

ЧОРНОРУК Алла Михайлівна,
аспірант ХарРІ НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ У ФРАНЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Аналізується досвід Франції у проведенні реформ з децентралізації влади. Визначаються основні передумови проведення реформ. Виділяються особливості організації публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Визначаються основні напрями подальшого вдосконалення публічного управління на місцевому рівні в Україні.

Ключові слова: публічне управління, місцевий рівень, публічне управління на місцевому рівні, децентралізація.

Чернорук А. М. Организация публичного управления на местном уровне во Франции: опыт для Украины

Анализируется опыт Франции по проведению реформ децентрализации власти. Определяются основные предпосылки проведения реформ. Выделяются особенности организации публичной власти на разных уровнях административно-территориального устройства. Определяются основные направления дальнейшего совершенствования публичного управления на местном уровне в Украине.

Ключевые слова: публичное управление, местный уровень, публичное управление на местном уровне, децентрализация.

Chornoruk A. M. Organization of public administration at the local level in France: experience for Ukraine

The experience of France to reform the decentralization of power is analyzed. Identified the basic preconditions for reform. Distinguished especially the organization of public authorities at different levels of administrative and territorial system. The main

directions of further improvement of public administration at the local level in Ukraine are determined.

Key words: public administration, the local level, public administration of the local level, decentralization.

Постановка проблеми. Незважаючи на постійний процес реформування різних сфер суспільного життя в напрямі наближення до європейських стандартів управління, Україна і нині залишається надмірно централізованою державою зі слаборозвиненим місцевим самоврядуванням. Прикладом удосконалення все ще неефективної системи публічного управління на місцевому рівні в Україні може стати досвід Франції, яка успішно пройшла шлях з децентралізації влади та розширення повноважень самоврядних органів і має подібні до нашої держави розміри території, кількість населення та структуру публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади досліджували П. Ворона, П. Лажиха, Л. Михайлишин, О. Черчатий. Питання децентралізації публічної влади в європейських країнах розглядали О. Бориславська, І. Зверуха, А. Школик. Особливостям державного управління та місцевого самоврядування Франції присвячені роботи Л. Пустовойт та О. Скорохода.

Обраний Україною шлях європейської інтеграції передбачає побудову системи публічного управління на місцях, засновану на європейських принципах управління. Тому виникає необхідність дослідження досвіду Франції, яка в процесі становлення існуючої на сьогодні системи публічного управління на місцевому рівні зіткнулася із проблемами, які нині існують в Україні.

Метою статті є узагальнення досвіду Франції щодо організації публічного управління на місцевому рівні, а також визначення напрямів подальшого реформування публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система публічного управління у Франції, що існує на сьогодні, є результатом проведення широкомасштабних реформ, основною метою проведення яких була необхідність в організації системи публічної влади на місцях, спроможної ефективно задовольняти щоденні потреби громадян. Для реалізації поставленої мети була прийнята політика децентралізації влади, у межах

якої за декілька років було прийнято більше ніж чотири десятки законів, спрямованих на підвищення автономності органів місцевого самоврядування та зменшення ролі органів державної влади під час вирішення питань місцевого значення [2, с. 26].

У наукових колах децентралізацію прийнято розуміти як необхідний крок на шляху до демократичного розвитку держави [1, с. 100 – 101]. За децентралізації публічна влада в державі сформована в такий спосіб, коли населення окремих адміністративно-територіальних одиниць самостійно або через обрані ним представницькі органи має право вирішувати питання місцевого значення. При цьому втручання в їх діяльність з боку органів державної влади можливе лише з метою нагляду за законністю прийнятих рішень у передбачених законом випадках та формах [2, с. 14].

Досвід побудови децентралізованої моделі публічного управління на місцях у Франції може стати для України необхідним теоретичним та практичним підґрунтям для формування та реалізації власної політики реформування в зазначеній сфері. Не так давно Франція була досить централізованою державою. Це виявлялося в існуванні розвиненої системи адміністративного контролю за місцевими органами з боку центральних органів державної влади; великої кількості засобів впливу на діяльність органів самоврядування, серед них: анулювання рішень, тимчасове призупинення, відкликання, відставка, розпуск та ін. Уся повнота повноважень щодо визначення напрямів місцевого розвитку належала префекту, який представляв державу на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць [6, с. 9].

Розпочаті у 80-х рр. ХХ ст. реформи з децентралізації влади дали початок процесу демократизації публічного управління, який триває і нині. Завдяки проведеним реформам відбувся перерозподіл функцій між різними адміністративними рівнями, збільшилась автономія та підвищилась відповідальність органів місцевого самоврядування за прийняті рішення, підвищилась ефективність надання публічних послуг населенню [2, с. 14]. Широкі повноваження префекта були замінені на функцію контролю за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування [2, с. 66].

Як відомо, основою організації системи публічного управління на місцях є адміністративно-територіальний устрій держави, який сформовано під впливом історичних, географічних, економічних, демографічних, етнічних та інших чинників.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій Франції зберіг традиції, закладені у XVIII ст. Проведені в межах процесу децентралізації влади реформи територіального устрою стосувалися лише зміни статусу окремих територій та їх часткового укрупнення. На сьогодні складовими частинами адміністративно-територіальної системи Франції є комуна, кантон, округ, департамент і регіон, водночас кантон і округ, не маючи власних органів самоврядування, є територіями для функціонування деяких спеціалізованих органів, а також базою для організації проведення виборчого процесу [3]. Таким чином, Франція має трирівневу систему організації влади на місцях: комуна, департамент, регіон.

Базовий рівень адміністративно-територіального устрою Франції складають комуни, які суттєво відрізняються між собою за площею та кількістю населення. Водночас у 90 % комун кількість населення становить менше ніж 2 тис. громадян. Публічна влада на цьому рівні представлена виключно інститутом місцевого самоврядування – муніципальною радою та мером комуни. Муніципальна рада є представницьким органом комуни, склад якої формують муніципальні радники (депутати). Залежно від кількості населення їх кількість може коливатися від 9 осіб (менше ніж 100 громадян) до 163 радників (понад 2 млн громадян) [2, с. 58]. Через відмінність у чисельності населення існують два способи проведення виборів до муніципальних рад. У комунах, де налічується менше ніж 3,5 тис. осіб, застосовується мажоритарна виборча система, а там, де чисельність населення перевищує 3,5 тис. осіб, застосовується змішана система – мажоритарна система поєднується із принципами пропорційного представництва. Слід також зазначити, що в обох випадках вибори проходять у два тури [3]. Мер комуни та його заступники обираються рішенням муніципальної ради та складають виконавчий орган ради – муніципалітет. Кількість заступників також визначається радою, враховуючи, що їх кількість не може перевищити 1/3 чисельності муніципальних радників [8]. Відсутність на рівні комуни окремого представника уряду обумовлює подвійний статус мера – як представника територіального колективу і як представника державної влади в комуні. Варто зазначити, що мер не підпорядкований органам державної влади, однак у межах наданих йому державних повноважень є підконтрольним їм. Повноваження органів публічної влади комун наведено в табл. 1.

Діяльність органів самоврядування комун жорстко контролюється префектом на предмет відповідності діючому законодавству держави. Процедура набуття законної сили рішень муніципальної ради передбачає, окрім їх оприлюднення у передбачений законом спосіб, також схвалення його префектом. Водночас після проведених реформ префект втратив право контролю рішень ради на предмет доцільності, проте за ним залишилося право скасовувати незаконні рішення через адміністративний суд [8].

Таблиця 1

Повноваження органів публічної влади комун

Інститут місцевого самоврядування		
муніципальна рада	мер комуни	
	як представник комуни	як представник державної адміністрації
<ul style="list-style-type: none"> – соціальний захист та охорона здоров'я (центри денної медичної допомоги, центри для позбавлених житла, служби санітарного контролю); – освіта (створення, будівництво, підтримка та управління системою закладів початкової шкільної та дошкільної освіти); – планування розвитку муніципалітету; міське планування (надання дозволів на будівництво та інших дозволів щодо використання землі); – захист довкілля (збір та переробка побутових відходів); – культура (художні школи, муніципальні архіви, музеї та музичні школи) [2, с. 94] 	<ul style="list-style-type: none"> – представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами та організаціями; – має право укладати угоди та договори; – виконує делеговані радою повноваження; – керує муніципальними службами; – призначає управлінський персонал; – накладає дисциплінарні стягнення на комунальних службовців; – видає дозволи на будівництво; – підтримує порядок у комуні [8] 	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечує виконання законів та інших нормативних актів держави; – забезпечує проведення виборів, переписів; – здійснює роботу з актами громадянського стану; – видає свідоцтва та ліцензії; – надає на запити державних органів різного роду інформацію тощо [6, с. 10]

Поряд із цим існує спеціальний механізм державного контролю за здатністю представницьких органів комунального самоврядування виконувати покладені на них функції. У разі визнання неспроможності муніципальної ради здійснювати свої повноваження префект має можливість розпустити раду й на тимчасових засадах, до

формування нового складу ради, призначити делегацію представників для виконання її повноважень [7, с. 161].

У наслідок наявності значної кількості невеликих за розмірами та чисельністю населення комун, обмежених у ресурсах і, відповідно, у можливостях реалізації покладених повноважень, у Франції активно застосовується практика міжкомунальної співпраці. Відповідно до законодавства існують три можливі форми міжкомунальної співпраці – метрополії, агломерації, об'єднання комун. Кожна із наведених форм характеризується правовим статусом та податковою базою [2, с. 68].

На рівні департаменту, наступної після комуни адміністративно-територіальної одиниці, публічна влада представлена Генеральною радою, як інститутом місцевого самоврядування, та префектом, як інститутом державної влади. Адміністративний центр в департаменті має назву «префектура».

Генеральна рада, як представницький орган місцевого самоврядування, формується на основі загальних прямих і вільних виборів, що організовуються і проводяться в кантонах за мажоритарною системою у два тури терміном на 6 років. Цікавою особливістю організації місцевого самоврядування на цьому рівні є те, що з метою забезпечення стабільності політики генеральної ради кожні три роки оновлюється третина її складу. Після кожної такої процедури оновлення зі складу Генеральної ради обирається голова ради, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту. Рішення, які приймає голова, також можуть бути перевірені префектом та в разі їх невідповідності законодавству скасовані адміністративним судом [8].

Державна влада на рівні департаменту представлена державною адміністрацією, на чолі якої стоїть префект – професійно підготовлений у Національній школі адміністрування державний службовець високого рівня, який призначається в кожний департамент декретом президента, прийнятим у раді міністрів за представленням прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ [6, с. 11]. До складу державної адміністрації входить велика кількість спеціальних служб, які наділені широким колом повноважень для забезпечення реалізації державної політики на рівні департаменту. Розподіл повноважень між органами публічної влади департаментів наведено в табл. 2.

Тривалий період питання про створення адміністративно-територіальної одиниці Франції, більшої за департамент, не ставилось, насамперед з метою уникнення сепаратистських рухів. Водночас із розвитком держави та появою питань, які виходять за межі компетенції органів публічної влади комун та департаментів, з'явилися регіони, які спочатку не мали постійного статусу, а утворювалися лише для об'єднання зусиль під час вирішення спільних проблем.

Таблиця 2

Повноваження органів публічної влади департаментів

Інститут місцевого самоврядування		Інститут державної влади
генеральна рада	голова генеральної ради	префект департаменту
<ul style="list-style-type: none"> – 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); – надання, на прохання установ держави, висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо [4, с. 47] 	<ul style="list-style-type: none"> – скликає раду і готує проекти її рішень, керує засіданнями ради, а також виконує прийняті радою рішення; – керує службами департаменту; – управляє майном департаменту; – представляє інтереси ради в інших інстанціях, у тому числі в суді; – розпоряджається бюджетом департаменту і відповідає за його виконання [8] 	<ul style="list-style-type: none"> – представляє уряд у цілому, прем'єр-міністра та окремо кожного міністра; – контролює дотримання національних інтересів; – забезпечує підтримання громадського порядку; – здійснює адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун та передає на розгляд адміністративного суду незаконні, на його погляд, рішення територіальних колективів; – забезпечує здійснення в департаменті повноважень центральних державних органів; – втілює в життя урядову політику; – здійснює нагляд за виконанням нормативних актів центральної влади; – здійснює загальне керівництво діяльністю периферійних урядових служб (управління соціальними та санітарними справами, сільським господарством, ветеринарією, архітектурою, архівом тощо). Служби міністерства оборони, фінансів, освіти, юстиції, а також інспекція праці не контролюються префектом; – виступає посередником у відносинах між периферійними службами та їх міністерствами [6, с. 11; 8]

Однак уже в 1982 р., в межах реформ децентралізації влади, на законодавчому рівні за регіоном був закріплений статус місцевого колективу, що стало передумовою створення на цьому рівні самоврядних органів публічної влади, причому роль державної влади на регіональному рівні залишилася досить вагомою. Розподіл повноважень між органами публічної влади регіону наведено в табл. 3.

Таблиця 3

Повноваження органів публічної влади регіонів

Інститут місцевого самоврядування		Інститут державної влади
регіональна рада	голова регіональної ради	префект регіону
<ul style="list-style-type: none"> – капіталовкладення у планування та реалізацію економічного розвитку; – забезпечення можливостей для професійної підготовки та навчання; – підтримка діяльності мистецьких, культурних та дозвільних закладів; – збереження національного надбання; – надання фінансової допомоги для капіталовкладень компаніям, що сприяють регіональному розвитку [5]. 	<ul style="list-style-type: none"> – скликає регіональну раду і головує на її засіданнях; – готує проекти рішень регіональної ради, у тому числі і проект бюджету регіону; – виконує прийняті радою рішення; – розпоряджається фінансовими ресурсами регіону; – керує роботою регіональних служб; – призначає на посади працівників адміністративних служб округу і накладає адміністративні стягнення [8]. 	<ul style="list-style-type: none"> – відповідає за виконання законів, цивільний порядок і відомчий контроль; – представляє всі центральні органи державної виконавчої влади; – через нього проходить уся кореспонденція між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади; – реалізує державну політику на регіональному рівні; – відіграє основну роль у плануванні розвитку регіону та розподілі державних інвестицій, що надаються державою, або в яких є державна частка; – безпосередньо керує місцевими службами центральних міністерств і відомств; – є розпорядником бюджетних коштів цих служб і вирішує питання, які стосуються управління нерухомістю і майном держави; – бере участь у процедурі атестації персоналу місцевих державних органів і подає міністрам оцінку їх діяльності [7, с. 160; 8]

Представницьким органом місцевого самоврядування в регіоні є регіональна рада, вибори до якої проводяться на рівні департаменту за партійними списками. Причому кількість мандатів залежить від чисельності населення кожного департаменту, однак не може бути меншою ніж три особи. Регіональна рада обирає голову та бюро ради, до якого входить голова та його заступники. Так само, як і на

рівні комун та департаментів, голова ради є керівником виконавчого органу регіональної ради [8].

Представником держави в регіоні є префект департаменту, у якому розташований адміністративний центр регіону. На відміну від звичайного префекта департаменту, який наділений контрольними та представницькими функціями, префект регіону має широкі повноваження для вирішення питань соціально-економічного розвитку регіону [8].

Висновки. Для України, яка після набуття незалежності перебуває в перманентному стані реформування публічного управління на різних рівнях його територіальної організації, успішний досвід реформування Франції може стати необхідним підґрунтям для вироблення власної стратегії демократизації управління державою. Обрання Франції як прикладу для України не є випадковим. Ця країна пройшла шлях від надмірно централізованого, неефективного публічного управління до управління, заснованого на демократичних принципах організації влади. Також обрана країна має подібні до нашої держави розміри території, кількість населення та структуру публічної влади.

Водночас наявні відмінності в організації публічного управління на місцевому рівні у Франції можуть стати перспективними напрямками вдосконалення існуючої системи управління в Україні. По-перше, для вирішення окремих проблем чи надання послуг населенню проблему недієздатності окремих територіальних громад, які через свої незначні розміри та малу чисельність населення не можуть виконувати покладені на них функції, можна вирішити шляхом удосконалення механізму співпраці органів самоврядування як одного, так і різних адміністративно-територіальних рівнів. По-друге, існує нагальна потреба в підвищенні самостійності органів місцевого самоврядування всіх рівнів, зокрема йдеться про утворення виконавчих органів відповідних рад на рівні району і області та створення інституту представництва держави на місцях, для здійснення контрольних-наглядових функцій за діяльністю органів місцевого самоврядування. Водночас залишається дискусійним питанням доля місцевих державних адміністрацій, які внаслідок автономізації місцевого самоврядування втрачають ліву частку свої повноважень. Тому подальших наукових розвідок потребує процес інституціоналізації представництва держави на місцях.

Список використаних джерел

1. **Державна** регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / [З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.
2. **Децентралізація** публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.] // Центр політико-правових реформ. – К., 2012. – 212 с.
3. **Європейський** досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект : аналіт. зап. / Нац. ін-т стратег. дослідж. при Президентові України. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/844.
4. **Зарубіжний** досвід організації роботи місцевої влади : монографія / [М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін.] ; за заг. ред. П. В. Ворони. – Х. : Магістр, 2009. – 280 с.
5. **Михайлишин Л. Р.** Територіальна організація місцевого управління в контексті забезпечення регіонального економічного розвитку: аналіз зарубіжного досвіду / Л. Р. Михайлишин // Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид. – 2009. – № 1. – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/5/01.pdf.
6. **Пустовойт Л. А.** Система державного управління Республіки Франція : досвід для України / Л. А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 56 с.
7. **Скороход О. П.** Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України / О. П. Скороход // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. зб. / Нац. ін-т стратег. дослідж. – К. : НІСД, – 2008. – № 4(9). – С. 159 – 164.
8. **Ткачук А. Ф.** Місцеве самоврядування у Франції / А. Ф. Ткачук // Проект USAID «Програма сприяння парламенту України : програма розвитку законотворчої політики». – Режим доступу : pdp.org.ua/analytics/local-government/979-28a-a5.

List of references

1. **Derzhavna** rehionalna polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorytety : monohrafiia / [Z. S. Varnalii, V. Ye. Vorotin, V. S. Kuibida ta in.] ; za red. Z. S. Varnaliia. – K. : NISD, 2007. – 768 s.

2. **Detsentralizatsiia** publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy / [O. M. Boryslavska, I. B. Zaverukha, A. M. Shkolyk ta in.] // Tsentri polityko-pravovykh reform. – K., 2012. – 212 s.

3. **Yevropeiskyi** dosvid administratyvno-terytorialnoho reformuvannia: politychnyi aspekt : analit. zap. / Nats. in-t strateh. doslidzh. pry Prezydentovi Ukrainy. – Rezhym dostupu : www.niss.gov.ua/articles/844.

4. **Zarubizhnyi** dosvid orhanizatsii roboty mistsevoi vlady : monohrafiia / [M. O. Pukhtynskyi, P. V. Vorona, O. V. Vlasenko ta in.] ; za zah. red. P. V. Vorony. – Kh. : Mahistr, 2009. – 280 s.

5. **Mykhailyshyn L. R.** Terytorialna orhanizatsiia mistsevoho upravlinnia v konteksti zabezpechennia rehionalnoho ekonomichnoho rozvytku: analiz zarubizhnoho dosvidu / L. R. Mykhailyshyn // Derzhavne budivnytstvo : elektron. nauk. fakh. vyd. – 2009. – № 1. – Rezhym dostupu : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/5/01.pdf.

6. **Pustovoit L. A.** Systema derzhavnogo upravlinnia Respubliky Frantsiia : dosvid dlia Ukrainy / L. A. Pustovoit ; za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka. – K. : NADU, 2010. – 56 s.

7. **Skorokhod O. P.** Dosvid mistsevoho samovriaduvannia Frantsii ta Polshchi: zdobutky ta zasterezhennia dlia Ukrainy / O. P. Skorokhod // Stratehichni priorytety : nauk.-analit. zb. / Nats. in-t strateh. doslidzh. – K. : NISD, – 2008. – № 4(9). – S. 159 – 164.

8. **Tkachuk A. F.** Mistseve samovriaduvannia u Frantsii / A. F. Tkachuk // Proekt USAID «Prohrama spriannia parlamentu Ukrainy : prohrama rozvytku zakonotvorchoi polityky». – Rezhym dostupu : pdp.org.ua/analytics/local-government/979-28a-a5.