

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ЦЕНТРАЛІЗОВАНІЙ УНІТАРНІЙ ДЕРЖАВІ (НА ПРИКЛАДІ ФРАНЦІЇ)

*Розглянуто особливості функціонування системи місцевого самоврядування в умовах централізованої унітарної держави; проаналізовано механізм представництва держави на всіх рівнях управління; визначено вплив децентралізаційної реформи на розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування і держави.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, централізована унітарна держава, децентралізація.*

*Рассмотрены особенности функционирования системы местного самоуправления в условиях централизованного унитарного государства; проанализированы механизмы представительства государства на всех уровнях управления; определено влияние децентрализационной реформы на распределение полномочий между органами местного самоуправления и государства.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, централизованное унитарное государство, децентрализация.*

*The specific of functioning the local government system in the context of the centralized unitary state is considered; the mechanism of the state representation on the all levels of government is analyzed; the impact of the decentralization reform on the power distribution between local government bodies and state bodies is defined.*

**Key words:** *local government, centralized unitary state, decentralization.*

Зміна ролі і функцій держави в умовах глобалізації, запровадження децентралізаційних реформ у більшості країн світу призвели до стирання чіткої межі між федеративним та унітарним державним устроєм, породили нові форми взаємодії між органами місцевого самоврядування і державою в рамках унітарних держав. Останнє дало підстави виділяти такі різновиди унітарних держав як регіоналізовані (наприклад, Італія, Іспанія) та централізовані країни, прикладом останньої можна вважати Францію.

Франція є унітарною країною з деякими особливостями: політично автономною Корсикою та асоційованою державою – Новою Каледонією. Крім того, Франція є однією з небагатьох європейських країн, адміністративно-територіальний устрій яких складається з чотирьох рівнів: комун, департаментів, регіонів і центрального уряду<sup>1</sup>. Територія країни розділена на 22 регіони і 96 департаментів. Департаменти у свою чергу діляться на 327 округів, 3828 кантонів і 36 551 комуна.

Франція слугує яскравим прикладом континентальної системи місцевого самоврядування, яка, на відміну від англосаксонської та німецької (змішаної), передбачає контроль з боку центральної влади через спеціально призначених представників або в інших формах.

Основою місцевого самоврядування і територіальної організації у Франції є комуни, населення яких обирає комунальну раду строком на 6 років, а прийняті нею рішення відносяться до сфер її компетенції і охоплюють наступні основні пи-

---

© ПАХОЛОК Василь Миколайович – асистент Волинського національного університету імені Лесі Українки

тання: затвердження бюджету і фінансового звіту мера; створення муніципальних служб і їх організація; управління майном комуни; регулювання громадських робіт, що здійснюються комуною; контракти, що укладаються комуною; затвердження комунального плану землекористування і т.ін.

Рішення ради, прийняті в межах її компетенції, набувають обов'язкової сили за умови, що вони передані представникові держави в департаменті і опубліковані. Муніципальна рада повинна сама виконувати свої повноваження і не має права (за незначними виключеннями, передбаченими законом) передавати їх ні мерові, ні державі, ні виборцям шляхом референдуму. Закон від 6 лютого 1992 р. передбачає проведення місцевих референдумів, але вони мають виключно консультативний характер. Будь-яке рішення муніципальної ради може бути опростоване в адміністративному трибуналі або комісаром, або будь-якою фізичною або юридичною особою, чий інтерес постраждає в результаті прийняття такого рішення.

Комунальна рада обирає мера, який є головою комуни, готує сесії ради і виконує її рішення, управляє майном комуни, виконує акти адміністрації і має право підписання договорів. Як голова адміністрації, він призначає службовців на вакантні місця. Він за посадою головує в адміністративних комісіях або адміністративній раді комунальних установ (у лікарнях, притулках, бюро соціальної допомоги, касах взаємодопомоги, учбових закладах). Також він уповноважений забезпечувати правопорядок, безпеку, спокій і суспільне благо і ухвалювати у зв'язку з цим необхідні рішення, включаючи санкції на арешт.

Мер є одночасно і представником центральної влади у комуні, проте рада може реально впливати на мера, за відсутності права відклику з посади, лише шляхом звернення до суду, тоді як дисциплінарна влада держави є набагато більшою. Мер може бути тимчасово відсторонений префектом від виконання своїх повноважень представника держави, якщо він з ними не справляється; мер може бути тимчасово усунений від всіх своїх обов'язків рішенням міністра внутрішніх справ або знятий з посади декретом Ради міністрів.

Як представник держави мер володіє наступними повноваженнями: реєстрація актів цивільного стану; функції представника загальної поліції; публікація державних законів і ухвал; організація виборів; посвідчення підписів; складання списків військовозобов'язаних і організація цивільної оборони; нагляд за функціонуванням початкових шкіл; видача дозволів на забудову тощо.

Разом з комунами, місцеве самоврядування у Франції діє також на рівні департаментів і регіонів. Основною одиницею адміністративно-територіального поділу Франції є департаменти, на рівні яких також існує місцеве самоврядування. Загалом їх нараховується 96 внутрішніх і так званих заморських департаментів. Мешканці департаментів обирають Генеральну раду у складі 13-70 чоловік (в залежності від кількості мешканців комуни) на 6 років, яка зі свого складу обирає голову і членів бюро для здійснення поточної роботи. Вона відає приблизно тими ж питаннями, що і комунальна рада, але її повноваження набагато ширші. Водночас рада департаменту менш самостійна в своїх діях, ніж рада комуни і жорсткіше контролюється центром. Рада оновлюється по частинах (на 1/2 через 3 роки).

У компетенції Генеральної ради знаходяться – ухвалення місцевого бюджету і контроль за його виконання, організація департаментських служб, управління майном департаменту, обговорення і вирішення таких питань, як фінансова підтримка комун для їх оснащення і забезпечення, розробка програм по створен-

ню інфраструктури в рамках департаменту (транспортної, енергетичної, спортивної, культурної тощо).

Виконавчим органом Генеральної ради з 1982 р. є не призначений префект (пізніше він отримав назву комісара республіки, але сьогодні використовується і колишній термін), а обраний радою голова. Він готує і виконує вирішення ради, зокрема з питань бюджету, представляє департамент в суді, керує адміністрацією департаменту і, нарешті, як відповідальний за управління власністю департаменту, є розпорядником кредитів, володіє поліцейською владою, піклується про збереження майна, стан дорожньо-транспортної мережі департаменту, при тому, що частина цих питань знаходиться у віданні мерів і префекта.

Повноваження голови Генеральної ради ідентичні повноваженням голови регіональної ради. Основна відмінність полягає в тому, що голова Генеральної ради володіє певними повноваженнями у сфері управління поліцією: він керує дорожньою поліцією і поліцією портів, управління якими відноситься до компетенції департаменту. Крім того, він здійснює загальне керівництво пожежною службою (оперативне керівництво є функцією префекта).

Виконавча влада в департаменті належала префектові впродовж майже двох століть (1800-1982 рр.). У Франції префект був єдиним відповідальним працівником, діяльність якого визначена Конституцією. У ст.72 Конституції Франції зазначається, що «уповноважений представник Уряду у департаментах і територіях охороняє національні інтереси, здійснює контроль за адміністрацією та дотриманням законів»<sup>2</sup>.

Сьогодні держава на рівні департаменту представлена комісаром Республіки, призначеним урядом – Радою міністрів. Комісар департаменту, який є адміністративним центром регіону, одночасно є комісаром регіону. Комісар Республіки представляє «кожного з міністрів» і «несе відповідальність за національні інтереси, за дотримання законів і підтримку громадського порядку» (ст. 34 Закону від 2 березня 1982 р.). Він несе безпосередню відповідальність за стан справ у сільському господарстві, вирішення соціальних питань, благоустрій. Йому підпорядковується поліція. Загалом покладені на нього функції можна поділити на<sup>3</sup>: 1) політичні функції: представляє державу у всіх офіційних заходах, що проводяться в рамках департаменту і грає в них головну роль. Він інформує керівництво держави про місцеві події, про громадську думку, а жителів департаменту – про урядову політику, яку він зобов'язаний роз'яснювати і захищати. Він також повинен підтримувати стосунки зі всіма впливовими особами, економічними і політичними групами, що діють в даному департаменті; 2) юридичні функції: підписує в департаменті всі контракти, що укладаються від імені держави з юридичними (розташованими на території комуни) або приватними (підприємства, що користуються фінансовою підтримкою держави) особами, представляє державу в судових органах (звертається з позовом до судів при виникненні адміністративних суперечок); 3) поліцейські функції: вживає заходів щодо підтримки громадського порядку, безпеки, у випадку, якщо це виходить за рамки території комуни; втручається в роботу адміністративної поліції, якщо необхідне вжиття термінових поліцейських заходів при проведенні демонстрацій, або іншого порушення громадського спокою (у комунах, де функціонує державна поліція); контролює діяльність поліції щодо отримання дозволу на полювання, рибальство, проведення спортивних ігор, а також вживання необхідних заходів відносно психічно хворих і іноземців.

Найкрупнішою одиницею в адміністративному поділі Франції є регіон. Його утворення було зумовлене необхідністю подолання перешкод в економічному і соціальному розвитку унаслідок існуючих вузьких адміністративно-територіальних одиниць. Невеликі розміри цих одиниць почали перешкоджати використанню природних, економічних і людських ресурсів<sup>4</sup>.

Регіональна рада обирається прямим голосуванням терміном на 6 років. Її основним завданням є координація зусиль щодо економічного, соціального, медичного, культурного і наукового розвитку регіону. Регіональна рада уповноважена ухвалювати рішення з будь-яких питань, що відносяться до компетенції регіону: виходячи з принципу загальної компетенції або ж в результаті передачі державою окремих повноважень. Основні повноваження ради зводяться до наступного: ухвалення бюджету; призначення органів виконавчої влади регіону; створення служб адміністрації регіону; ухвалення програм розвитку, регіонального плану та інших документів. Ці документи обов'язкові для виконання тільки для самого регіону, але вони також регулюють регіональні субсидії іншим органам влади і спосіб розподілу державних субсидій.

Голова ради є головою виконавчої влади в регіоні і обирається регіональною радою зі свого складу строком на 6 років. Вибори проходять за мажоритарною системою в три тури: у двох перших турах необхідна абсолютна більшість, в третьому – відносна.

Голова ради головує на засіданнях регіональної ради, встановлює порядок дня і розробляє проекти рішень. Голова відповідає за виконання регіонального бюджету; підписує контракти, затверджені радою, і представляє регіон в суді; управляє власністю регіону. Частину своїх повноважень голова може делегувати віцепрезидентам (членам постійних комісій), або членам ради. За необхідності голова може також делегувати частину своїх повноважень, пов'язаних з виконанням компетенцій регіону, начальникам служб центральної держави на місцях. Всі перераховані повноваження президента є наслідком децентралізаційної реформи; до початку 1980-х років вони здійснювалися префектом регіону.

Голова ради одноособово керує адміністрацією регіону. Вищою посадовою особою адміністрації є генеральний директор регіональних служб, який безпосередньо підпорядковується голові регіональної ради. Спільно з префектом регіону голова ради відповідає за координацію діяльності регіональної і державної адміністрації на території регіону.

Незважаючи на деяку схожість до організаційної структури департаменту, у кожному регіоні сформовані власні дорадчі органи і спеціальні комітети. У регіоні колегіальним дорадчим органом є регіональна соціально-економічна рада, яка з 1986 року формується в результаті прямих виборів. Вона має розгалужену систему служб, низку комітетів, які виконують не розпорядчі, а консультативні функції, наприклад регіональний комітет з економічних і соціальних питань.

Комітет включає від 40 до 110 членів і формується таким чином: 35% представляють підприємців і незалежні професії; не менше 35% представляють профспілки найманих працівників і профспілку викладачів; не менше 25% представляють організації і об'єднання, що беруть участь в суспільному житті регіону; не більше 5% складають особи, які активно сприяють розвитку регіону.

З комітетом в обов'язковому порядку повинні узгоджуватися питання розробки і здійснення планів розвитку регіону і країни, а також визначення головних напрямів регіональної бюджетної політики. Крім того, комітету дано право брати

участь, на його розсуд, у вирішенні будь-якого питання, що стосується регіону, або, за ініціативою голови регіональної ради, в обговоренні будь-якого проекту економічного, соціального або культурного характеру. Деякі департаменти метрополії (це крупні міста, зокрема Париж, Ліон) поділені на внутрішньоміські райони (округи) з обраними радами і мерами.

У регіоні діє своя рахункова палата, яка здійснює фінансовий контроль і перевіряє рахунки місцевих громад, їх законність та «належне використання кредитів, фондів та цінностей».

Як уже зазначалося, центральний уряд на рівні регіону представлений комісаром регіону (паралельно вживається і термін префект), який одночасно є комісаром департаменту – адміністративного центру регіону. До повноважень комісара Республіки регіону відносяться: забезпечення юридичного представництва держави в регіоні; комісар укладає від імені держави всі угоди з регіоном як територіальним співтовариством, або з його суспільними установами; забезпечення адміністративного контролю за нормативними актами регіону і регіональних громадських установ; керівництво неконцентрованими державними службами в регіоні з використанням тих же прерогатив і повноважень, що і в департаменті.

Особливі повноваження комісара регіону полягають у здійсненні політики уряду щодо соціально-економічного розвитку регіону. Крім того, комісар регіону: готує план соціально-економічного розвитку регіону як частину національного плану, збирає для центру інформацію і думки і формує пропозиції; стежить за виконанням національного плану і його поєднанням з регіональним планом, складає щорічну звітну доповідь голові уряду; розподіляє державні інвестиції у масштабах департаменту і регіону.

Значний вплив на повноваження і функції органів місцевого самоврядування у Франції мала децентралізаційна реформа, правову базу якої склали прийняті протягом 1982–1986 рр. більше сорока законів, зокрема Закон від 2 березня 1982 р. про права, свободи комун, департаментів і регіонів, а також майже триста декретів про місцеві адміністративно-територіальні утворення, їх повноваження і умови діяльності. У 2003 році розпочався черговий етап децентралізації (конституційна поправка визначала Францію як «децентралізовану республіку», так званий *Acte II*) та були зроблені подальші кроки щодо децентралізації, від яких в першу чергу вирали департаменти та регіони<sup>5</sup>.

Порівняно з централістською наполеонівською спадщиною Франція досягнула значного прогресу у децентралізації, але з деякими застереженнями: по-перше, муніципалітети (комуни) як базовий рівень місцевого самоврядування, все ще переважно ігноруються, оскільки заходи по децентралізації зосереджені на рівні департаментів. Хоча закон 1982 року сприяв успішній передачі вниз деяких важливих державних функцій, зокрема у сфері соціального забезпечення, базовим самоврядним органам на рівні департаментів, однак спроба передачі функцій комунам практично зазнала невдачі в першу чергу через їх обмежені адміністративні можливості; по-друге, всупереч децентралізаційним реформам, центральний уряд Франції продовжує зберігати сильну організаційну та персональну присутність на регіональному та місцевому рівнях. Слід зазначити, що з 1982 року, коли почалася децентралізація у Франції, загальна кількість державних службовців, більшість яких зосереджена у регіональних та місцевих органах, зросла, а не зменшилася, як цього слід було б очікувати. Тобто, фактично більшість державного апарату Франції була у найкращому випадку є деконцентрованою, а не децентралізованою.

Отже, Францію можна вважати типовою унітарною державою, система місцевого самоврядування якої на кожному рівні контролюється обраним або призначеним представником центральної влади: на рівні комуни – мером, обраним мешканцями, на рівні департаменту і регіону – комісаром, призначеним урядом.

Особливістю такої системи є відсутність ієрархії між територіальними співтовариствами і контролю одного рівня органів місцевого самоврядування над іншим. Всі місцеві громади взаємозалежні юридично і підконтрольні тільки державі. Водночас виняткові права держави у сфері контролю і часткове збереження ієрархічних відносин між державою і місцевим самоврядуванням значною мірою сприяють збереженню тенденції абсолютного домінування центру, який не допускає зростання автономності органів місцевої влади і виникнення реальних політичних конкурентів на місцевому рівні, зберігаючи за собою виняткове право верховного регулювання.

1. *Swift N., Kervella G.* A complex system aims to bring French local government closer to the people [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.citymayors.com/france/france\\_gov.html](http://www.citymayors.com/france/france_gov.html) 2. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/FRANCE\\_W.HTM](http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/FRANCE_W.HTM) 3. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1999. – С. 431. 4. *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Местное управление в зарубежных странах : правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – С. 156. 5. *Hoffmann-Martinot V., Wollmann H.* State and Local Government Reforms in France and Germany. – Wiesbaden: VS Verlag, 2006. – P. 73.