

# ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 353.1/477(4-01)

## ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСЦЕВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ ФРАНЦІЇ

*Хашієва Л. В.,*

*к. держ. упр., доцент кафедри політології та філософії,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Досліджено досвід Франції в організації та фінансуванні діяльності органів публічної влади на місцевому та регіональному рівні. Проаналізовано сучасні підходи до розподілу відповідальності між різними рівнями управління та ступінь ефективності виконання покладених на них функцій в умовах децентралізації влади. Вивчено механізми підзвітності місцевих та регіональних органів публічної влади населенню.

**Ключові слова:** місцеве управління, регіональне управління, місцевий розвиток, децентралізація, фінансування, ефективність управління, підзвітність.

*Khashiyeva L. V.,*

*PhD in Public Administration,  
Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## FEATURES OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT ORGANIZATION AND FINANCING IN FRANCE

The article is devoted to the study of France recent experience in the field of organization and financing of public authorities at local and regional level. New approaches to the allocation of responsibilities to different levels of government and the effectiveness of their performance in the decentralization context are analyzed. The accountability mechanism of local and regional authorities to the citizens is examined.

**Key words:** local government, regional government, local development, decentralization, finance, government effectiveness, accountability.

На цей час у Франції існують принаймні чотири рівні управління: центральний уряд, регіональні влади, департаменти і комуни. До перерахованого можна також додати ще два напів- або квазірівні управління: Європейський Союз і міжкомунальні об'єднання. Ці інститути мають власну систему оподаткування, схему витрачання коштів, механізми запозичення і регулятивні повноваження. У будь-якому разі міжкомунальні об'єднання, як вказує їх назва, не мають власних безпосередньо обраних рад і можуть розглядатися як похідні від комун утворення. Їх можна назвати так за аналогією з ЄС, який є похідним органом по відношенню до урядів держав, що входять до його складу. Ключовим органом, що приймає рішення на рівні Євросоюзу, є Рада міністрів країн-членів, яка періодично збирається в Брюсселі, а не обирається прямим голосуванням, як Європейський парламент (що має лише консультативні повноваження), а також Європейська Комісія.

Дослідженню сучасних принципів ефективно організації та фінансування органів публічного управління на місцевому та регіональному рівні в умовах децентралізації влади присвячено значну кількість наукових розвідок.

Наприклад, досвід Франції у відповідній сфері досліджували О. Бориславська, О. Власенко, П. Ворона, М. Пухтинський, Л. Пустовойт, О. Скороход, А. Ткачук, Н. Шаповалова та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових доробків, проблема побудови ефективної системи місцевого та регіонального управління в Україні залишається наразі актуальною, що зумовлює необхідність подальших досліджень, особливо в частині аналізу та адаптації найкращого зарубіжного досвіду у відповідній сфері.

Це дослідження зосереджено на вивченні ролі, функцій і механізму фінансування трьох субнаціональних рівнів управління у Франції: регіонів, департаментів і комун.

Походження комун і департаментів сходить до Великої французької революції. Перелік і географічні кордони комун і департаментів мало змінилися з 1790 р. Загалом налічується близько 37 000 комун, при формуванні яких за основу було взято дореволюційні церковні католицькі парафії. Близько ста департаментів було утворено в часи Французької революції замість колишніх провінцій старого режиму. Париж є одночасно і комуною, і департаментом [1].

Однак змістовне наповнення таких понять, як “комуна” й “департамент”, є неоднозначним: воно охоплює не лише географічні території, але й місцеві органи влади, які здійснюють управління цими територіями. У цьому дослідженні ми будемо користуватися згаданими термінами переважно з метою позначення органів управління місцевого рівня, хоча в деяких випадках (які будуть чітко помітні з контексту) вони можуть також позначати території.

При тому, що по відношенню до комун і департаментів змінилося небагато, значні зміни торкнулися лише структури населення. Масова міграція з сільської місцевості в міста та подальший розвиток міських околиць призвели до різкого скорочення чисельності жителів низки комун (деякі з них фактично не мають постійного населення). У поєднанні з загальним зростанням чисельності населення у Франції ці процеси демографічного перерозподілу привели до настільки ж раптового зростання чисельності населення в інших комунах.

Схожа ситуація спостерігалася і в департаментах. У підсумку це призвело до колосальних диспропорцій між показниками чисельності та густоти населення різних комун і департаментів.

Більш сучасними територіальними одиницями Франції є регіони. Вони з'явилися в 1960-х рр. як адміністративні органи влади, з частково виборними, частково призначеними, дорадчими органами. Однак з часом набули значного впливу і вже у 1982 р. оформилися як повноцінні органи влади субнаціонального рівня. Сьогодні у Франції налічується двадцять два регіони рівня метрополії (включно з Корсикою) та чотири заморські території. Майже всі вони значно відрізняються одне від одного за розміром та чисельністю населення.

Значна кількість та невеличкі розміри комун свого часу зумовили об'єктивну потребу в їхньому злитті. Протягом кількох десятиліть центральний уряд намагався стимулювати комуни до об'єднання, проте значних успіхів у цьому напрямі так і не було досягнуто.

У 1960-х рр. було створено спілки міських комун (*фр.* *communauté urbaine*) – форму міського самоврядування, яка передбачала, що комуни в межах міської агломерації (а) здійснювали спільне управління комунальними службами й (б) збирали податки. Таку структуру було затверджено як обов'язкову для чотирьох великих агломерацій (Леон, Страсбург, Бордо, Ліль) та рекомендовано для решти, однак лише дев'ять агломерацій погодилися на додаткове створення таких спілок. На цей час 14 міських спілок об'єднують 355 комун і 6,2 млн жителів [1].

Популярнішу й набагато більш м'яку форму кооперації комун являють собою синдикати, що створюються з метою реалізації однієї господарської функції, такої як прибирання сміття та водопостачання, або для реалізації відразу декількох функцій. Існує близько 15 тис. одноцільових і 3 тис. багатocільових синдикатів, що фінансуються за рахунок фіксованих внесків від членів комун. У зоні міських транспортних перевезень було створено близько 150 керівних установ, фінансування яких забезпечується за рахунок спеціального податку [2].

Останніми роками центральний уряд (за допомогою спеціальних субсидій) стимулював процес утворення агломераційних об'єднань (*фр.* *communauté d'agglomération*) в умовах міських територій і міжкомунальних об'єднань у сільських районах. На сьогоднішній день існує більше 150 агломераційних спільнот, що охоплюють 3 000 комун і 20 млн жителів, а також понад 2 000 міжкомунальних об'єднань, що об'єднують 28 000 комун і 25 млн жителів [1].

*Відповідальність місцевих органів влади.* Сфера відповідальності кожного рівня системи публічного управління далеко не завжди є чітко прописаною й нормативно закріпленою. Однак деякі види діяльності однозначно визначено і закріплено, – наприклад, обслуговування муніципальної дорожньої системи покладено на комуни, а забезпечення професійної підготовки є обов'язком регіонів. Однак багато інших питань вирішуються при активному втручанні з боку управлінських структур усіх рівнів. Наприклад, комуна, департамент і регіон можуть домовитися про спільне фінансування конкретного проекту розвитку.

*Соціальне забезпечення.* Фактичне здійснення соціальних виплат знаходиться у веденні департаментів. Однак рішення щодо основної кількості таких виплат приймається на рівні центрального уряду, який потім перераховує департаментам кошти в необхідному обсязі для здійснення відповідних виплат. Однак досить часто виділені державою кошти не перекривають розмір затверджених витрат. Фактичний обсяг зазначеної соціальної допомоги визначається на основі мінімальних державних норм, однак на практиці досить часто департаменти підвищують розмір соціальних виплат, фінансуючи їх із власного бюджету. Крім того, допомога найменш соціально захищеним верствам громадян може надаватися також комунами.

*Освіта.* Усі чотири рівні управління мають значний вплив на освіту. Суть базового поділу функцій між рівнями управління полягає в тому, що органи місцевого управління забезпечують обслуговування й розвиток основних матеріальних активів (а саме шкільних будівель), у той час як центральний уряд відповідає за комплектування штатів (конкретно за набір, контроль діяльності, просування по службі та оплату праці вчителів), а також за розроблення освітніх програм.

Комуни відповідальні за утримання будівель початкових шкіл, департаменти – за будівлі для середніх шкіл першого ступеня (коледжів), а утримання будівель середніх шкіл другого ступеня (ліцеїв) віднесено до компетенції регіонів. Органи місцевого управління все більше залучаються до фінансування статей додаткових освітніх витрат, таких як художні училища або шкільні їдальні [2].

Процес розподілу фінансових зобов'язань у такій важливій сфері, як освіта, залишається переважно централізованим, що пояснює відносно низький рівень видатків органів управління субнаціонального рівня у Франції на освіту. Набір персоналу і рівень зарплат є стандартними по всій країні. Однак це не означає відсутності певних географічних диспропорцій у якості шкіл: значна кількість шкіл фактично користується більшими перевагами,

ніж решта, і часто кращі вчителі викладають у закладах освіти, розташованих на найбільш сприятливих для проживання територіях. Однак ці диспропорції не настільки значні, як у тих країнах, де система освіти фінансується органами управління субнаціонального рівня.

*Професійно-технічне навчання.* Воно є однією з небагатьох послуг публічного сектора, відповідальність за надання якої не розподіляється між рівнями системи публічного управління – оскільки повністю покладено на регіони.

*Транспортне сполучення.* Забезпеченням транспортного сполучення, навпаки, займаються всі рівні управління. До повноважень центрального уряду віднесено автостради національного значення, значну кількість регуляторних функцій щодо транспорту, а також нагляд і субсидування залізничного транспортного сполучення, систему водоканалів (через систему державних агенцій) і, нарешті, портові акваторії. Регіони відповідають за регіональні автомагістралі; крім того значна кількість інвестицій у дорожню систему здійснюються спільно регіонами і центральною владою (а часто і департаментами). З недавнього часу провідною тенденцією стало залучення регіонів до питань розвитку системи залізничного сполучення. Практику подібного залучення було започатковано в 1990-х рр. як експерименту на території шести регіонів і поступово поширено на всі регіони країни. Функціонування системи пасажирського залізничного транспорту сьогодні узгоджується по кожному регіону між регіональними органами управління та регіональним відділенням Національної асоціації залізниць (Société Nationale des Chemins de Fer, SNCF), французького державного залізничного агентства. Субсидії SNCF починають і, безумовно, продовжать у майбутньому відігравати роль важливої статті регіональних витрат. До сфери відповідальності департаментів віднесено дороги на території цих департаментів, а також організацію (і фінансування) автобусного сполучення, у т. ч. системи шкільних автобусів. Центральний уряд у цей час переводить дороги з категорії об'єктів державного ведення до категорії об'єктів департаментського підпорядкування. Нарешті, комуни відповідальні за дороги в населених пунктах, у т. ч. вуличні, а також за міський громадський транспорт [4].

У більшості випадків внутрішньоміське транспортне сполучення є об'єктом відповідальності міської влади.

Оскільки у Франції так багато комун, практично кожна міська територія включає в себе відносно велику кількість комун.

Слід згадати про спеціальний інститут, створений для виконання обов'язків комун у сфері державного дорожньо-транспортного сполучення. У кожному місті в межах міської транспортної мережі комуни об'єднуються для створення такого адміністративного відомства. Організація такої установи в принципі є справою добровільною, хоча здебільшого її створення ініціюється й очолюється префектом відповідного департаменту. Функціонування цієї установи забезпечується за рахунок спеціального транспортного податку (*фр.* versement de transport), розмір якого розраховується на основі розміру заробітної плати, призначається для системи громадського транспорту та стягується вищезазначеним органом. Виконавча рада цієї установи складається з представників мерів комун, що входять до її складу. Керівна адміністративна установа визначає автобусні маршрути і трамвайні лінії, здійснює їхнє основне фінансування (понад 50 % у більшості випадків) і зазвичай передає надання послуг субпідрядникам – приватним підприємствам. Подібні адміністративні установи зазвичай створюються об'єднаннями комун, проте в деяких випадках департамент також може входити до складу такого

об'єднання. Адміністративні установи одержують фінансування, зокрема інвестиційні дотації, від центрального уряду [3].

*Економічний розвиток.* Він являє собою неоднорідну сферу відповідальності, до якої належить розвиток виробничих майнових активів або інвестиційні дотації підприємствам, часто здійснювані з метою переорієнтації на пряму розвитку підприємств у певній галузі. До процесів вирішення проблем забезпечення економічного розвитку залучено органи влади всіх рівнів.

*Планування міст.* Комуни відповідальні за підготовку генеральних планів (тобто за визначення в загальних рисах бажаного майбутнього економічного, соціального і географічного розвитку міської території) і земельних кадастрів, які розподіляють за певними територіями конкретні види діяльності (а також забороняють окремі види діяльності на визначених територіях).

*Водопостачання, санітарний контроль, прибирання сміття.* Екологічні служби, що займаються, зокрема, збиранням і вивезенням сміття або забезпеченням водопостачання, перебувають у сфері відповідальності комун. Як і у випадку з міським громадським транспортом, комуни можуть об'єднуватися й об'єднуються для забезпечення цих послуг. Вони утворюють спеціальні об'єднання або синдикати з метою економії на масштабах. У багатьох випадках надання послуги передається на субпідряд приватному підприємству.

*Культура, спорт і дозвілля.* Усі рівні управлінської системи беруть участь у забезпеченні й фінансуванні культурної сфери – наприклад, театрів, музеїв, музичних консерваторій і концертних залів. Зазвичай комуни відповідають за забезпечення території спортивними спорудами і парками.

*Забезпечення безпеки.* Протипожежна безпека зазвичай відноситься до кола обов'язків департаментів, проте центральний уряд втручається в разі лісових пожеж, так само як і в разі повеней. Комуни відповідають за регулювання дорожнього руху, а також останнім часом починають брати участь у забезпеченні громадської безпеки (що виражається в створенні неозброєних наглядових підрозділів). При цьому поліція відноситься до виключної компетенції центрального уряду.

Складно винести остаточне рішення щодо ефективності та підзвітності описаної системи органів публічного управління на місцевому рівні, зокрема тому, що вона серйозно змінилася за останні десятиріччя – і продовжує змінюватися дотепер. Тим не менш можна виділити деякі загальні моменти.

По-перше, нові обов'язки, розподілені між органами місцевого управління в останні роки, взяли на себе комуни, що забезпечило виконання їх на такому ж або навіть більш високому рівні, ніж коли вони знаходились у компетенції центрального уряду. Регіони й департаменти здійснюють матеріально-технічне забезпечення шкільних споруд більш якісно, ніж це робило міністерство освіти, однак при цьому вони витрачають на виконання таких обов'язків значно більше. За офіційними даними, департаменти витрачають соціальні трансферти більш ефективно, ніж це робив центральний уряд. Регіони у більшості набагато краще, ніж уряд, були підготовані до обговорення із залізничними компаніями питання щодо того, які саме регіональні маршрути повинно субсидувати і в якому обсязі (центральний уряд у будь-якому разі був неспроможний вирішувати ці питання). У цих сферах децентралізація повноважень визнається експертами у цілому успішною.

По-друге, механізми підзвітності на сьогодні існують, однак вони досить слабкі. Одним із таких механізмів є бажання політиків бути переобраними, а також сама можливість їхнього переобрання. Цей механізм, однак, функціонує значно краще на рівні комун, ніж на рівні департаментів та регіонів.

Люди знають (або вважають, що знають), поганий чи гарний у них мер, і під час виборів враховують результати його діяльності на посаді у більшому ступені, аніж його партійну приналежність. Хоча, на рівні регіонів та департаментів люди голосують так, як голосували б на національних виборах – за ту політичну силу, яку вони зазвичай підтримують.

Іншим механізмом забезпечення підзвітності є більша частка місцевих податків у структурі фінансових ресурсів органів місцевого управління, особливо з урахуванням того факту, що два з цих податків, податок на нерухомість та (у меншому ступені) податок на реєстрацію об'єктів нерухомості, сплачуються більшістю виборців. На жаль, деякі фактори послаблюють цей стандартний та ефективний механізм. Він не спрацьовує у відношенні податку на підприємницьку діяльність, який виводиться за межі адміністративно-територіальної одиниці, у якій збирається. Той факт, що декілька рівнів системи місцевого управління збирають ті ж самі податки, розпилює їхню роль та значення в очах платників податків – виборців. Стрімкий розвиток системи міжкомунальних об'єднань, які не очолюють на пряму обрані чиновники, також призводить до розмивання принципів підзвітності та відповідальності. Нарешті, в останні роки відбулося небезпечне зниження відношення величини податкових зборів до субсидій.

По-третє, на цей час на макроекономічному рівні не виникає проблем, пов'язаних із розвитком децентралізації. Органи місцевого управління зуміли запобігти зловживанням наданою їм свободою як у податковій сфері, так і щодо позик. Їхня поведінка в цих питаннях була дуже виваженою.

#### Список використаних джерел

1. Les collectivités locales en chiffres 2016 [Ressource électronique] / Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales. 2016. Paris: Ministère de l'Intérieur. URL: <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>.
2. Les finances des communes de plus de 10,000 habitants 2013 / Ministère de l'Intérieur. Paris, 2014. URL: <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>.
3. Prud'homme Rémy Taxe professionnelle as an Exportable Local Tax / Rémy Prud'homme // Environment and Planning 2000. C: Government and Policy. № 18. P. 545–553.
4. Tableaux de l'économie française 2015–2016 [Ressource électronique] / INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques). 2016. Paris: INSEE. Mode d'accès: <http://www.insee.fr>.

*Надійшла до редколегії 01.02.2018 р.*

УДК 351

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА З ІНОЗЕМНИМИ ДЕРЖАВАМИ

**Красников Є. В.,**

*аспірант кафедри права та європейської інтеграції,*

*Харківський регіональний інститут державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*м. Харків*

Досліджено стан військово-технічного співробітництва України з іноземними державами та запропоновано шляхи вдосконалення законодавства України у зазначеній сфері.

**Ключові слова:** національна безпека, військово-технічне співробітництво, оборонно-промисловий комплекс, озброєння та військова техніка.

© Красников Є. В., 2018