

REFERENCES

1. Avakyan, S.A. (2011), *Konstitutsionnoe pravo Rossii : ucheb. kurs : v 2 t.* [Constitutional law of Russia : tutorial : in 2 Vol.], Nauka, vol. 1, Moscow, Russia.
2. Holyak, L.V. (2013), "Protection of rights of labour migrants with the help of institution of specialized ombudsman", *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrayiny*, iss. 3 (101), pp. 169-175.
3. Zakirov, M. (2016), "Some aspects of solving problems of internally displaced persons", *Rezonans*, no. 39, pp. 5–10.
4. "On Enforcement of Rights and Liberties of Internally Displaced Persons" : Law of Ukraine on 20 October 2014, available at : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
5. "Protection of and Assistance to Internally Displaced Persons" : Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013 /A/RES/68/180, available at : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31499342#pos=5;-193.
6. "Protection of and Assistance to Internally Displaced Persons" : Resolution of the General Assembly of the UN 64/162 on 17.03.2010 / A/RES/64/162, available at : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/471/57/PDF/N0947157.pdf?OpenElement>.
7. "On Interpretation of terms "refugee", "forced migrant" and "migrant" in respect to the Agreement on Aid to Refugees and Forced Migrants on 24 September 1993" : Solution of the Economic Court of the Commonwealth of Independent States on 11 September 1996 № C-1/14-96, available at : <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/org555/basic/text0039.htm>.
8. "Guiding Principles on Internal Displacement", adopted in 1998, drafted by the spokesman of the Secretary General to the question of internally displaced persons, available at : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.
9. Tsvihun, D.P. (2016), "Problems of protection of rights and liberties of internally displaced persons by prosecution agencies in civil legal proceeding", *Naukovyi visnyk Uzhgorodskoho natsionalnoho universitetu. Seriya PRAVO*, ass. 37, vol. 2, pp. 60–65.

УДК 352.07

ФРАНЦУЗЬКА КОМУНА ЯК ЗРАЗОК ВДАЛОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

Фелонюк Т.А., аспірант

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
вул. Пушкінська, 77, м. Харків, Україна*

Стаття присвячена порівняльній характеристиці поняття «територіальне утворення» і його форм у зарубіжних країнах. Досліджено організацію й діяльність таких утворень на прикладі Французької комуни. Сформульовано загальне визначення поняття «територіальне утворення». Окреслено завдання розвитку форм місцевого самоврядування України.

Ключові слова: територіальне утворення, територіальний устрій, комуна, місцеве управління.

ФРАНЦУЗСКАЯ КОММУНА КАК ОБРАЗЕЦ УДАЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Фелонюк Т.А.

*Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого,
ул. Пушкинская, 77, г. Харьков, Украина*

Статья посвящена сравнительной характеристике понятия «территориальное образование» и его форм в зарубежных странах. Исследованы организация и деятельность таких образований на примере Французской коммуны. Сформулировано общее определение понятия «территориальное образование». Определена задача развития форм местного самоуправления Украины.

Ключевые слова: территориальное образование, территориальное устройство, коммуна, местное самоуправление.

FRENCH COMMUNE AS A MODEL OF SUCCESSFUL LOCAL GOVERNANCE

Felonyuk T.A.

National legal university of the name of Yaroslav Wise, str. Pushkin, 77, Kharkiv, Ukraine

The problems solution in the theory and practice of local government are inextricably associated with the study of organizational and functional manifestations of human life in the community. Since the local government is primarily an expression of self-organization, self-activity and self-discipline of citizens, its formation as an integrated system within the whole society should take place primarily at its local levels in primary elements. Externally regular representation of self-government of certain localities are the municipalities (communes) that are the primary subjects of public authorities at the local level.

The analysis of modern legal literature shows the increased attention of scientists to the researches of territorial structure of local government of France, namely its local levels, communes. The actuality of the local government's study at this level is caused by acute necessity of the effective resolution of local issues in Ukraine. This prompts the society and the state to pay attention to the development of effective local government in the foreign countries, borrowing and implementing the positive principles of local governance on the territory of our country.

Solving the problem of improving of most national institutions functioning, whose activities to some extent can be adjusted by law, the main attention should be focused on the experience of foreign democratic states in terms of their organization and functioning. To some extent, it can be also applied to issues relating the organization and functioning of territorial entities.

Territorial formation is the main subject in the system of local government in Ukraine as well as in foreign countries. Such associations exist in most countries, particularly in Europe (whether the state is a federal or unitary in its structure) and play an important role in local problems solving.

In the modern world there are a number of terms that define the phenomenon of territorial unit. It is largely dependent on the historical and cultural traditions that have developed in a particular area. Moreover, the democratic processes that takes place in the modern world, contribute to the fact that today the tendency arises towards the decentralization and empowering of the local structures with the maximum amount of power to solve problems of the local importance. The author proposed own conception of the term "territorial formation".

In this article the successful example of the French commune as a territorial entity was considered. This is the lowest level of territorial organization in French Republic. It is characterized by a high degree of decentralization that is non-interference in the activities of local governments. There is no hierarchical dependency between local authorities of different levels. The financial autonomy of such administrative unit is ensured by independent budget where the funds are form based on the fixed taxes and fees.

The international experience shows that the determining of the territorial entities status is a long and difficult process. Today the final status formation of the territorial entities in Ukraine requires further improvement of legislation. Based on the historical and civilizational belonging of Ukraine to Europe, it is essential to take into account the experience of developed European countries in the development of local governments' forms.

Key words: territorial entity, territorial structure, commune, local self-government.

Вирішення багатьох проблем у теорії та практиці місцевого самоврядування нерозривно пов'язано з дослідженням організаційних і функціональних виявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки місцеве самоврядування є насамперед вираженням самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян, то його формування як цілісної системи в межах усього суспільства має відбуватися передусім на її низових щаблях, у первинних ланках. Зовнішньоформальним вираженням самоврядування мешканців певних населених пунктів є територіальні громади (комуни) – первинні суб'єкти публічної влади на місцевому рівні.

Аналіз сучасної юридичної літератури свідчить про підвищення уваги науковців до дослідження територіального устрою місцевого самоврядування Франції, а саме її низової ланки – комуни. Актуальність вивчення організації місцевого управління на цьому рівні зумовлена гострою потребою ефективного вирішення питань місцевого значення в Україні. Це спонукає суспільство й державу звернути увагу на розбудову ефективно діючого місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, запозичення та впровадження позитивних принципів місцевого управління на території нашої держави.

Дослідженням цього питання займалися українські й зарубіжні вчені, які чимало праць присвятили вивченню конституційно-правових проблем організації та функціонування місцевого самоврядування, а саме: М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.І. Бодрова, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, О.Ю. Лялюк, П.М. Любченко, О.О. Петришин, В.Ф. Погорілко, А.М. Онупрієнко, С.Г. Серьогіна, А.Ф. Ткачук, В.Е. Чиркін, Н.А. Ємельянов, А.В. Антонов, Э. Деттон та ін. При цьому подібні

дослідження місцевого управління, як правило, стосуються загального опису територіальних колективів у зарубіжних країнах, зокрема Франції.

Пошук зразкової моделі управління територіальними колективами в розвинених, демократичних, децентралізованих зарубіжних країнах завжди був і залишається актуальним для науковців, політиків, громадських і міжнародних організацій. Уже є багато досліджень порівняльного характеру системи муніципального управління Французької Республіки. Однак здебільшого вони зводяться до аналізу трансформації органів самоврядування в посттоталітарний період або загального опису без суттєвого порівняльно-правового аналізу.

Метою статті є осягнення сутності територіального утворення й дослідження організації та функціонування місцевого самоврядування у Французькій комуні.

Вирішуючи проблеми вдосконалення функціонування більшості національних інститутів, діяльність яких тією чи іншою мірою може бути врегульована правом, особливу увагу варто приділити досвіду зарубіжних демократичних держав у питаннях їхньої організації й функціонування. Певною мірою це стосується й питань щодо організації та функціонування територіальних утворень.

Територіальне утворення є головним суб'єктом у системі місцевого самоврядування як в Україні, так і в зарубіжних країнах. Такі об'єднання людей існують у більшості країн світу, зокрема в країнах Європи (незалежно від того, є держава федеративною чи унітарною за своєю будовою), і відіграють надзвичайно важливу роль у вирішенні питань місцевого значення.

У різних державах сформувалися свої, специфічні підходи й терміни для визначення такого суб'єкта права, як територіальне утворення. Так, в англо-американській правовій сім'ї розуміння поняття територіального утворення пов'язано з республіканським ідеалом прямої демократії й відображає соціально-психологічну спільність або прагнення до неї [1, с. 147]. У німецькій науковій літературі, присвяченій дослідженню місцевого самоврядування, поняття громади перекладається як "Gemeinde", "Gemeinschaft", "Gesellschaft". Під цими термінами розуміють сімейні та сусідські зв'язки, які формуються на основі емоційних, безпосередніх і раціональних відносин [2]. Отже, наявність різноманітних термінів територіальних утворень уможливило більш детальне ознайомлення безпосередньо зі змістом цього поняття в різних державах.

У ст. ст. 136, 140, 141 Конституції Болгарії вживається термін «громада» [3]. Зазначений термін застосовується й у Положенні про громади в Баварії, де в ст. 1 громада визначається як первинна територіальна публічно-правова корпорація з правом регулювати й керувати місцевими справами в рамках законів [4]. Схожий підхід застосований і в законодавстві Нової Зеландії [5]. Привертає увагу Конституція Іспанського Королівства, в ст. ст. 140–141 якої передбачається існування муніципій, які, у свою чергу, об'єднуються в провінції. При цьому вказується, що муніципії та провінції користуються правами юридичної особи. Керівництво ними здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування [6]. У ст. 114 Конституції Італії говориться про комуні [7].

В акті Великобританії про місцеве самоврядування 1999 року в пункті «а» як первинний суб'єкт самоврядування вказані графства, якими керують ради графств [8]. У Великобританії система управління побудована так, що кожен муніципалітет залежно від виду адміністративно-територіальної одиниці та деяких інших факторів має свої предмети ведення, власні повноваження й ресурси [9, с. 115]. Зокрема, у віданні муніципалітетів знаходяться питання благоустрою територій і підтримки порядку, але їм не підконтрольна поліція Лондона і громадський транспорт [10].

У Польщі вживається термін «гміна», що означає «спільнота мешканців, які мають конституційне право на місцеве самоврядування, володіння майном і управління місцевими публічними справами» [11, с. 237].

Отже, очевидно, що в сучасному світі існує значна кількість термінів, якими визначають явище територіального утворення. Багато в чому це залежить від історичних і культурних традицій, які склалися на певній території. До того ж демократичні процеси, що відбуваються в сучасному світі, зумовлюють той факт, що сьогодні все більше виявляється тенденція до децентралізації й наділення територіальних утворень максимальним обсягом повноважень щодо вирішення завдань місцевого значення.

У Франції поняття громади (комуні) в сучасному розумінні було введено в грудні 1789 року після Великої французької революції. Саме тоді була поширена думка про громади як про четверту гілку

влади – після законодавчої, виконавчої й судової. У 1821 році Франція була розділена на громади як адміністративні одиниці. Але ключову роль у формуванні громад як базових ланок місцевого самоврядування «відіграв» закон від 5 квітня 1884 року, який зробив ради комун виборними.

Сучасний стан справ територіальних утворень у Франції досить скупко відображений у розділі XII про адміністративно-територіальні утворення Конституції Франції. У ст. 72 Конституції вказано, що адміністративно-територіальними утвореннями Республіки є комуни, департаменти, регіони, адміністративно-територіальні утворення з особливим статусом і заморські адміністративно-територіальні утворення. Адміністративно-територіальні утворення покликані приймати рішення за сукупністю повноважень, які можуть бути найкращим чином реалізовані на їх рівні [12].

Більш детально організація й функціонування територіальних утворень розглянуті в Загальному кодексі територіальних колективів (Code général des collectivités territoriales) [13], точніше в його законодавчій частині, ухваленому законом від 21 лютого 1996 року. Регламентарна частина Кодексу, що складається з актів уряду, затверджена декретом від 7 квітня 2000 року. Кодекс включає в себе систематизовані положення всіх прийнятих раніше правових актів, що стосуються місцевого управління.

Згідно з Конституцією Французької Республіки, низовою ланкою територіального устрою є комуна. На цьому рівні організовуються виключно органи місцевого самоврядування. Державна влада здійснюється шляхом делегування деяких функцій.

Органом управління комуною є Муніципальна рада, яка складається з депутатів, що обираються за пропорційною системою раз на 6 років. Партії складають списки кандидатів, за які голосують виборці. У випадку набрання більшості голосів одним зі списків голосування проводиться в один тур. Якщо такого результату не досягнуто, проводиться другий тур, після якого визначається кількість місць у Раді.

Очолює раду мер, який обирається депутатами й водночас є керівником виконавчого органу – мерії. До складу мерії входять також віце-мери та інші посадовці, яких обрали депутати. Мер також є особою, якій делегуються державні функції – питання реєстрації актів цивільного стану, майна, підприємницької діяльності тощо. У цьому амплуа він виступає як представник держави на території комуни і є підлеглим префекту. Стосовно самоврядних повноважень він відповідає перед Муніципальною радою. Мерія також є державним трибуналом першої інстанції – судовим органом, що розглядає дрібні адміністративні правопорушення.

Компетенція Муніципальної ради охоплює питання містобудування, місцевого транспортного забезпечення, благоустрою, водопостачання, каналізації, збирання та переробки сміття. Основними джерелами фінансування місцевих програм є дотації з державного бюджету й податки, серед яких головне місце посідають податок на нерухомість, житло, професійну комерційну діяльність. Муніципальна рада також може утворювати муніципальну поліцію, яка відповідальна за додержання громадського порядку, правил торгівлі, регулювання руху транспорту [14].

Значна самостійність комун і відсутність посадових осіб, які призначаються урядом, певною мірою врівноважується жорстким адміністративним контролем з боку уряду через префектів регіонів і департаментів, які мають право припиняти виконання незаконних рішень муніципальних рад.

Важливою особливістю є те, що держава контролює й забезпечує здатність приймати рішення муніципальною радою. Так, якщо рада не спроможна прийняти відповідне рішення через внутрішні розбіжності, то вона може бути розпущена декретом президента Франції, прийнятим на засіданні Ради міністрів Франції. Після цього префект призначає в комуно делегацію представників, які тимчасово мають право приймати лише адміністративні акти, і протягом двох місяців оголошує нові вибори [15].

Сьогодні у Франції налічується 36 681 комуна, 36 552 з яких розташовані в континентальній частині. За кількістю комун Франція є лідером в Європі й одним із лідерів у світі [16, с. 35]. Загалом французька комуна є меншою за подібні структури в інших європейських державах. Більша частина їх була утворена після Великої Революції, стала результатом самоорганізації населення у вирішенні місцевих питань. Цікаво, що незалежно від кількості населення – від кількох десятків до майже мільйона – компетенції муніципалітетів комун є однаковими. Винятками є лише міста Париж і Марсель, а з 2015 року – Ліон, організація управління якими поєднує всю компетенцію комуни, а

разом із тим ще й наділена компетенцією департаменту. З іншого боку, в Парижі відсутня муніципальна поліція, а її обов'язки виконує національна поліція, підпорядкована префекту поліції.

Отже, розглянувши підходи до визначення територіальних утворень у різних країнах, можемо сказати, що такі утворення можна визначити як первинний суб'єкт права в системі місцевого самоврядування, що складається зі спільноти жителів певної адміністративно-територіальної одиниці, яким гарантуються конституційні права на вирішення питань місцевого значення: реалізація права власності на відповідне майно, прийняття й виконання місцевих бюджетів, питання громадського порядку, надання соціальних послуг, господарської діяльності. У сучасному світі існує значна кількість термінів, якими визначають появу територіального утворення. Багато в чому це залежить від історичних і культурних традицій, що склалися на певній території.

Статус територіальних утворень багато в чому визначається територіальним устроєм держави. Наприклад, у федераціях статуси територіальних утворень неоднакові й регулюються на двох рівнях. Проте до загальних відмінних рис територіальних утворень у більшості країн сучасного світу можна зарахувати такі: це постійні жителі певної території; вони користуються правами юридичної особи; мають права щодо вирішення питань місцевого значення; володіють відповідним майном.

Як показує зарубіжний досвід, визначення статусу територіальних утворень – це тривалий і складний процес. Сьогодні остаточне закріплення статусу територіальних утворень в Україні вимагає подальшого вдосконалення законодавства. Виходячи з історичної та цивілізаційної належності України до Європи, вкрай важливо в процесі розвитку форм місцевого самоврядування враховувати досвід розвинених європейських країн. Разом із тим необхідно також дивитися й на місцеві соціально-економічні особливості та використовувати усталену практику останніх десятиліть з метою ефективного функціонування інституту територіальних утворень в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Грунт З.А. Коммуитаризм и изменения в системе ценностей американского общества / З.А. Грунт // Рабочий класс и современный мир. – 1989. – № 5. – С. 146–158.
2. Gemeinschaft and Gesellschaft [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/228066/>.
3. Конституція Болгарії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/bulgaria.pdf>.
4. Положення про общини Баварії (земля ФРН) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitutions.ru/?p=4616>.
5. Local Government of New Zealand. About Us [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.lgnz.co.nz/about-us/>.
6. Конституція Іспанії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>.
7. Конституція Італії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawersssu.narod.ru/subjects/constzs/italy.htm>.
8. Акт Великобританії про місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/pdfs/ukpga_19990027_en.pdf.
9. Територіальна громада : знаннєвість, дієвість / [Ю.О. Куц, В.М. Сінченко, В.В. Мамонова, С.В. Газарян] ; за заг. ред. Ю.О. Куца. – Х. : Апостроф, 2011. – 340 с.
10. Місцеве самоврядування. Все про Великобританію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uk.ru/politics/local_govern.html.
11. Regulski J. Local Government Reform in Poland : an Insider's Story. Budapest : Open Society Institute / J. Regulski. – 2003. – 263 p.
12. Конституція Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.

13. Code général des collectivités territoriales [Electronic resource]. – Access mode : http://codes.droit.org/cod/collectivites_territoriales.pdf.
14. La commune [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/commune>.
15. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі : здобутки та застереження для України / О.П. Скороход [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/9/21.pdf>.
16. Панов А.В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України : [монографія] / А.В. Панов. – Ужгород : ПП «АУТДОР-ШАРК», 2015. – 126 с.

REFERENCES

1. Hrunt, Z.A. (1989), “Communitarianism and changes in the system of values of American society”, *Rabochyi klass i sovremennyi mir*, no. 5, pp. 146–158.
2. “Gemeinschaft and Gesellschaft”, available at : <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/228066/>.
3. “Constitution of Bulgaria”, available at : <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/bulgaria.pdf>.
4. “Provision on communities of Bavaria (land of FRG)”, available at : <http://constitutions.ru/?p=4616>.
5. “Local Government of New Zealand. About Us”, available at : <http://www.lgnz.co.nz/about-us/>.
6. “Constitution of Spain”, available at : <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>.
7. “Constitution of Italy”, available at : <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/italy.htm>.
8. “Local Government Act of Great Britain”, available at : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/pdfs/ukpga_19990027_en.pdf.
9. Kuts, Yu.O., Sinchenko, V.M., Mamonova, B.B. and Hazaryan, C.B. (2011), *Teritorialna hromada : znannevist, diyevist* [Territorial community : knowing, acting], «Apostrof», Xarkiv, Ukraine.
10. “Local government. All about Great Britain”, available at : http://www.uk.ru/politics/local_govern.html.
11. Regulski, J. (2003), *Local Government Reform in Poland : an Insider’s Story*. Budapest : Open Society Institute.
12. “Constitution of France”, available at : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.
13. “Code général des collectivités territoriales”, available at : http://codes.droit.org/cod/collectivites_territoriales.pdf.
14. “La commune”, available at : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/commune>.
15. Skorokhod, O.P. “Experience of local government of France and Poland : achievements and warnings for Ukraine”, available at : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/9/21.pdf>.
16. Panov, A.V. (2015), *Terytorialnyi ustriy Frantsiyi ta Italiyi – uroky dlya Ukrayiny : monohrafiya* [Territorial divisions of France and Italy – lessons for Ukraine : monograph], PP «АУТДОР-ШАРК». Uzhhorod, Ukraine.