

*Матвієнко А. С.*

*Кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## РЕОРГАНІЗАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ФРАНЦІЇ

Розглянуто взаємозв'язок між змінами у територіальній організації державної влади та реформою центральних органів виконавчої влади. Встановлено тенденцію до посилення позицій префекта регіону за рахунок зменшення повноважень префекта департаменту. Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, уряд, регіон, державне управління.

Серед західноєвропейських країн Франція є типовою унітарною централізованою державою. До останнього часу 22 регіональних органи та 196 департаментів на континентальній частині під керівництвом призначеного з центру державного службовця (префекта) слугували основною централізованого, наполеонівського правління. Однак необхідність пристосовуватися до вимог сучасних суспільних, політичних та економічних процесів змусила Париж вдатися до децентралізаційних реформ, які проводилися у кілька етапів і дещо ослабили вертикаль управління державою. На прикладі Франції найяскравіше проявився зв'язок між реформою на різних рівнях державного управління та змінами у центральних органах виконавчої влади.

У середині 1970-х Франція разом з іншими європейськими країнами розпочала територіальну реформу, спрямовану на зменшення кількості муніципалітетів. Однак вона закінчилася невдачею через спротив мерів і кількість територіальних громад, яких нараховувалося близько 35 тисяч, залишилась незмінною. У результаті уряд був змушений вдатися до стимулювання розвитку міжкомунальної співпраці (Etablissements publics de coopération intercommunale, EPCI), яка давала змогу дрібним муніципалітетам об'єднувати зусилля для вирішення спільних проблем. Створені в 1960-ті роки міські комуни приєдналися до цієї міжкомунальної співпраці. Відповідно, міжкомунальні органи стали особливою і майже винятковою рисою проміжного рівня управління та місцевого самоврядування у Франції.

Початок черговому етапу децентралізації дало прийняття 2 березня 1982 року закону про права, свободи комун, департаментів і регіонів, який значно розширив повноваження органів місцевого самоврядування. Здійснена згідно з його положеннями реформа істотно збільшила повноваження територіальних громад, надавши їм значну самостійність, в той же час зберігши на місцевому рівні достатньо сильні позиції представників центральних органів влади. Після прийняття цього закону регіони стали повноправними адміністративно-територіальними одиницями, управління якими здійснюють ради, що обираються громадянами на виборах.

Таким чином здійснена політична децентралізація фактично долучила Францію до ключових принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування, яку вона підписала у 2007 році, зокрема: функціонування безпосередньо обраних органів місцевого самоврядування; згадка про місцеве самоврядування у Конституції; законодавче закріплення принципу субсидіарності; гарантування фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та можливості оскаржувати рішення органів виконавчої влади у суді [1, р. 207].

Крім того у результаті реформ актори місцевого та регіонального рівня отримали нові ролі, функції, повноваження та можливості (Таблиця 1).

Таблиця 1

Рівні територіальної організації влади у Франції [2]

Актор (кількість)	Функції
Комуни (36766)	Різноманітні послуги, включаючи планування місцевого розвитку, надання дозволів на забудову, створення і підтримка початкової освіти, каналізація тощо
Міжкомунальні органи (2611)	Постійно діючі організації, що надають міжмуніципальні послуги, такі як пожежна охорона, каналізація, транспорт, економічний розвиток, деякі житлово-комунальні послуги
Ради департаментів (96)	Соціальні послуги, середня освіта (коледжі), будівництво та утримання доріг
Ради регіонів (26)	Економічний розвиток, окремі транспортні та інфраструктурні послуги, планування розвитку регіону, середня освіта (ліцеї), частково охорона здоров'я

У 2007 році уряд Франції за прикладом Канади, яка у 1995–1996 роках здійснила аналіз програм, що реалізуються органами виконавчої влади, провів Загальний огляд державної політики (Revision Generale des Politiques Publiques, RGPP). Цей огляд мав на меті критичний аналіз усіх послуг, що надаються органами державної влади, визначення ефективності роботи останніх та оцінку діяльності органів влади на регіональному та місцевому рівнях. У грудні 2007 року комітет з його підготовки дійшов висновку, що регіональний рівень повинен визначати стратегічні напрямки діяльності публічної влади, в той час як департаменти повинні бути рівнем, на якому надаються місцеві послуги та виконуються рішення органів влади центрального та регіонального рівнів [3, р. 78].

Такий крок подавався як поступове зміцнення регіонального рівня. В ході децентралізаційних реформ 2003–2004 років закон від 29 квітня 2004 року встановлював, що регіональний префект «ініціює та координує діяльність префектів департаментів». Більше того, близько 30 державних органів з регіональними представництвами були реорганізовані у 8 кластерів, хоча деякі послуги все ще надаються окремими державними установами [4, р. 831].

Слід зазначити, що посилення регіональної складової державного управління стало однією з провідних тем у Франції після закінчення Другої світової війни. Регіональні префектури, створені у 1964 році, були спершу слабкими органами, на які покладалося завдання координації діяльності набагато впливовіших префектів департаментів [5]. Очікувалося, що вони здійснюватимуть міжміністерську координацію шляхом узгодження діяльності децентралізованих органів виконавчої влади на рівні урядових департаментів. З часом їх позиції зміцнилися і нещодавно вони отримали повноваження укладати контракти з місцевими та регіональними органами влади та Європейським Союзом.

Реформу 2010 року можна розглядати як спробу посилити регіональні префектури, які б у майбутньому стали новими формами державного управління на місцях. Низка нормативно-правових актів, прийнятих у 2008–2010 роках, виділяють чотири ключових сфери удосконалення територіальної організації державної влади:

- 1) економія на масштабі шляхом централізованого забезпечення організаційної підтримки (закупка необхідних товарів і обладнання, програмне забезпечення, надання приміщень, утримання приміщень тощо) на регіональному рівні;

2) підтвердження формального домінування регіону над департаментом;

3) реорганізація та раціоналізація послуг, що надаються державою на рівні регіонів та департаментів, їх підпорядкування регіональному (в окремих випадках департаментному) префекту;

4) приведення територіальної організації державної влади у відповідність із змінами, що мали місце на центральному рівні виконавчої влади.

Закон від 16 лютого 2010 року вперше підтвердив, що регіональний префект має пріоритет над префектом департаменту. Більше того, використовуючи право скасування нормативно-правових актів, прийнятих префектом департаменту, регіональний префект може виконувати його повноваження, але лише протягом чітко визначеного періоду.

Директивою від 7 липня 2008 року було підтверджено традиційну роль префектури департаменту як контролюючого органу, що здійснює нагляд за дотриманням права і порядку (має у своєму розпорядженні поліцію), а префекти отримали деякі нові функції що стосуються вирішення питань імміграції та надання притулку, здійснення контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування. Водночас префекти департаментів скаржилися, що через реформу вони втратили частину ресурсів та функцій в результаті реорганізації органів, що займалися забезпеченням їх діяльності, та посилення регіонального рівня.

Оскільки Франція є унітарною державою, то всі зміни на регіональному рівні мали уніфікований, стандартний характер. Використовуючи новий закон про бюджет від 2001 року (*Loi organique relative aux lois de finances, LOLF*) та згадуваний вище Загальний огляд, реформа територіальної організації влади включала створення великих органів з надання регіональних послуг, що відповідали суті нових завдань центрального уряду. Акцент робився на фінансуванні не окремих міністерств та інших органів виконавчої влади, а конкретних завдань та програм, що і відображено у таблиці 2 [6].

З семи регіональних директоратів лише три не зазнали суттєвих змін. Міністерство освіти так і складається з академій та ректоратів; міністерство культури покладається на свою розвинену регіональну мережу; DRAC та міністерство аграрної промисловості також має впливові регіональні підрозділи (DRAAF). Три нових регіональних директорати—DiRECCTE, DREAL та DRJSCS яскраво відображають пріоритети урядової політики часів президентства Н. Саркозі. Кожен з них утворений в результаті об'єднання органів на центральному

Таблиця 2

Орган	Функції та послуги
Регіональні префектури та загальні бюро з регіональних справ (SGAR)	Повноваження префектів регіонального рівня над рівнем департаменту закріплено у законі від 16 лютого 2010 року. SGAR отримав нові бюджетні, адміністративні повноваження та право наймати власний персонал
Продовольство, сільське господарство та ліси (DRAAF)	Об'єднані регіональні директорати колишнього міністерства сільського господарства та лісів з міністерством продовольства
Культурні справи (DRAC)	Майже не змінилися
Оточуюче середовище, планування та житлово-комунальних послуг (DREAL)	Суперміністерство з оточуючого середовища, енергетики, стабільного розвитку та морських справ (DREAL) об'єднало і три регіональних директорати оточуючого середовища, інфраструктури та житлово-комунальних послуг
Фірми, конкуренція, споживачі, зайнятість та навчання (Di-RECCTE)	DiRECCTE об'єднує сім раніше самостійних підрозділів двох міністерств (праці та економіки, промисловості та зайнятості) і надає послуги з навчання та постійного підвищення кваліфікації, у сфері промисловості та досліджень, конкуренції та виконує інші функції
Молодь, спорт та соціальна єдність (DRJSCS)	Включає усі послуги, що стосуються соціальної політики, молоді та громадських об'єднань
Освіта	26 ректоратів, які залежать від міністерства освіти
Фінанси (DRFiP)	Регіональні представництва міністерства фінансів
Регіональні агентства охорони здоров'я	Новостворені органи очолюються директорами та відповідають за шпиталі, охорону здоров'я та інші медико-соціальні послуги

та регіональному рівнях та являє собою поєднанням різних інституційних традицій та культури та дещо суперечливих інтересів. Створення регіонального та департаментального фінансового органу (DRFiP—у регіонах, DDFiP—у департаментах) відображає намагання об'єднати раніше самостійні установи, які визначали розмір податків та займалися їх збором.

У лютому 2010 року був прийнятий черговий закон, що посилив адміністративні повноваження регіональних префектів. Згідно з ним за очолюваним регіональним префектом Регіональним адміністративним комітетом, до складу якого входять директори семи нових регіональних органів, голова новоствореного Регіонального агентства з охорони здоров'я та префекти департаментів закріплювалася роль керівного органу у наданні державних послуг на рівні регіонів та департаментів.

Другий рівень, якого торкнулася реформа територіальної організації державної влади є 96 департаментів материкової частини Франції. Їх практично було позбавлено права приймати рішення, але наділено обов'язками надавати широкий перелік державних послуг населенню. Цікавим є організаційне рішення, яке фактично посилило владу прем'єр-міністра над департаментами. Його суть полягає у створенні з 1 січня 2010 року міжміністерських директоратів [7] (*direction departementale interministerielle, DDI*), які розглядаються як своєрідне «єдине вікно», здатне надавати широкий перелік послуг і виконувати низку завдань.

На відміну від регіональних органів ці директорати не лише теоретично відповідальні перед будь-яким міністерством, а й фактично знаходяться під владою префекта департаменту й виконують рішення, прийняті на рівні Регіональної адміністративної конференції. Аналіз їх діяльності дав змогу встановити, що їх основною проблемою є намагання об'єднати різні стандарти операційної діяльності та гармонізувати специфіку, характерну для кожного складового елемента такого директорату. Найбільше проблем виникає з приводу ресурсів, зокрема вирішення питання хто повинен фінансувати новостворені органи. На практиці міжміністерські директорати отримують кошти від кількох міністерств, які намагаються нав'язати власні умови щодо використання «своїми» представниками «своїх» будівель чи оснащення. Що стосується персоналу, то працівники директоратів отримують різну зарплату та мають різні умови праці залежно від приналежності до конкретного міністерства [8, р. 760], що в свою чергу, призводить до зростання видатків на утримання державного апарату.

Останні реформи у сфері територіальної організації державної влади у Франції дали неоднозначні результати. У невеликих за розмірами регіонах є лише два департаменти, тому їх префекти мають набагато більше повноважень, ніж їх колеги у великих регіонах, до складу яких входить до восьми департаментів. При цьому у великих регіонах регіональна рада спроможна відігравати провідну роль у політичному житті та сприяти підвищенню ефективності управлінських процесів незважаючи на партійну приналежність членів ради регіону та префекта регіону.

Загалом дилема реформаторів у Франції зводиться до вибору між двома позиціями: 1) відстоювати важливість централізованого управління та вертикальної координації, яка концентрує владу на центральному рівні, або 2) підтримувати горизонтальну координацію, що означає надання префектам контрольних повноважень за діяльністю усіх центральних органів виконавчої влади на своїй території.

Одним з потенційних важелів, що дають змогу регіональним префектам посилити свою владу над органами виконавчої влади на місцях є уже згадуване бюджетне законодавство. Згідно з ним регіональні префекти є розпорядниками бюджетних коштів (RBOP), розподіляючи їх між органами виконавчої влади, що знаходяться у його підпорядкуванні. Однак на практиці вони мають досить обмежений простір для маневру та практично не можуть змінити суттєві характеристики державних програм, на реалізацію яких їм виділяються кошти з державного бюджету. Основна частина ресурсів, які розподіляються префектами, виділяється на конкретні цілі і конкретним органам. Таким чином створена як примусовий інструмент для концентрації зусиль уряду навколо державних програм та завдань, існуюча бюджетна система не враховує інтересів органів влади на місцевому та регіональному рівнях. Більше того, офіційні державні затрати публікуються як частина Загального огляду державної політики, включаючи не лише державний бюджет, а й витрати на соціальне забезпечення та бюджети органів місцевого самоврядування. Тобто очевидним є намагання французів здійснювати жорсткіший контроль за місцевими бюджетами та соціальним витратами.

#### **Список використаних джерел:**

1. Schondorf-Haubold B. L'urgence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe // *Revue française d'administration publique*. — 2007. — №121 (2). — P. 203–218.

2. Les Collectivites locales en chiffres. — Paris: Ministere de l'Interieur, 2011. — 113 p.
3. L'Etat en mouvement. Directive nationale d'orientation des prefectures. — Paris: Ministere de l'Interieur, 2010. — 98 p.
4. Chauvin F. La Nouvelle administration regionale de l'Etat // Actualite Juridique—Droit Administratif. — 2010. — Vol. 14. — P. 827–239.
5. Kada N. La Regionalisation des prefectures // Pouvoirs Locaux. — 2008. — № 77. — November, 29–34.
6. L'avancement de la reforme de l'administration territoriale de l'Etat. — Paris: RGPP, 12 mai 2009/[Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.modernisation.gouv.fr/>.
7. Decret n° 2009–1484 du 3 decembre 2009 relatif aux DDI / [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021373095>.
8. Debar A. La Gestion des hommes dans l'Administration territoriale de l'Etat: Entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens // Revue Francaise d'Administration Publique. — 2010. — № 132. — P. 757–770.

Стаття надійшла до редакції 03.02.2014 р.

Матвиенко А. С. Реорганизация территориальной организации государственной власти во Франции

Рассмотрена взаимосвязь между изменениями в территориальной организации государственной власти и реформой центральных органов исполнительной власти. Установлена тенденция к усилению позиций префекта региона за счет уменьшения полномочий префекта департамента.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, правительство, регион, государственное управление.

Matvienko A.S. Reorganization territorial organization of state authority in France

The relation between changes in territorial organization of state authority and reform of central executive bodies are considered. The tendency toward to strengthening the position of region prefect at the expense of department prefect authority is determined.

Keywords: decentralization, local government, government, region, public administration.