного самоуправления являются не только принципы, закрепленные на уровне национальных законодательств, но и такие, которые содержатся в международных нормативно-правовых документах (Всемирной декларации местного самоуправления и Европейской хартии местного самоуправления).

Рассмотрена система нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность субъектов местного самоуправления в Украине и Франции и отмечен высокий уровень кодификации законодательства Франции. Сделаны выводы о том, что все процессы, которые сейчас происходят в сфере местного самоуправления Франции, можно охарактеризовать, как такие, которые направлены на оптимизацию управления на местах, сокращение лишних органов и должностных лиц, а также сокращение расходов из местного бюджета.

Охарактеризованы акты органов местного самоуправления и процедура их принятия. Определено, что во Франции функция контроля и надзора над местным самоуправлением реализуется с помощью полномочий префекта как представителя государства на местах в сфере проверки актов на их соответствие нормам законодательства.

Рассмотрена структура местного самоуправления и выделены субъекты, осуществлено разграничение их полномочий и исследованы способы устранения конфликтов компетенции между местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления на примере Франции.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальный коллектив, сравнительно-правовой анализ Украины и Франции, акты органов местного самоуправления, субъект местного самоуправления, разграничение компетенции органов местного самоуправления и местных органов государственной власти.

SUMMARY

***Batrakova D.S. Administrative and legal regulation of local government: comparative legal analysis of Ukraine and France.* – Manuscript.**

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – National University «Odessa Law Academy», Odessa, 2017.

The thesis is devoted to a comparative study of administrative and legal regulation of local government in Ukraine and France, as well as identify gaps regulation and its legal justification for the proposals to amend the legislation.

Studied the formation and development of local government in Ukraine and France and singled out the corresponding historical periods and a summary of their characteristics. Considered the legal nature of the concept of local self-government, its characteristics and principles, as well as the differentiation of adjacent categories.

Considered legislation local authorities and their types are allocated according to the nature of the relationships that they regulate. The content provided on the characterization of the acts of local governments and their characteristics.

Characterized and determined the structure of local government and the system of local government conducted separation of powers and emphasized how to resolve conflicts of competence between local authorities and local governments on the example of France.

Keywords: local government, territorial collective, comparative legal analysis of Ukraine and France, acts of local governments, local government entity, distribution of powers of local governments and local authorities.