

статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування).

17. Див.: Указ Президента України «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» від 21 лютого 2011 року № 224/2011.

Рецензент: суддя Конституційного Суду України у відставці, к.ю.н. Корнієнко М.І.

УДК 342.25.26(100)

Жерар Марку,
доктор публічного права, професор університету
Париж-1 Пантеон-Сорбонна,
директор Науково-дослідної групи
з питань місцевого врядування в Європі
(le Groupement de Recherches sur l'Administration
Locale en Europe – GRALE)

Переклад статті з французької
мови на українську виконала

Безсмертна І.А.,
аспірант кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФРАНЦІЇ ЯК ПОГЛИБЛЕННЯ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Протягом багатьох років Франція намагається вирішити проблему адміністративної подрібненості своєї території. І саме розвиток і поглиблення міжмуніципального співробітництва є відповіддю умовам сьогодення й ефективним способом протистояння фінансово-економічній кризі.

На протязі багатьох років Франція намагається вирішити проблему адміністративної роздробленості своєї території. Іменно розвиток і углублення міжмуніципального співробітництва являється відповіддю на вимоги, поставлені сьогоднішнім днем, і ефективним способом протистояння фінансово-економічній кризі.

For many years, France is trying to solve the problem of administrative fragmentation of its territory. It is the development and expansion of inter-municipal cooperation is a response to the requirements set for the day, and effective way to counter the financial and economic crisis.

Адміністративний розподіл Франції бере свій початок від французької революції. У вересні 1789 року Національна законодавча асамблея вирішила поділити Францію на 83 департаменти (на сьогодні існує 96 в континентальній Франції) і зробити комуну базовою адміністративною одиницею, заснованою, говорячи термінами Конституції 1791 року, на «місцевих стосунках між громадянами». Департаменти

надавали виконавчій владі територіальні рамки, адаптовані під їхню діяльність на місцевому рівні, і розбивали територіальні рамки старого режиму; комуни мали бути підпорядкованими єдиним юридичним рамкам, відповідно до принципу рівності перед законом, на противагу великій кількості вольностей (пільг, привілеїв) та статутів, що були накопичені за часів старого режиму. Комуни, однак, спочатку були організовані на базі старих церковних приходів або в рамках міст. Результатом цього стала комунальна подрібненість, яка є характерною і для сьогоденної Франції: 44 000 комун на кінець 1789 року, 36 570 – в континентальній Франції на сьогодні. Єдиний захід по радикальному зменшенню комун належить Наполеону Бонапарту, який у 1800 році вирішив скасувати всі комуни, населення яких налічувало менше 300 мешканців, і це призвело до виникнення кількості приблизно 38 000 комун. З тих пір ситуація не дуже й змінилась, окрім основного моменту: Франція кінця XVIII ст. була країною сільською, а Франція ж початку XXI ст. – це країна дуже урбанізована: міські агломерації об'єднують приблизно 80% населення. Сьогодні приблизно 14 400 комун мають населення менше 300 мешканців, і лише 900 комун налічують більше 10 000 жителів. Отже, як висновок з такого минулого: базисне поняття комуни у Франції - це комуна сільська, а не місто, на відміну від інших європейських країн.

Згадаємо, що Франція налічує три рівні територіальних одиниць в континентальній частині: комуна, департамент і регіон. Ці одиниці (громади) є також державними адміністративними виборчими округами, але державні служби організовано лише на рівні департаментів і регіонів, більшість із них підпорядковується префекту.

Давно вже було очевидним, що ця комунальна подрібненість не відповідає нагальним потребам адміністративного управління, і, починаючи з XIX ст., мали місце численні спроби вирішення даної проблеми. Насамперед, започатковуючи інституції зі співробітництва, спочатку у формі асамблей і загальних слухань, потім, відповідно до закону 1890 року, у формі синдикатів комун - публічного закладу, покликаного здійснювати функції, які йому передають комуни, у спільних інтересах. Треба підкреслити, що кількома роками раніше був прийнятий муніципальний закон від 5 квітня 1884 року, який означив акт народження сучасного комунального режиму. Цей закон визнав за комунами право брати на себе ініціативу, що відповідає місцевим публічним інтересам, й узагальнив вибори мера в усіх комунах. Саме ця нова свобода дії комун обумовила нові засоби співробітництва. Крім того, розвиток зовнішніх служб міністерств протягом XIX ст. і на початку XX ст., служби генеральної ради (асамблеї, обраної від департаменту), звернення до приватного сектору через різноманітні види дилерських угод (договорів-концесій) на створення і діяльність публічної служби, дозволили, в задовільній мірі, вирішити зростаючі потреби населення й урбанізацію країни.

Незважаючи на незручності через комунальну подрібненість, жодна програма територіальної реформи так ніколи й не була запущена. Остання спроба – закон 1971 року про злиття комун – став провалом, що надовго дискредитував цю ідею. Паралельно, численні реформи сприяли розвитку закладів співробітництва, які таким чином брали на себе все більшу й більшу відповідальність. Міські співтовариства (громади) з'являються у 1967 році, спочатку волею закону у чотирьох містах (Бордо, Ліллі, Ліоні, Страсбурзі); у 1959 році було дозволено створення синдикатів комун, які могли виконувати не одну, а численні функції, і стало можливим формування синдикатів комун за бажанням більшості зазначених комун.

Так, під час проведення реформи децентралізації 1982 року було надано нові повноваження комунам і департаментам і започатковано «регіон» як нову категорію територіальної громади. Знов було поставлене питання про територіальну реформу. За відсутністю політичної угоди про глобальну реорганізацію на місцевому рівні, ми знову звернулися до розвитку інституцій співробітництва. Найважливішим етапом був закон від 12 липня 1999 року про посилення і спрощення міжмуніципального співробітництва (*la coopération intercommunale*). Дивлячись зі сторони, з часом, можна сказати, що цей закон лежав в основі мовчазної революції, що дозволила за десяток років провести справжню територіальну реформу. Сьогодні, дійсно, хоч Франція все ще налічує більше, ніж 36 000 комун, 95% з них були, на початок 2010 року, згруповані в 2611 публічних інституцій міжмуніципального співробітництва (*l'établissement public de coopération intercommunale – EPCI*) з власною фіскальною системою, зазвичай названі «*intercommunalités*» (міжкомунальні об'єднання), що об'єднували 58 млн. мешканців (92,2% населення); приблизно половина цих публічних інституцій міжмуніципального співробітництва (EPCI), яка об'єднувала 46,4 млн. мешканців, була підпорядкована більш інтегрованому фіскальному режиму. Таким чином, ми побачили, як встановлюється дворівнева муніципальна система управління, вищий рівень якої дійсно виконує структуростворюючі функції (містобудівництво, транспорт, створення матеріально-технічної бази тощо).

Однак ситуація була далекою від ідеальної, і нові реформи мали за мету раціоналізувати систему, яка таким чином потроху встановилася. Закон від 13 серпня 2004 року і закон від 16 грудня 2010 року, об'єкт яких, між іншим, був набагато ширший, запровадили заходи, спрямовані на сприяння об'єднанню міжкомунальних господарств, і, з останнім законом, завершити створення міжмуніципальних об'єднань (після того, як уся територія країни буде покрита такими об'єднаннями – примітка перекладача), потім створити нові умови для заохочення злиття комун, зокрема через трансформацію EPCI в «нові комуни» (*communes nouvelles*).

Щоб зрозуміти організацію міжмуніципального співробітництва у Франції сьогодні, узгодимось спочатку про різні формули співробітництва, передбачені на сьогодні законом. Ми з'ясуємо умови їх створення, їх

інституційні (установчі) органи, їх фінансовий режим і компетенції, якими вони відрізняються. Потім ми детально розглянемо труднощі, що зустрілися або були спровоковані розвитком міжмуніципального співробітництва, і як закон від 16 грудня 2010 року намагається на них відповісти.

Сьогодні всі юридичні положення, що стосуються питання міжмуніципального співробітництва, кодифіковані у загальному Кодексі територіальних громад (le Code général des collectivités territoriales - CGCT), і, стосовно фінансового режиму – у загальному податковому кодексі (le Code général des impôts - CGI).

Режим міжмуніципального співробітництва.

Міжмуніципальні утворення (співтовариства) (юридичною мовою: публічні заклади міжмуніципального співробітництва – EPCI – з власним оподаткуванням) – це завжди публічні інституції, тобто юридичні особи публічного права, наділені фінансовою автономією і підпорядковані принципу специфікації (конкретизації, спеціалізації) – це означає, що, на відміну від територіальних громад, вони можуть виконувати лише ті повноваження, якими вони наділені за законом, або комуни самостійно, в силу закону, наділили їх цими повноваженнями.

Міжмуніципальні утворення – це не лише EPCI. Законом передбачені різні категорії синдикатів, і їх кількість дуже велика: приблизно 15 000, якщо розглядати всі категорії разом: чи вони наділені технічними завданнями, чи планіфікацією, чий географічний простір виходить за рамки комун або існуючих міжмуніципальних об'єднань. Вони відрізняються від інших синдикатів існуванням власних фінансових повноважень.

А) Утворення міжмуніципальних об'єднань.

Закон від 1999 року, який є основоположним для існуючого режиму, базується на результатах робіт Національного Інституту Статистики і Економічних Досліджень (l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques - INSEE), який змінив уявлення про процеси урбанізації і пересування між місцем проживання, місцем роботи і місцями споживання послуг. INSEE визначив таким чином «урбаністичні зони» (aires urbaines), визначені на базі статистичних індикаторів як такі, що відповідають цим трьома критеріям. Урбаністичні зони характеризуються тим, що різниця між містом і селом стирається, оскільки більшість населення, що живе в маленьких комунах, є пов'язаною з міським центром. Таким чином, урбаністична зона визначається як сукупність комун без виключення з як мінімум одним міським центром і як мінімум 40% населення якої працює в міському центрі або в сусідніх комунах. У 2002 році нараховувалось, таким чином, 150 урбаністичних зон з населенням більше 50 000 жителів і 362 урбаністичні зони з населенням більше 10 000 жителів.

Закон 1999 року спирався на цей аналіз, щоб визначити нові юридичні рамки міжмуніципального співробітництва для міських агломерацій; він також поновив інститут об'єднання (співдружності)

комун, який був уведений законом від 6 лютого 1992 року, головним чином задля зон сільських або мало урбанізованих.

Таким чином, міжмуніципальне співробітництво є представленим трьома формулами співробітництва, в більшій або меншій мірі інтегрованими, до яких закон від 16 грудня 2010 року додав «метрополіс» (*la métropole*) (порівняйте нижче – Авт.):

- об'єднання (співдружність) міст: призначено для великих урбаністичних зон, що нараховують більше 50 000 жителів (але цей поріг варіювався з часом);

- об'єднання (співдружність) агломерації: може бути створеним в урбаністичних зонах з населенням більше 50 000 жителів в сукупності комун без виключення і, як мінімум, з одним міським центром, населення якого налічує більше 15 000 жителів;

- об'єднання (співдружність) комун: його утворення не підлягає жодній демографічній умові; ця формула також була використана в деяких урбаністичних зонах, якщо угода не могла бути укладеною за більш інтегрованою формулою.

Ці різноманітні «співдружності» і синдикати є публічними установами міжмуніципального співробітництва і підкоряються єдиним правилам утворення. Процедура передбачає втручання місцевих обранців, особливо мерів, а також префекта і департаментальної комісії з міжмуніципального співробітництва (*la commission départementale de la coopération intercommunale - CDCI*). Ця комісія складається з мерів і голів ЕРСІ, обраних їхніми колегами в департаменті (закон від 16 грудня 2010 року посилив представницькі функції останніх), а також членів генеральної та регіональної рад; очолює комісію префект. Її роль є консультативною, але закон від 16 грудня 2010 року надав їй вирішальне право при більшості двох третин голосів у деяких питаннях і висловлення її думки покладається на префекта.

Ініціатива створення ЕРСІ належить одній чи багатьом муніципальним радам або префекту після обговорення з департаментальною комісією з міжмуніципального співробітництва. Далі, в обох випадках, префект приймає постанову, яка містить список зацікавлених комун; їхні муніципальні ради скликаються висловити свою думку щодо проекту.

І далі саме префект створює ЕРСІ. Так, ЕРСІ бере свій початок від акту адміністративної влади, а не від угоди між комунами. Префект може створити ЕРСІ, якщо проект об'єднує більше, ніж дві третини муніципальних рад, що представляють більше половини населення, або більше половини муніципальних рад, що представляють більше двох третин населення. Ця більшість має включати комуну або комуни, населення якої/яких представляє більше чверті населення зацікавлених комун, або ж більше половини у випадку створення співдружності міст або співдружності агломерації (CGCT: art. L. 5211-5).

З цих положень витікають дві важливі умови, які були затверджені юриспруденцією Державної ради:

1) навіть якщо належна більшість зібрана, префект не є зобов'язаний створювати ЕРСІ, він має право остаточного рішення, що дає йому можливість чинити тиск на переговори між обранцями і думку департаментальної комісії і висловлюватися проти проектів, які нібито можуть створити перешкоди раціональній організації території;

2) комуна, яка ставиться вороже до створення ЕРСІ, може бути зобов'язаною стати часткою ЕРСІ, якщо вона знаходиться в периметрі комун зацікавлених, але які складають меншість.

Постанова (рішення) префекта, за якою створюється ЕРСІ, фіксує в той же час його статут на базі угоди між комунами: склад органів, повноваження, правила фінансування, якщо такі мають місце. Закон передбачає процедуру перевірки периметру, інституцій, повноважень.

Закон 1999 року передбачив серйозне (потужне) фінансове стимулювання для створення міжмуніципальних об'єднань: підвищення «загальної дотації на функціонування» (la dotation globale de fonctionnement – DGF) – найважливішого трансферту від держави комунам і міжмуніципальним об'єднанням і їх основного ресурсу, крім місцевого оподаткування; обмеження (скорочення) цієї вигоди (пільги, переваги) для міжмуніципальних об'єднань, створених протягом трьох років, починаючи від дня, коли закон увійшов у силу; прийняття до уваги рівня фіскальної інтеграції в розрахунок суми дотації (DGF) для міжмуніципального об'єднання (бюджет міжмуніципального об'єднання / загальна сума, консолідована з комунальних бюджетів і бюджету міжмуніципального об'єднання).

Закон 2004 року увів нові положення для сприяння створенню міжмуніципальних об'єднань з перевагою перед синдикатами і заохочення вибору найбільш інтегрованої формули: можливість трансформувати комунальний синдикат в міжмуніципальне об'єднання; можливість злиття ЕРСІ різних категорій, з яких як мінімум один є міжмуніципальною інституцією з власною фіскальною системою, на базі найбільш інтегрованого юридичного статуту. Також закон пропонує заходи (міри), які спрощують інтеграцію нових комун, дозволяючи деяке надпредставництво в раді.

В) Установчі заклади.

До сьогоднішнього дня ЕРСІ управлялися радою, створеною з делегатів від комун-членів, обраних їхніми відповідними муніципальними радами, на термін дії мандату муніципальних радників (6 років). Ця рада обирає в свою чергу президента, потім віце-президентів, на той же строк. Це є загальним правом комунальних установчих інституцій, яке поширюється і на функціонування інституцій ЕРСІ: президент очолює раду, готує і виконує її рішення і є наділений власними управлінськими повноваженнями. Він є єдиним, хто володіє цими повноваженнями, виконання яких він може делегувати (і відібрати) своїм віце-президентам

під його контролем. Рада не може зачіпати (анулювати) мандат президента або віце-президентів.

Мери, і місцеві обранці взагалі, до сьогодні завжди ставилися вороже до прямого голосування у раду ЕРСІ, боячись, щоб таке пряме голосування не призвело до зникнення комун. Закон від 16 грудня 2010 року, який вводить пряме голосування, містить положення, що враховують ці побоювання (порівняйте нижче – Авт.).

В синдикатах комун закон залишає на розсуд комун визначити представницькі правила комун у раді синдикату; це може бути егалітарне представництво або ні. Для міжмуніципальних об'єднань, навпаки, закон і судова практика Конституційної Ради наполягають, щоб представництво комун було засноване на базі «головним чином демографічній».

Контроль, що виконують префект, регіональна рахункова палата, адміністративний суд, є той же самий, що і для комун.

С) Фінансування.

Тоді як синдикати фінансуються контрибуціями від комун-членів, і, в разі необхідності, відсотком від тарифів публічних служб, якими напряму управляє синдикат, то міжмуніципальні об'єднання фінансуються, як комуни, податками і трансфертами від держави; вони не отримують бюджетних контрибуцій від комун-членів. Отже, бюджети міжмуніципальних об'єднань є незалежними від комунальних бюджетів. Міжмуніципальні об'єднання приймають на голосуванні відсоток (таксу, норму, коефіцієнт, показник) податків, які вони стягують, і можуть, в разі необхідності, узгодити зниження податків або звільнення від їх сплати у випадках, чітко визначених законом. Нагадаємо також, що місцевим оподаткуванням опікуються (завідують) управління публічними фінансами, які є державними адміністраціями і залежать від міністерства фінансів.

Фіскальні повноваження, які виконуються об'єднаннями комун, об'єднаннями агломерації, об'єднаннями міст, і, можливо завтра, метрополісами, відрізняють їх не тільки від синдикатів, але також від усіх форм міжмуніципального співробітництва, які ми зустрічаємо в інших європейських країнах. В жодній іншій країні ми не знайдемо інституцій міжмуніципального співробітництва, що є наділеними власними фіскальними повноваженнями.

Об'єднання комун стягують ті ж самі податки, що й комуни-члени, вони фіксують (визначають) відсоток (таксу, норму, коефіцієнт, показник) податків на загальних засадах оподаткування, виходячи з їхніх потреб. Те ж саме відбувається і в об'єднаннях міст, що були створені до 1999 року, якщо тільки вони не висловилися за режим, що був уведений законом 1999 року (13 об'єднань міст зробили цей вибір). Справді, цей закон увів в об'єднаннях агломерації і в нових об'єднаннях міст режим єдиного професійного податку; колишні об'єднання міст і об'єднання комун, які взяли на себе більш широкі повноваження з благоустрою території та економічного розвитку (половина з них), можуть проголосувати за режим єдиного професійного податку.

Нагадаємо, що професійний податок був податком, який сплачувала будь-яка особа, фізична або юридична, яка займалася будь-якою професійною діяльністю, яка б не була найманим (або сільськогосподарським) працівником, і чия база оподаткування складалася з її фізичних активів, що були оцінені фіскальною адміністрацією (державною). Її цифра представляла близько 50% загальної суми прямих місцевих податків. Але ця цифра походила від фіскальної конкуренції між місцевими громадами, яку використовували підприємства, надаючи перевагу розташуванню на території тих, хто мав найменший відсоток. Єдиний професійний податок означав, що в цих міжмуніципальних об'єднаннях професійний податок міг бути стягненим виключно міжмуніципальним об'єднанням замість комун. В такий спосіб закон пожив кінець фіскальній конкуренції, принаймні всередині периметру міжмуніципального об'єднання, і увів потужний фактор солідарності між комунами, заснований на їхньому загальному інтересі в економічному розвитку, в підтримці або сприянні розташуванню підприємств на їхній території. Натомість, об'єднання агломерації і, у разі необхідності, міжмуніципальне об'єднання, що обрали цей режим, встановлюють гарантійну дотацію, що буде сплачуватися комунам, щоб компенсувати втрату надходжень від професійного податку і гарантувати фінансування повноважень, які вони залишають за собою. Крім цього, об'єднання міст і об'єднання агломерації, які обирають цей режим, встановлюють дотацію солідарності, яка націлена на підтримку бюджетів найбільш бідніших комун агломерації.

Однак, фінансовий закон 2010 року ліквідував професійний податок, щоб спростити фіскальне навантаження на підприємства. Він передбачив різноманітні компенсаційні міри, які замінять в бюджетах міжмуніципальних об'єднань прибуток від єдиного професійного податку. Однак, компенсація є тотальною лише перший рік. Основні ресурси компенсації – це земельний внесок (податок) від підприємств (що базується на нерухомих активах – це єдиний ресурс, для якого територіальні громади зберігають фіскальні повноваження), територіальний економічний внесок (1,5% ПДВ, що надається в залежності від штату службовців, який є задіяним на кожному місці), податок на комерційну площу (сплачується магазинами, що мають велику площу для продажу), податки на техзабезпечення (витратні матеріали, телекомунікації тощо). Загальна сума буде нижчою за прибуток від єдиного професійного податку, і міжмуніципальні об'єднання, як і територіальні громади взагалі, втрачають велику частину їхньої фіскальної влади.

Публічні інституції міжмуніципального співробітництва з єдиним професійним податком, як і комуни-члени, мають також можливість вирішувати питання про підвищення інших прямих місцевих податків. На початку 2010 року жоден заклад цього не зробив, але фіскальна реформа могла б спрямувати деякі з них піти цим шляхом.

D) Повноваження.

Повноваження – ось, що відрізняє різні категорії міжмуніципальних об'єднань.

Закон визначає повноваження кожної категорії міжмуніципальних об'єднань, але залишає комунам деяку свободу вибору, щось на кшталт «меню». Ця гнучкість, безсумнівно, посприяла успіху реформи. Ми розглянемо ці повноваження у скороченому вигляді: від форм найбільш адаптованих до форм найменш адаптованих.

1) об'єднання міст: список обов'язкових функцій містить економічний розвиток, облаштування території – прийняття (затвердження) документів містобудівництва, побудови шкіл, утримання культурних закладів, міський транспорт, житлова політика, політика міста (йдеться про соціальну політику, що стосується кварталів з несприйнятливими умовами), захист і покращення стану навколишнього середовища, утилізація відходів.

2) об'єднання агломерації: тут закон розмежує обов'язковий і опційний блоки повноважень. Обов'язковий блок передбачає: економічний розвиток, облаштування території, включаючи «схему територіальної цілісності» (стратегічний документ містобудівництва) – але не локального плану містобудівництва (регламентуючий документ, що є компетенцією власників та конструкторів), який залишається в компетенції комун; житлову політику; політику міста. Під опційним блоком розуміється: нагляд за шляхами сполучення, асенізація, водопостачання, захист і покращення стану навколишнього середовища (включаючи відходи), побудова шкіл. Асоційовані комуни мають вибрати як мінімум три з п'яти опційних блоків; але зміст кожного блоку є фіксованим.

3) об'єднання комун: тут комуни можуть обирати повноваження, які вони віддадуть об'єднанню комун всередині кожного обов'язкового і кожного опційного блоків, які вони також обирають самостійно. Отже, склад повноважень кожного обов'язкового блоку буде відрізнятися для різних міжмуніципальних об'єднань в залежності від вибору, який буде зроблений комунами. Щодо опційних блоків, комуни повинні спочатку вибрати самі блоки, потім в кожному блоці вибрати компетенції, які віддаються міжмуніципальним об'єднанням, якщо тільки вони не вирішили делегувати весь блок. За законом, визначення блоків є однаковим для об'єднань агломерації. Звідси виходить, що обсяг повноважень, виконуваних об'єднаннями комун, є дуже різноманітним, він може бути дуже вузьким, або, навпаки, наближуватися до обсягу об'єднань агломерації (в останньому випадку, вони змогли проголосувати за прийняття режиму єдиного професійного податку).

Крім цього, деякі повноваження є визначеними таким чином, що їх передача стосується лише «спільного інтересу». Закон не дає жодного визначення, що ж відноситься, в галузі компетенцій, до «спільного інтересу». Його визначення, в основному, походить від політичного рішення. Це означає, що стосовно будь-якої певної справи, частина її буде в

компетенції міжмуниципального об'єднання (те, що є «спільним інтересом»), а решта – в комунальній компетенції. Для об'єднань міст і об'єднань агломерації визначенням області (обсягу) спільного інтересу є компетенція ради об'єднання, тоді як для об'єднання комун вона визначається договором між комунами на стадії формування об'єднання комун. Однак, якщо область (обсяг) спільного інтересу не була визначена, то повнота повноважень залишається за комунами. І можна передбачити, що часто відбувалося саме так. Саме тому закон від 2004 року передбачив, що, якщо область спільного інтересу не була визначена протягом двох років після обнародування рішення про створення міжмуниципального об'єднання, то повнота повноважень відходить до міжмуниципального об'єднання.

В решті, ніщо не перешкоджає тому, щоб комуни, узгодившись між собою, вирішили передати міжмуниципальному об'єднанню інші повноваження, крім тих, що передбачені різними блоками.

Ми залишимо тут інші аспекти режиму компетенцій, зокрема стосунки з комунами, департаментами або регіонами-членами. Хоча розподіл повноважень між міжмуниципальним об'єднанням і комунами-членами є однаковий всередині міжмуниципального об'єднання, закон залишає можливість двостороннього врегулювання питання між міжмуниципальним об'єднанням і комуною щодо управління деякими аспектами (видами, галузями) господарства...

Проблеми, які зустрічають сьогодні міжмуниципальні об'єднання, відносяться до двох порядків: структурного і управлінського...

Їх можна було б вирішити простішим способом, якби ЕРСІ були замінені великими комунами. Але численні перешкоди політичного і соціологічного характеру протистоять їх вирішенню. Закон від 16 грудня 2010 року орієнтує комуни на цей шлях, але умови, що є зафіксованими в ньому, можуть також стати на перешкоді...

Резюмуючи, слід зазначити, що через необхідність Франція розвинула оригінальний і багатий досвід міжмуниципального співробітництва. Цей досвід показує, що можна покращити місцеве управління і якість послуг, наданих населенню, об'єднуючи комуни в структури співробітництва, і що ці структури можуть виконувати повноваження, які є найбільш важливими для місцевого розвитку, включаючи справжню фіскальну владу. Остання передбачає, очевидно, що національна податкова система надає місцевим громадам справжні власні фіскальні ресурси.

Французький досвід вказує також на труднощі політичного, соціологічного і практичного характеру, які йдуть пліч-о-пліч із розвитком і впровадженням структур міжмуниципального співробітництва.

*Рецензенти: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Баймуратов М.О.;
суддя Конституційного Суду України, Заслужений юрист України Кампо В.М.*