

Колодій О.М.

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ФРАНЦІЇ

У статті розглядаються основні етапи реформ із децентралізації державного управління, проведені у Франції протягом тридцяти років. Також проаналізовано адміністративно-територіальний поділ Франції, розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади. Визначені закономірності та тенденції розвитку французької децентралізації публічної влади та реформування органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, публічне управління, регіон, департамент, комуна, адміністративна реформа.

Постановка проблеми. Україна, як і більшість країн пострадянського простору, знаходиться на стадії подальшого вдосконалення своєї системи управління, в т. ч. і територіального. Саме тому проведення будь-яких реформ у країні потребує вивчення і використання досвіду інших країн, оскільки це є необхідною умовою успішного реформування. З перших кроків побудови нової демократичної української держави прикладом для її адміністративно-територіального устрою була обрана Франція.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжний досвід останніх років у сфері децентралізації публічної влади відображено в наукових працях: К.І. Пахорукова, Е.В. Талапінова, В. Хельмута, Г. Букерта, О.М. Бабич, А. Маєвої, О. Діреши та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз досвіду децентралізації державного управління у Франції протягом останніх тридцяти років та визначення можливості його застосування з метою реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Важливо дослідити стартові умови, в яких знаходилася Франція перед впровадженням реформи, та її перетворення, що відбулися внаслідок її втілення в життя.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституція України передбачає одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади».

Децентралізація публічної влади є невід'ємним атрибутом місцевого самоврядування в провідних

демократичних державах Європейського Союзу, зокрема у Франції. Оскільки за розмірами території Франція близька до України й має однаково з нашою державою унітарну форму правління, осмислення досвіду політики децентралізації публічної влади має важливе науково-практичне значення для сучасної України, у якій з 2014 р. розпочато реформи з децентралізації влади. Крім того, у Франції раніше, порівняно з іншими західноєвропейськими країнами, закінчився процес централізації, відбулося відмежування державного апарату від громадянського суспільства, виникла професійна демократія, заснована на спеціфікації функцій, поділі праці та диференціації ролей [1, с. 109].

Система публічного управління у Франції є результатом проведення широкомасштабних реформ, починаючи з XVII – XVIII ст. Після Революції 1789 р. було зроблено перші спроби провести децентралізацію влади і надати більшої автономії провінціям, проте революційна влада була надто слабкою, тож зазначені ініціативи призвели лише до послаблення держави. Після повалення прихильників децентралізації знову почалося впровадження жорсткої централізації. Особливу роль у цьому процесі відіграв Наполеон, який вважається батьком адміністративної системи, побудованої за принципами державної централізації, що існувала у країні майже в незмінному вигляді довгий період – аж до другої половини XX ст.

Перші законодавчі акти, які можуть розглядатися як такі, що спрямовані на децентралізацію влади у Франції, датуються 1871 та 1884 рр. Закон від 10 серпня 1871 р. врегулював управління

департаментом та запроваджував представницьку асамблею – Генеральну раду, яка обиралася прямим голосуванням на 6 років. Однак повноваження Генеральної ради були дуже обмеженими, а вся повнота виконавчої влади у департаменті належала префекту. Закон від 05 квітня 1884 р. закріплював принцип обрання мера комуни та муніципальної ради і визнавав автономію комуни. І департамент, і комуна набули статусу територіальної громади. Хоча Третя республіка надавала комунам головні муніципальні свободи, їхні ресурси залишалися обмеженими, і комунальні структури часто виявлялися нездатними забезпечити мінімально необхідні громадські послуги.

Хоча відправною точкою реформ із децентралізації у Франції прийнято вважати 1982 р., французькі вчені одностайні щодо того, що біля їх витоків стоїть засновник П'ятої республіки Шарль де Голль. Прийшовши до влади в 1958 р., де Голль створив у країні потужну вертикаль влади, що було ефективно в умовах боротьби з післявоєнною економічною кризою. Але згодом система надмірно централізованого державного управління почала гальмувати розвиток держави, і у березні 1968 р. де Голль позначив принципово новий в історії Франції підхід до розвитку держави, виступивши з ініціативою проведення референдуму щодо регіоналізації і реформування Сенату. Ініціатива де Голля полягала в тому, щоб надати регіону статус повноцінної територіальної громади і суттєво розширити його повноваження.

У рамках нових повноважень регіон мав право виступати позивачем у судах, брати позики, укладати контракти і угоди з іншими регіонами. Але результати референдуму виявилися негативними для його ініціатора. Лише 47,59% виборців (10 901 753) підтримали реформу, ініційовану Президентом, у той час як 52,41% (12 007 102) висловилися проти [2, с. 85]. Частково таку невдачу можна пояснити тим, що ініціатива Президента прийшлася на період політичних та соціальних потрясінь 1968 р., що спонукало багатьох французів із недовірою ставитися до будь-яких ідей щодо послаблення центральної владної вертикалі. Беручи до уваги результат народного волевиявлення, де Голль пішов у відставку 28 квітня 1969 р.

Повномасштабні реформи з децентралізації системи управління були розпочаті лише в 1982 р. після приходу до влади Президента Франсуа Міттерана. На той момент «ключовою фігурою у французькій системі місцевого управління залишався представник уряду – префект, який здій-

снював суворий попередній законодавчий контроль (*tutelle*) за діяльністю місцевої влади. Місцеве самоврядування передавало значну частину своїх повноважень на державний рівень та відіграло достатньо маргінальну роль в адміністративній системі» [11, с. 88].

Впровадження реформи стало пріоритетом для уряду П'єра Моруа, Прем'єр-міністра і мера Лілля та міністра внутрішніх справ і мера Марселя Гастона Дефера. 02 березня 1982 р. було прийнято Закон № 82-213 «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів» (закон Дефера), який мав на меті визначити принципи функціонування територіальних громад (регіон, департамент, комуна), що дозволило б державі «позбутися» деяких повноважень. Закон вважається першим актом децентралізації і містить три основних нововведення:

1. Скасування апріорного нагляду (*tutelle a priori*) з боку префекта та його заміна на подальший нагляд (*tutelle a posteriori*), що здійснюється за допомогою адміністративного суду і регіональної рахункової палати.

2. Передача виконавчих повноважень від префекта голові обраної представницької асамблеї.

3. Надання регіону статусу повноправної територіальної громади.

До цього закону ст. 72 Конституції Французької Республіки визнавала територіальними громадами комуни, департаменти та заморські території. Після прийняття закону з'явилася нова територіальна громада – регіон. Виконавча влада у регіоні і департаменті передавалася від префекта, представника держави, головам регіональних та генеральних рад, обраним представникам місцевої громади. Ст. 1 Закону, відповідно до якої «комунами, департаментами і регіонами керують обрані ради», передбачає «законодавчий розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл державних ресурсів, відповідно до нових правил місцевого оподаткування, надання трансфертів із боку держави місцевим громадам» [9, с. 413].

Отже, політика децентралізації публічної влади передбачає розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади, а також зміни у відносинах між громадянами та владою.

Франція після впровадження реформи стала «єдиною країною Західної Європи, що має 4 рівня адміністрації, якщо рахувати центральний рівень (центр, регіон, департамент, комуна)» [2, с. 86]. Кількість комун становить близько 36 700, а середня кількість їх населення – 380 осіб. Виникає

питання щодо об'єднання комун із метою оптимізації їх діяльності, більш ефективного надання послуг населенню. Закон від 12 липня 1999 р. (loi du 12 juillet 1999) – закон Шевенмана, міністра внутрішніх справ в уряді, яким керував Прем'єр-міністр Ліонель Жоспен (1997–2000 рр.) – був спрямований на врегулювання механізмів міжкомунальної співпраці шляхом створення т. зв. об'єднань громад (communautés). Встановлювалися три типи таких об'єднань: міські об'єднання (communautés urbaines, для агломерацій із населенням понад 500 000 мешканців), об'єднання міст та передмістя (communauté d'agglomération, для урбанізованих територій, де загальна кількість населення мала становити не менше 50 000 мешканців) і об'єднання комун (communautés des communes, що створювалися у сільських районах). Утворення об'єднань громад зазначених трьох типів базується на принципі добровільної участі (volontariat).

Отже, Франція не пішла шляхом механічного примусового зменшення кількості комун, а максимально сприяла їх об'єднанню. Результатом такої політики стало створення 155 міських об'єднань (communauté d'agglomération) та належність 86% всіх комун Франції до одного з трьох типів міжкомунальних об'єднань [2, с. 85].

Другий етап реформ із децентралізації влади пов'язаний з іменем Прем'єр-міністра Франції 2002–2005 рр. Жан-П'єра Раффарена. 28 березня 2003 р. за ініціативи уряду прийнято Закон «Про децентралізовану організацію Республіки». Документ підтверджує децентралізовану організацію управління у Франції, пряму демократію на місцевому рівні, фінансову самостійність територіальних громад і статус заморських громад. Важливим моментом є підтвердження статусу регіону як такої ж повноправної громади, як департамент і комуна, більш чітке визначення фінансових повноважень регіонів. Після цього закону був прийнятий Закон № 2004-809 від 13 серпня 2004 р., який передбачав передачу значних повноважень із 01 січня 2005 р. різним територіальним громадам, чітко визначаючи зону відповідальності кожної з них. Реформи не зупинилися й надалі, а влада постійно здійснює моніторинг ефективності їх реалізації.

На сьогодні складовими частинами адміністративно-територіальної системи Франції є комуна, кантон, округ, департамент і регіон, водночас кантон і округ, не маючи власних органів, є також базою для організації проведення виборчого процесу. Тобто Франція має трирівневу систему

організації влади на місцях: комуна, департамент, регіон.

Базовий рівень адміністративно-територіального устрою Франції складають комуни, які суттєво відрізняються між собою за площею та кількістю населення. Публічна влада на цьому рівні представлена виключно інститутом місцевого самоврядування – муніципальною радою та мером комуни. Муніципальна рада є представницьким органом комуни, склад якої формують муніципальні радники (депутати). Залежно від кількості населення, їх кількість може коливатися від 9 (менше ніж 100 громадян) до 163 радників (понад 2 млн громадян) [3, с. 158]. Через відмінність у чисельності населення застосовується змішана система – мажоритарна система поєднується із принципами пропорційного представництва. Вибори проходять у два тури. Мер комуни та його заступники обираються рішенням муніципальної ради та складають виконавчий орган ради – муніципалітет. Кількість заступників визначається радою, враховуючи, що їх кількість не може перевищувати 1/3 чисельності муніципальних радників.

Діяльність органів самоврядування комун контролюється префектом на предмет відповідності діючому законодавству держави. Процедура набуття законної сили рішеннями муніципальної ради передбачає, окрім їх оприлюднення у передбачений законом спосіб, також схвалення його префектом. Після проведених реформ префект втратив право контролювати рішення ради на предмет доцільності, проте за ним залишилося право скасовувати незаконні рішення через адміністративний суд.

У разі визнання неспроможності муніципальної ради здійснювати свої повноваження префект має можливість розпустити раду на тимчасових засадах, до формування нового складу ради призначити делегацію представників для виконання її повноважень [4, с. 161]

Наступною адміністративно-територіальною одиницею після комуни є публічна влада, представлена Генеральною асамблеєю як інститутом місцевого самоврядування та префектом як інститутом державної влади з назвою «префектура».

Генеральна рада, як представницький орган місцевого самоврядування, формується на основі загальних і вільних виборів, що організовується і проводиться в кантонах за мажоритарною системою у два тури терміном на 6 років. Особливістю організації місцевого самоврядування на цьому рівні є те, що з метою забезпечення стабільності

політики генеральної ради кожні 3 роки оновлюється третина її складу. Рішення, прийняті головою Генеральної ради, можуть бути перевірені префектом та у разі їх невідповідності законодавству скасовані адміністративним судом.

Державна влада на рівні департаменту представлена державною адміністрацією, на чолі якої стоїть префект – професійно підготовлений у Національній школі адміністрування державний службовець високого рівня, який призначається за декретом президента, прийнятим у раді міністрів за представленням прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ [5, с. 11].

Тривалий період питання про створення адміністративно-територіальної одиниці Франції, більшої за департамент, не вирішувалося. Із розвитком держави та появою питань, які виходять за межі компетенції органів публічної влади комун та департаментів, з'явилися регіони, які на початку не мали постійного статусу й утворилися лише для об'єднання зусиль для вирішення спільних потреб.

У межах реформ децентралізації влади на законодавчому рівні за регіоном був закріплений статус місцевого колективу, що стало передумовою створення на цьому рівні самоврядних органів публічної влади; роль державної влади на регіональному рівні залишилася досить вагомою. Представницьким органом місцевого самоврядування в регіоні є регіональна рада, вибори до якої проводяться на рівні департаменту за партійними списками. Кількість мандатів залежить від чисельності населення кожного департаменту, однак не може бути меншою за 3 особи. Регіо-

нальна рада обирає голову та бюро ради, до якого входить голова та його заступники.

Представником держави в регіоні є префект департаменту, в якому розташований адміністративний центр регіону. На відміну від звичайного префекта департаменту, який наділений контрольними та представницькими функціями, префект регіону має широкі повноваження для вирішення питань соціально-економічного розвитку регіону.

Висновки. Для України, яка після набуття незалежності перебуває в перманентному стані реформування публічного управління на різних рівнях його територіальної організації, успішний досвід реформування Франції може стати підґрунтям для вироблення власної стратегії демократизації управління державою. Про успіх реформи Франції свідчить той факт, що приклад децентралізації, поданий Францією, виявився затребуваним у багатьох країнах Європи, таких як Польща, Португалія, Греція та ін. Децентралізоване управління, якщо для цього забезпечені необхідні засоби й умови, є більш практичним за централізоване. Вагому роль у цьому відіграла фінансова самостійність місцевих громад, коли місцеві податки акумулюються в регіональних бюджетах, а державний бюджет лише в деяких випадках, головним чином для реалізації широкомасштабних програм, надає регіонам підтримку. Ідеї фіскальної автономії щодо формування регіональних бюджетів із податків, що збираються на місцях і залишаються в місцевому бюджеті, а не за рахунок вливань із центру, міцно прижилися на Європейському континенті.

Список літератури:

1. Бабич О.М. Співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 109–112.
2. Маєв А.П. Децентралізація влади у Франції: Досвід України. Теорії і практики державного управління. 2012. № 4 (27). С. 85–88.
3. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. 2012. 212 с.
4. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. Стратегічні пріоритети: науковий-аналітичний збірник. К.: НІСД, 2008. № 4 (9). С. 159–164.
5. Пустовойт Л.А. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / за ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 56 с.
6. Варналій О.М, Воротін В.Є, Куйбіга В.С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за ред. З.С. Верналія. К.: НІСД, 2007. 768 с.
7. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа №1 / за ред. К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я. О. 2016. 35 с.
8. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект. URL: www.niss.gov.ua/articles/844.
9. Савченко Б.Г. Адміністративно-територіальне реформування: досвід Франції. Актуальні проблеми державного управління. 2006. № 3. С. 410–417.

10. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. матеріалів та док. / наук. ред. М.О. Пухтинський. К.: Атіка, 2006. 744 с.
11. Толкованов В.В., Герцог Р., Гук А.К. Развитие міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід. К.: Крамар, 2011. 249 с.
12. Гримо Ж. Організація адміністративної влади у Франції. URL: www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/fra001.

ОПЫТ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВО ФРАНЦИИ

В статье рассматриваются основные этапы реформ по децентрализации государственного управления, проведенные во Франции в течение тридцати лет. Также проанализировано административно-территориальное деление Франции, и распределение полномочий между центральными и местными органами власти. Определены закономерности и тенденции развития французской децентрализации публичной власти и реформирования органов местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация, публичное управление, регион, департамент, коммуна, административная реформа.

THE FRENCH EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION

The article examines the main stages of public administration decentralization reforms that have taken place in France for thirty years. Also, the administrative-territorial division of France, the distribution of powers between the central and local authorities. The regularities and trends of French decentralization public authorities and reform of local government.

Key words: decentralization, public administration, region, department, commune, administrative reform.