

European Standards of Local Self-Government and EU Regional Policy/ Європейські стандарти місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Європейський
освітній проект
Модуль Жан Моне-
2019/2022



Тема № 10.

Реалізація регіональної політики ЄС в процесі реформування систем врядування держав-членів

Лектор: кандидат юридичних наук, доцент

Марк Воронов

ПЛАН



- 1. Місцеве самоврядування у ФРН.**
- 2. Особливості місцевого самоврядування у Франції.**
- 3. Характеристика місцевого самоврядування у Іспанії.**

Особливості місцевого самоврядування у Німеччині

Основні типи організаційного устрою (моделі) місцевого самоврядування на рівні громад у ФРН

Магістратна модель

(у землі Гессен, містах землі Шлезвіг-Гольштейн, деяких містах земель Рейланд-Пфальц, містах-землях Берлін, Бремен, Гамбург)

Бургомістерська модель

(у землях Рейланд Пфальц, Саар, у сільських громадах землі Шлезвіг-Гольштейн)

Бургомістр

є головою представницького органу громади (ради) і главою виконавчої влади громади

до компетенції бургомістра, котрий головує в раді з правом голосу, належить підготовка рішень ради і комітетів

виконання рішень ради, здійснення поточного управління, право й обов'язок оскаржувати протиправні рішення ради, скликання ради громади на засідання

Бургомістерська модель

(у землях Рейланд Пфальц, Саар, у сільських громадах землі Шлезвіг-Гольштейн)

Представництво громади (рада)

обирається членами громади шляхом загальних, вільних, рівних і таємних виборів строком на 5 років

до компетенції ради належать усі питання місцевого значення, якщо вони не передані законом бургомістру

Північнонімецька модель

(у землі Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія)

Бургомістр

обирається представницьким органом громади, головує на його засіданнях і виконує представницькі функції

адміністрацією керує управляючий (директор), який займається вирішенням поточних питань місцевого управління

управляючий (директор) теж обирається представницьким органом

при цьому колегіальний виконавчий орган (управа) взагалі не створюється

Північнонімецька модель

(у землі Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія)

Муніципальна рада

склалася під впливом британських окупаційних властей і нагадує модель «рада – управляючий» англосаксонської системи

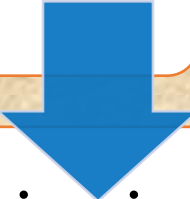
обирається безпосередньо населенням

створює виконавчий комітет, який не є місцевою адміністрацією, а лише готує рішення представницького органу

Південнонімецька модель

(у землях Баварія, Баден-Вюртемберг та більшості земель Східної Німеччини)

Поряд з органом представницької влади в якості головного органа громади розглядається також бургомістр, який теж обирається громадянами

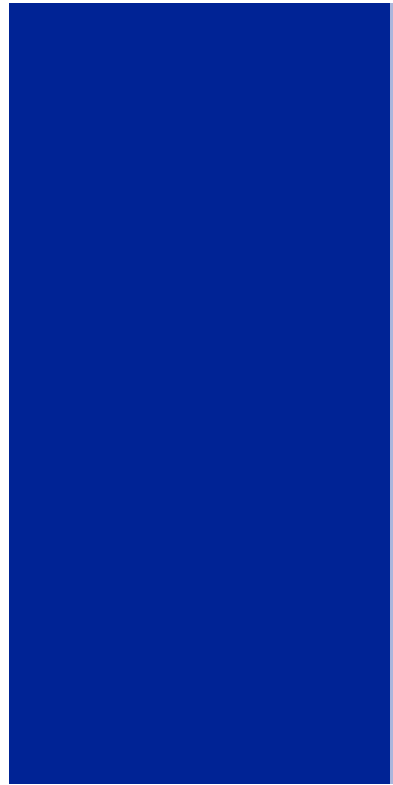


Бургомістр відповідає за вирішення поточних питань місцевого управління і головує на засіданнях представницького органа громади, він же представляє громаду

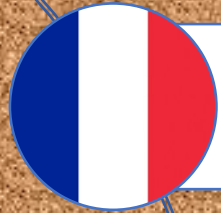


Рада також формує – частково зі свого складу, частково з чиновників – управу чи інший колегіальний орган за участю бургомістра, який підпорядковується йому в питаннях виконавчої діяльності та бере участь у підготовці рішень ради

Місцеве самоврядування у Франції



Конституційні засади місцевого самоврядування у Франції



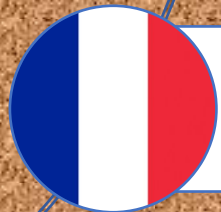
Стаття 72 Конституції Франції. Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території



Всі інші місцеві колективи утворюються законом



Ці колективи вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом



Представники Уряду в департаментах і територіях, відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів

Законодавство про місцеве самоврядування




Адміністративний кодекс Франції



Велика французська адміністративна реформа проводилась по етапам



Перший етап – з 1982 року



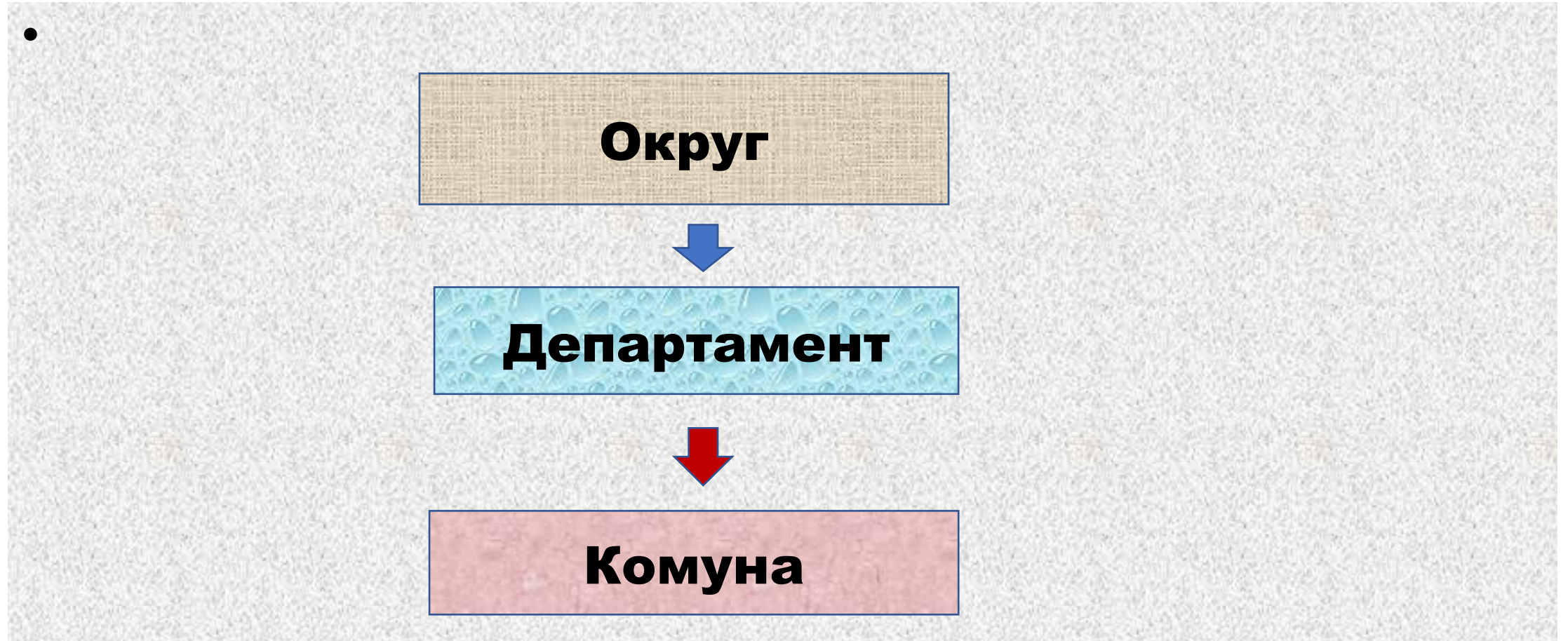
Другий етап реформи почався з нових законів від 7 січня 1983 року і 22 червня 1983 року. Цими законами визначався новий перерозподіл компетенції між державою і територіальними колективами на користь останніх

Комуни як основна ланка місцевого самоврядування

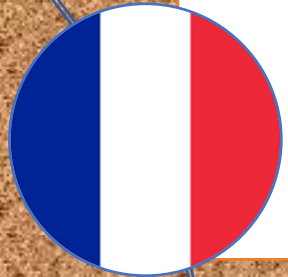
Комуна у Франції - єдина адміністративно-територіальна одиниця де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує головну посадову особу місцевого самоврядування та представника державної влади

Щоби уникнути такого поєднання в одній особі функцій державної виконавчої влади та місцевого самоврядування багато функцій державної виконавчої влади, що належали меру з 1983 року передані до функцій місцевого самоврядування

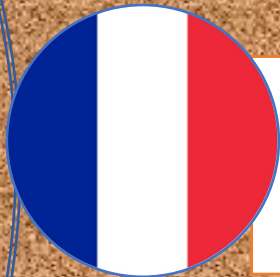
Адміністративно-територіальний устрій у Франції



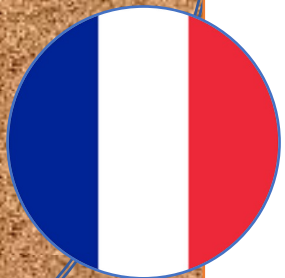
Комуни як основна ланка місцевого самоврядування



роль комуни як державної адміністративної одиниці дуже зменшилась і вона стала реально автономним територіальним колективом



важливими елементами комуни, як юридичної реальності, є:
назва, територія, чисельність населення



оскільки саме ці елементи ідентифікують комуну, як окрему, базову ланку місцевого самоврядування, закони передбачають спеціальні процедури можливих змін назви чи території та передбачають обов'язковий періодичний перепис населення

Комуни як основна ланка місцевого самоврядування

Назва

- Зміна назви можлива указом президента за поданням міністра внутрішніх справ на основі прохання муніципальної ради, висновку генеральної ради (окружний чи обласний рівень), висновку державної ради (державний рівень)

Територія

- Кожна частина території Франції належить до однієї з комун.
- Процедура зміни адміністративних меж дуже складна і завжди вирішується центральними органами влади

Населення

- Чисельність населення дуже важлива для встановлення субсидій та податкових виплат в бюджет комуни і навпаки, а також для встановлення правил, що стосуються складу органів комуни

Муниципальная рада

Склад муніципальної ради

менш як 100 (осіб)	- 9
100 ... 499	- 11
500 ... 1499	- 15
1500 ... 2499	- 19
10000 ... 19999	-
33	
більш як 299999	- 69

Ліон	- 73
Марсель	- 101
Париж	- 163

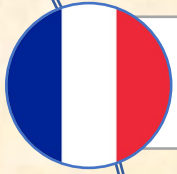
Закон встановлює чисельність муніципальних радників у залежності від кількості населення комуни

Радником (депутатом) муніципальної ради може стати будь-який платник податків комуни, але закон встановлює правила невиборності та несумісності мандатів

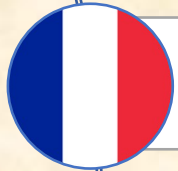
Вибори муніципальних радників провадяться раз на **6 років** одночасно по всій Франції за мажоритарною системою в два тури за закритими списками для комун з населенням понад 30 тис. осіб та по відкритими списками для інших комун



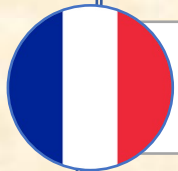
Кодекс законів про комуни дуже детально регламентує правила організації і проведення засідань муніципальної ради в тому числі для забезпечення гласності і відкритості засідання



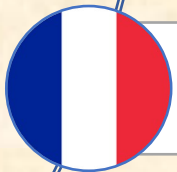
За законом, засідання ради мають проводитись не рідше одного разу на три місяці



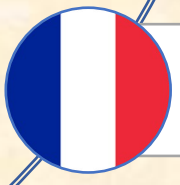
Засідання скликає мер за власною ініціативою в залежності від потреби



Мер також зобов'язаний скликати засідання ради за вимогою префекта або половини членів ради



Кворум для засідання - половина членів ради



Радник, який не може бути присутнім на засіданні ради, може письмово доручити іншому раднику проголосувати від його імені

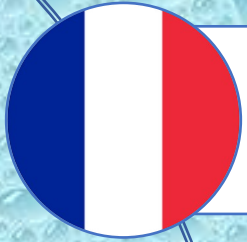
Фінансові повноваження ради

Прийняття бюджету та визначення ставок комунальних податків

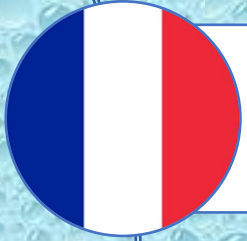
Вирішення питань про необхідність позик

Затвердження звітів про використання бюджетних коштів

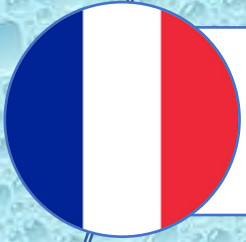
Повноваження в сфері громадських служб



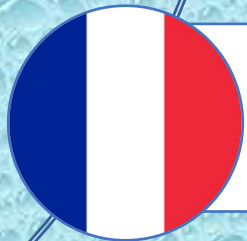
Рада має право створювати або ліквідовувати громадські служби комуни, але законом встановлене певне обмеження у самостійності, щодо певних служб



За законом наявність деяких служб обов'язковою (похоронне бюро, служби збору сміття ...)



Законом також забороняється створення певних служб(оборони, юстиції ...) у сферах, що не відносяться до компетенції комун і суперечать принципу єдності держави



Такі обмеження встановлюються також і по відношенню до права комун створювати служби, що займаються економічною діяльністю

Повноваження щодо майна комуни

Майно комуни поділяється на "громадське", тобто таке, яке призначене виключно для громадського користування (дороги, кладовища, казарми тощо) та майно "приватне", яким комуна розпоряджається на правах приватного власника (ліси, будинки тощо)

Громадське майно невідчужуване

Рада приймає рішення про купівлю, продаж, аренду майна та про віднесення майна до категорії "громадського"

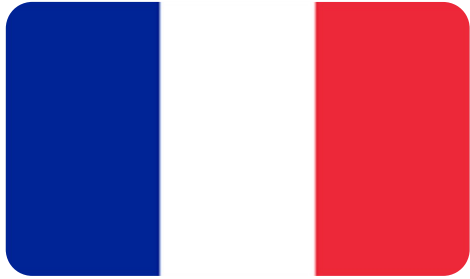
Повноваження в сфері облаштування території та міського будівництва

Визначення напрямків використання території та принципів міського будівництва

Розробка і затвердження міжкомунальних планів облаштування територій

Така робота має проводитись за участю центральної адміністрації, департаменту, округу, інших комун

Муніципалітет. Мер і його заступники



Мер та його заступники складають виконавчий орган ради - муніципалітет.

- Мер та його заступники обираються муніципальною радою виключно з радників



Мер обирається таємним голосуванням за мажоритарною системою в два тури.

- Кількість заступників визначається радою, але не може перевищувати $1/3$ кількості муніципальних радників



Заступники обираються по одному в порядку важливості .

- Мер та заступники за свою роботу одержують певну доплату та деякі пільги

Повноваження мера

Повноваження мера, як представника комуни, досить великі

Він представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами та організаціями і державою, має право укласти угоди і договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал, накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців, видавати дозволи на будівництво, він також має повноваження необхідні для підтримання порядку в комуні

Крім цих повноважень, мер має і деякі повноваження представника державної адміністрації, які визначаються законом

До кола його функцій, **як представника держави**, входить реєстрація актів громадянського стану, він також вживає заходів для допомоги в пошуку і покаранні правопорушників, які скоїли злочин чи розшукуються на території комуни

Може скласти протоколи про правопорушення

Забезпечує обнародування законів та інших нормативних актів держави і слідкує за їх виконанням

Забезпечує проведення виборів, підтверджує достовірність підписів, видає різні свідоцтва та ліцензії на право полювання чи дрібної торгівлі та подає необхідні статистичні дані для державних міністерств і відомств

Контроль за діяльністю та рішеннями муніципальної ради та мера з боку представників центральної державної адміністрації

Відповідно до закону 1982 року префект втратив право контролю за рішеннями ради на предмет доцільності

Хоча за префектом залишилось право контролю рішень на предмет законності, скасування незаконних рішень можливе лише адміністративним судом

В той же час закон зобов'язує раду передавати прийняті нею рішення представнику держави, і рішення ради вважається таким, що вступило в дію лише після передачі його префекту чи супрефекту і оголошення (опублікування, оприлюднення)

Якщо префект вважає рішення незаконним, протягом 2-х місяців від дня одержання рішення він може звернутись до адміністративного суду для визнання рішення незаконним, або термінового призупинення виконання рішення до остаточного розгляду його судом

В разі необхідності, префект обгрунтованою постановою може призупинити діяльність ради на термін не більше місяця.
Про це префект повідомляє міністра внутрішніх справ

Якщо рада не може забезпечити управління комуною вона може бути розпущена указом президента республіки, якщо це схвалено на засіданні Ради Міністрів

Засоби контролю держави над діяльністю мера

Так в разі порушень мером своїх повноважень чи допущення ним грубих проступків, міністр внутрішніх справ за поданням префекта може зупинити діяльність мера на строк до 1-го місяця

Указом Президента Франції, схваленим Радою Міністрів мер може бути відправлений у відставку

Закон визначає процедуру увільнення мера з посади

Дії і рішення мера, як представника держави підлягають ієрархічному контролю з боку державних органів, рішення і дії мера-представника комуни підлягають адміністративному контролю такому ж, якому підлягають рішення і дії муніципальної ради

Міські райони

Організація самоврядування

Великі міські комуни можуть бути поділені на райони

Поділ міста на райони не наносить шкоди єдності комуни, оскільки райони не є юридичними особами і не мають свого бюджету, а лише свій кошторис, що встановлюється муніципальною радою

Кошториси районів є лише додатком до бюджету комуни

Міські райони

Органи влади міського району

Представницьким органом є рада району, яка складається із муніципальних радників обраних в цьому районі та із районних радників, число яких має бути вдвічі більше ніж муніципальних радників

Ці радники обираються разом з муніципальними радниками по тій же системі, причому районними радниками стають ті хто не ввійшов до складу муніципальної ради

Рада району функціонує за тими ж принципами, що і муніципальна рада, причому роль мера у діяльності ради така ж як і на муніципальному рівні

Мер району обирається районною радою з числа її членів, що є муніципальними радниками

Департамент

Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою на якому паралельно працюють два органи влади

Генеральна рада як орган самоврядування

Префект як орган державної влади

Правовий статус Генеральної Ради (ГР)

ГР є представницьким органом місцевого самоврядування

ГР формується на основі загальних прямих і вільних виборів, які організовуються і проводяться у кантонах за мажоритарною системою в два тури

Термін мандата депутата ГР - **6 років**

Для забезпечення стабільності політики ГР, вибори до ради проводяться кожні **три роки**, коли обирається одна третина ради

Після кожного оновлення, **тобто кожні три роки**, ГР із свого складу обирає Голову, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту

Повноваження Генеральної ради

За загальним принципом в компетенцію Генеральної ради входить право вирішувати всі питання, що належать до компетенції департаменту і не входять до компетенції інших органів департаменту

- 1) Затвердження бюджету та звіту про його виконання.
- 2) Визначення політики розвитку департаменту.
- 3) Встановлення ставок внутрішніх податків департаменту.
- 4) Створення громадських служб департаменту і встановлення загальних правил їх функціонування.
- 5) Визначення штату працівників служб департаменту.
- 6) Прийняття рішень, щодо всього майна департаменту. Придбання, використання, відчуження майна).
- 7) Надання, на прохання визначених установ держави, висновків щодо розподілу кредитів у департаменті, тощо

Голова Генеральної Ради

Голова Генеральної ради є виконавчим органом департаменту

Він готує і проводить наради генеральної ради

Він є розпорядником видатків департаменту і робить розпорядження щодо одержання департаментських доходів, крім особливих положень Загального Кодексу про податки, які стосуються інкасування податкових доходів адміністративно-територіальних утворень (комун)

Він є керівником служб департаменту, може, під своїм наглядом та своєю відповідальністю, надавати право підпису щодо будь-якого питання відповідальним особам вищезгаданих служб

Голова Генеральної ради управляє майном департаменту

На цій підставі він здійснює поліцейні повноваження, які стосуються цього управління, особливо щодо переміщень майна

Голова Генеральної ради є досить важливою інституцією влади на рівні департаменту

Оскільки він є головою виконавчої влади рівня департаменту, то він як Голова Генеральної ради є єдиною посадовою особою, що наділена правом адміністративної влади

І вже він делегує частину своєї адміністративної влади керівникам певних служб департаменту

Як Голова ГР, він скликає раду і готує проекти її рішень, керує засіданнями ради, а також виконує прийняті радою рішення. Голова також представляє інтереси ради в інших інстанціях, в тому числі і в суді

Голова Генеральної ради є особою відповідальною за виконання бюджету департаменту

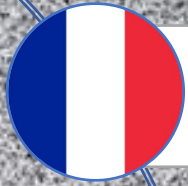
Голова ради є розпорядником бюджету і має право в межах однієї статті видатків переміщувати коштів у сумі не більше 1/5 загальної суми коштів по цій статті

Голова ГР також є керівником всіх служб департаменту.

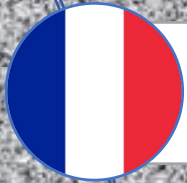
Голова ради призначає на департаментські посади, накладає дисциплінарні стягнення на підлеглих

Рішення, які приймає Голова ГР можуть бути перевірені на предмет законності префектом та адміністративним судом

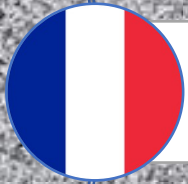
Представництво держави на регіональному рівні



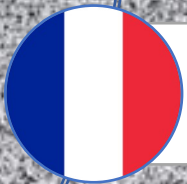
Департамент є ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади. Це той рівень, де сконцентрована місцева державна адміністрація



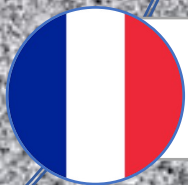
На чолі цієї адміністрації стоїть префект. Адміністрація наділена досить великими владними повноваженнями і включає в себе цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні



Представник держави в департаменті призначається Указом Президента ухваленим на засіданні Ради Міністрів



Представник держави репрезентує кожного з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради



Тільки представник держави має право висловлюватися від імені держави перед Генеральною радою

Представник держави в
департаменті
(префект)

дбає про національні інтереси, додержання
законів, громадський порядок

здійснює відомчий контроль

Представник держави в
департаменті
(префект)

Йому для цього допомагають у департаменті
ґенеральний секретар і, в разі потреби,
уповноважені в округах представника держави

За умов, передбачених цим законом, він
підкується про справне здійснення компетенцій
властей департаменту та комуН

Префект

Державний службовець дуже високого рівня, що знаходиться в складі префекторального корпусу, професійно підготовлений, який пройшов підготовку в Національній школі адміністрування

Призначається указом Президента Франції, попередньо схваленим на засіданні Ради Міністрів Франції

Префект

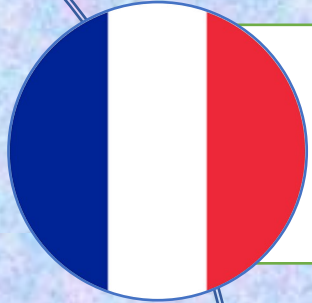
Знаходячись на високому щаблі державної служби префект повністю залежить від вищого державного керівництва в своїй кар'єрі

У будь-який момент префект може бути переведеним на роботу в будь-який інший департамент, на іншу роботу чи в резерв до призначення незалежно від свого на те бажання

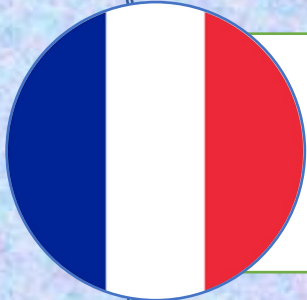
Праця на посаді префекта впрямую не зв'язана з його політичними нахилами і не залежить від належності до тої чи іншої політичної партії Президента чи Прем'єра

Як правило службовиць, що попав в корпус префектів, знаходиться на цій посаді досить довго лише міняючи департаменти

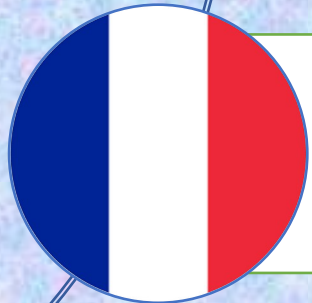
Повноваження префекта



Префект - представник уряду в департаменті і зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики



Префект має право у разі здійснення в департаменті злочину, щодо державної безпеки(замах, тероризм, шпигунство) підписувати постанови про арешти, обшуки, тощо і допомагати відповідним органам у пошуках винних



Префект є досить сильною фігурою і незважаючи на прийняті у 80-тих роках закони про децентралізацію влади, префект значно посилюється в частині керівництва місцевими службами міністерств, позбавившись занадто дрібної опіки над органами самоврядування

Округ

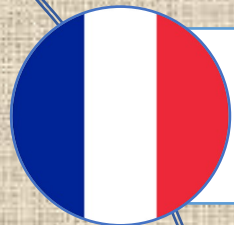
Статус округу

Департаменти входять до складу округу

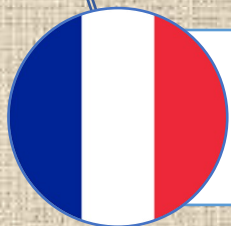
Статус округу впливає з його призначення, тобто інструменту економічного, соціального і культурного розвитку певної території.

Округ бере участь у створенні загальнонаціональних планів розвитку, домагаючись у цих планах виконання пріоритетів окружного розвитку

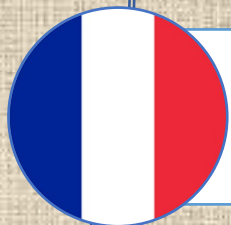
Повноваження округу



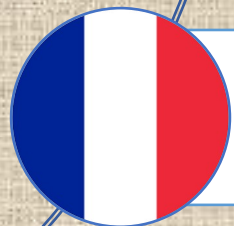
Зайнятість і професійна підготовка населення. Округ щорічно затверджує програму професійної підготовки, створює центри професійного навчання, утримує ліцеї



Забезпечення житлом. Округ визначає пріоритети розвитку житлового будівництва і здійснює спеціальні житлові програми



Облаштування річкових портів, за винятком загальнонаціональних великих портів



Можуть відкривати різноманітні музеї і художні учбові заклади, вони можуть надавати допомогу в проведенні наукових досліджень, тощо

Органи влади округу

Округна рада

- Представницьким органом округу є **округна рада**
 - Округна рада проводить сесії не рідше одного разу в три місяці.
 - Рада обирає голову і бюро ради, яке складається з голови та його заступників.
- Рада може передати бюро частину своїх повноважень, за винятком найбільш важливих фінансових питань.

Округна рада

- З 16 березня 1986 року, округні радники обираються **прямими виборами**.
- Вибори організуються на рівні департаментів, причому у кожному департаменті голосування відбувається **за партійними списками**, число мандатів залежить від населення департаменту, але не менше трьох.

Округна рада

- Округна рада має принципову компетенцію приймати будь-які рішення, що входять в компетенцію округу, якщо законодавством це не віднесено до компетенції голови ради

• Голова окружної ради є одночасно ВИКОНАВЧОЮ владою округу

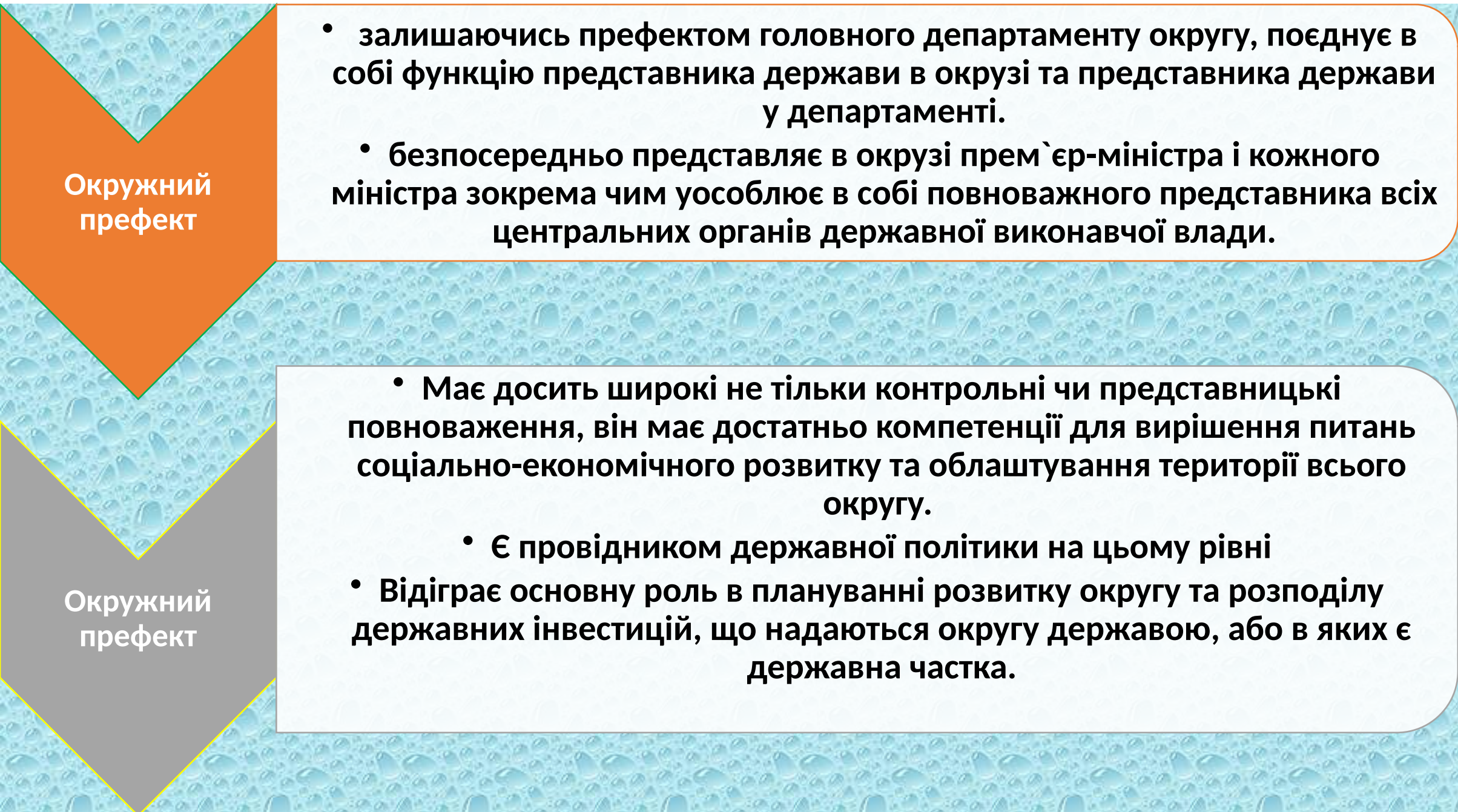
Голова
окружної ради

- 1) Готує проекти рішень окружної ради в тому числі і проект бюджету округу.
- 2) Скликає раду і головує на її засіданнях.
- 3) Виконує прийняті радою рішення.

Повноваження
голови
окружної ради

- 4) Є розпорядником фінансових ресурсів округу.
- 5) Керує роботою окружних служб і є адміністративним головою всього персоналу адміністративних органів округу.
- 6) Призначає на посади працівників адмінслужб округу і накладає адміністративні стягнення.

Повноваження
голови
окружної ради



Окружний префект

- залишаючись префектом головного департаменту округу, поєднує в собі функцію представника держави в окрузі та представника держави у департаменті.
- безпосередньо представляє в окрузі прем'єр-міністра і кожного міністра зокрема чим уособлює в собі повноважного представника всіх центральних органів державної виконавчої влади.

Окружний префект

- Має досить широкі не тільки контрольні чи представницькі повноваження, він має достатньо компетенції для вирішення питань соціально-економічного розвитку та облаштування території всього округу.
- Є провідником державної політики на цьому рівні
- Відіграє основну роль в плануванні розвитку округу та розподілу державних інвестицій, що надаються округу державою, або в яких є державна частка.

Окружний префект

- Префект може наділятися повноваженнями, які б міністри хотіли передати органам, що представляють центральну державну адміністрацію на окружному рівні.
- За рахунок цього префект є в принципі єдиним органом адміністративної влади в окрузі, який може приймати рішення від імені держави.

Окружний префект

- Поряд з цим, префект є єдиним в окрузі вторинним розпорядником кредитів місцевих служб центральних міністерств і відомств(першим розпорядником є відповідний міністр).
- Тільки він є розпорядником бюджетних коштів цих служб і саме він займається питаннями управління нерухомістю і майном(держави).

Окружний префект

- бере участь у процедурі атестації персоналу місцевих державних органів, він подає міністрам оцінку їх діяльності.
- через префекта проходить вся кореспонденція між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади.

Контроль за законністю рішень на окружному рівні

Особливий статус деяких міст

Париж,
Марсель та
Ліон

- Три найбільших міста Франції Париж, Марсель та Ліон мають спеціальний статус, який вирізняє їх серед усіх інших міст.
 - Цей статус встановлено спеціальним законом № 82-1169 від 31.12.1982 року.

Париж,
Марсель та
Ліон

- У цих містах є два рівня самоврядування: рівень комуни та рівень міського району(чи групи районів).
 - На чолі кожного із цих рівнів стоїть власний мер та власна рада.

Париж,
Марсель та
Ліон

- На комунальному рівні Парижем, Марселем, та Ліоном керує муніципальна рада та міський мер.
- Статус і повноваження цих органів та контроль за їх діяльністю в основному такий же самий, як і для інших комун, але є деякі відмінності.

Особливий статус деяких міст

Париж,
Марсель
та Ліон

- Ради цих міст є більш багаточисельними чим усіх інших міст.
- Ради обираються по секторам. В кожен сектор входить один чи декілька районів міста.
- Вибори у кожному із секторів проводяться за правилами для комун з числом мешканців не менше 3500 осіб, тобто з використанням мажоритарної системи та системи пропорційного представництва.

Париж,
Марсель
та Ліон

- Стосовно повноважень ради Парижа, Ліона та Марселя та їх мерів, то вони такі ж як у цих органів у інших містах, лише з тією різницею, що частина повноважень передана відповідно радам і мерам міських районів.

Париж,
Марсель та
Ліон

- Аби не допустити антагонізму між районами та містом, над рішеннями ради району існує **подвійний контроль**.
- **Перша ланка контролю** - міський мер, який може вимагати повторного розгляду прийнятого на засіданні ради району.
 - Якщо навіть після повторного розгляду мер вважатиме рішення незаконним, він може звернутись до адміністративного суду з поданням про відміну рішення, а при необхідності і про зупинення такого рішення протягом 48 годин.
- **Другою ланкою** в такому контролі є право представника держави, префекту департаменту, вчиняти такі дії, як і мер міста

Досвід Франції для України

Наскрізь централізована, з стрункою вертикаллю державної виконавчої влади ця країна, що за територією, кількістю населення і адміністративно-територіальним устроєм дуже подібна до України, в 80-тих роках зробила великий крок у реформуванні своєї адміністративної системи і провела широку децентралізацію влади

Завдяки децентралізації місцеве самоврядування одержало новий імпульс свого розвитку

Обрані населенням органи влади не тільки не привели до розладу системи влади, а поліпшили надання послуг населенню, вивільнили високий потенціали місцевої активності населення і дозволили державі зменшити опіку над місцевими проблемами

Досвід Франції для України

Позитивним приклад Франції є також і тим, що реформування місцевої влади відбувалось поступово і комплексно під контролем держави

Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації супроводжувалось ростом компетенції місцевого самоврядування і ростом фінансових ресурсів, якими володіють комуни

Досвід Франції підтверджує можливість і необхідність запровадження децентралізації влади у державі, якщо до цього дозріла і державна влада і само суспільство

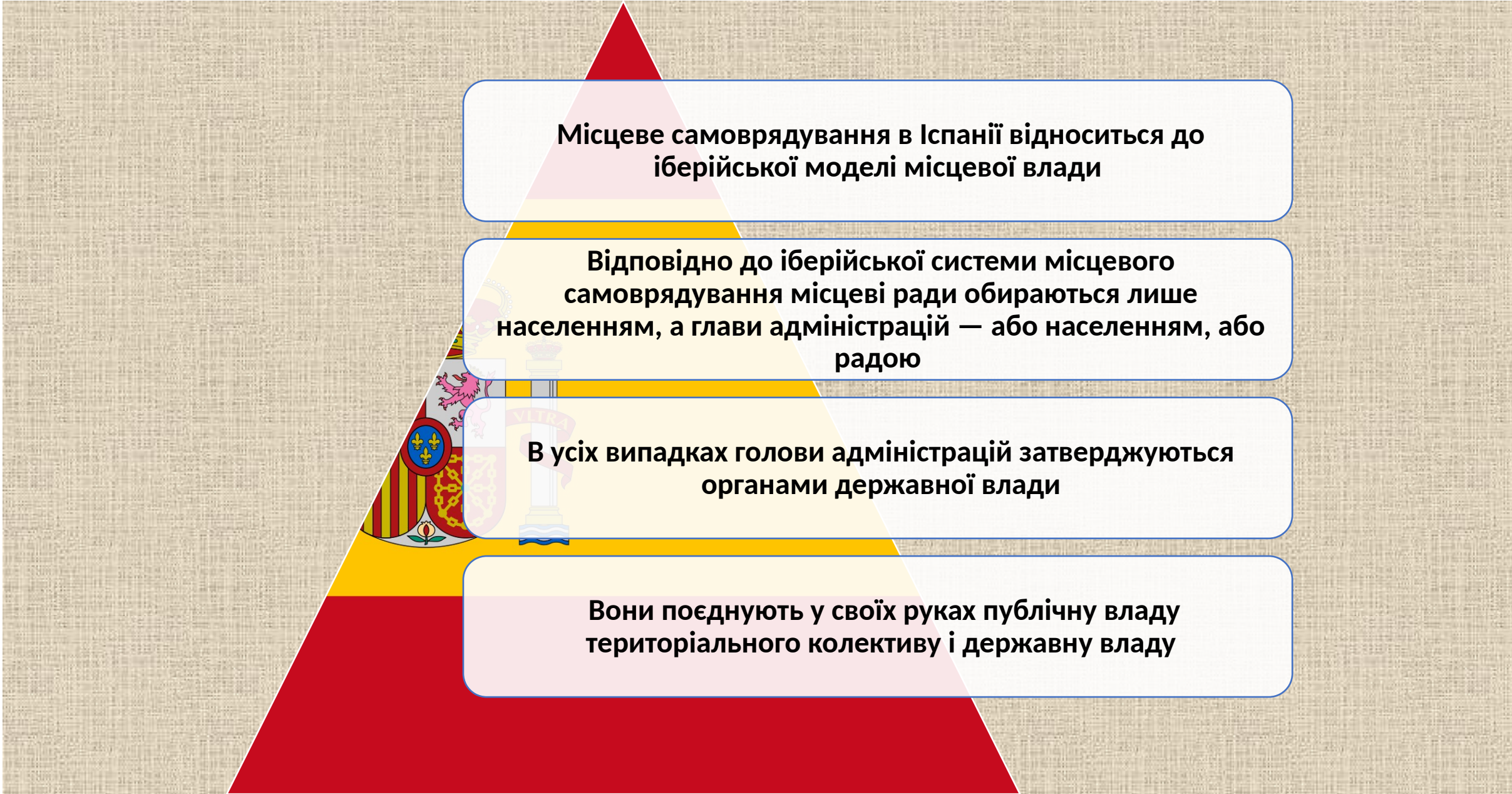
Досвід Франції для України

Успішність такого реформування можлива лише за умови його поступовості і комплексності

Аби не зробити помилки, порівнюючи главу місцевої державної адміністрації в Україні з префектом у Франції, слід пам'ятати, що демократичні традиції в Україні знаходяться лише на етапі їх формування, в тому числі і щодо місця, ролі і статусу глав місцевих державних адміністрацій, а у Франції, інститут префектів заснований ще Наполеоном кристалізувався у фактично неполітичний адміністративний хребет державної влади країни

Особливості місцевого самоврядування в Іспанії





Місцеве самоврядування в Іспанії відноситься до іберійської моделі місцевої влади

Відповідно до іберійської системи місцевого самоврядування місцеві ради обираються лише населенням, а глави адміністрацій — або населенням, або радою

В усіх випадках голови адміністрацій затверджуються органами державної влади

Вони поєднують у своїх руках публічну владу територіального колективу і державну владу

Правова основа діяльності місцевого самоврядування в Іспанії

Територіальний устрій Іспанії

Територіальний устрій Іспанії



Всі ці утворення користуються автономією при веденні своїх справ



Про автономний характер регіонів прямо зазначається у вступному розділі Основного закону держави



Так, у статті 2 визначено, що Конституція заснована на непорушній єдності іспанської Нації, загальності і неподільності Вітчизни всіх іспанців; вона визнає і гарантує право на автономію для національностей і регіонів, її складових, і солідарність між ними

Територіальний устрій Іспанії



Стаття 140 Конституції Іспанії проголошує: "Конституція гарантує автономію муніципалітетів. Вони користуються повним правовим статусом. Управління й керівництво ними є обов'язком відповідних міських ратуш, що складаються з мерів та радників ...".



Окрім конституційних гарантій місцевого самоврядування, Основний закон 1985 року про міське самоврядування закріпив основні норми його організації в межах іспанської демократії



Найважливіше те, що Закон 1985 року розподіляє функції залежно від розмірів муніципалітетів



Стаття 137 Закону про вибори передбачає **вибори як на провінційному, так і на муніципальному рівні.** Вона також встановлює кількість радників, які мають обиратися в кожному муніципалітеті залежно від кількості населення

Територіальний устрій Іспанії



Конституцією передбачено право автономних утворень на встановлення власної офіційної мови, статутів, особливих прапорів і гербових знаків автономних Співтовариств (ст. 3,4)



Досить широко права та обов'язки територіальних утворень визначено у розділі 8, що має назву «Про територіальний устрій держави»



В Іспанії існує **трирівнева система місцевого самоврядування**: провінції - муніципалітети - автономні області, які мають широкі автономні права

Муниципалітети

Муниципалітет – це найнижча ланка адміністративно-територіального поділу Іспанії

У муниципалітеті утворюється муниципальна рада, яка обирається населенням муниципалітету прямим таємним голосуванням на основі загального виборчого права і пропорційної системи представництва

Строк повноважень ради становить 4 роки

Муниципалітети мають досить широкі повноваження майже у всіх сферах суспільного життя

Наступною ланкою місцевого самоврядування в Іспанії є **провінції, що об'єднують у собі декілька муниципалітетів за територіальним принципом**

Чисельність провінцій в Іспанії на сьогодні складає близько 38

Автономні області (регіональний рівень)

Регіональна автономія Іспанії передбачає високий рівень компетенції та повноважень автономій, який проте визначається виключно центральною державною владою, права вето щодо цього, на відміну від суб'єктів федерації, у автономій немає

В Іспанії з 1978 р., як і в деяких інших державах Європи (Італія, Великобританія, Північна Ірландія), склалась ситуація, коли обсяг автономних прав може бути вищим, ніж права суб'єктів федерації деяких держав

Автономні області (регіональний рівень)

Муниципальный уровень местного самоуправления



Управление муниципалитетов принадлежит городской раде



Це колегіальний орган, який очолює міська адміністрація



Міська рада складається з радників, які обираються всенародним голосуванням



Кількість членів ради може змінюватися в залежності від кількості жителів

Муниципальный уровень местного самоуправления



Головними інституціями на муниципальному рівні є повний склад **муниципальної ради і муниципальної комісії, кожен з яких очолює мер**



Ці органи є обов'язковими згідно із Законом про місцеве самоврядування



Втім, кожна міська ратуша як центр міського самоврядування вільна створювати будь-які додаткові постійні чи спеціальні органи, які вважає необхідними для ефективного управління муниципальними справами

Муніципальний рівень місцевого самоврядування

Муниципальный уровень местного самоуправления



У муниципальных выборах могут голосовать и баллотироваться на выборах все граждане Европейского Союза, независимо от национальности



Рада міста на пленарному засіданні приймає рішення з найбільш важливих питань, які потребують найскорішого вирішення і є важливими для громадян: **ухвалення генеральних планів розвитку міста, розробка і затвердження правил у різних сферах життя, у сфері податків і місцевої політики**



Президент міської ради - мер, який обирається з членів ради

Муниципальный уровень местного самоуправления



Мер уповноважений організувати, призупиняти і проводити засідання, вести дискусії на пленарному засіданні та інших муніципальних зборах



Мер також є вищим представницьким органом муніципалітету і несе відповідальність за владу і управління



Якщо мер не справляється з покладеними на нього обов'язками, міська рада на пленарному засіданні може висловити недовіру і таким чином відсторонити його від займаної посади за допомогою "конструктивного вотуму недовіри", це означає, що при голосуванні на нараді рада повинна запропонувати нову кандидатуру, щоб уникнути "вакууму влади"

Муниципальный уровень местного самоуправления



Муниципальная комиссия отвечает за контроль над управлением містом та підрозділами, що надають послуги



Усі муниципалітети відповідають за освітлення у громадських місцях, утримання кладовищ, видалення сміття, прибирання вулиць, постачання, каналізацію, виїзд на автошляхи, брукування вулиць, а також контроль за якістю їжі та напоїв



Функціями міської ради є ті, які держава надала автономному співтовариству, як правило, ті, які самим безпосереднім чином впливають на життя громадян

Муниципальный уровень місцевого самоврядування



Законодавством в Іспанії чітко розмежовано компетенцію між усіма адміністративними утвореннями

Так, скажімо, за муніципалітетами закріплено:

- до 5 тис. жителів – 9 функцій;**
- 5–20 тис. жителів – 13 функцій;**
- 20 тис. і більше – 18 функцій;**
- 50 тис. і більше – 20 функцій**



Муниципальный уровень местного самоуправления



Серед них:

- попереднє місцеве планування, міське будівництво, громадські роботи, утримання парків, водопостачання, санітарний нагляд; громадська безпека (пожежна безпека і поліція), **якщо чисельність населення перевищує 5 тис. осіб;**
- соціальні послуги, **якщо жителів понад 20 тис.;**
- громадський транспорт/чистота повітря, **якщо кількість населення перевищує 50 тис. осіб**



Розмежування предметів відання, повноважень і функцій центральної, регіональної та місцевої влади є безперервним процесом, що постійно розвивається, мета якого – досягнення рівноваги інтересів між центром, регіонами і місцевим самоуправлінням

Відкрита рада (Consejo Abierto)

У деяких невеликих сільських муніципальних утвореннях у північній Іспанії існує особлива форма прямої демократії: **Відкрита рада (Consejo Abierto)**

Це форма уряду схожа на ту, яка існувала в Стародавній Греції

У цих іспанських містечках всі жителі, при виникненні потреби **дзвонять у дзвін**, збираються на збори, щоб обговорити принципові питання, що мають спільний інтерес і приймають рішення

Завдяки своїм характеристикам, це форма демократії може бути життєздатною **тільки в населених пунктах з невеликою кількістю жителів: сто або менше**

Великі міста

Для вирішення конкретних питань у великих міських агломераціях, мегаполісах діють місцеві органи

Вони складаються з муніципалітетів у межах міських агломерацій і функціонують у напрямках загальних економічних і соціальних зв'язків

Найбільш яскравим прикладом є Барселона (Barcelona), друге за кількістю населення місто в Іспанії, столиця автономної області Каталонії і однойменної провінції

Населення Барселони близько 1615908 чоловік. У передмісті мешкають близько 3186461 чоловік, а провінція Барселона нараховує близько 4928825 жителів

З 1984 р. місто розділене на 10 адміністративних районів, кожен з яких управляється своєю радою

Великі міста

Нарешті, міста з населенням понад 250000 жителів мають свої власні системи, хоча вони не дуже відрізняються від загальної моделі

Головна відмінність у тому, що в цих великих містах **мер є уособленням вищої влади, і з ним Рада керуючих, що виконує функції органу виконавчої влади**

Місцеве самоврядування на рівні провінцій



Провінції були утворені як головні одиниці центрального уряду і задумані як органи, через які центральний уряд мав здійснювати свою політику



Провінції також мають конституційний статус



Провінції перебувають між загальнодержавним і місцевим рівнями, оскільки, з одного боку, вони складаються з декількох муніципалітетів, а з іншого — слугують каналом здійснення політики центрального уряду



Основними інституціями на провінційному рівні є провінційна рада у повному складі і провінційна комісія, кожна з яких очолює президент провінції

Місцеве самоврядування на рівні провінцій



Провінція - самоврядна територія, на чолі якої діє провінційна депутація, що складається з президента та низки провінційних депутатів (пропорційно) з числа місцевих жителів.



У деяких автономних співтовариствах немає провінційної депутації, наприклад:
Наваррі, Ла-Ріоха, Мурсія, Астурія, Балеарські острови, Кантабрія і, нарешті, Мадрид - який має особливий статус як столиця держави. В цих громадах, все управління покладено на автономний орган

Місцеве самоврядування на рівні провінцій

Місцеве самоврядування на рівні провінцій

Автономні співтовариства (регіональний рівень)

Автономні співтовариства об'єднують великі території, які мають різні характеристики та різні рівні політичної свободи і самостійності

Автономні співтовариства (Comunidades autynomas) мають досить велику самостійність у внутрішніх питаннях, незалежні виконавчу та законодавчу влади, тому можуть приймати свої закони і вести політику, що відображає волю і інтереси їх жителів

У Конституції конкретний розподіл функцій визначений таким чином, що автономні співтовариств можуть приймати закони в тих областях, в яких конституція визнає їх компетенцію

Автономні співтовариства (регіональний рівень)

Вони не мають юрисдикції щодо інших питань політики, таких, як зовнішня політика, оборона і грошово-кредитна політика, винятком можуть бути випадки, коли центральний уряд передає в регіони тимчасові або обмежені повноваження в таких сферах

Відповідно до своєї Конституції Іспанія дотримується двох принципів: єдність і незалежність

Держава налаштована на тісні зв'язки і солідарність між усіма автономними співтовариствами

Якщо б солідарності не існувало, не було б єдиної країни

Автономні співтовариства (регіональний рівень)

Ця солідарність на практиці означає, що всі сили - центральні або автономні - повинні діяти на підставі того, що вони є членами єдиного цілого і, отже, мають загальні інтереси

Така солідарність також передбачає обов'язок взаємної допомоги, підтримки та лояльності як визначено у Конституції

Автономні області не мають своїх власних конституцій

Замість цього у них є основний закон - автономний Статут (Estatuto de autoñoirma)

Автономні співтовариства (регіональний рівень)

Цей закон визначає повноваження громад у політичному процесі на принципах єдності і незалежності, правила між національним парламентом і законодавчими зборами кожної громади та іншу діяльність, що не суперечить Конституції

Політичні лідери автономного співтовариства обираються на основі загального виборчого права серед всіх жителів кожного регіону, в парламентській системі

Це означає, що виборці обирають партії, які стануть частиною різних парламентських груп, і, в свою чергу, ці групи обирають, відповідно до їх більшості, автономний уряд

Автономні співтовариства (регіональний рівень)

У регіонах з давніми історичними традиціями, як правило, править націоналістична партія, у той час, як інша частина Іспанії поділена між двома великими національними партіями: **правоцентристською Народною партією і лівоцентристською Соціалістичною**

Важливо зазначити, що деякі автономні співтовариства мають більш високий історичний вплив, ніж інші, оскільки вони мають свої особливості і на практиці національно не ідентичні

Наприклад, це стосується Каталонії, Галісії і Країни Басків

Ці три області мають особливу систему самоврядування, засновану на їх мовній і культурній самобутності

Автономні співтовариства (регіональний рівень)

Іспанська Конституція передбачає також організацію автономних областей.

За поданням груп провінцій чи однієї провінції парламент може затвердити закон про автономію будь-якої території

Уряд кожної автономної області згідно з Конституцією має однопалатний виборний законодавчий орган, раду й президента, адміністративні органи і володіє деякими виключними повноваженнями, а також певною кількістю паралельних повноважень

Автономні співтовариства (регіональний рівень)

Передання сфер компетенції від центрального уряду до автономних областей відбувається функція за функцією, шляхом двосторонніх переговорів між центральним урядом і окремими автономними областями

Крім делегування повноважень згідно зі статтею 150 Конституції, де зазначено певні повноваження, котрі можна передавати багатьом автономним областям, **Конституційний суд постановив, що сфери компетенції повинні передаватися кожній території окремо**

Автономні області є єдиними відповідальними **за планування, громадські роботи, некомерційні аеропорти, сільське й лісове господарства, проекти використання водних ресурсів, сферу культури, туризм, будівельний нагляд і професійне навчання**

Автономні співтовариства (регіональний рівень)

В Іспанії кожна автономна область має свої законодавчі збори, які обираються на чотири роки і можуть у деяких випадках саморозпускатися (Країна Басків у 1986 р., наприклад)

Кількість місць, як і внутрішня організація, належать до питань самоорганізації областей, що функціонують також за парламентською моделлю

Кожна автономна область має урядову раду, яка затверджується голосуванням більшості зборів і керується головою ради; останній обирається зборами серед своїх членів і призначається королем

Рада колективно відповідальна перед зборами

В Іспанії Конституцією передбачено існування в кожній автономній області урядового речника, який керує державною адміністрацією на її території; регіональні структури мають власні суди