

Л. А. ПАНКУЛИЧ

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ЧИННИК РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ФРАНЦІЇ

*Досліджуються деякі аспекти децентралізації владних повноважень, що мали місце у Франції під час проведення реформ адміністративно-територіального устрою.*

**Ключові слова:** децентралізація демократична, децентралізація адміністративна, департамент, префект, місцеві спільноти.

*Исследуется некоторые аспекты децентрализации полномочий власти, которые имели место во Франции в ходе проведения реформ административно-территориального устройства.*

**Ключевые слова:** децентрализация демократическая, децентрализация административная, департамент, префект, местные сообщества.

*The article examines some aspects of decentralization of power that occurred in France during the reform of administrative and territorial structure.*

**Key words:** democratic decentralization, administrative decentralization, department, prefect, local communities.

Характерною особливістю сучасних демократичних держав Європи є тенденція до децентралізації владних повноважень нижчим ланкам суспільного управління. В цьому контексті на особливу увагу заслуговує досвід Франції, країни, яка за формою державного устрою є дещо подібною до України. Реформування адміністративно-територіального устрою тут здійснювалось за принципами децентралізації. В умовах переходу України до демократії та прагненні побудувати такі політичні інституції, які відповідали б її основоположним принципам, питання децентралізації є особливо вагомим. Слід зазначити, що державна політика України все ще містить елементи жорсткої централізації, підпорядкування одних структурних ланок іншим, як наслідок – неспроможність цих структурних підрозділів вирішувати ті завдання, що виникають в процесі суспільного розвитку. Вибір оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою для України робить необхідним більш детальний аналіз існуючих принципів, що лежать в його основі.

Наукові підходи до дослідження проблем децентралізації державної влади висвітлювали Я. Верменич, В. Гнилорібов, М. Головатий, В. Погорілко, С. Була, О. Фрицький, А. Фомін. Досвід європейських країн щодо передачі владних повноважень з центрального на регіональний та місцевий рівні, можливості вдосконалення адміністративно-територіального поділу вивчали Ф. Ардан, П. Ворона, О. Гриценко, Ж.-П. Жакке, С. Кравченко, А. Черкасов.

Досліджуючи процеси децентралізації в проведенні реформ територіального устрою, М. Головатий відзначає, що децентралізована система управління нині все частіше доводить свою ефективність, оскільки надіяє місцеві органи самоврядування ширшим обсягом владних прерогатив і повноважень. І найголовніше: децентралізація в унітарній державі не змінює головного принципу унітарного устрою, згідно з яким виконавча вертикаль вибудовується зверху донизу. Децентралізована система управління за таких умов неспроможна вносити будь-які

зміни без згоди на те з боку центральних органів влади<sup>1</sup>. Тобто, децентралізація для автора є дієвим механізмом підвищення ефективності функцій місцевого самоврядування як виразника інтересів громади, наділення його більш широкими правами. За такого способу управління, хоч і зберігається виконавча вертикаль, проте основним її завданням є лише координація дій, нагляд за виконанням тих чи інших завдань, а вразі неспроможності їх реалізації – делегування вищим рівням.

Що ж розуміють під поняттям «децентралізація»? Наведемо визначення, яке дають вітчизняні вчені А.І. Фомін, В.В. Гнилорибов. Принцип децентралізації, на їх думку, означає передачу державно-владних повноважень органам місцевого самоуправління<sup>2</sup>. Основною умовою децентралізації, за словами Ж.-П. Жакке, є те, що місцеві колективи наділяються правоздатністю, їх органи повинні обиратись, вони мають повноваження щодо вирішення питань, пов'язаних з управлінням місцевими справами, а їх бюджет фінансується із власних джерел<sup>3</sup>. В зв'язку з цим фахівці в галузі права В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, розрізняють дві форми децентралізації: 1) децентралізацію демократичну, коли йдеться про перенесення (деволюцію) частин державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (громад, комун, муніципалітетів, територіальних колективів) і тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування); 2) децентралізацію адміністративну, коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль<sup>4</sup>. Таку децентралізацію виконавчої влади деякі дослідники називають ще деконцентрацією. І децентралізація самої виконавчої влади, і деконцентрація її функцій і повноважень по вертикалі, за словами С.П. Булої не заперечують, а доповнюють одна одну, забезпечують найбільш демократичне управління в державі цілому і на місцях<sup>5</sup>. Апелюючи до досвіду реформування зарубіжних країн, С.О. Кравченко акцентує увагу на тому, що доцільно і розумно здійснювати правотвірну діяльність з конкретних питань чи напрямів (наприклад, в освітній чи соціальній сфері, у галузі охорони здоров'я, сприяння сільськогосподарському чи промисловому розвитку) на інших рівнях (обласному, районному, міському чи на рівні територіальної громади)<sup>6</sup>. В цьому контексті досвід Франції заслуговує на особливу увагу, оскільки, за словами автора, вона розпочала децентралізацію в напрямку передачі частини повноважень на рівень департаментів і міжкомунальних об'єднань.

Слід зазначити, що протягом двох десятиків років минулого століття і на початку нинішнього, адміністративно-територіальний устрій цієї країни зазнав значних змін. Спочатку він будувався на засадах централізації. Протягом 17–18 століть Франція була жорстко централізованою державою. Революція 1789 року зробила спробу провести широку децентралізацію влади і надати більшої автономності провінціям. Проте це лише привело до послаблення держави і створення повної анархії, оскільки революційна влада була надто слабкою. Після повалення прихильників децентралізації (жирондистів) якобінцями, знову почалося впровадження жорсткої централізації. І тільки з II пол. XIX століття було здійснено рішучі кроки в напрямку поступової децентралізації державної влади. Саме в цей час, за словами Ж. Зіллера, Франція перетворюється з символу унітарної централізованої держави на країну, де проводиться випробування адміністративного федералізму<sup>7</sup>. Реформи, якими визначався перерозподіл функцій між різними

управлінськими рівнями здійснювались в два етапи: I – розпочався на початку 1980-х і тривав до початку 90-х рр. XX ст.; II – відбувся на початку XXI століття. Політику децентралізації активно пропагував соціалістичний уряд, що прийшов до влади на початку 80-х років. З метою її реалізації парламентом країни 2 березня 1982 року було прийнято Закон № 82-213 «Про свободу комун, департаментів і регіонів». Законом встановлювався трирівневий поділ країни, який, за словами Ф.Ардана, схематично можна уявити таким чином: комуна забезпечує потреби повсякденного життя; департамент покликаний забезпечити відому солідарність між містом і сільською місцевістю; регіон (більш широке утворення) розробляє і здійснює більш амбіційні плани, які звернені у майбутнє<sup>8</sup>. Закон визначав розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами та державою, організацію регіонів, форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами; передбачав ряд новацій і у сфері фінансування: делегування компетенцій держави територіальному колективу супроводжувалось й делегуванням відповідних фінансових ресурсів. Щодо перерозподілу компетенцій між державою і територіальними колективами, то 7 січня 1983 року і 22 червня 1983 року парламентом Франції прийнято відповідні закони, якими **передбачалось забезпечення виконання на території республіки наступних принципів**: – скасування опіки держави і заміна її на контроль префекта за законністю актів, що їх видають місцеві громади, а також передача повноважень держави мерам, президентам Генеральних та Регіональних рад; – передача деяких повноважень держави місцевим громадам. Для цього останнім було надано додаткові фінансові та людські ресурси, аби громади змогли повною мірою виконувати покладені на них зобов'язання; – регіони, департаменти та комуни згідно з новою хартією отримати статус територіальних одиниць із певним рівнем автономії та функцій; – територіальні одиниці здобули юридичну та фінансову автономію, при цьому згідно із законом не існує ні ієрархії, ні опіки між різними рівнями територіальних одиниць; – функцію влади на місцях таким чином здійснює штат працівників, найнятих місцевими громадами з цією метою<sup>9</sup>. Слід зазначити, що перерозподіл повноважень на користь місцевих колективів відбувся в галузях, що максимально наближені до місцевої громади: урбанізації, житлового будівництва, професійної освіти, економічного розвитку і благоустрою територій.

5 червня 1982 року було введено нову територіальну одиницю – регіон (область), який після реформи став територіальним колективом із власним бюджетом. Утворення регіонів пов'язувалось з необхідністю подолання диспропорцій в економічному та соціальному розвитку адміністративно-територіальних одиниць. У Франції нині налічується 22 регіони (22 власне у Франції і 4 заморські), які об'єднують по декілька департаментів. Закон від 5 червня 1982 року перетворював регіони на одиниці децентралізованого державного управління. Населення регіону отримало право обирати (на 6 років) регіональну раду, нагляд за діяльністю якою повністю здійснює призначений Радою Міністрів Франції комісар республіки. На нього покладено обов'язки щодо здійснення політики уряду в сфері економічного і соціального розвитку регіону. Він подає міністрам свої рекомендації і пропозиції, які сприяють розробці національної політики. Головна юрисдикція регіонів поширюється на сфери планування економічного розвитку і втілення цих планів; забезпечення професійної підготовки; мистецькі, культурні заклади та сферу відпочинку, туризм, збереження культурного надбання і таке ін. Регіони отримують від уряду частину національних податків, володіють значним

бюджетом, який витрачають на власні потреби.

Як відомо, вищою ланкою у системі державної виконавчої влади Франції є департамент. Це той рівень, де сконцентрована місцева державна адміністрація. Головою виконавчої влади до прийняття закону № 82-213 був префект, якого призначала і уповноважувала держава. Вагомим аспектом у напрямку децентралізації стало позбавлення префекта функцій щодо адміністративного контролю за рішеннями комунальних та генеральних рад. Комісар республіки (до цього часу він став називатись префектом) неначе відійшов на другий план. А делегування повноважень органам місцевого самоврядування свідчило про розширення місцевої автономії. Так, в департаментах почали діяти ради, які обирались населенням. Ради, в свою чергу, обирали своїх голів. Втім, голова повинен був тісно взаємодіяти з префектом. На них покладено спільні обов'язки щодо координування багатьох державних функцій. Проте значимість посади комісара як представника держави все ще залишається досить ваговою. Він призначається в кожен департамент декретом президента, прийнятим Радою міністрів. Префект вважається першою за ієрархією посадовою особою департаменту, представляє на місцях прем'єр-міністра і міністрів з відповідних сфер діяльності. У департаментах префекти очолюють місцеві відділення міністерств (за виключенням військової сфери, органів правосуддя, національної освіти, податкової інспекції та інспекції з питань працевлаштування). На нього покладені обов'язки щодо здійснення політики уряду в сфері економічного і соціального розвитку регіону. Префект подає інформацію і пропозиції, які сприяють розробці національної політики і представляє міністрам свої рекомендації у зв'язку з цим<sup>10</sup>. Виступаючи від імені держави, він здійснює контроль за дотриманням національних інтересів, забезпечує виконання в департаменті повноважень центральних державних органів і, за словами А.І. Черкасова, тримає уряд в курсі політичної ситуації в департаменті, несе відповідальність за управління майном, що належить державі<sup>11</sup>. Крім того, представник держави здійснює Контроль за діяльністю та рішеннями муніципальної ради. Згідно Закону 1982 року, префект втратив право контролю за рішеннями ради на предмет доцільності (таким чином була знята обмеженість ініціативи рад у виробленні політики, рішень), але за ним збереглось право контролю рішень на предмет законності – рада повинна направляти прийняті нею рішення префекту, оскільки без його згоди ці рішення вважаються не дійсними. Скасування незаконних рішень можливе лише адміністративним судом. Ще однією істотною зміною, що свідчила на користь процесу децентралізації у Франції, стало скасування ієрархічної підпорядкованості нижчих ланок управління вищим. Законом визначалось: жоден територіальний колектив не міг здійснювати опіку над іншим, крім окремо визначених питань: регіон (аналог області) – над департаментом і комуною з питань освіти і культури; департамент (аналог району) – над комуною із соціальних питань, охорони здоров'я, шкільного транспорту тощо.

Другий етап децентралізації розпочався 2003 року з проведення конституційної реформи. 26 березня 2003 року на спільному засіданні обох палат у Версалі парламент Франції прийняв Конституційний закон № 2003-276 (поправку до Конституції) про децентралізований устрій Республіки, згідно якого територіальними колективами Республіки визначались комуни, департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи<sup>12</sup>. Законом передбачено створення в них органів місцевого самоуправління. Конституційною реформою було продовжено передачу повноважень територіальним утворенням, що здійснюється

відповідно до таких принципів: принцип блоку повноважень передбачає надання територіальним утворенням власних (виключних) повноважень в певних сферах. Наприклад, у сфері управління навчальними закладами регіонам було надано повноваження щодо управління ліцеями, департаментам – коледжами, комунам – початковими школами. Крім того, держава наділила кожне територіальне утворення загальними повноваженнями, тобто територіальне утворення здійснює ті повноваження, що знаходяться у сфері його компетенції. Так, комуна відповідає за питання місцевого значення. Проте деякі питання (наприклад у сфері культури) знаходяться у спільній компетенції територіальних утворень декількох рівнів. Характерною особливістю конституційної реформи 2002–2004 років є надання фінансової самостійності регіонам у вирішенні місцевих питань. З цією метою 29 липня і 13 серпня 2004 р. було прийнято відповідні закони: «Про власні ресурси місцевих громад та граничну межу, нижче якої рівень фінансової самостійності місцевих громад не може опускатися»; «Про місцеві свободи й повноваження, що їх держава передає місцевим громадам». Віднині комуни, їхні об'єднання, а також департаменти мають змогу самі визначати режими економічної допомоги на власній території, узгодивши це із владою регіону. Після введення в дію закону від 13 серпня 2004 року у Франції запроваджено експеримент, згідно з яким регіональна влада приймає після узгодження позицій із департаментами, комунами та об'єднаннями комун **схему регіонального економічного розвитку** на п'ять років. Це робиться з метою координації спільних дій в питанні економічного розвитку, зростання рівня економіки в регіоні, а також для підвищення інвестиційної привабливості даної території. Регіонам вперше надано право вступати у відносини з аналогічними адміністративно-територіальними одиницями сусідніх держав.

Отже, засадничою основою управлінських реформ, проведених наприкінці ХХ на початку ХХ ст. у Франції був принцип децентралізації. З огляду на те, що децентралізація передбачає наділення органів самоуправління правосуб'єктністю і фінансовою автономією, чітке розмежування сфер діяльності, функцій і відповідальності між різними її суб'єктами<sup>13</sup>, можна дійти висновку, що характер проведених реформ повністю відповідав її основоположним принципам та був реалізований на практиці французькою політичною елітою. Регіональні і місцеві органи управління отримали достатню свободу дій в межах законів для ухвалення конкретних рішень. Положення нового Адміністративного кодексу Франції підняли статус органів місцевого самоврядування, значно послабивши при цьому важелі впливу державних інституцій на нього. Передача державних повноважень місцевим громадам, а також виборним їх представникам (мерам, президентам Генеральних та Регіональних рад) свідчить про децентралізацію демократичну, а наявність представників держави в деяких управлінських ланках (на рівні департаменту і регіону) – про децентралізацію адміністративну. Прикладом проведення політики деконцентрації у Франції стало функціонування місцевих відділень міністерств (на рівні департаментів), очолюваних префектами. Основним завданням префектів, як представників держави стала організаційно-управлінська діяльність – координація дій посадових осіб в адміністративній, економічній, соціальній сферах, вирішення проблем, регулювання конфліктів тощо. Крім того, було встановлено чітке розмежування повноважень місцевих та державних органів, сформульовано «нові правила» адміністративного контролю, муніципалітети зберегли за собою право витратити кошти за власним рішенням. Проте

місцевому самоврядуванню Франції все ще притаманні деякі риси централізованого управління, про що свідчить наявність на місцях урядових периферійних структур – префектур, завданням яких є здійснення так званої адміністративної опіки. Як засвідчує досвід реформування адміністративно-територіального устрою Франції, процеси децентралізації і деконцентрації стали проявом пошуку прийнятних інституційних форм, які здатні оптимізувати місцевий економічний та соціальний розвиток, сприяти вирішенню нагальних питань швидше, ніж це було за централізованого управління.

1. *Політологічний словник* / За ред. М.Ф. Головатого, О.В. Антонока. – К.: МАУП, 2005. – С. 730. 2. *Фомін А.І., Гнцлорібов В.В.* Конституційне право зарубіжних країн. Навч. посіб. – Луганськ: Вид-во ШУ ім. Даля, 2006. – С. 199. 3. *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты. / Пер. с франц. – М.: Юристъ, 2002. – С. 44. 4. *Муниципальное право України: Підручник* / Кол. авт.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 146. 5. *Була С.П.* Місцеве самоврядування: теоретичні засади та деякі особливості практичного прояву // Громадянське суспільство і політика органів місцевого самоврядування (проблеми теорії і практики): Матер. наук.-практ. україн.-польськ. конф. (Львів 4-5 березня 2002 р.). – Львів, 2003. – С. 70. 6. *Кравченко С.О.* Вітчизняний та зарубіжний досвід організаційного забезпечення адміністративної реформи // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / За заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2009. – С. 37. 7. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз. – К.: Основи, 1996. – С. 385. 8. *Ардан Ф.* Франция: государственная система. – М.: Юрид. лит., 1994. – С. 38-39. 9. *Адміністративно-територіальний устрій Франції та взаємини регіонів із центром.* Перекл. з франц. О. Гриценко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dialogos.org.ua/crossroad\\_ful.php?m\\_id=11829](http://dialogos.org.ua/crossroad_ful.php?m_id=11829). 10. *Ворона П.* Префект як провідник і гарант втілення державної політики в регіонах і орган контролю місцевого самоврядування у Франції (досвід для України) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ardu\\_o/2009\\_1/R\\_4/Vorona.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_1/R_4/Vorona.pdf). 11. *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Издат. «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – С. 55. 12. *Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: Учеб. пос. / Сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков.* – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 71. 13. *Верменич Я.В.* Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування. – Ч. 1. – К.: Інститут історії України НАН України, 2009. – С.131.