



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

П. В. Ворона

кандидат наук з державного управління,
заступник голови Полтавської обласної ради,
доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

УДК 35.071.5

РЕГІОН ЯК АДМІНІСТРАТИВНО ТЕРИТОРІАЛЬНА ОДИНИЦЯ ВЕРХНЬОГО РІВНЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, УТВОРЕНА ПІСЛЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ ФРАНЦІЇ

Висвітлено досвід реформування муніципального управління Франції на прикладі регіонів як адміністративно-територіальних одиниць верхнього рівня після процесу децентралізації місцевої влади в країні. Розглянуто повноваження, особливості роботи та державного контролю самоврядувальних органів.

Отримані оптимізовані результати реформування муніципального управління Франції на прикладі регіонів як адміністративно-територіальних одиниць верхнього рівня після процесу децентралізації місцевої влади в країні. Рассмотрены полномочия, особенности работы и государственного контроля самоврядувающихся органов.

Experience of reformation of municipal management of France is reflected on the example of regions as administrative territorial units of top level after the process of decentralization of local authority in a country. Plenary powers, features of work and state control of self-governing organs, are considered.

Розвиток ринкових відносин і потреба оперативного управління спричинили значні зрушения у розподілі владних повноважень у всіх розвинутих державах. Як результат — передача частини повноважень парламентом урядові, а повноваження уряду — органам місцевого управління і самоврядування. На першому плані тут ефективність діяльності держави і застосування принципів відповідності даному рівню влади певного рівня відповідальності: будь — яка функція, що може бути ефективно виконана на більш низькому рівні, має бути передана на цей рівень. Центральний уряд визнає автономію місцевих органів влади, але в той же час встановлює над ними певний контроль, особливо над сукупними сусільствами витратами та наданням послуг загальнодержавного значення. У більшості країн Європи визнається також принцип загальної компетенції, що полягає в наданні місцевій владі права здійснювати будь-яку діяльність в інтересах місцевої громади в межах діяльності, дозволеної законом [1]. Таким чином, місцеві органи мених пов'язані правилами і є більш гнучкими — потенційно більш скильними до інновацій, впровадження яких у державному масштабі або через вертикаль органів виконавчої влади забере набагато більше часу і коштів.

Використання окремих аспектів європейського досвіду в державно-управлінській системі України, вивчення досвіду муніципальних реформ, особливостей роботи і устрою місцевої влади в тому числі й Франції та інших країн “старої” Європи уже знайшло своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних практиків і науковців. Серед них: М. Азнар [2], Г. Барабашев [3], І. Бутко [4], І. Василенко [5], Ю. Ганущак [6], В. Гельман [7], Ж. Гримо [8], Ж.-Ф. Девемі [9], В. Евдокимов [10], О. Конотопцев [11], Е. Ле Руа Ладорі [12], М. Лібараракина [13], І. Новожонова [14], Б. Савченко [15],

© Ворона П.В., 2009.



В. Серебреніков [16], В. Солових [17], А. Ткачук [18-19], О. Фрицкий [20], О. Ярощук [21] та ін. Однак більшість праць стосується проблем регіонального розвитку та врядування, транскордонного співробітництва та розвитку місцевої демократії. На жаль, світовий досвід реформування, особливостей функціонування адміністративно-територіальних одиниць різного рівня місцевого самоврядування та механізм і практика розподілу їх повноважень (горизонтальна і вертикальна субсидарність) висвітлено недостатньо.

Як вже зазначалося, для вирішення проблем, пов'язаних з місцевими управліннями, застосовується децентралізація державної влади — передача або делегування державно-владніх повноважень від центрального уряду до недержавних організацій, органів місцевого управління і самоврядування. Пітання делегування частини повноважень центральної влади на рівень місцевого самоврядування досить гостро стоїть перед українським суспільством і більшість вчених, практиків та політиків вічають у ньому єдиний шлях підвищення ефективності роботи місцевих органів влади, але тоді коли процес децентралізації йтиме паралельно з деконцентрацією державної влади. У цій статті автор має за мету висвітлити актуальній для України досвід змін, що відбулися у Франції за останні понад 25 років і пов'язаний з вищезгаданими процесами. Тим більше, що ця країна по більшості ознак державності подібна до нашої держави.

Загалом децентралізація має дві форми: демократичну та адміністративну. Демократична децентралізація — це делегування, передача частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних (субнаціональних) одиниць (територіальних громад, колективів) та тим органам, які це населення обирає — це і є місцеве самоврядування. Децентралізація адміністративна — створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями по здійсненню виконавчої влади; таку децентралізацію також називають деконцентрацією — це місцеве управління. Децентралізація вдало винесеться в концепцію прямої (безпосередньої) демократії, що має за своїм змістом зауважати такі форми участі громадськості як: громадські консультації; громадські збори та слухання з окремих питань; стаціонарні та пересувні виставки про діяльність органів місцевого управління і самоврядування; опитування громадської думки; персональні інтер'ю; місцеві референдуми. Близькою до прямої демократії є концепція участі — участь представників населення в управлінні школами, лікарнями, добровільними організаціями. Спромобування участі народу у прийнятті рішень спрямоване на формування “почуття господаря” і таким чином підвищити відповідальність за різноманітну діяльність на місцевому рівні. Обидві форми демократії все більш популярні в Західній Європі, їхній розвиток в деяких країнах паралельний занепаду традиційних форм представницької демократії (вступ у політичні партії чи участь у політичному процесі як виборці чи кандидати).

Ця форма демократичного розвитку, до речі, є більш прийнятною для України, де фрагментарні станові політичних партій стимулює участь в процесі прийняття рішень і від населення, як свідчить досвід нашої країни, здається, віддає перевагу участі в діяльності по розвитку громади чи висловювати точку зору по конкретних питаннях без участі в бурхливій політичній діяльності. За державницького підходу до побудови системи органів місцевого самоврядування, що характерний на нашу думку для Франції, вони мають діяти за принципом: “Дозволено лише те, що передбачено законом”. Місцеве самоврядування, за такого підходу до його розуміння, можливе не тільки на рівні територіальних громад (комун), а й на рівні регіонів (областей), департаментів (районів), осікільки держава може визнавати іх теж місцевими колективами, тобто первинними суб’ектами місцевого самоврядування. Конституція Франції досить скupo говорить про права місцевого самоврядування: “Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами на умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях, відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів” (ст. 72).

Закони про децентралізацію 1982-1983 років, які сформували новий Адміністративний кодекс Франції, ввели три найбільш важливі нововведення, що різко підняли статус органів місцевого самоврядування:

1) було встановлено однноманітні правила адміністративного контролю за діяльності місцевих колективів з боку держави. А саме, однаковий контроль встановлювався по відношенню ріпень всіх місцевих органів — муніципальних, генеральних та региональних рад, мерів чи голів генеральних і региональних рад. Причому цей контроль уже не був на предмет доцільності, а лише на предмет законності і то із застосуванням судових



процедур.

2) префект перестав бути виконавчим органом департаменту як місцевого колективу, його функції передійшли до голови генеральної ради. Тепер департамент, як самоврядний територіальний колектив, став управлятись виключно виборними органами влади.

3) принципово змінився статус регіону, який до 1982 р. був лише громадським утворенням. Після реформи він також став управлятись виборним адміністративним органом.

Найваажливішим у згаданому Законі (№ 82-213 від 2 березня 1982 р.), була норма ст. 1, яку варто вважати пусковою крапкою процесу децентралізації: "Комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що випливає з нових правил місцевої податкової системи та передач державних кредитів територіальним громадам; організація регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статут обраних, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті (ст. 1)". Регіон у системі місцевого самоврядування Франції став адміністративно-територіальною одиницею верхнього рівня і представляє собою певну територію з власною культурною або соціальною ідентичністю. Країна поділена на 26 регіонів, 22 — на континентальній "метропольний" території, 4 — на заморських територіях. Часто про острів Корсику говорять як про окремий регіон Корс, хоча формально це територіальна спільнота. В свою чергу регіони поділяються на більш дрібні департаменти, а ті на комуни. Загалом система місцевого самоврядування Французької Республіки після реформ децентралізації отримала повноцінну триступеневу структуру і має такий вигляд (рис. 1):

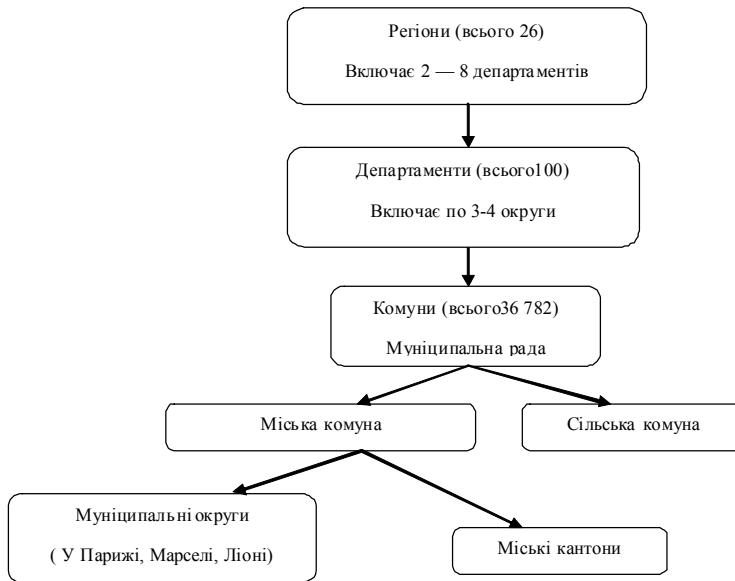


Рис. 1. Система місцевого самоврядування у Франції



Відповідно до ст. 59 Адміністративного кодексу Франції [1] маємо визначення адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня — регіон є територіальною громадою (або адміністративно-територіальними утворенням - Прим. авт.). Ним керує регіональна рада, яка обирається прямим загальним голосуванням. Своїми ухвалами регіональна рада керує справами в регіоні. Вона уповноважена пожвавлювати економічний, соціальний, лікувально-оздоровчий, культурний і науковий розвиток регіону та освічення його території і забезпечувати збереження його ідентичності, поважаючи цілісність, автономію та компетенції департаментів і комун. Вона може займатись діями, що доповнюють дії держави, інших територіальних громад і публічно-правових установ, розташованих у регіоні, в царинах і за умов, які будуть встановлені законом ...

Франція, як і Україна — унітарна держава, тому регіони не можуть запроваджувати власні законодавчі органи, регулюючи правові норми. Регіони були вперше засновані 1960 р. і мали за першочергову мету — створення і запровадження регіональної структури державного економічного планування. У 1972 році вони стали державними органами, а від 1982 року перетворилися в одиниці децентралізованого державного управління з виборною радою. Нині регіони отримують від уряду долю національних податків і володіють значним бюджетом, який витрачають на різні потреби. Час від часу ставиться питання про надання прав регіонам деякої законодавчої автономії, але ці пропозиції завжди піддаються жорсткій критиці урядовців та парламентарів, що стоять на сторіні національної єдності країни. Вже не раз пропонувалось ліквідувати ради департаментів (Генеральні ради) і передати їх функції регіональним радам, зберігши департаменти в якості адміністративної одиниці більш низького рівня, але конкретних кроків так зроблено не було. Головна юрисдикція регіонів оширяється на сфері планування економічного розвитку і втілення цих планів; забезпечення професійної підготовки; мистецькі, культурні заклади та сфера відпочинку, туризм; збереження культурного надбання (рис. 2).



**Рис. 2. Повноваження муніципального управління регіону
(верхній рівень самоврядування)**

Від 1982 року керівник законодавчого органу (голова), який підлягає обранню, прийшов на зміну префекту. Деякі спостерігачі очікують, що в майбутньому регіони відіграватимуть істотну роль у стратегії економічного розвитку. Однак хоча на регіональному рівні відбуваються значні зрушения, префекти все ж залишилися, а визначення масштабів реальної автономії залишається відкритим питанням. Закон від 2 березня 1982 р. вивів регіон (округ) на новий рівень розвитку, оскільки за ним був фактично закріплений статус місцевого колективу, хоча роль місцевої державної влади на цьому рівні значно вища. Статус і компетенція регіону випливає з його призначення,



тобто інструменту економічного, соціального і культурного розвитку певної території. Саме регіони беруть участь у створенні загальнонаціональних планів розвитку, домагаючись у цих планах виконання пріоритетів регіонального розвитку. Відповідно до такого призначення законом і визначається його компетенція в деяких галузях:

- 1) зайнятість і професійна підготовка населення. Регіон щорічно затверджує програму професійної підготовки, створює центри професійного навчання, утримує ліцеї;
- 2) визначає пріоритети розвитку житлової будівництва і здійснює спеціальні житлові програми;

3) облаштування річкових, за винятком загальнонаціональних великих портів. Крім цього регіон можуть відкривати різноманітні музеї і художні учбові заклади, надавати допомогу в проведенні наукових досліджен, тощо.

Представницьким органом регіону є окружна рада. До 1986 р. ці ради формувалися непрямими виборами, тобто складались з депутатів та сенаторів національного рівня перед регіоном, та представників місцевих територіальних колективів, котрі обиралися генеральними та муніципальними радами. З 16 березня 1986 р., регіональні радники обираються прямыми виборами. Вибори організовуються на рівні департаментів, причому у кожному департаменті голосування відбувається за партійними списками, число мандатів залежить від населення департаменту, але не менше трьох. Регіональна рада проводить сесії не рідше одного разу в три місяці. Рада обирає голову і комітет ради, який складається з голови та його заступників, є дорадчим органом і допомагає Раді у виконанні делегованих повноважень. Рада може передати комітету частину своїх повноважень, за винятком найбільш важливих фінансових питань. Регіональна рада має принципово компетенцію приймати будь-які рішення, що входять в компетенцію регіону, якщо законодавством це не віднесено до компетенції голови ради. Голова ради є одночасно виконавчою владою округу. Повноваження голови досить великі:

- 1) голова готує проекти рішень окружної ради в тому числі і проект бюджету округу;
- 2) скликає раду і голову на її засіданнях;
- 3) виконує прийняті радою рішення;
- 4) є розпорядником фінансових ресурсів регіону;
- 5) керує роботою окружних служб і є адміністративним головою всього персоналу адміністративних органів регіону;
- 6) призначає на посади працівників адміністративних стягнення.

Контроль за законностю рішень регіональної ради здійснює префект (на початку децентралізації — регіональний комісар республіки). Ці рішення, до вступу їх в силу обов'язково подаються комісару республіки. В разі коли він вважає таке рішення незаконним по формі чи по суті, то передає його на розгляд адміністративного суду, який і приймає рішення по суті, тобто або визнає його незаконним, чи наявніки, приймає постанову про законність рішення регіональної ради. Регіональний префект також здійснює контроль за законностю рішень голови регіональної ради. Найбільш важливі рішення голови (передусім рішення нормативного характеру) мусять передаватись префекту ще до вступу їх в силу. Умови такого контролю такі ж як по відношенню до дій мера чи голови генеральної ради.

Регіональним префектом є один із префектів департаментів, що входять в склад регіону, залишаючись префектом головного департаменту регіону, поєднує в собі функцію представника держави в регіоні та представника держави у департаменті. Він безпосередньо представляє в окрузі прем'єр-міністру і кожного міністра зокрема, чим уособлює в собі повноважного представника всіх центральних органів державної виконавчої влади. Префект регіону має досить широкі не тільки контрольні чи представницькі повноваження, він має достатньо компетенції для вирішення питань соціально-економічного розвитку та облаштування території всього регіону. Він є провідником державної політики на цьому рівні, відіграє основну роль в плануванні розвитку регіону та розподілу державних інвестицій, що надаються державою, або в яких є державна частина. Дуже важливим і дуже позитивним моментом в організації життя регіону (округу) є можливість договірного розподілу служб між головою регіональної ради та префектом. Це дозволяє уникати дублювання в роботі і зменшує вірогідність виникнення суперечностей між префектом і головою ради. Оскільки префект є представником усіх міністерств у окрузі, він має великі повноваження щодо



безпосереднього курівництва місцевими службами центральних міністерств і відомств. Так префект може наділітись повноваженнями, які б міністри хотіли передати органам, що представляють центральну державну адміністрацію на регіональному рівні. За рахунок цього префект є в принципі єдиним органом адміністративної влади в регіоні, який може приймати рішення від імені держави. Поряд із цим, префект є єдиним в окрузі вторинним розпорядником кредитів місцевих служб центральних міністерств і відомств (першим розпорядником є відповідний міністр). Тільки він є розпорядником бюджетних коштів цих служб і саме він займається питаннями управління нерухомістю і майном (держави). Префект також бере участь у процедурі атестації персоналу місцевих державних органів, він подає міністрам оцінку їх діяльності. Через префекти проходить вся кореспонденція між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади.

Досвід Франції вказує на те, що децентралізація дозволяє значно скоротити урядовий апарат за рахунок ліквідації всіх представництв уряду на місцевому рівні, залишивши лише інспекторів - наглядовців з правом звернення до суду як інструментом контролю діяльності органів місцевого самоврядування. Вона також дозволяє використовувати участь місцевого населення не лише як споживачів, а й як ініціаторів та виробників послуг, що є дещевше і ефективніше. В історії державного будівництва колишнього СРСР, а також України як однієї з його республік місцеві ради не відігравали якоїсь значної ролі в механізмі тієї влади, яку фактично здійснювала КПРС та її органи на місцях. До того ж місцеві ради не мали значного вlivу й на ті органи, які вони обирали чи створювали — виконавчі комітети, їхні відділи й управління. Навпаки, вони самі були повністю залежними від своїх виконавків та їх голів. Ось чому пленарні засідання місцевих рад перетворювалися дуже часто лише "в парадний одобримся заразиш наркеслених партією рішень". На жаль, іноді ці "традиції" є характерними для деяких рад і нині. Справжнє відродження рад, як важливої форми представницької демократії, розпочалося після звільнення їх з-під влади партійних комітетів та власних виконавчих органів, контролюваних КПУ.

Та все ж у місцевому самоврядуванні Франції, Італії та деяких інших європейських країнах залишається характерною ознакою досить ще високий ступінь централізації державної виконавчої влади, з огляду на те, що поряд із місцевим самоврядуванням на місцях створюються та діють урядові периферійні структури — префектури, комісаріати, однією з найважливіших функцій яких є здійснення так званої адміністративної опіки відносно самоврядування, його органів та посадових осіб. Тому цей тип місцевого самоврядування має назву французького, або континентального і представляє державницьку теорію місцевого самоврядування, яка втілена в Європейській Хартії про місцеве самоврядування. Адже під місцевим самоврядуванням в ній зазначається і розуміється право і реальна здатність територіальних колективів регулювати значну частину публічних справ та керувати ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (п. 1 ст. 3). Для України у нинішній кризовий період розвитку дуже важливо зберегти баланс найбільш ефективного розподілу як повноважень так і відповідальності для місцевої та центральних органів влади і приклад Франції може бути для країни показовим. "адже гасло максимум повноважень і максимум відповідальності під контролем держави" спрацьовує на розвиток країни.

У подальших дослідженнях варто більше приділити увагу механізмам функціонування префекта регіону та співпраці з територіальними колективами, особливостям роботи адміністративних судів по визначеню відповідності рішень місцевих рад.

Список використаних джерел

1. Адміністративний кодекс Франції. *Code Administratif*. (Закони про місцеве самоврядування). Переклад ПСП, 1995.
2. Азнар М. Французький приклад регіоналізації, децентралізації та деконцентрації Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу / М. Азнар / Спеціальне доповнення видання Українсько-Європейського Журналу з Міжнародного та Порівняльного права. — К., 2005.
3. Барабашев Г. В. Местное самоуправление / Г. В. Барабашев. — М. : МГУ, 1996. — 350 с.
4. Бутко І. Децентралізація по-французьки: Місцеве самоврядування / І. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — № 1/2. — С. 8191.
5. Василенко І. Административно-государственное управление: опыт Франции / И. Василенко // Проблемы теории и практики управления. — 1997. — № 1. — С. 75-79.



6. Ганущак Ю. Досвід Франції і бюджетна реформа в Україні / Ю. Ганущак // Аспекти самоврядування. — 1999. — Число 2 (4). — С. 17-21.
7. Гримо Ж. Організація адміністративної влади у Франції / Ж. Гримо CFPC Centre de Formation des Personnels Commissaires. — К., 2008.
8. Девемі Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції / Ж.-Ф. Девемі // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Вип. 2. Ч. II : Регіональний розвиток і місцеве самоврядування. Соціальна політика та управління охороною здоров'я / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. — К., 2000. — С. 77-82.
9. Евдокімов В. Б. Місцеві органи влади зарубежних стран: правові аспекти / В. Б. Евдокімов, Я. Ю. Старцев. — М. : Спарт, 2001. — 251 с.
10. Конотопцев О. Використання досвіду територіальної організаційної влади Французької Республіки при проведенні адміністративної реформи в Україні / О. Конотопцев // Децентралізація державного управління: досягнення та недоліки місцевих влад : Матеріали регіональної наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 7-10 липня 1998 р. / Відп. за вип. Ю. В. Наврузов. — Дніпропетровськ, 1998. — С. 90-95.
11. Ле Руа Ладори Э. История регионов Франции / Э. Ле Руа Ладори. — М. : РОССПЭН, 2005.
12. Лібараціна М. І. Зарубежний опит організації місцевого самоврядування / М. І. Лібараціна // Політика : аналіз, хроніка, прогноз. — М., 2003-2004. — № 3-4. — С. 225-237.
13. Новоженова І. С. Культура місцевої влади у Франції / І. С. Новоженова. — М. : ІНІОН РАН, 1994. — 47 с.
14. Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / За ред. А. Москалюк. — К. : Полігр. центр "Геопрінт", 2005. — 238 с.
15. Савченко В. Г. Адміністративно-територіальне реформування: досвід Франції / В. Г. Савченко, С. І. Білосорока // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Марістр", 2006. — Вип. 3 (30). — С. 410-417.
16. Серебренников В. П. Місцеве управління і самоуправлення Франції / В. П. Серебренников. — Мн. : Вышайш. шк., 1981. — 168 с.
17. Соловіх В. П. Структурно-функціональні механізми влади: досвід Франції / В. П. Соловіх // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Марістр", 2000. — Вип. 2 (7). — С. 37-45.
18. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : Посібник / А. Ф. Ткачук. — К. : Заповіт, 1997. - 186 с.
19. Ткачук А. Децентралізація, що змініє державу. Особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці / А. Ткачук // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1-2. — С. 84-89.
20. Фрицький О. Ф. Порівняльний аналіз досвіду становлення і розвитку місцевого самоврядування у Франції і в Україні / О. Ф. Фрицький // Вісник Академії правових наук України. — Х., 1995. — № 3. — С. 73-81.
21. Ярошук О. В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах / О. В. Ярошук. — Тернопіль : Екон. думка, 1999. — 62 с.

Рекомендовано до друку кафедрою
регіональної політики та місцевого самоврядування
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 14 від 21 травня 2009 року)

Надійшла до редакції 11.06.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009

