

8. Савіцький Р. Є. Зарубіжний досвід здійснення архітектурно-будівельного контролю та можливості його впровадження в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 3 (2). С. 106–110.

9. Слончак В. В. Нагляд та контроль за виконанням законодавства у галузі будівництва: міжнародний досвід. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 3. С. 154–156.

10. Стукаленко О. В. Світовий досвід регулювання будівельної діяльності на прикладі США. *Юридичні науки*. 2016. № 2 (2). С. 112–115.

11. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта. Snip Innovative Technologies / рук. Серых А. Чикаго: SNIP, 2010. 889 с.

Надійшла до редколегії 15.08.2018 р.

УДК 324.351

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ФРАНЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Білуха Л. А.,

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Досліджено основні етапи реформування адміністративно-територіального устрою та процесів децентралізації, що відбувалися та відбуваються у Французькій Республіці. Наведено нормативно-правову базу законодавства Франції щодо питань реформування адміністративно-територіального устрою та децентралізації. Розглянуто механізм наповнення бюджету Франції. Досліджено поняття “комуна”, “департамент”, “регіон”.

Ключові слова: місцеве самоврядування, комуна, департамент, регіон, бюджетна децентралізація, добровільне об’єднання територіальних громад.

Biluha L. A.,

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

DECENTRALIZATION AND REFORM OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE OF FRANCE: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article examines the main stages of the reform of the administrative-territorial system and the processes of decentralization that took place and takes place in France. The normative and legal basis of the legislation of France concerning the issues of reforming the administrative-territorial structure and decentralization is presented. The mechanism of filling the budget of France is considered. The definition of “commune”, “department”, “region” is explored.

Key words: local self-government, commune, department, region, budget decentralization, voluntary association of territorial communities.

Постановка проблеми. Реформування системи органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без децентралізації влади, що має скласти основу забезпечення високого рівня життя населення та надання якісних адміністративних послуг на місцевому рівні.

© Білуха Л. А., 2018

Значна більшість розвинених країн Європи вже мають свої давні традиції проведення реформ з децентралізації, тому вивчення відповідного досвіду цих країн має актуальне значення для сучасного українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання дослідження та вивчення зарубіжного досвіду проведення процесів децентралізації влади, реформування системи місцевого самоврядування та державного управління, організаційних процесів створення спроможних територіальних громад країн – членів Європейського Союзу (ЄС) є досить актуальним серед зарубіжних та українських науковців, таких як В. Бабаєв, В. Борденюк, О. Власенко, Г. Вольман, С. Газарян, М. Долішній, Б. Дрейфюс, В. Дюран, І. Залуцький, І. Костинюк, В. Куйбіда, Ю. Куц, В. Мамонова, О. Мазур, В. Наконечний, Н. Нижник, В. Роман, О. Скороход, М. Ставнійчук, А. Ткачук, С. Саханенко, Х. Циммерман, О. Чернецька, Д. Шиманке та ін.

Незважаючи на значний внесок вищезазначених науковців у вивчення та розроблення практичних і теоретичних аспектів процесів проведення децентралізації, залишається ще багато питань, особливо з вибором із зарубіжного досвіду ефективної моделі реформування державної влади та місцевого самоврядування.

Метою статті є дослідження та вивчення зарубіжного досвіду процесів реформування органів публічної влади та організаційних процесів створення спроможних територіальних громад у Франції.

Виклад основного матеріалу. Сутність управління зумовлюється завжди і скрізь потребами суспільного розвитку [3]. Україну та Францію нерідко порівнюють між собою через подібні територіальний устрій, розмір території, структуру державної влади, чисельність населення тощо. Тому досвід Франції в питанні реформування державного управління та місцевого самоврядування є важливим для України. За приклад можна взяти відносини регіонів із центром, оскільки Франція багато чого досягла в цьому напрямі, бо обрала для себе шлях децентралізації.

Перші нормативно-правові акти, спрямовані на децентралізацію влади у Франції, датуються 1871 та 1884 рр. Законом від 10 серпня 1871 р. було врегульоване питання управління департаментами і заснована Генеральна рада, що обиралася населенням на шість років. Але повноваження Генеральної ради були дуже обмеженими, і всі повноваження виконавчої влади в департаменті належали префекту. Законом від 5 квітня 1884 р. було врегульоване питання щодо обрання мера комуни і муніципальної ради, таким чином, цей Закон визнавав автономію комуни. Тобто комуни та департаменти набули статусу територіальної громади. Комунам Третьою республікою надавалися головні муніципальні свободи, але одночасно ресурси комун залишалися обмеженими, тому комунальні структури виявлялися не в змозі забезпечити навіть необхідні мінімальні громадські послуги.

Французькі вчені одностайні в тому, що реформу з децентралізації у Франції започаткував засновник П'ятої республіки Шарль де Голль, який прийшов до влади у 1958 р. та створив у країні потужну владну вертикаль, що було на той час найефективнішим в умовах післявоєнної економічної кризи. Та з часом дуже централізована вертикаль влади почала гальмувати процеси розвитку держави. Тому Шарль де Голль у 1968 р. виступив з ініціативою щодо проведення референдуму з питань регіоналізації та реформування Сенату, що дало принципово новий підхід до розвитку держави в історії Франції. Він пропонував надати регіону статус повноцінної територіальної громади та

значно розширити його повноваження: надати право виступати позивачем у суді, отримувати позики за необхідності, укладати угоди та контракти з іншими регіонами. Але французи не підтримали ініціативу Шарля де Голля, бо Франція переживала політичні й соціальні потрясіння 1968 р., і громадяни з недовірою поставилися до ідеї послаблення центральної владної вертикалі. Враховуючи волевиявлення французького народу, Шарль де Голль подав у відставку у квітні 1969 р. [8].

Повномасштабний процес реформування та децентралізації у Франції розпочався з 1982 р. Головною причиною для проведення реформи державного управління та місцевого самоврядування, спрямованої на децентралізацію, став рух місцевого розвитку, який був там дуже активним у 1970-х рр. Цей рух було продовжено і посилено у процесі динамічної децентралізації 1982–1986 рр. Протягом цього періоду було прийнято більше 40 законів, які було спрямовано на децентралізацію, та згодом усі їх було зібрано в єдиний Адміністративний кодекс [1]. Основним завданням цієї реформи було оновлення та модернізація адміністративної системи шляхом підвищення її здатності надавати відповіді на щоденні потреби населення та сприяти розвитку й реалізації місцевих проектів для їхнього економічного та соціального розвитку. Після прийняття в 1982 р. закону № 82-213 “Про права і свободи комун, департаментів та регіонів” (закон Дефера), який передбачав децентралізовані рівні уряду у сфері економіки, відбулися значні зміни саме в цій сфері, що дало поштовх економічним ініціативам [4]. Отже, економічні інтереси та відносини, які поступово почали розвиватися на місцях, стали рушієм для реформи децентралізації у Франції. Вона привела до ефективного розподілу повноважень між органами центральної державної влади та органами місцевого самоврядування, надала можливість перерозподілу функцій між різними адміністративними рівнями, які здобули більшу автономію та стали відповідальнішими за свої дії і бездіяльність, а надання населенню публічних адміністративних послуг стало ще доступнішим та ефективнішим. Тому слід зазначити, що успіх цієї реформи став можливим завдяки підтримці з боку громадянського суспільства та досягненню консенсусу між політичними лідерами країни [4].

Головним етапом реформи став Закон про внесення змін до Конституції Французької республіки 1958 р., який було прийнято 28 березня 2003 р. та в якому було зазначено, що головним суб'єктом місцевої публічної влади є “територіальні колективи” – комуні (громади), кантони, округи, департаменти і регіони. Звідси ми бачимо, що адміністративно-територіальний устрій Франції має п'ять ланок, але дві з них не мають органів самоврядування та фактично тільки територіально обмежують сферу діяльності спеціальних адміністративних органів – це кантони і округи. Проте маємо ще взяти до уваги і той факт, що, окрім цих ланок, у Франції є ще ціла низка спеціальних округів, межі яких можуть не збігатися з межами адміністративно-територіальної одиниці, – шкільні, військові, судові тощо. Як ми з'ясували, тільки три ланки мають органи місцевого самоврядування та являють собою територіальну основу територіальних колективів – це комуна, департамент і регіон. На сьогодні у Франції базовою територіальною одиницею є комуна [11].

Запроваджена ще наприкінці ХХ ст. реформа децентралізації у Франції триває і дотепер. У жовтні 2008 р. у Франції було прийнято указ № 2008-1078 “Про заснування комітету реформи місцевого самоврядування” [16]. Усе більше повноважень переходить від органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

Правовий статус комуни закладений: Кодексом законів про муніципальну адміністрацію (1957 р.), до якого було внесено зміни в 1979 та 1982 рр. [9]; Законом про місцеву демократію (2002 р.); Законом про децентралізацію (1982 р.) [4]; законами про розмежування компетенції між державою та територіальними самоврядними колективами (1983 р.) [5]. Близько 90 % комун мають невеличку територію та менше 2 000 мешканців. Та є й такі комуни, що налічують більше 500 000 мешканців [2].

У кожній такій комуні є мер та муніципальна рада. Їхні повноваження не залежать від чисельності населення. До муніципальних рад обирають депутатів шляхом загального прямого голосування кожні шість років. Зі складу муніципальної ради обирають мера комуни, який є керівником комуни; представляє її інтереси; управляє місцевим бюджетом; наймає персонал для управління справами комуни. До його компетенції належать: школи, благоустрій міста, громадська активність, мережа доріг, шкільний транспорт, збирання сміття в місті, сфера медичного забезпечення тощо. Особливістю правового статусу комуни є те, що в її межах відсутні органи виконавчої влади в особі чиновників, котрі призначаються урядом. Функції представника уряду в комуні виконує мер, виступаючи представником держави в питанні видання актів громадянського стану мешканцям комуни, місцевих нормативних актів, забезпечення громадського порядку та організації виборів на території комуни. Отже, мер комуни має подвійний статус – є представником держави в комуні та представником територіальної громади. Та незважаючи на те, що на території комуни немає представника уряду, у Франції має місце жорстка система контролю діяльності комун та прийнятих ними рішень, здійснювана за участю представників уряду – префекта та супрефекта, які мають право призупиняти виконання прийнятих муніципальною радою рішень, якщо вони не відповідають законам держави.

Уже протягом багатьох років на території Франції проходять обговорення питання ліквідації дуже малих комун, які не завжди є дієвими та ефективними, але державна політика з цього приводу є дуже виваженою, а не радикальною. Навпаки, держава приймає таке законодавство, яке створює багато можливостей для створення різноманітних форм кооперації комун, їхніх об'єднань для здійснення реалізації окремих повноважень та виконання тих чи інших економічних і соціальних проектів. Як приклад можна розглянути Закон про об'єднання та консолідацію комун від 1971 р., у якому було закладено норматив можливості злиття комун і створення ними спільних органів місцевого самоврядування, процесу обов'язкового проведення опитування населення комуни з цього питання за ініціативою органів місцевого самоврядування або префекта. А іншим законом була закладена додаткова фінансова допомога держави комунам, які вирішили об'єднатися [13].

У Франції департамент являє собою територіальну основу функціонування органів місцевого самоврядування та територіальну основу діяльності органів державної влади. У департаменті органом місцевого самоврядування є рада. Вона обирає свого голову, який очолює цю раду та є керівником її виконавчого органу. У департаменті поруч із радою – органом місцевого самоврядування функціонує й префект. Повноваження префекта записано в указі президента Французької республіки про повноваження префектів, організацію та діяльність служб у регіонах і департаментах від 29 квітня 2004 р. Зокрема, там зазначено, що префект здійснює контроль діяльності органів місцевого самоврядування департаментів і комун; є гарантом реалізації необхідних національних інтересів [18].

У Франції регіони вперше було створено в 1960 р. для створення та упровадження регіональної структури планування в економічній сфері. З моменту заснування і до 1982 р. регіони пройшли процес перетворення від територіальних одиниць прямого державного управління до територіальних одиниць функціонування органів місцевого самоврядування. З моменту прийняття Закону про децентралізацію (1982 р.) в регіонах функціонують ради на виборній основі, очолювані головами рад; також функціонує інститут префекта – представника держави в регіоні. Префект у регіоні очолює і координує роботу префектів департаментів; забезпечує адміністративне управління державними інститутами на території регіону; контролює дотримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування законності виконання їхніх повноважень у межах регіону.

Якщо розглядати питання бюджетних надходжень, то серед країн ЄС Франція демонструє найбільш централізовану модель міжбюджетних відносин з органами місцевого самоврядування. До державного бюджету у Франції повністю надходить прибутковий податок. Такі місцеві податки, як житловий, професійний, земельний, транспортний, податок на прибирання вулиць, які формують дохідну частину місцевих бюджетів у Франції, на початку 1990-х рр. забезпечували лише на 35–40 % видаткові повноваження цих бюджетів. У процесі децентралізації державного управління було проведено низку заходів, унаслідок яких частка власних (прямих) податків у бюджетах органів місцевого самоврядування зростає вже у два рази.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, реформування адміністративно-територіального устрою у Франції триває перманентно, і місцеве самоврядування продовжує змінюватися, але процеси децентралізації влади у Франції на сьогодні є вже є реальним фактом.

Для зміни французького суспільства в напрямі розвитку процесу децентралізації Франція зробила впевнені кроки вперед та досягла значної демократичності, незважаючи на те, що юридично вона була вкрай унітарною державою з сильною бюрократією. Сьогодні у Франції система державного управління, система державної влади та весь механізм держави ґрунтуються на принципах і засадах децентралізації. Можна стверджувати, що реформи у Франції є свідченням упровадження європейських принципів субсидіарності, тобто центральна влада залишає за собою тільки повноваження, що мають загальнонаціональний характер, або повноваження, які, згідно із законодавством, не може бути делеговано на місця.

Приклад децентралізації, поданий Францією, виявився цікавим для багатьох країн Європи: Польщі, Португалії, Греції та ін. Це є свідченням успішної реформи. Велику роль відіграла фінансова самостійність місцевих громад, коли місцеві податки акумулюються в регіональних бюджетах, а державний бюджет лише під час реалізації широкомасштабних програм надає допомогу регіонам. На Європейському континенті міцно прижилися ідеї фінансової автономії місцевих бюджетів, що складаються з податків, що збираються на місцевому рівні й залишаються в місцевих бюджетах. Тому досвід децентралізації у Франції надає цілу низку прикладів для вивчення та застосування в Україні, враховуючи європейський вектор напрямку нашої держави. Отже, у подальших дослідженнях доцільно приділити увагу пошуку та вивченню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів для досягнення фінансової незалежності й фінансової спроможності територіальних громад на прикладі досвіду країн Європи.

Список використаних джерел

1. Адміністративний кодекс Франції по місцевому самоврядуванню. URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/fra010.txt>.
2. Дрейфюс Б. Довідник територіальних громад: пер. з фр. *За вид.:* Vademecum des collectivités locales et territoriales. Réforme de la TP. 9e édition. 06/2010.
3. Куц Ю. О. Природа та сутність державного управління. *Теорія та практика державно-го управління та місцевого самоврядування*: електрон. зб. наук. пр. Херсон. нац. техн. ун-ту. 2013. № 12. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/Kuc_s.pdf.
4. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf>.
5. Черник І. Д. Платежі та збори як джерело місцевих бюджетів у європейських країнах. *Фінанси України*. 2009. № 1. С. 11–13.
6. Code des lois sur l'administration municipale de France. URL: <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/municipales-2008/competences-obligations-maires.html>.
7. Conseil Constitutionnel. Décision № 69-10 REF du 02 mai 1969 Proclamation des résultats du référendum du 27 avril 1969 relatif au projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1969/69-10-ref/decision-n-69-10-ref-du-02-mai-1969.109598.html>.
8. Constitution de la France du 4 octobre 1958 – Version consolidée au 01 décembre 2009. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>.
9. Décret № 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019679795>.
10. Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000249712&categorieLien=id>.
11. La loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. URL: https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_sur_les_fusions_et_regroupements_de_communes.
12. Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id>.
13. Loi № 82 – 213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Retrieved September 28, 2016. URL: from <http://www.senat.fr/actu/82-213.html>.
14. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat *loi Defferre*. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320197>
15. Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000787241>.
16. Maurel M. C. Small Communities and Rural Areas: Decentralization Reforms in France Local Government in the New Europe / Ed. By Bennet R. J. London: Belhaven Press. 1993. 224 p.38. URL: www.legifrance.gouv.fr.
17. Mazey S. Developments at the French Meso: Modernizing the French State The Rise of the Meso Government in Europe / Ed. by L. J. Sharpe. London: SAGE, 1993. 327 p.
18. Overview of Local Government in France Excerpts from Gilbert G., Guengant B. France: Shifts in Local Authority Finance Bennet R. J. Territory and Administration in Europe. London: Pinter, 1989.

Надійшла до редакції 07.06.2018 р.