

# ПОРІВНЯЛЬНА ЦИВІЛІСТИКА

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32837/chc.v0i39.379>

**Сприндис Сергій Іванович,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільно-правових дисциплін і трудового права

імені професора О. І. Процевського

Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди

ORCID ID: 0000-0003-2488-742X

## ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КРАЇНАХ ЄС З ОГЛЯДУ НА ДОСВІД ФРАНЦІЇ ТА ПОЛЬЩІ

**Актуальність.** Сучасний етап адміністративної реформи в Україні передбачає усунення недоліків управління державою. У зв'язку із цим необхідно відзначити провідну роль інституту місцевого самоврядування. Для повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування необхідно вдосконалювати фінансово-економічну самостійність територіальних громад, усунути «радянську» модель концентрації владних повноважень в центральних і місцевих органах виконавчої влади, збільшити повноваження місцевого самоврядування в частині можливості прийняття самостійних рішень, особливо в розподілі ресурсів. Допомогти в цьому може міжнародний досвід.

**Мета.** На підставі вивчення та аналізу проведених реформ місцевого самоврядування ЄС, а саме Франції та Польщі, виробити певні пропозиції проведення децентралізації в Україні, прийнятні в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи досвід міжнародної практики організації місцевого самоврядування, бачимо абсолютно різні типи, моделі та системи місцевого самоврядування. Більшість стабільних в політичному і соціально-економічному плані європейських держав пройшли в загальному схожі етапи свого розвитку і, у зв'язку із цим, мають багато спільних рис. Зокрема, загальний характер повноважень місцевого самоврядування та їх посадових осіб, схожий механізм взаємодії між державними та муніципальними органами у процесі здійснення місцевого самоврядування. Загальним і принциповим для всіх є те, що держава контролює здійснення повноважень місцевими органами самоврядування.

До міжнародно-правових актів, що складають правову основу місцевого самоврядування у Європи, передусім належить Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. [1]. На сьогодні Хартія – це фундаментальний документ, що спрямований на утвердження і захист місцевого самоврядування як основоположного принципу демократичного конституційного устрою країн Європи. Серед інших міжнародних документів, що складають правову основу місцевого самоврядування, можна відзначити також Всесвітню декларацію місцевого самоврядування 1985 р. (в ред. 1993 р.) [2], Європейську хартію міст 1992 р. [3], Європейську хартію міст II (Маніфест нової урбаністики) 2008 р. [4], Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями 1980 р., Рамкову конвенцію про захист національних меншин 1995 р., Європейську хартію регіональних або мов меншин 1992 р. [5], Європейську ландшафтну конвенцію 2000 р. [6] Європейську хартію про участь молоді у муніципальному та регіональному житті (переглянуту) 2003 р. [7] та ін.

Як показує міжнародний досвід, управління справами на місцях здійснюється двома способами: по-перше, через центральні органи виконавчої влади на місцях (через своїх представників, призначених з центру); по-друге, через місцеві представницькі органи (які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць). Виборні місцеві представницькі органи іменуються або органами місцевого самоврядування, або органами муніципального управління [8, с. 15]. Подвійне управління місцевостями пояснюється необхідністю поєднання інтересів тери-

торіальних об'єднань та інтересів усієї держави в цілому. Найважливішим питанням стає питання формування місцевих бюджетів та розмежування впливу на процеси на місцях державними органами та органами місцевого самоврядування.

На думку деяких вчених, у країнах Європи останнім часом спостерігається тенденція до збільшення децентралізації і автономії органів місцевого самоврядування. Обумовлено це такими причинами: перша – необхідність розвитку демократії на місцевому рівні; друга – перерозподіл фінансово-бюджетних функцій від центру до місцевих органів самоврядування [9, с. 43].

Основою регіональної політики країн Європейського Союзу та Ради Європи є децентралізація. Саме децентралізація делегує більше повноважень регіонам із метою більш ефективного використання внутрішнього потенціалу, стимулювання регіональних ініціатив та більш чіткого розмежування функцій і повноважень між різними рівнями і гілками влади і, одночасно, є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС. І хоча в Європейській хартії місцевого самоврядування закріплено, що принцип місцевого самоврядування визначається в національному законодавстві і, в міру можливості, в конституції держави-підписанта [1, ст. 2], аналізуючи текст хартії можна прийти до висновку, що держави-підписанти хартії керуються у своїй регіональній політиці принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства і програмного підходу.

Саме поняття «управління» у країнах ЄС визначається як сукупність встановлення правил, процесів і моделей поведінки, які визначають способи реалізації владних повноважень. Особлива увага приділяється відкритості прийняття рішень, залученню громадськості до обговорення планів і проектів, підзвітності та узгодженості дій.

При цьому треба розуміти, що:

1) *відкритість прийняття рішень* передбачає активний зв'язок із громадськістю із приводу завдань і зобов'язань різних органів державної влади і управління, державних підприємств, а також рішення, які приймаються ними;

2) *залучення громадськості до обговорення* передбачає сприйняття громадян і їх організацій не як пасивних суб'єктів (об'єктів) політики держави, а як безпосередньо зацікавлених сторін, які мають право брати активну участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах обговорення;

3) *підзвітність* базується на праві громадян на інформацію, що має на увазі в тому числі і відповідальність (як політичну, так і адміністративну) політиків;

4) *узгодженість дій* складається в більшій послідовності взаємодії між різними інструментами і механізмами політики і різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність [10, с. 106].

Досвід держав ЄС свідчить про множинність підходів до організації самоврядування. Найбільш поширені з них – це впровадження моделей місцевої автономії і децентралізації [11, с. 25].

Саме децентралізація стала основним гаслом реформування місцевого самоврядування в Європі. Різниця концептуальних форм децентралізації пояснюється особливостями історичного розвитку, географічного розташування, національними та релігійними особливостями, розвитком культури і т.п. [12, с. 19]. Але не дивлячись на існування різних моделей місцевого самоврядування, існують і загальні ознаки, які характеризують децентралізацію в Європі.

Основними і найбільш характерними є:

1) проведення демократизації у країні шляхом надання та розвитку місцевої та регіональної автономії;

2) впровадження економічних свобод через економічну конкуренцію між місцевим і регіональним рівнем;

3) максимально ефективне реагування на рішення місцевих проблем;

4) свобода як результат місцевої і регіональної автономії;

5) забезпечення мовної, культурної та етнічної різноманітності.

Аналіз наукових публікацій щодо закордонного досвіду децентралізації свідчить про те, що для країн перехідного періоду найбільш ефективним способом глибинних змін суспільних відносин і підвищення життєвого рівня населення, збільшення потенціалу місцевого розвитку є розширена децентралізація. Досвід нині розвинених європейських держав є цьому підтвердженням.

Залежно від форми державного устрою в європейських країнах застосовуються різні системи управління відповідних адміністративно-територіальних одиниць. При цьому розмежування адміністративно-територіальних одиниць залежно від національних та історичних особливостей діляться на «природні» і «штучні». Одночасно великий вплив на розвиток місцевого самоврядування в державі має і наявна правова система – континентальна, англосак-

сонська, іберійська, змішана або так звана «радянська» [13, с. 65].

Залежно від зазначених факторів існують такі моделі організації місцевого самоврядування.

Перша модель – *біполярна*. Дана модель включає в себе континентальну, романо-германську, французьку. Є найпопулярнішою в країнах Європи і поширена в країнах Африки, Латинської Америки, Близького Сходу (Франція, Італія, Польща, Болгарія, Туреччина, Сенегал та ін.). Справжня модель характеризується такими особливостями: перша – в порівнянні з англосаксонською моделлю в ній вищий рівень централізації; друга – місцеве самоврядування на місцях здійснюється спільно із прямим державним управлінням; третя – центральна влада дозволяє місцевим органам самоврядування робити все, що не заборонено законом (так званий негативний принцип правового регулювання). Континентальна модель існує або на всіх субнаціональних територіальних рівнях (крім нижнього), або тільки на нижньому рівні.

Друга модель – *муніципальна* (англосаксонська). Хоча вона виникла в Великобританії, але надалі набула поширення в багатьох інших державах. Особливостями цієї моделі є: перша – велика автономія органів місцевого самоврядування; друга – відсутність на місцях представників центральної влади; третя – виборність посадових осіб місцевого самоврядування; четверта – можливість робити місцевими органами самоврядування тільки те, що прямо передбачено законом (так званий позитивний принцип правового регулювання); п'ята – діяльність органів місцевого самоврядування контролюється через центральні міністерства за наявності жорсткого судового контролю.

Третя модель – *іберійська*. Дуже наближена до континентальної моделі і набула поширення в Іспанії, Португалії, Бразилії, Мексики. Особливістю цієї моделі є те, що управління на місцях здійснюють виборні населенням даної території представницькі органи місцевого самоврядування (ради) і очолюються посадовими особами (заходи, префекти) обраними населенням території, які одночасно є головами відповідних рад, їх виконавчих органів і затверджуються центральною владою як представники державної влади у відповідних територіальних одиницях.

Четверта модель – *змішана*. У ній об'єднані ознаки як англосаксонської, так і континентальної моделей. Поширена у ФРН, Австрії, Російської Федерації. Особливістю цієї моделі є різна концентрація характеристик континентальної (Австрія) або англосаксонської (РФ, ФРН) моделей.

П'ята модель – *«радянська»*. Дана модель збереглася у країнах впливу колишнього СРСР, які не стали на шлях демократизації держави і збереглася в більшій чи меншій мірі в В'єтнамі, КНДР, КНР, на Кубі. Особливістю даної моделі місцевого самоврядування є: по-перше, відсутність розподілу влади і визнання влади представницьких органів знизу до верху; по-друге, ради є органами влади на своїй території; по-третє, рада обирає виконавчий комітет, який підпорядкований йому і виконавчому комітету вищого рівня.

Безумовно, представлені тут моделі місцевого самоврядування є дискусійними і лише умовно визначають один із підходів до організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

Ставлення центральної влади до місцевого самоврядування і її ставлення до рівня гарантування можна визначити після закріплення правового регулювання місцевого самоврядування в конституції держави, а також в якій формі і яким чином (стаття, параграф, глава, розділ) це зроблено.

Так, про місцеве самоврядування, її компетенції, правил формування та діяльності йдеться в Конституції Франції – в Розділі XII «Про адміністративно-територіальних утвореннях» [14]; в Конституції Італії – розділ V «Області, провінції, комуни» [15]; в Конституції Польщі – розділ VII «Територіальне самоврядування» [16]; в Конституції Болгарії – в сьомому розділі «Місцеве самоврядування і місцева адміністрація» [17]; в Конституції Португалії – розділ VIII «Організація місцевої влади» [18]; в Австрії правове регулювання місцевого самоврядування закріплено в підрозділах «В» і «С», які розташовані в розділі «Законодавча та виконавча влада земель» Федерального конституційного закону Австрії від 10.11.1920 р. [19].

Найбільш результативними реформи децентралізації публічної влади були в таких країнах, як Франція, Польща.

Досвід Франції, оскільки територіально Франція має практично рівну територію і має однакову з Україною унітарну форму державного управління, має для сучасної України важливе як у науковому, так і в практичному плані значення.

Основні принципи, на яких ґрунтувалася французька модель децентралізації, зводилися до трьох основних частин процесу: масштабність змін, поетапність (step by step) змін і методична корекція [20, с. 223].

Основи сучасного статусу місцевих органів влади Франції регулюються, крім Конституції, такими законодавчими актами: Законом від 2 березня 1982 про права і свободи комун, депар-

таментів і регіонів; Законом 7 січня 1983 року про розподіл компетенції між державою і комунами, департаментами та регіонами; Законом від 6 січня 1986 року про вибори в регіональній раді; законом від 3 лютого 1992 року про статус місцевих депутатів; Законом від 6 лютого 1992 року про територіальному управлінні Республіки. Усі перераховані закони ставляться до політики децентралізації, розпочатої французьким урядом в 1982 р і тривають досі.

Основна мета реформи – модернізація адміністративної системи шляхом підвищення її здатності реагувати на щоденні потреби регіону і сприяти їх реалізації. Саме завдяки прийнятому в 1982 році закону «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» відбулися істотні зміни в сфері економічного розвитку. Таким чином, економічні інтереси регіонів стали рішучою силою в розвитку суспільства через реформування публічної влади шляхом децентралізації. Завдяки децентралізації відбувся перерозподіл повноважень між центральною владою і органами влади на місцях. Місцеві органи самоврядування отримали великі повноваження і стали більш відповідальними за свої дії.

У продовженні реформ 28 березня 2003 року конституційним законом були внесені зміни до Конституції Французької Республіки 1958 року народження, де головним суб'єктом місцевої публічної влади були визначені «територіальні колективи» – комуни (громади), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. Відповідно до ч. 2, 3 ст. 72 Конституції Французької Республіки 1958 року територіальні колективи використовують виборні ради, які мають право приймати рішення в межах своєї компетенції.

Реформування місцевого самоврядування спричинило прийняття нових нормативних актів та внесення змін до чинних. Для ефективності правового регулювання місцевого самоврядування у Франції всі закони, що регулюють питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, були об'єднані в адміністративний кодекс, який виступає «конституцією» місцевого самоврядування [21, с. 5].

Комуни, як територіальні колективи, є первинною, базовою ланкою територіального самоврядування у Франції. Комуни різноманітні за площею і чисельністю проживає в ній населення: Париж, як комуна, займає 105,4 км<sup>2</sup> га і в ньому проживає 2,2 млн. осіб [22], водночас село Кастельморон д'Альбре займає площу всього 0,0364 км<sup>2</sup>, і на ній проживає 56 осіб [22], воно теж є комуною. У комуні немає окре-

мого державного органу, який очолює комуна. Комуна є одночасно і представником органу територіального самоврядування і представником державної влади.

Комуни мають свій представницький орган – рада і міра, що обирається з числа депутатів рад, які працюють на постійній основі. Депутати муніципальної ради і мер утворюють муніципалітет. Керує муніципалітетом мер, хоча він в той же час є державним службовцем. Його діяльність як керівника органу місцевого самоврядування здійснюється під контролем муніципальної ради, а діяльність як державного службовця здійснюється під адміністративним контролем комісара Республіки.

Кантон у Франції – адміністративно-територіальна одиниця у складі округу. Як правило, в кантон входять кілька комун. Сам по собі кантон важливий не як одиниця територіального самоврядування, а як структурна основа виборчої системи Франції.

Наступною ланкою, середнім між комуною і департаментом, є округ, який, у свою чергу, входить до департаменту (в середньому в департамент входить 3-4 округу). Коли головний місто округу є столицею департаменту – він має статус префектури, коли має статус столиці округу – то статус супрефектури. Головною функцією округу є організація і проведення парламентських виборів.

Основною ланкою територіально-адміністративної системи Франції є департамент. У країні діє сто департаментів, адміністративні центри яких мають статус префектури. Як другий рівень адміністративно-територіальної системи Франції департамент має подвійну функцію. Перша функція – департамент в особі представницького органу Генеральної ради виступає як орган місцевого самоврядування, очолюваний обраним зі свого складу Головою, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту. Друга функція – департамент, діє як місцева державна адміністрація на чолі якої стоїть префект, який є представником державної виконавчої влади на регіональному рівні і який призначається Указом Президента, затвердженням на засіданні Ради Міністрів.

Муніципальна служба Франції відноситься до одного з видів публічної діяльності (служби), зокрема, до так званих служб забезпечення суверенітету в децентралізованому їх варіанті, тобто функціонують від імені місцевих колективів, а не держави в цілому. Публічні служби цієї категорії керуються в першу чергу нормами адміністративного права. Найчастіше вони діють за допомогою

односторонніх актів, тобто постанов, обов'язкових для виконання суб'єктами підвідомчій території. Фінансування цих служб проводиться за рахунок оподаткування. Разом із тим муніципальна служба підпорядкована таким загальним принципам функціонування публічної служби, як безперервність, рівність, нейтральність і здатність до адаптації; і відповідає загальним ознаками публічної служби: являє собою певну діяльність, здійснюється в інтересах всього суспільства, взята під егіду органу державної влади, підпорядковується спеціальному правовому режиму.

Службовці (за винятком виборних членів) регіональних, генеральних, муніципальних рад місцевих органів самоврядування є державними службовцями і відносяться до так званої «територіальної» цивільної служби.

Усі чиновники французької держслужби розділені по вертикалі на чотири розряду (класу) – А, В, С і Б, приналежність до яких визначається рівнем адміністративно-управлінської відповідальності при прийнятті рішень. Категорія А – це директора управлінь і департаментів, В – начальники відділів і підвідділів, С – виконавці, Б – штатний техперсонал. Категорії включають, в свою чергу, певні ранги, посади і, відповідно, рівні оплати праці. Її сітка поєднує принципи еквівалентності, тобто відповідності іншим по горизонталі, урахування специфіки даного відомства й історично сформованих привілеїв його працівників. Так, наприклад, супрефект або дивізійний комісар поліції в МВС приблизно еквівалентні посланнику в МЗС, генеральному інспектору Міністерства народної освіти, полковнику в армії.

До початку XXI століття на держслужбі у Франції значилися 2 294 тис. Чоловік, у тому числі 1 876 тис. у цивільних міністерствах, і 417 тис. в системі Міноборони (після завершення переходу збройних сил на професійну основу). На службі в територіальних органах місцевого самоврядування – регіональних, генеральних (департаментських), меріях налічувалося 1,5 млн. Чиновників, включаючи 286,9 тис. – у комунальних господарських службах.

Франція належить до числа держав, які зробили особливо вагомий внесок у розвиток місцевого самоврядування, в його теорію і практику. Принцип «правління народу, через народ і для народу» – основний принцип Французької Республіки. Багатотисячлітні традиції франко-українського співробітництва в різних сферах суспільного життя, схожість деяких етапів історичного розвитку і правових систем, близькість основополож-

них принципів конституційного ладу обох держав, що намітилася в Україні, тенденція забезпечити єдність влади на основі децентралізації – все це, безсумнівно, служить об'єктивними передумовами використання в Україні французького досвіду взаємовідносин між владними структурами, в тому числі і у сфері муніципального управління.

Досвід реформи місцевого самоврядування в Польщі має також велике практичне і теоретичне значення для України. Польща, як і Україна, отримала у спадок великий вплив комуністичного підходу у правовому регулюванні місцевого самоврядування. Польща вже є членом ЄС, всі свої реформи проводила відповідно до вимог нормативних документів ЄС, і її досвід для країни-кандидата до вступу в ЄС, якою є Україна, особливо цінний для швидкості реформування в Україні правового регулювання місцевого самоврядування відповідно до стандартів ЄС.

Спочатку, в 1946 році, Польська Народна Республіка створювалася на підставі принципу демократичного централізму. На момент створення ПНР існувало 14 воєводств, плюс два великих міста – Варшава і Лодзь, які були наділені правами воєводств. Воєводства поділялися на 299 повітів, з них – 29 міських, а повіті – на понад 3000 гмін.

Бажання комуністичної влади ПНР посилити свій вплив на місцях призвели в 1975 році до ліквідації повітів і зміцненню воєводств. Така реформа привела до домінування відомчої структури над територіальною.

Реформа самоврядування в Польщі в сучасному баченні почалася після виборів 1989 року, коли до центральної влади прийшли демократично налаштовані лідери «Солідарності».

Саме представники демократично налаштованих лідерів «Солідарності», получивши більшість в Сеймі на початку 90-х років, приступили до фундаментальних змін в організації влади. Почали проводити розмежування функцій адміністрування та управління територіями, побудовою нових організаційних структур і децентралізації управління шляхом передачі повноважень і фінансів органам територіального самоврядування.

Реформа місцевого самоврядування в Польщі розвивалася двома етапами: перший – 1990 рік – створено самоврядування гмін, другий – 1998 рік – створено самоврядування повітів та воєводств. Таким чином, до кінця 90-х років були встановлені два типи територіальної адміністрації: перший тип – урядовий, він ґрунтується на принципі централізму; другий тип – заснований на принципі

децентралізації. Іншими словами, воєводства стали одиницею територіального поділу країни для реалізації завдань центральної влади, а гміни стали опорою місцевих органів самоврядування.

У Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року говориться про особливу роль гмін як основи територіального самоврядування (за конституцією) [23, ст. 164].

Діяльність органів публічної влади в Республіці Польща базується на таких основних принципах: самостійність в ухваленні рішень, дотримання унітарного устрою держави (органи місцевого самоврядування діють строго в рамках визначених державою прав), демократії (пряма виборність і колегіальність представницьких органів), фінансової незалежності (законодавством чітко визначені джерела фінансування органів державної влади), судовим захистом наділених прав і свобод [23, ст. 165].

Розмір і спосіб здійснення діяльності публічної влади залежить від суспільної важливості справ, а її форми – від ієрархії органів державної виконавчої влади та особливостей органу територіального самоврядування залежно від розподілу повноважень між ними.

На рівні воєводств діє воєводська адміністрація і самоврядування воєводства, які мають різні повноваження та компетенцію. Так, воєвода несе відповідальність за реалізацію на території воєводства державної політики, а самоврядування воєводства відповідає за регіональну політику. Установчим і контролюючим органом є сеймик воєводства, який обирається прямим голосуванням жителями воєводства на чотири роки. Рішення сеймиком приймаються колегіально на сесіях, що проводяться не рідше одного разу в квартал. Виконавчим органом є уряд воєводства, що формується сеймиком на термін його обрання.

На рівні повіту діє виборний орган – рада повіту, виконавчим органом якого є управління, очолюване обраним радою старостою.

На рівні гмін діє рада гміни, виконавчим органом якого є управління, яке очолює обраний населенням залежно від виду і розміру: земської гміни – вїт; сільської гміни – бургомїстр; міської гміни – президент.

Кожна з одиниць територіального самоврядування має свою частку в публічних доходах, залежно від завдань, що входять в її компетенцію. Вони діляться на власні доходи, загальні субвенції та цільові дотації, які виділяються з бюджету держави.

Основною функцією органів територіального самоврядування є вирішення поставлених перед регіоном завдань, які діляться на власні (встановлені відповідно до статутів і виконувані за рахунок власних ресурсів і на свою відповідальність), делеговані (реалізовані за домовленостями з центральними органами влади) та договірні (які вирішуються на підставі угод з іншими органами територіального самоврядування).

Статус працівників органів територіального самоврядування окреслено спеціальним законом від 22 травня 1990 р., який було змінено під час реформи 1998 р., а також у січні 2000 р. та травні 2005 р. Крім того, застосовуються окремі положення закону від 16 вересня 1982 р. про працівників державних адміністрацій та трудове законодавство.

Сьогодні день, виходячи зі змісту п. 1 ст. 25, п. 6 ст. 33, п. 3 ст. 36 Закону «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р., працівники органів територіального самоврядування «під правовим захистом, передбаченим для державних службовців» [24].

У Республіці Польща розрізняють два види державної служби – сам корпус державних службовців та службовців державних установ. До корпусу державної служби в Республіці Польща належать службовці державної адміністрації, статус яких визначає закон «Про державну службу» від 21 листопада 2008 р. Цей закон вносив зміни до попередніх законів про цивільну службу Польщі від 24 серпня 2006 р., 18 грудня 1998 р., 5 липня 1996 р. та 17 лютого 1922 рр. (що свідчить про давні традиції Польщі у сфері державної служби) [25]. До службовців державних установ включені усі управлінські посади.

У Польщі під час формуванні державної влади використовуються поняття «публічна служба» та «громадянська служба». До публічної служби відносяться посади державної адміністрації. Посади створені для забезпечення професійного, неупередженого і політично нейтрального виконання державних рішень в установах державної адміністрації, діє корпус цивільної служби. Главою корпусу є Прем'єр-міністр [24, ст. 153].

Інтегрована до стандартів Європейського Союзу система державної служби Республіки Польща в таких сферах, як відкритість і конкурентоспроможність під час прийому на роботу, навчання і професійне зростання, оцінка і заохочення в роботі, встановили жорсткі вимоги до кандидатів на посади в державному секторі. Зайняти посаду в публічній або цивільній служби кандидат

може тільки після проходження певної процедури: кандидат призначається на посаду на тимчасовій контрактній основі (до 3 років), проходить шестимісячне стажування та отримує початкову професійну підготовку і після закінчення здає іспит, який приймає екзаменаційна комісія. За наявності позитивного результату і за умови наявності всіх умов за освітою, необхідного стажу роботи, знань іноземних мов кандидат отримує контракт на роботу на невизначений термін [26]. Дані вимоги не розповсюджуються на виборні посади.

Як приклад організації діяльності органів місцевого самоврядування та правового регулювання трудової діяльності посадових осіб та працівників органів місцевого самоврядування ми розглянули досвід двох, найближчих до України із державного і територіального устрою держав Європейського Союзу – Франції та Польщі.

**Висновки** і пропозиції. Безумовно, якщо розглядати історичний розвиток, особливості національного і культурного розвитку, традиції, географічне розташування, то Польща є ближчою до України. Але сам досвід Франції в реалізації реформування місцевого самоврядування та організації влади на місцях також повинен бути врахований і у реформах місцевого самоврядування в Україні.

На жаль, незважаючи на прийняття ряду законів і постанов, наявна модель місцевого самоврядування в Україні все ще має елементи радянського адміністративно-територіального устрою з явною виконавчою вертикаллю влади. Хоча необхідно так само відзначити, що в останні роки Україна прийняла певні елементи і окремі положення теорій самоврядування, а так само орієнтується на практику формування та функціонування органів місцевого самоврядування різних систем і моделей ЄС, в тому числі Польщі й Франції.

Негативним залишається прямий контроль за діяльністю місцевого самоврядування з боку органів державної виконавчої влади (підміна державними адміністраціями виконавчих органів районних та обласних рад). Також члени громад не відіграють значної ролі у вирішенні питань місцевого значення.

Вироблений нами аналіз дозволяє зробити висновок про основні напрямки подальшого розвитку системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні:

1) необхідність запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів, в тому числі шляхом створення їх власних, постійно діючих виконавчих органів;

2) проведення реальної децентралізації публічної влади шляхом розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування та підвищення фінансової та організаційної самостійності;

3) замість місцевих державних адміністрацій ввести уповноваженого державою з нагляду за законністю та представництва інтересів держави (за аналогією з префектами у Франції).

Також, урахувавши положення Концепції Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. та відповідно із законопроектом про внесення змін до Конституції України (відносно децентралізації влади), попередньо схваленим Верховною Радою України 31 серпня 2015-го., також підготувати низьку інших законопроектів (відносно внесення змін і доповнень до профільного закону, процедурно-процесуального врегулювання питання відносно місцевих референдумів та ін.).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 10.04.2020).
2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування URL : [https://pidruchniki.com/15931106/pravo/vsesvitnya\\_deklaratsiya\\_mistsevogo\\_samovryaduvannya](https://pidruchniki.com/15931106/pravo/vsesvitnya_deklaratsiya_mistsevogo_samovryaduvannya) (дата звернення: 12.04.2020).
3. Європейська хартія міст, прийнята Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 18 березня 1992 р. URL : <http://zakonbase.ru/content/base/21053/?pdf=1> (дата звернення: 15.04.2020).
4. Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики), прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Європи 28 травня 2008 р. URL : [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle9\\_Europeanchart.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle9_Europeanchart.pdf) (дата звернення: 15.04.2020).
5. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин від 5 листопада 1992 р. URL : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_014](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_014) (дата звернення: 15.04.2020).
6. Європейська ландшафтна конвенція від 20 жовтня 2000 р. URL : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_154](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_154) (дата звернення: 15.04.2020).
7. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті, ухвалена Конгресом місцевих і регіональних органів влади Європи 21 травня 2003 р. URL : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2924827&SecMode=1&DocId=2378350&Usage=2> (дата звернення: 15.04.2020).
8. Булковський Т.О. Децентралізація адміністративних послуг органів внутрішніх справ України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 8. С. 166–169.

9. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / М.О. Пухтинський, П.В. Ворона, О.В. Власенко та ін. / За заг. ред. П.В. Ворони. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
10. Бусьгіна І. Как менялась местная власть в Европе. *Муницип. Власть*. 2003. № 3. С. 106–109.
11. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
12. Забейворота Т.В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків. 2017. 276 с.
13. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія за загальної редакції П.В. Ворони. Полтава, 2009. 280 с.
14. Конституція Франції. URL : [https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/constitution/constitution\\_russe\\_version\\_aout2009.pdf](https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf) (дата звернення: 17.04.2020).
15. Конституція Італійської Республіки. URL : <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-122256638> (дата звернення: 15.04.2020).
16. Конституція Республіки Польща (станом на 01.2018). URL : <http://pol-translit.com/news/pol-konst.html>. (дата звернення: 15.04.2020).
17. Конституція Болгарії. URL : <http://yport.inf.ua/konstitutsiya-bolgarii-55991.html>. (дата звернення: 15.04.2020).
18. Конституція Португальської Республіки. URL : [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm). (дата звернення: 16.04.2020).
19. Конституція Австрії. URL : [https://ru.qwe.wiki/wiki/Constitution\\_of\\_Austria](https://ru.qwe.wiki/wiki/Constitution_of_Austria). (дата звернення: 1.04.2020).
20. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання, Переднє слово В.Б. Гройсмана. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
21. Баланс повноважень по-французькому. *Урядовий кур'єр*. 2006. № 2. С. 5.
22. Париж як комуна. URL : <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=%D1> (дата звернення: 16.04.2020).
23. Конституція Республіки Польща. URL : <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf>. (дата звернення: 20.04.2020).
24. Закон Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р. URL : <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/> (дата звернення: 25.04.2020).
25. Красівський Д.О. Впровадження європейських стандартів кадрового забезпечення політичного управління: польський досвід. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Krasivskiy.pdf> (дата звернення: 25.04.2020).
26. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування : за заг. ред. Т. Мотренка. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 396 с.

**Сприндис Сергій Іванович**

#### **ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КРАЇНАХ ЄС З ОГЛЯДУ НА ДОСВІД ФРАНЦІЇ ТА ПОЛЬЩІ**

У даній статті про «Організацію місцевого самоврядування у країнах ЄС, спираючись на досвід Франції та Польщі» аналізується досвід міжнародної практики організації місцевого самоврядування, з якого бачимо абсолютно різні типи, моделі та системи місцевого самоврядування. Під час дослідження автором було розглянуто міжнародно-правові акти, що складають правову основу місцевого самоврядування у Європі. Проаналізовано досвід міжнародної практики організації місцевого самоврядування. Також автором було досліджено поняття «управління» в країнах ЄС, яке визначається як сукупність встановлення правил, процесів і моделей поведінки, які визначають способи реалізації владних повноважень. У даній статті про «Організацію місцевого самоврядування в країнах ЄС, спираючись на досвід Франції та Польщі» автором досліджено та проаналізовано моделі місцевої автономії і децентралізації у країнах ЄС.

Найбільш результативними реформи децентралізації публічної влади були в таких країнах, як Франція, Польща, Німеччина. Реформування місцевого самоврядування спричинило прийняття нових нормативних актів та внесення змін до чинних. Для ефективності правового регулювання місцевого самоврядування у Франції всі закони, що регулюють питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, були об'єднані в адміністративний кодекс. Також під час дослідження автором такого питання, як «Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС, спираючись на досвід Франції та Польщі», був зроблений аналіз наукових публікацій щодо закордонного досвіду децентралізації, який свідчить про те, що для країн перехідного періоду найбільш ефективним способом глибинних змін суспільних відносин і підвищення життєвого рівня населення, збільшення потенціалу місцевого розвитку є розширена децентралізація. Розглянуто досвід реформи місцевого самоврядування в Польщі, який має також велике практичне і теоретичне значення для України. Польща, як і Україна, отримала у спадок великий вплив комуністичного підходу в правовому регулюванні місцевого самоврядування. На жаль, незважаючи на прийняття ряду законів і постанов, наявна модель місцевого самоврядування в Україні все ще має елементи радянського адміністративно-територіального устрою з явною виконавчою вертикаллю влади.

**Ключові слова:** самоврядування, суспільні відносини, реформи, децентралізація, виконавча вертикаль.

**Sprindis Sergey**

#### **THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE EU COUNTRIES BASED ON THE EXPERIENCE OF FRANCE AND POLAND**

This article on “The organization of local self-government in the EU based on the experience of France and Poland” analyzes the experience of international practice of local self-government, from which we see completely different



types, models and systems of local self-government. In the study, the author considered the international legal acts that form the legal basis of local self-government in Europe. The experience of international practice of local self – government organization is analyzed. The author also studied the concept of “governance” in the EU, which is defined as a set of rules, processes and patterns of behavior that determine the ways of exercising power. In this article on “Organization of local self-government in the EU” based on the experience of France and Poland, the author explores and analyzes models of local autonomy and decentralization in the EU.

The most effective reforms of decentralization of public power were in such countries as France, Poland, Germany. Reforming local self-government has led to the adoption of new regulations and amendments to existing ones. For the effectiveness of legal regulation of local self-government in France, all laws governing the organization and activities of local self-government bodies have been merged into an administrative code. Also in the study of the author of such an issue as “Organization of local self-government in the EU based on the experience of France and Poland” was an analysis of scientific publications on foreign experience of decentralization which shows that for countries in transition the most effective ways population level, increasing the potential of local development is expanded decentralization. The experience of local self-government reform in Poland, which is also of great practical and theoretical importance for Ukraine, is considered. Poland, like Ukraine, inherited a great influence of the communist approach in the legal regulation of local self-government. Unfortunately, despite the adoption of a number of laws and regulations, the existing model of local self-government in Ukraine still has elements of the Soviet administrative-territorial system with a clear executive power.

**Key words:** self-government, public relations, reforms, decentralization, executive vertical.