

Е. Ю. Колесник

*студентка 3 курса экономико-правового факультета
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова,
специальность «Право»*

А. И. Новак

*студент 3 курса экономико-правового факультета
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова,
специальность «Право»*

*Научный руководитель: к. ю. н., доцент, доцент кафедры
конституционного права и правосудия Одесского национального
университета имени И. И. Мечникова О. Н. Садовская*

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ ВО ФРАНЦИИ, ПОЛЬШЕ И США: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

Осуществлением власти на местах занимаются местные органы управления и органы самоуправления местных территориальных коллективов разного уровня территориальных единиц, которые являются административно-территориальными подразделениями как унитарных, так и федеративных государств. Тенденции развития современного мира направлены на то, чтобы всё более детально регулировать эти отношения, главным источником которых являются принимаемые муниципалитетами хартии самоуправления и уставы, а иногда даже органические законы. Современное государственное развитие является чувствительным к вопросам демократии на местном уровне и децентрализации, что находит подтверждение в конституционном закреплении основ местного самоуправления многими зарубежными государствами.

Нельзя не обратить внимание на то, что в современном мире все более и более усиливается тенденция глобализации, границы, в определенном смысле, стираются, в том числе и социо-культурные, а понимание местного самоуправления, которое различалось кардинально каких-то 50-70 лет назад в разных уголках Земли, теперь практически идентично.

Тем не менее, анализ современной организации власти на местах во Франции, США и Польше является актуальным и интерес-

ным для Украины за счёт того, что эти страны отличаются формой государственного устройства, историей становления, расположением на карте мира и многими другими аспектами, что предполагает определенные различия в формах организации местного управления и самоуправления. Административно-территориальное деление стран складывалось, как правило, под влиянием географических факторов с учетом экономической, социальной и демографической ситуации [2, с. 295]. Также на муниципальную власть во Франции и Польше большое внимание оказала Европейская хартия местного самоуправления, которая установила, что самоуправление – это право и способность местного сообщества решать свои вопросы в пользу собственных интересов [1, ст. 3].

В 1990 г. в Польше началась масштабная реформа органов местного самоуправления, продолжалась она на протяжении целого десятилетия и была проведена в два этапа: в 1990 г. – на уровне гмины и в 1998 г. – на уровне повята и воеводства. Её основной целью были демократизация и децентрализация госуправления. Это осуществлялось путём введения самоуправления на всех трёх уровнях территориального деления – гмины, повята и воеводства. Гмина была с 1990 по 1998 год основной единицей местных органов власти, следующим уровнем деления были воеводства. В 1998 г. был проведён второй этап административной реформы, во время которого были восстановлены повяты – промежуточное звено территориального, каждый из повятов включает в себя несколько гмин. Конституция Польши же гласит: «Основной единицей территориального самоуправления является гмина. Иные единицы регионального или локального самоуправления определяются законом» [3, ст. 163]. Гмина занимает центральное положение среди других единиц самоуправления, ведь именно с ними связано выполнение всех основных публичных задач, возложенных на территориальное самоуправление. Повят – второй уровень местного самоуправления в Польше. Всего в Польше 316 повятов, в т.ч. 66 городов на правах повята. Число жителей для получения статуса повята должно превышать 100 тыс. человек. Воеводство – самый крупный уровень системы

самоуправления в Польше. Всего воеводств в Польше 16, и хотя они и отображают исторический уклад, их формирование было не таким простым, до эпохи реформирования воеводств насчитывалось аж 49 единиц, после осознания необходимости реформирования существующей структуры, планировалось разбить государство на 12 воеводств, затем в 1975 г. был создан план, согласно которому воеводств будет 17, но и его доработали и, в конце концов, в 1999 г. в Польше сформировалось административно-территориальное деление в нынешнем виде [4, с. 81-87].

Есть несколько вариантов руководства в гмине, такие как президент (городское), бургомистр (смешанное), войт (сельское), правление и совет. Совет выполняет больше контрольную функцию, но и утверждает бюджет, для этого создается контрольно-ревизионная комиссия. Так же существует прообраз «местной исполнительной власти» – правление. Его назначает и возглавляет глава гмины, который избирается прямым голосованием. Гмина – единственная территориальная единица с сильным, избираемым прямым голосованием, руководителем. Переходя к повяту, надо сказать, что есть 3 варианта принятия решений, через повятовые выборы, референдумы и через органы повята, то есть повятовый совет и правление повята. Совет повята выбирает главу, правление и старосту повята как председателя правления. Ну и воеводство, оно хоть и относится к единицам местного самоуправления, но как мы помним, является самым крупным из них и в силу этого здесь присутствует назначенный Правительством Польши чиновник, а точнее глава – воевода.

Подводя итоги рассмотрения местного самоуправления в соседней стране, следует отметить позитивные результаты проведенной муниципальной реформы. Позитивными их можно считать в первую очередь из-за того, что были достигнуты ее основные цели: демократизация и децентрализация управления. Это стало возможным благодаря введению органов самоуправления на всех трёх уровнях территориального деления – гмины, повята и воеводства. В результате проведенной реформы в Польше был реализован один из основоположных принципов, установленных Европейской харти-

ей местного самоуправления – принцип самостоятельного решения вопросов местного значения и отсутствие подконтрольности органам исполнительной власти.

На современном этапе законодательством Франции регулируются практически все вопросы, которые касаются деятельности и организации власти на всех уровнях административно-территориального устройства. Административный кодекс, в котором содержатся почти все положения, касающиеся местного самоуправления, фактически считается «конституцией» местного самоуправления. Очень значительной в административно-территориальном делении Франции стала реформа 2014-2015 г.г., которая проводилась в двух направлениях: укрупнение верхнего звена административного деления – регионов, с целью формирования единиц так называемого «европейского размера» и укрупнение территориальных сообществ нижнего звена – коммун, формируя сети метрополий. Законом о модернизации территориальной деятельности государства и подтверждении статуса метрополии от 27 января 2014 г. был утвержден новый статус и компетенция метрополии для крупных городских агломераций с более 400 тыс. жителей. С 1 января 2015 г. новый статус метрополии получили Руан, Лион, Нант, Тулуза, Бордо, Гренобль, Страсбург, Трест, Лилль и Монпелье, а статус метрополии Большого Парижа и Экс-Марсель-Прованс вступил в силу с 01.01.2016 г. Метрополии наделены таким объемом компетенции, который охватывает практически все аспекты жизни сообщества, помимо компетенции коммун, входящих в объединение, метрополии могут брать на себя компетенцию департаментов и регионов, на территории которых они расположены. Из 22 регионов континентальной Франции только пять сохранились в прежнем виде, а остальные 17 были преобразованы путем объединения по 2-3 региона [5].

Как до, так и после реформы основной единицей территориального самоуправления является коммуна и основным ее органом является представительный совет (9–69 человек), из состава которого выбирается мэр и его заместитель. Существуют некоторые особенности формирования советов в зависимости от количества населе-

ния коммун: в тех коммунах, где население меньше 3500 человек, используется мажоритарная система выборов в два тура, в коммунах с большим числом жителей – комбинированная избирательная система в два тура, но при сочетании мажоритарной системы с принципом пропорционального представительства [6, с. 46]. В департаментах и регионах избираются соответствующие советы. Избираются они по мажоритарной системе на 6 лет. Председатель совета осуществляет функции исполнительного органа. Также имеется разветвленная система служб и комитетов, выполняющих консультативные функции. В силу особенностей исторического развития Франции, помимо выше перечисленных советов, в «правительство» департаментов и регионов входят так называемые префекты, чьи полномочия были сильно сокращены в результате реформы. Они являются представителями центральной власти на местах.

На данном этапе функционирования местного самоуправления во Франции сложно оценить результаты проведенной реформы, поскольку в силу своей глобальности она еще не прошла испытание временем. Лишь к середине 2020-х г.г. пройдет переходный период, и мы сможем дать полную характеристику данной реформы и подвести итоги. Пока лишь можно отметить актуализацию данной сферы правоотношений как для высшей власти, так и для всего общества, а также подчеркнуть амбициозные планы по демократизации общества и модернизации административного деления как одной из важнейших задач государства.

Специфическими особенностями обладает местное самоуправление в США. Как известно, США – это федеративное государство, субъектом федерации которого является штат. Штаты обладают практически полной независимостью во внутренних делах, но при этом не претендуют на суверенитет в отношениях с иностранными государствами. В настоящее время в США выделяют шесть традиционных видов административно-территориального деления штатов на округа со своими органами местного самоуправления: графства (отдельный вид) (counties); города (cities); бороу (boroughs); виллиджи(villages); тауны (towns); тауншипы (townships), а также

две нетрадиционные: специальные и школьные округа [7, с. 411]. Их классификация зависит от численности населения и степени урбанизации. Помимо того, что в Конституции США отсутствует понятие местного самоуправления, там так же не существует единой системы органов муниципальной власти, так как каждый штат вправе устанавливать собственную систему в соответствии с установленным им же административно-территориальным делением. Большинство штатов делятся на графства, исключением являются лишь Коннектикут и Род-Айленд. Коннектикут например делится на округа, однако как такового окружного правительства все равно нет и все сводится лишь к местному самоуправлению городов и поселений. Огромную роль в правовом регулировании играют так называемые хартии самоуправления. Право на них установлено в конституциях 44 штатов. Однако данным правом обладают не все местные единицы, а лишь те, которые признаны инкорпорированными, то есть получили статус «муниципальных корпораций». Во многих штатах такой статус имеют только города, с определенной численностью населения, как правило не менее нескольких тысяч человек [8, с. 79]. В иных штатах хартии самоуправления так же предусмотрены для графств и тауншипов. Хартии не должны противоречить федеральной Конституции и законодательству, а также конституции и законам штата.

В процессе сравнительного анализа организации власти на местах во Франции, Польше и США были выявлены схожие элементы, которые свидетельствуют об общих мировых тенденциях децентрализации и восприятия общепринятых стандартов местного самоуправления, тем самым значительно повышая роль и значение территориальных самоуправляющихся коллективов в осуществлении местных проектов и решении задач местного характера.

Наиболее интересным для Украины можно считать опыт Польши как страны бывшего социалистического лагеря, которая одной из первых стран Восточной Европы стала на путь кардинальных политических, социальных и экономических реформ, и на сегодняшний день устройство местного самоуправления в этой стране – одно

из самых понятных и структурированных в мире, на наш взгляд. Франция в свою очередь замыслила глобальную реформу административно-территориального деления, которая по определению сильно затронула и муниципальную власть. Данная реформа еще не закончена в полном виде, так что можно сказать, что местное самоуправление Франции переживает в данный момент второе рождение, и соответствующие фундаментальные выводы по нему будут преждевременны.

Относительно США заметим, что демократические стремления в этой стране являются одними из самых сильных в мире, и несмотря на то, что местное самоуправление в США достаточно структурировано, общий принцип остается один – вопросы местного значения решаются на местах. Помимо этого, нельзя не отметить тесное сотрудничество местной власти с органами государственной власти как следствие того, что США являются сильной федерацией.

Подводя итог, нужно отметить, что все положительные аспекты организации власти на местах в рассмотренных странах могут быть использованы в Украине. Местное самоуправление в нашем государстве является одним из принципов конституционного строя, который только в последнее время из декларативного трансформируется в реальный, наполненный соответствующим содержанием и функциями. Масштабная реформа децентрализации государственной власти требует основательного доктринально-обоснованного подхода к ее проведению, чему могут способствовать сравнительно-правовые исследования в этой сфере. Кроме того, европейский вектор развития Украины требует от нее восприятия основополагающих демократических ценностей, одной из которых является местное самоуправление как право территориальных образований самостоятельно решать вопросы местного значения.

Литература:

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036. – Название с экрана.
2. Баглай М. В. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / Под ред. Баглай М. В., Лейбо Ю. И., Энтина Л. М. – М.: Норма, 2004. – 832 с.

3. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=112>. – Название с экрана.
4. Стемпель Е. Децентрализация в Польше. 25 лет спустя / Е. Стемпель // Муниципальное право: журнал для юристов органов местного самоуправления. – 2015. – №2. – 183 с.
5. Семенко Г. В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления / Г.В.Семенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorialnye-reformy-vo-frantsii-t-detsentralizatsii-k-retsentralizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya>. – Название с экрана.
6. Попова А. В. Конституционное право зарубежных стран: краткий курс лекций / А. В. Попова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2015. – 168 с.
7. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов 10-е изд., перераб. и дополн. / А.А.Мишин. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003. – 560 с.
8. Марышев А. А. Вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (на примере опыта США) / А. А. Марышев // Евразийский международный научно-аналитический журнал. – 2008. – №3. – 212 с.