

ІНФОРМАЦІЙНЕ ПОВІДОМЛЕННЯ

УДК 342

Безсмертна І. А.,
аспірант Академії муніципального управління

РЕФОРМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФРАНЦІЇ

Муніципальні реформи за кордоном викликають жвавий інтерес в Україні, яка стоїть перед проблемою реформування власної муніципальної системи. Тому пропонується огляд сучасного етапу муніципальної реформи у Франції.

Чому необхідна нова реформа? Зважаючи на те, що у Франції існує 36 783 комуни, 100 департаментів, 26 регіонів, 15 900 міжкомунальних синдикатів, нагромадження структур і заплутаність повноважень ускладнюють діяльність органів місцевого самоврядування і часто роблять її неефективною і незрозумілою на думку багатьох французів. Згідно з опитуванням, 83% французів вважають адміністративну організацію занадто ускладненою, 75% вважають розподіл повноважень туманним, на думку 71% реформа органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) є необхідною.

Крім того, французький територіальний «листочковий пиріг» став не просто незрозумілим, а й занадто дорогим. За 25 років, з 1983 по 2008 витрати ОМС зросли вдвічі швидше, ніж ВВП, і трансферт повноважень від держави ОМС складає лише 60% цього зростання. Цим пояснюється спалах місцевих податків.

Тому постало нагальне питання реформування ОМС для того, щоб спростити територіальну організацію, посилити місцеву демократію і конкурентоспроможність агломерацій, чітко окреслити повноваження кожної категорії ОМС.

Законодавче забезпечення реформи. Інституційна частина реформи базується на чотирьох законопроектах:

- проект закону про реформу ОМС;
- проект закону, що стосується виборів територіальних радників і посилення місцевої демократії;
- проект основного закону, що стосується виборів членів рад ОМС і публічних закладів міжкомунального співробітництва (ЕРСІ);
- проект закону, що супроводжуватиме реорганізацію генеральних і регіональних рад.

Сенат остаточно прийняв Закон про реформу 9 листопада 2010.

В чому полягає реформа? Три основні цілі реформи. Задля підвищення ефективності роботи ОМС і посилення місцевої демократії,

інституційна реформа ОМС має відповідати цілям: спростити, демократизувати, адаптувати. Спростити і зробити більш легкою територіальну архітектуру. Зважаючи на нагромадження муніципальних структур, уряд пропонує об'єднати ОМС навколо двох полюсів:

- полюс департамент-регіон.

З 2014 року одні й ті ж обранці будуть засідати одночасно і в генеральній раді, і в регіональній раді. Територіальні радники, кількістю приблизно 3500 (проти 6000 генеральних і регіональних радників на сьогодні), зроблять більш простим і органічним зв'язок і взаємодоповнюваність регіональної і департаментальної політики – отже, вдвічі менше обранців, які мають удвічі більшу силу. Територіальний радник сприятиме покращенню взаємозв'язку між діями департаментів і регіонів, поважаючи їх повноваження, їх специфіку та переваги: діяльність, якомога більше наближена до території, для департаменту і стратегічний погляд на майбутнє для регіону. Саме до територіального радника будуть звертатися діячі місцевого самоврядування, зокрема мери. Один обранець опікуватиметься коледжами і ліцеями; один обранець опікуватиметься освітою і працевлаштуванням. Кожен обранець надасть більшої зваженості у виборі фінансування і підвищить фінансове забезпечення проектів на своїй території.

Територіальні радники будуть обиратися шляхом уніномінального голосування за мажоритарною системою у два тури на 6 років. Таке голосування дозволить виборцям мати чітко визначених обранців, а обранцям – бути якнайкраще наближеними до територій. Слід зазначити також, що це голосування є доповнене певною кількістю механізмів на користь паритету;

- полюс комуна-міжкомунальне об'єднання.

Уряд поставив собі за ціль до 30 червня 2013 року завершити міжкомунальне об'єднання національної території за допомогою публічних закладів міжкомунального співробітництва (EPCI).

За розпорядженням департаментальної комісії міжкомунального співробітництва (CDCI) префект розробляє до кінця 2011 року департаментальну схему міжкомунального співробітництва.

Також буде спрощено процедуру об'єднання ОМС на добровільній основі: існуючий сьогодні режим злиття комун, що виходить із закону Марселена від 16 липня 1971, буде замінено більш гнучким положенням, що дозволить засновувати «нові комуни».

Зважаючи на заплутаність повноважень і зростаючі обсяги фінансування, уряд пропонує з'ясувати повноваження кожної категорії ОМС і чітко окреслити співфінансування.

Повноваження, надані законодавцем, залишаться незмінними. І тільки в порядку виключення якесь повноваження може бути поділене між декількома ОМС. Туризм, спорт и культура, з огляду на їх специфічність, - поділені між трьома рівнями ОМС. Щодо правил співфінансування, буде

чітко визначено мінімальний поріг участі основного виконавця повноважень (20 – 30%, в залежності від масштабу ОМС).

Посилити місцеву демократію. Віднині для виконання повноважень на міжкомунальному рівні необхідно посилення демократичної основи публічних закладів міжкомунального співробітництва із власною фіскальною системою (EPCI à fiscalité propre). Таким чином, представники комун будуть визначені загальним прямим голосуванням в рамках муніципальних виборів, за системою «fléchage» (позначення «галочками» імен депутатів). Використання цієї системи дозволить виборцям на місцевих виборах знати заздалегідь, хто з обранців буде засідати в раді об'єднаних комун.

Адаптувати територіальну організацію до вимог нашого часу. Щоб посилити конкурентоспроможність великих французьких агломерацій на міжнародному рівні, запропоновано нову інституційну одиницю – так званий «метрополіс». Метрополіс матиме статус публічного закладу міжкомунального співробітництва (EPCI) і буде являти собою цілісний ансамбль із населенням більше 500 000. Створення метрополіса базуватиметься на добровільних началах комун і дозволить їм здійснити справжній проект з благоустрою і економічного, екологічного, освітнього, соціального і культурного розвитку їхньої території. В перспективі можливе створення «мультиполярних метрополісів».

Передбачувані зміни в результаті проведення реформи ОМС. *Для комуни:*

- збереження основного положення про повноваження;
- посилення полюсу комуна - міжкомунальне об'єднання;
- можливість економії завдяки міжкомунальним об'єднанням, особливо для сільських комун;
- солідарність між територіями завдяки співфінансуванню;
- покращення умов для місцевих обранців для виконання своїх функцій;

для департаменту:

- запровадження посту територіального радника;
- чітке з'ясування повноважень;
- розвиток справжньої синергії з регіоном;

для регіону:

- запровадження посту територіального радника;
- чітке з'ясування повноважень;
- розвиток справжньої синергії з департаментом;
- у разі створення метрополісу на території регіону, можливість оптимального «втручання», особливо в області економічного розвитку.

Календар реформи ОМС.

Міжкомунальні об'єднання.

До кінця 2011 р. - префект складає департаментальну схему міжкомунального співробітництва, яка передбачає повне покриття і

раціоналізацію національних просторів за допомогою міжкомунальних структур;

2012 - 2013 рр. - закон дозволить префектам завершити ці схеми разом з департаментальною комісією міжкомунального співробітництва (CDCI);

до 31 грудня 2013 р. - завершення міжкомунального покриття і раціоналізації національних територій;

березень 2014 р. - введення нового складу рад співдружності комун (радники співдружності комун, яких оберуть загальним прямим голосуванням) у зв'язку з майбутніми муніципальними виборами.

Виборчий етап реформи.

Березень 2010 р. - скорочення мандату регіональних радників, обраних у березні 2010 (з 6 до 4 років);

березень 2011 р. - скорочення мандату генеральних радників, обраних у березні 2011 р. (з 6 до 3 років);

березень 2014 р. - перші вибори територіальних радників, які замінять генеральних і регіональних радників;

березень 2014 р. - перші вибори радників співдружності комун (делегати від комун в міжкомунальних об'єднаннях) загальним прямим голосуванням в рамках комуни з використанням системи «fléchage»;

березень 2014 р. - вперше відбудеться голосування за списком в комунах із кількістю мешканців більше 500 (раніше цей тип голосування застосовувався в комунах із кількістю мешканців більше 3 500);

Отже, лейтмотивом зазначеної реформи ОМС є об'єднання: ОМС навколо двох полюсів – департамент-регіон і комуна-міжкомунальне об'єднання, – об'єднання комун в агломерації і метрополіси – об'єднання заради економії і протистояння світовій кризі.

Хоча на таку реформу ОМС сьогодні Україна не готова, але є ідея, яку гріх не використати із французького досвіду: Україні необхідно шукати варіанти оптимізації стосовно організації та діяльності ОМС. Можливо, варто було б для початку підготувати Національну доповідь про стан і перспективи розвитку ОМС в Україні в умовах світової фінансово-економічної кризи.

Використані джерела:

1. Le site officiel du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites>
2. Le site officiel de la préfecture du département Indre-et-Loire. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.indre-et-loire.pref.gouv.fr/sections/collectivites_territ/reforme-collectivite
3. Le portail de la modernisation de l'Etat. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/adaptier/la-reforme-de-ladministration-territoriale-de-letat/la-reforme-territoriale-de-letat-au-niveau-departemental-en-images/index.html>
4. Le site officiel de l'agglomération Tour(s)plus. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.agglo-tours.fr>