

УДК 352(44)

Т. А. Фелонюк, аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Місцеве самоврядування у Французькій Республіці: еволюція становлення та розвитку

Проаналізовано специфіку формування і функціонування органів місцевого самоврядування у Франції та виділено загальні критерії організації влади на місцях. На основі накопиченого цією країною досвіду місцевого управління і враховуючи вітчизняні особливості, вибудовані основні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: департамент, округ, кантон, префект, децентралізація.

Ступінь ефективної діяльності місцевого самоврядування є одним із визначальних критеріїв демократичності політичної системи. Недосконалість місцевої влади в Україні, її невідповідність європейським стандартам та принципам обумовлює необхідність пошуку шляхів для реформування. Як показує практика організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, моделі влади на місцях в постсоціалістичних країнах достатньо різноманітні [5]. Однак в усіх із них домінують риси французького типу муніципальних систем. Це обумовлює мету

статті – проаналізувати досвід Французької Республіки з її специфічною структурою муніципальної влади, яка стала певним взірцем її впровадження в країнах посттоталітарного світу, в тому числі й в Україні. Українська модель організації муніципальної влади є дуже подібною до французької. Місцеве самоврядування в Україні розвивається приблизно однаковим шляхом, щоправда, з деякими відмінностями і зі своєю пострадянською специфікою.

На сьогодні серед більшості демократичних країн Європи Франція є найбільш централізованою країною, що обумовлено стійкими традиціями міцної державної влади, яка відіграє головну роль на рівні департаментів та областей. Щоб зрозуміти традиції французького централізму, варто згадати, що будучи абсолютною монархією, Франція протягом XVII–XVIII ст. являла собою дуже централізовану державу. Під час революції 1789 р. була спроба провести широку децентралізацію влади і надати автономність провінціям. Однак, на думку істориків та державознавців, це призвело до послаблення держави і повної анархії, оскільки революційна влада була надто слабкою. Після повалення прихильників децентралізації (жирондистів) якобінці знову почали впроваджувати жорстку централізацію, а Наполеон Бонапарт довів процес до логічного завершення. Францію поділили на адміністративні округи (департаменти), кордони яких визначали на підставі суто раціональних міркувань; було створено спеціальний корпус урядовців – корпус префектів, які залежали від держави і виконували адміністративні функції (в межах кожного департаменту). Така система зберігалася майже в незмінному вигляді аж до другої половини XIX ст. [6].

На думку О. О. Яцунської, поступово від такого роду централізації почали відмовлятися [7]. На це вплинуло декілька важливих чинників. З одного боку, протягом другої половини XX ст. став розвиватися процес децентралізації економічної діяльності, який передував децентралізації політичної влади, ставши його головною причиною. До того ж, ефективність діяльності державних служб та їх результативність стали піддавати дедалі більшому сумніву, дорікаючи їм за те, що вони відірвані від людей.

Було здійснено спроби кількох реформ (у 1946, 1969 і 1979 рр.) [2, с. 273]. І, нарешті, у 1982–1983 рр. була поетапно проведена адміністративна реформа, сформульовані закони, в яких визначився новий перерозподіл компетенції між державою і територіальними колективами (общинами) на користь останніх. Усі ці закони були об'єднані в Адміністративний кодекс, який є фактично «конституцією» місцевого самоврядування у Франції. Важливо підкреслити, що законодавство цієї країни на сьогодні повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою [7].

Конституція Франції досить поверхово регулює питання місцевого самоврядування, ст. 72 Конституції закріплює, що «адміністративно-територіальними утвореннями Республіки є комуни, департаменти, регіони, адміністративно-територіальні утворення з особливим статусом і заморські адміністративно-територіальні утворення. Будь-яке інше адміністративно-територіальне утворення створюється законом. Адміністративно-територіальні утворення покликані приймати рішення за сукупністю повноважень, які можуть бути найкращим чином реалізовані на їх рівні. Відповідно до умов, передбачених законом, ці утворення вільно самоуправляються виборними радами і володіють регламентарною владою для виконання своїх повноважень. У адміністративно-територіальних утвореннях Республіки на представника держави, який представляє кожного з членів уряду, покладається забезпечення національних інтересів, адміністративного контролю та дотримання законів» [4].

Отже, після державного рівня урядування у Французькій Республіці існують три рівні територіального самоврядування: рівень комун (общин), рівень департаментів та рівень округів. Комуна є найнижчою (базовою) адміністративно-територіальною одиницею Франції (за винятком таких комун, як Париж, Марсель і Ліон). У низці європейських країн французькій комуні відповідають приходи, ради, общини, гміни тощо. Комуни можуть значно відрізнятись одна від одної за кількістю насе-

лення. Так, до комун належать Париж, який нараховує 2,2 млн мешканців [3] і село з десятьма мешканцями. На початок 2004 р. у Франції налічувалося 36 782 комуни, а середня чисельність населення комуни – 380 осіб. Комуна – єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого самостійного державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує муніципальні функції і функції державної влади. Водночас слід констатувати, що багато функцій державної виконавчої влади, що належали меру, з 1983 р. передані до функцій місцевого самоврядування. Тобто роль комуни як державної адміністративної одиниці значно зменшилась і вона стала реально автономним територіальним колективом. Юридичними показниками, що характеризують комуну, є її назва, територія та населення.

Кантон – адміністративно-територіальна одиниця у складі округу, що включає декілька комун. У сільській місцевості входження комун до складу кантону є обов'язковим, а в містах, навпаки, одна комуна може відповідати декільком кантонам; тобто відбувається укрупнення комун шляхом їх об'єднання. Кантони, перш за все, є структурною основою виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника до складу Генеральної ради відповідного департаменту.

Округ – адміністративно-територіальна одиниця, менша ніж департамент. Сто департаментів Франції включають у середньому по 3–4 округи. Столиця округу називається супрефектурою. Якщо ж головне місто округу є столицею департаменту, воно має статус префектури. У свою чергу, округи поділяються на кантони та комуни. Слід розрізняти округи і так звані муніципальні округи, які є адміністративними одиницями великих міст (Париж, Марсель, Ліон). Округ є штучним утворенням, основним призначенням якого є забезпечення ефективності надання послуг населенню.

Основною адміністративно-територіальною одиницею у Франції є департаменти. Середня площа департаментів коливається від 4 до 8 тис. кв. км, а чисельність населення – від 100 тис. до 1 млн осіб. Таким чином, головним критерієм формування департаменту виступає територія та кількість населен-

ня. Адміністративний центр департаменту називається префектурою. На регіональному (верхньому) рівні місцевого самоврядування діє сто департаментів, що мають подвійні функції. З одного боку, вони діють як вищий рівень у трирівневій структурі самоврядування Франції, нижчим рівнем якого є муніципалітети або комуни. Однак, з другого боку, вони є інституційними утвореннями центрального уряду, очолюваними повновладними префектами, державними службовцями, призначеними центральним урядом. Організаційна модель органів місцевого самоврядування, запропонована Наполеоном, забезпечила уніфіковану форму муніципальних інституцій, тому комуни існують по всій Франції. Їх кількість зросла до початку ХІХ ст., втім територія більшості з них була замалою за розміром. Встановлення Третьої республіки у 1884 р. дарувало комунам головні муніципальні свободи, але вони мали лише кілька функціональних обов'язків, обмежені ресурси та, відповідно, малий досвід діяльності. Така система комун здійснювала політичний вплив на обраних місцевою громадою мерів, оскільки останні цю посаду почали сприймати як відправну точку кар'єрного зростання. Така структура стала малоефективною для післявоєнної Франції, коли стрімко змінювався характер влади та розширювалися її соціальні функції, тому стали створюватися міжкомунальні органи для спільного виконання спеціальних завдань окремих комун. Політичний вплив місцевих мерів зумовив відкладення здійснення реформи, децентралізації влади [1].

Лише з 1982 р. департаменти отримали подвійну функцію: бути одночасно децентралізованою адміністративно-територіальною одиницею держави та децентралізованим рівнем державного управління. Законодавство передбачало обирання в них рад, які, в свою чергу, обирали власних голів, які виступали керівниками виконавчого органу ради. Це стало значним зрушенням у бік розширення місцевої автономії, тому що до реформи головою виконавчої влади був префект, якого призначала і уповноважувала держава. Після реформування було закріплено, що мер повинен тісно взаємодіяти з префектом. На

них покладені спільні обов'язки щодо координування багатьох державних функцій, а префект зберігає численні найважливіші повноваження з наглядом за діяльністю як департаментів, так і комун.

Аби не зробити помилки, порівнюючи главу місцевої державної адміністрації в Україні з префектом у Франції, слід пам'ятати, що голова місцевої державної адміністрації політично залежить від Президента України. Демократичні традиції у нас знаходяться лише на етапі їх формування, в тому числі і щодо місця, ролі і статусу голів місцевих державних адміністрацій, а у Франції інститут префектів, заснований ще Наполеоном, перетворився у фактично неполітичну ланку державної влади країни.

Рівень округу лише порівняно недавно набув статусу адміністративно-територіального утворення із власними урядовими структурами, його можна вважати третім рівнем територіальних органів муніципальної влади у Франції. На цьому рівні, як і на рівні департаментів, діють і органи самоврядування, і державні органи. Органом самоврядування округу є окружна рада. До 1946 р. ці ради формувалися непрямыми виборами, тобто складалися з депутатів та сенаторів національного рівня від округу та представників місцевих територіальних колективів, котрі обиралися генеральними чи муніципальними радами.

З 16 березня 1986 р. окружні радники обираються шляхом прямих виборів, які організовуються на рівні департаментів, причому у кожному з них голосування відбувається за партійними списками, а число мандатів залежить від величини департаменту, але не менше трьох. Рада обирає голову і бюро, яке складається з голови та його заступників.

Контроль за законністю рішень окружної ради та її голови здійснює окружний префект. Як свідчить досвід, він має не тільки контрольні чи представницькі повноваження, але й достатньо компетенції для вирішення питань соціально-економічного розвитку та облаштування території всього округу. Окружний префект є провідником державної політики на цьому рівні [див.: 5].

Багато в чому система влади в Україні подібна до французької моделі. У наш час, коли країна обрала напрям на євроінтеграцію, дуже гостро постало питання про реформування моделі місцевого самоврядування. Зокрема, багато науковців, політиків, керівники місцевої влади на місцях ставлять питання про ліквідацію районних державних адміністрацій та перетворення обласних державних адміністрацій в «префектури» з наглядово-контролюючими функціями, а їх голів – у префектів. Однак викликає застереження обсяг компетенції майбутніх префектів, їх підзвітність і підконтрольність.

Оскільки при цьому апелюють до досвіду Франції, то цілком закономірно, що приклад організації місцевого самоврядування у такій демократичній, децентралізованій, європейській країні є важливим і повчальним для України. Реформи, які ця держава провела у період 80-х рр. минулого століття, привели не тільки до збалансованого функціонування місцевих органів влади, а й підвищили активність населення і дали змогу Французькій Республіці зменшити опіку над місцевими проблемами.

На нашу думку, позитивний досвід Франції підтверджує можливість втілення і запровадження децентралізації влади у нашій країні, головне, щоб державна влада, політики постійно проводили роз'яснювальну роботу серед суспільства, дослухались до представників громадськості на місцях, знайшли і досягнули єдиної точки зору із науковцями і керівниками місцевих органів влади, а найголовніше – у мирний, поступовий і комплексний спосіб втілювали реформу децентралізації.

Список використаних джерел

1. Ворона, П. В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів: досвід для України [Електронний ресурс] / П. В. Ворона. – Режим доступу: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1661/1/13.pdf>.
2. Государственное (конституционное) право зарубежных стран [Текст] / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Бек, 1996. – 778 с.
3. Кількість жителів Парижа. Дані національного інституту статистики та економічних досліджень (INSEE) [Електронний ресурс]. –

- Режим доступу: <http://ru.rfi.fr/obshchii/20110105-2-233-818-zhitel-ei-parizha>.
4. Конституція Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.
 5. Муниципальные системы в странах Восточной Европы. Конституционные аспекты [Текст]. – М. : ИНИОН РАН, 1996. – 36 с.
 6. Черник, И. Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. Сборник обзоров [Текст] / И.Д. Черник ; отв. ред.: В. И. Фадеев ; отв. за вып.: К. Ф. Загоруйко. – М. : Изд-во ИНИОН РАН, 1996. – 35 с.
 7. Яцунська, О. О. Огляд системи місцевого самоврядування Франції [Текст] / О. О. Яцунська // Наукові праці. – Миколаїв : МФ НаУКМА, 1998. – Т. 1. – 1998. – С. 61–64.

Т. А. Фелонюк

**Местное самоуправление во Французской Республике:
эволюция становления и развития**

Проанализирована специфика формирования и функционирования органов местного самоуправления во Франции и выделены общие критерии организации власти на местах. На основании накопленного этой страной опыта местного управления и учитывая отечественные особенности, выстроены основные направления дальнейшего развития местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: департамент, округ, кантон, префект, децентрализация.

T. A. Felonyuk

**The local government in the French Republic:
formation and development evolution**

This article is devoted to the process of state power decentralization. The degree of local government efficiency is one of the decisive criteria for the assessing of the political system democracy. Imperfection of the local authorities in Ukraine and its discrepancy with the European standards and principles makes it necessary to find ways for reformation. In this regard, the experience of France in establishing and promoting a model of municipal government was analyzed, because this model is quite close to the national model. The examples of several successful attempts

to reform in this country were given. The formation and functioning specificity of local governments in France was considered. Based on the combination of the local government experience accumulated by the country and taking into account national peculiarities, the main directions of local government development in Ukraine were proposed.

Keywords: *department, district, canton, prefect, decentralization.*