

П.В. Ворона,

к.держ.упр., доцент кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,
заступник голови Полтавської обласної ради

ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ФРАНЦІЇ НА ПРИКЛАДІ РЕГІОНАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ – ДЕПАРТАМЕНТІВ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано досвід муніципального реформування Франції на прикладі департаментів як найвищих адміністративно-територіальних одиниць країни. Розглянуто повноваження, особливості роботи самоврядних органів Франції і на підставі цього визначено перспективні напрямки діяльності України щодо запровадження європейських стандартів регіонального розвитку.

Ключові слова: департаменти, округи, кантони, регіони, мер, генеральна рада, регіональна рада, префект, державний контроль, адміністративний кодекс Франції.

Упродовж двох останніх десятиліть у країнах Європи спостерігається тенденція до більшої децентралізації й автономії органів місцевого самоврядування. Цей перехід до передання повноважень місцевим органам влади пояснюється двома причинами: зростанням потреби в демократії на місцевому рівні та розосередженням фінансово-бюджетних функцій, які передаються від центру до органів влади на місцях.

Обличчя місцевого самоврядування Франції внаслідок започаткованих реформ, теж продовжує змінюватися. Для України цей досвід є повчальним, оскільки протягом останньої чверті минулого сторіччя самоврядування Франції отримало більше автономії щодо ресурсів та легітимності. З одного боку, держава закликає на великий шлях – запроваджуються нові форми діяльності органів місцевого самоврядування: великі міста отримують більший вплив, тому що їх структура більше відображає сучасне суспільство країни, нові форми громадської участі підтримуються національним законодавством. З іншого боку, залишається певна напруга у відносинах між центральною та місцевими владами. Вона виявляється у використанні цільових грантів та

системи контрактів щодо контролю над місцевими бюджетами. Однак у місцевому самоврядуванні Франції вже працюють нові підходи публічного управління з наголосом не тільки на контроль місцевих фінансів, а й на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та витрачання суспільних коштів. Дворівнева модель місцевого самоврядування країни має такий вигляд (рис. 1):

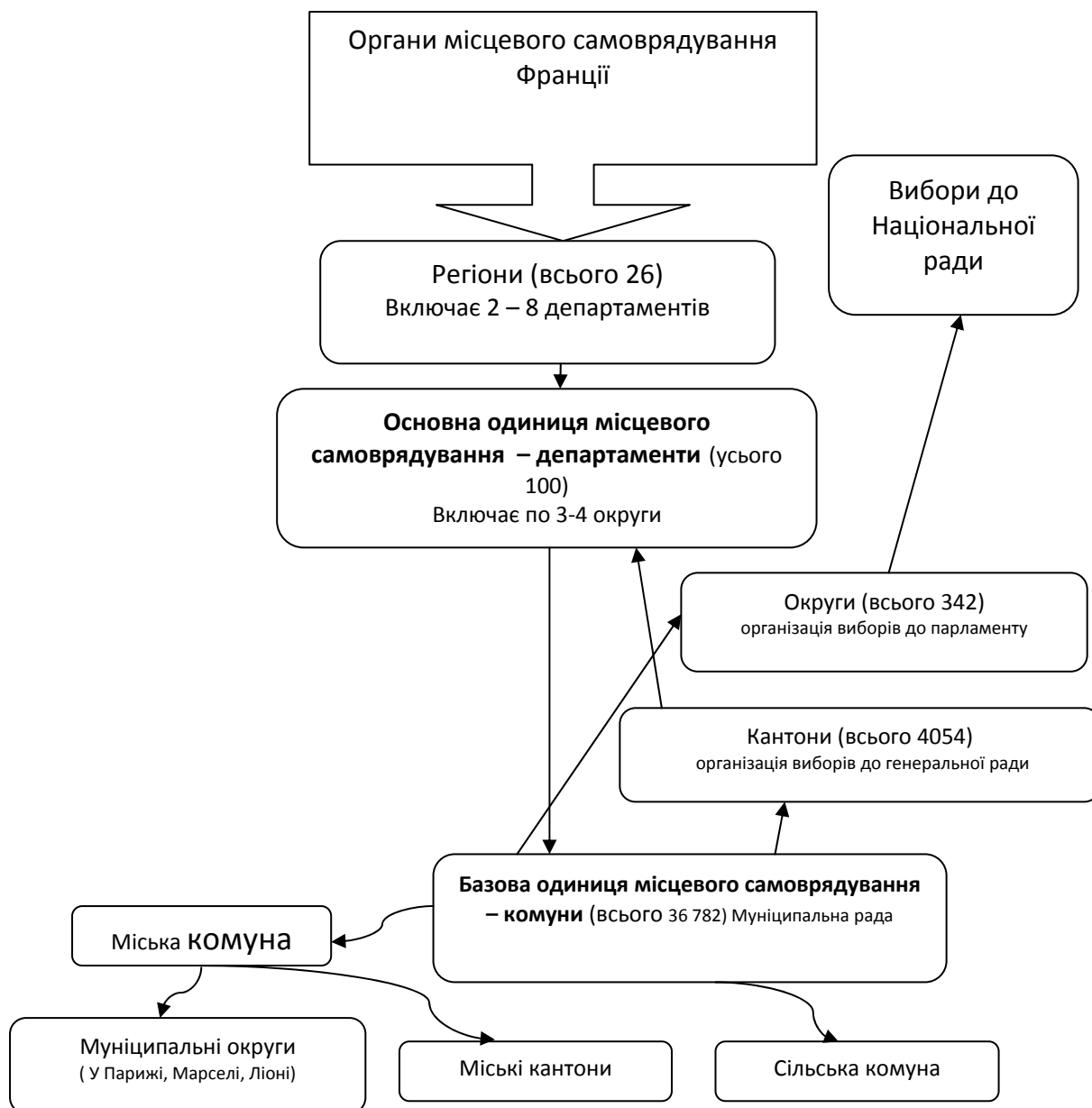


Рис. 1. Система адміністративно територіального поділу у Франції

Конституція Франції досить скупо говорить про місцеве самоврядування: “Ст.72. Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території (мають статус департаментів – *П.В.*). Усі інші місцеві колективи утворюються за законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами на умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів” [1].

Розглянемо основну ланку місцевого самоврядування. Комуни (фр. *commune*) – найнижча (базова) адміністративно-територіальна одиниця Франції (за винятком таких комун, як Париж, Марсель і Ліон). У низці європейських країн французькій комуні відповідають муніципалітети, приходи, ради, общини, поселення, гміни тощо. Комуни можуть значно відрізнитися одна від одної за чисельністю населення. До комун належать і багатомільйонний Париж, і село з десятьма мешканцями. На початок 2004 р. у Франції налічувалося 36782 комуни, а середня чисельність населення комуни – 380 осіб. Комуна – єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує і функції державної влади. Багато функцій державної виконавчої влади, що належали меру, з 1983 р. передані до функцій місцевого самоврядування. Тобто роль комуни як державної адміністративної одиниці дуже зменшилась і вона стала реально автономним територіальним колективом. Комуна як юридична реальність включає 3 елементи: назву, територію та населення.

Кантон (фр. *canton*) у Франції – адміністративно-територіальна одиниця у складі округу, що у свою чергу включає декілька комун (принаймні в сільській місцевості, в містах, навпаки, одна комуна може відповідати декільком кантонам). Кантони перш за все є структурною основою виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника в Генеральну раду відповідного департаменту. Округ (фр. *arrondissement*) – адміністративно-територіальна одиниця, менша ніж департамент. 100 департаментів Франції включають в

середньому по 3-4 округи. Столиця округу називається супрефектурою. Якщо ж головне місто округу є столицею департаменту, воно має статус префектури. У свою чергу округи поділяються на кантони та комуни. Слід розрізняти округи і так звані муніципальні округи, які є адміністративними одиницями великих міст (Париж, Марсель, Ліон).

Основною територіально-адміністративною одиницею у Франції є департаменти (фр. départements). Площа департаментів у континентальній Франції, як правило, складає від 4 до 8 тис. км², а чисельність населення – від 100 тис. до 1 млн осіб. Адміністративний центр департаменту називається префектурою. На регіональному (верхньому) рівні місцевого самоврядування діє сто департаментів, що мають подвійні функції. З одного боку, вони діють як вищий рівень у дворівневій структурі самоврядування Франції, нижчим рівнем якого є муніципалітети або комуни. Однак, з іншого боку, вони є інституційними утвореннями центрального уряду, очолюваними повновладними префектами, державними службовцями, призначеними центральним урядом. Наполеонівська організаційна модель забезпечила уніфіковану форму муніципальних інституцій, тому комуни існують по всій Франції. Вони зростали, відбиваючи сільську реальність початку XIX ст. сільськогосподарської країни Франції, будучи великими за кількістю, але малими за розміром. Третя республіка у 1884 р. дарувала комунам головні муніципальні свободи, але вони мали лише кілька функціональних обов'язків, обмежені ресурси та, відповідно, малий досвід. Однак ця система чинила суттєвий політичний вплив на обраних місцевою громадою мерів, особливо з того часу, коли цю посаду почали сприймати як відправну точку кар'єрного зростання регіональних і національних політиків. Така структура стала малоефективною для післявоєнної Франції, коли стрімко змінювався характер влади та розширювалися її соціальні функції, тому стали створюватися міжкомунальні органи для спільного виконання спеціальних завдань окремих

комун. Політичний вплив місцевих мерів зумовив відкладення здійснення реформ, що стало можливим після 1982 р.

Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою, на відміну від комуни на його рівні паралельно працюють два органи влади: генеральна рада – як орган самоврядування та префект – як орган державної влади. Представницьким органом місцевого самоврядування є Генеральна рада, вона зі свого складу обирає Голову, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту. За загальним принципом до повноважень Генеральної ради належать всі питання, що відносяться до компетенції департаменту, але не входять до компетенції інших органів департаменту. Схематично повноваження президента та генеральної ради департаменту наведено на рис. 2.

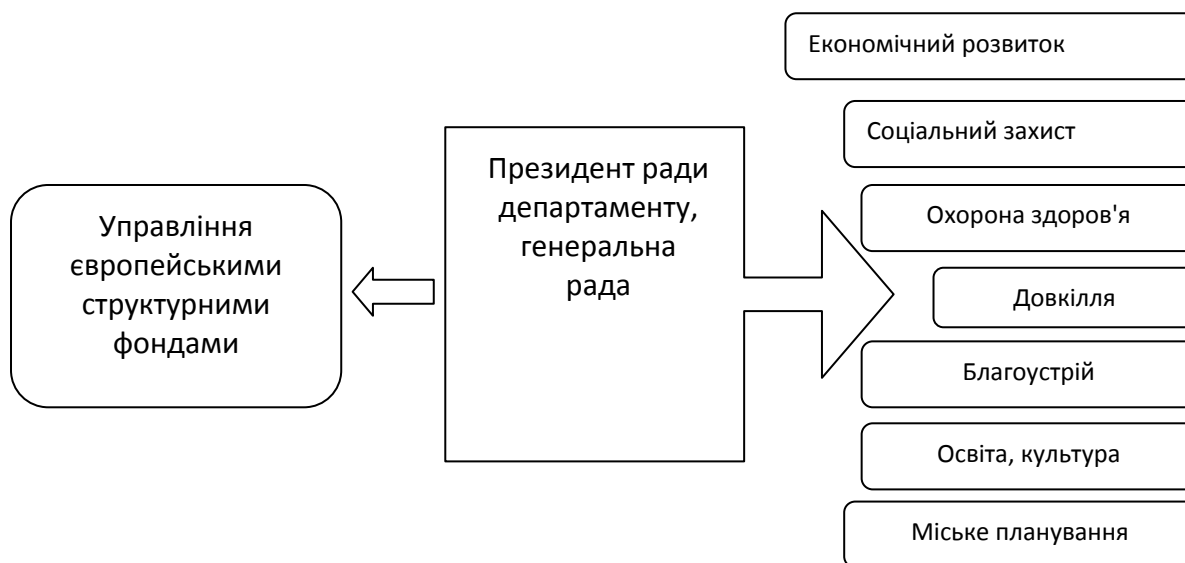


Рис. 2. Повноваження муніципального управління департаменту (середній рівень самоврядування)

До цих повноважень належить:

- затвердження бюджету та звіту про його виконання;
- визначення політики розвитку департаменту;
- встановлення ставок внутрішніх податків департаменту;

- створення громадських служб департаменту і встановлення загальних правил їх функціонування;
- визначення штату працівників служб департаменту;
- прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна);
- надання, на прохання визначених установ держави, висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо.

Департамент є ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади. Це той рівень, де діє місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть префект – представник держави на регіональному рівні, а сама адміністрація наділена досить великими владними повноваженнями і включає в себе цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні. Закон встановлює, що: “представник держави в департаменті призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Він репрезентує кожного з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Тільки він має право висловлюватися від імені держави перед генеральною радою. Представник держави в департаменті дбає про національні інтереси, додержання законів, громадський порядок і, за умов, визначених у цьому законі, про відомчий контроль. Якщо це інакше не зазначено цим законом, він здійснює компетенції, що раніше належали департаментському префекту, як уповноважений уряду в департаменті. Йому для цього допомагають у департаменті генеральний секретар і, в разі потреби, уповноважені в округах представника держави” (рис. 3) [2].

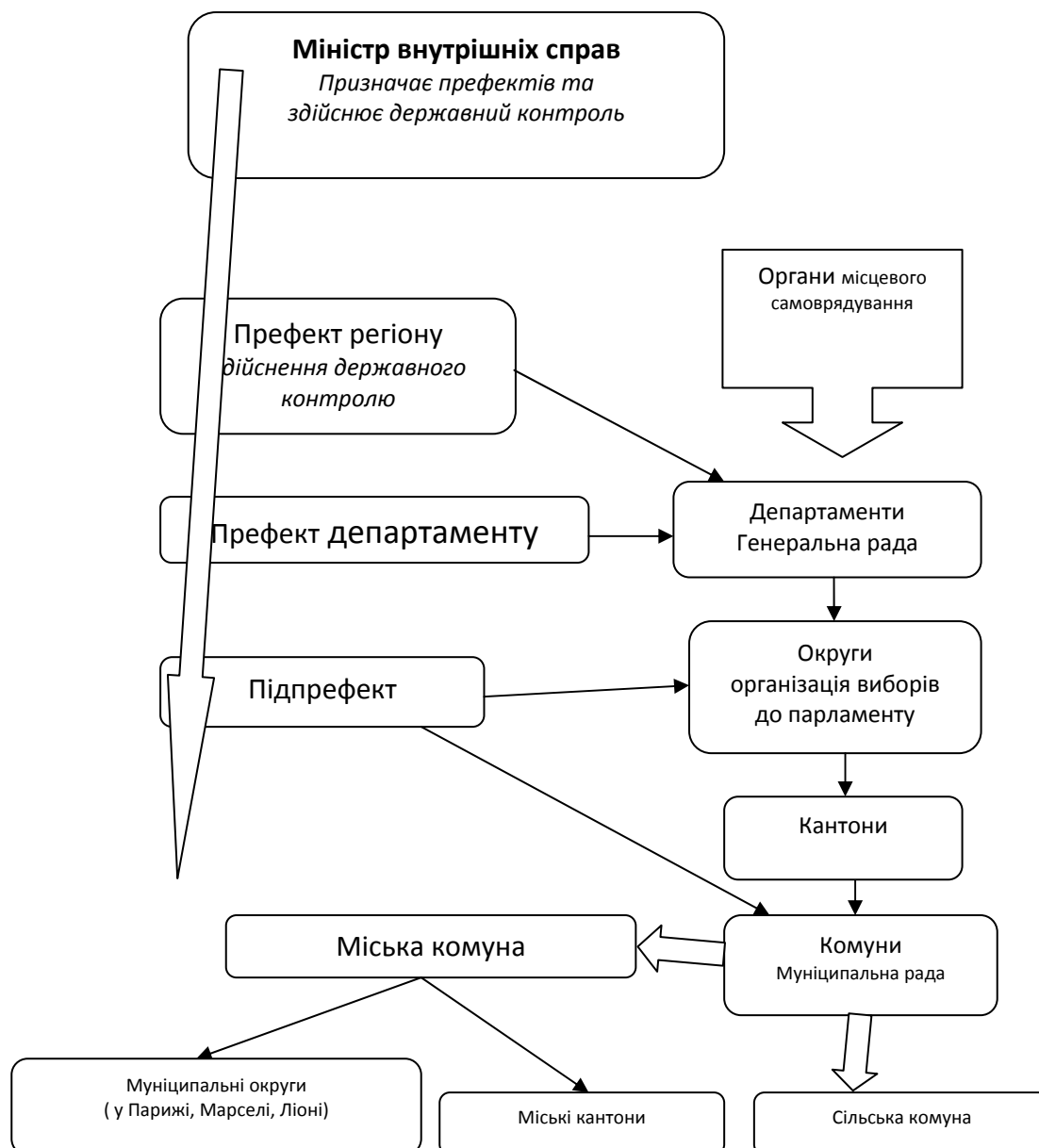


Рис. 3. Місцева влада та її державний контроль у Франції

Багато в чому система влади в Україні нагадує французьку модель. Сьогодні, після виборів 2007 р., як ніколи гостро постало питання про суттєве перетворення системи місцевої влади в Україні у більш ефективну модель. Зокрема, багато політиків і науковців ставлять питання про ліквідацію районних державних адміністрацій та перетворення обласних державних адміністрацій в “префектури” з наглядово-контролюючими функціями, а голів ОДА – у префектів. Причому, більшість політиків зводить роль префекта до

такого собі “прокурора загального нагляду”, який наглядає за місцевим самоврядуванням, аби воно діяло в рамках Конституції та законів, а місцеве самоврядування виконує всі інші повноваження, що сьогодні належать місцевим державним адміністраціям.

Оскільки при цьому апелюють до досвіду Франції, то цілком закономірно, що нам було б корисно детально вивчити модель організації місцевої влади у Франції, яка провела серйозну реформу своєї політичної системи на основі децентралізації та деконцентрації державної влади у другій половині 80-х рр. ХХ ст. Тим паче, що ця країна близька до нас як за державним устроєм та географічним положенням, так і за площею та чисельністю населення.

Закони, які сформували новий Адміністративний кодекс Франції, здійснили принаймні три найбільш важливі нововведення, що різко підняли статус органів місцевого самоврядування:

– було встановлено одноманітні правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави, а саме: однаковий контроль стосовно рішень усіх місцевих органів – муніципальних, генеральних та окружних рад, мерів чи голів генеральних і окружних рад. Причому цей контроль стосувався не лише доцільності, але й законності, і то із застосуванням судових процедур;

– префект перестав бути виконавчим органом департаменту як місцевого колективу, його функції перейшли до голови генеральної ради. Тепер департамент, як самоврядний територіальний колектив, став управлятись виключно виборними органами влади;

– принципово змінився статус округу, який до 1982 р. був лише громадським утворенням. Після реформи він став управляти виборним адміністративним органом.

Найважливішим у законодавстві є правова норма статті, яку можна вважати пусковою кнопкою процесу децентралізації: “Комуни, департаменти та

регіони вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передач державних кредитів територіальним громадам; організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статут обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті”.

Отже, будь-яка реформа проводиться заради і в інтересах громадян, адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування неможливі без врахування думки громадянського суспільства. Українська громадськість уже напрацювала декілька варіантів проведення реформи, кожен з яких має свої позитивні та негативні сторони. Серед них і ті, що врахували окремі риси муніципального устрою Франції та використовують їх елементи для вдосконалення вітчизняної моделі – досвід департаментів.

Одна із моделей передбачає такі зміни: запровадження двох рівнів адміністративно-територіального устрою (базового та регіонального), утворення виконавчих органів в обласних та районних радах, ліквідацію райдержадміністрацій та утворення департаментів як структурних підрозділів облдержадміністрації. Відповідно до запропонованого варіанту:

- ліквідуються райдержадміністрації, натомість створюються структурні підрозділи облдержадміністрацій – департаменти в кожному районі;
- утворюються виконавчі комітети обласних та районних рад, а управління і відділи районних та обласних державних адміністрацій включаються до складу виконкомів цих рад;
- облдержадміністрація та підпорядковані їй департаменти наділяються відповідними контрольними повноваженнями;
- голів облдержадміністрацій призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України;

- керівник департаменту та його заступники призначаються на посаду головою облдержадміністрацій за погодженням з Кабінетом Міністрів України;
- акти органів місцевого самоврядування підлягають обов'язковій державній реєстрації;
- облдержадміністрації надається право зупиняти дії актів органів місцевого самоврядування.

Другий варіант – трирівнева модель адміністративно-територіального устрою з перетворення облдержадміністрації на орган префекторального типу, в т.ч.: ліквідація райдержадміністрацій; утворення виконавчих органів обласних та районних рад; утворення управ.

Пропонується здійснити широку й глибоку децентралізацію з передачею значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівні. Обласні державні адміністрації здійснюють лише контроль та наглядові функції, відбувається перерозподіл повноважень між різними рівням місцевого самоврядування, вводиться посада представника ради у населених пунктах, що не є адміністративними центрами територіальних одиниць.

Такий варіант передбачає трирівневу систему адміністративно-територіального устрою. Пропонується запровадити такі одиниці: громада (сільська, міська), район (місто-район на правах громади), регіон (міста-регіони). Сьогодні триває дискусія про чисельність таких утворень, але слід пам'ятати досвід Франції, яка не зменшувала примусово кількість комун, а максимально сприяла асоціативним об'єднанням місцевих громад. Константою мети майбутньої адміністративно-територіальної реформи в Україні повинна стати максимальна комфортність проживання її громадян та якість послуг, що надаються владою.

Список використаних джерел

1. Адміністративний кодекс Франції // Закони про місцеве самоврядування / Переклад ПСП. – К., 1995.
2. *Адре Жан Шарль*. Огляд місцевого самоврядування у Франції / Переклад ПСП. – К., 1994.
3. *Гримо Женеویه*. Организация административной власти во Франции. – М.: Интратек, 1994.
4. Конституція Франції // Конституції буржуазних країн. – М., 1979.
5. Реформа для людини // Зб. матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / За ред. А. Москалюк. – К.: Геопринт, 2005. – 238 с.
6. *Ткачук А.* Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації / Програма сприяння парламентам України. – К., 1995.

Vorona P.V. Features of local self-government of France on the example of regional administratively-territorial units – departments: experience is for Ukraine.

Experience of municipal reformation of France is studied on the example of departments, as highest administratively – territorial units of country. Plenary powers are considered, features of work of self-governing organs of France and on the basis of it certainly perspective directions of activity of Ukraine in relation to introduction of the European standards of regional development.

Key words: departments, districts, cantonas, regions, mayor, general advice, regional advice, prefect, state control, administrative code of France.

Ворона П.В. Особенности местного самоуправления Франции на примере региональных административно-территориальных единиц – департаментов: опыт для Украины.

Изучено опыт муниципального реформирования Франции на примере департаментов как наивысших административно-территориальных единиц страны. Рассмотрены полномочия, особенности работы самостоятельных органов Франции и на основании этого определены перспективные направления деятельности Украины с целью внедрения европейских стандартов регионального развития.

Ключевые слова: департаменты, округа, кантоны, регионы, мер, генеральный совет, региональный совет, префект, государственный контроль, административный кодекс Франции.