

Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування, адміністративне та фінансове право, адміністративний процес, інформаційне право
МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ У ФРАНЦІЇ

Стогова. О.В.

ДВНЗ «Українська академія банківської справи

Національного банку України»

доцент кафедри державно-правових дисциплін

кандидат політичних наук, доцент

Необхідність реформування системи місцевого самоврядування в Україні робить актуальним дослідження цієї проблеми в інших країнах світу. Особливий інтерес представляє досвід місцевого врядування в унітарних країнах, але саме тих, де відбувається децентралізація та зростає автономність місцевої влади, адже саме такі пріоритети обрані для реформування самоврядування в Україні. На наш погляд цікавим є досвід Франції, оскільки Франція є централізованою унітарною державою, має складний адміністративний устрій, історично будувалася на засадах централізації. Сучасна Франція має чотири рівні адміністративно-територіального поділу: комуна, департамент, регіон, держава. З 1982 року відбувається реформа місцевого самоврядування, завданням якої є розширення місцевої автономії і зменшення адміністративного контролю з боку держави. Конституція Франції 1958 року досить скупо говорить про права місцевого самоврядування. Це розділ 11 “Про місцеві колективи” [1], хоча в цьому розділі лише стаття 72 присвячена місцевим колективам: “Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів.” Крім цього, стаття 34 Конституції Франції наголошує “Закон визначає

основні принципи вільного управління місцевих адміністративних одиниць; їх компетенції і їх податки.”

Комуна є базовою одиницею французького адміністративно-територіального устрою. нараховується близько 37 тисяч комун, у 75 % нараховується менше ніж 2000 тисячі осіб, а 10 % комун мають населення до 100 осіб [2, 251]. Існує також 2588 міжкомунних утворень, які об'єднують 91 % всіх комун. Надто велика кількість дуже дрібних комун породжує у сучасних умовах проблеми їх фінансового забезпечення і здійснення функцій органів самоврядування. Для подолання таких труднощів застосовується два підходи: 1) співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем; 2) злиття кількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування.

У першому випадку комуни залишаються юридичними особами і через договори визначають принципи і порядок спільної діяльності. Найбільш розповсюдженим співробітництвом комун є утворення спеціальних організацій, засновниками яких є комуни і які створюються для вирішення певних спільних для засновників проблем. Такі організації (синдикати) мають статус юридичної особи і наділяються певною компетенцією за рахунок комун-засновників. Закон від 5 січня 1988 року надає право комунам створювати різні синдикати, причому кожна комуна може передати синдикату лише частину своїх повноважень. Керівними органами синдикату є комітет синдикату та голова синдикату. Комітет є представницьким органом, де процедури розгляду питань і прийняття рішень аналогічні процедурам ради, а голова синдикату є його виконавчим органом. Синдикат також має свій власний бюджет і свій штат апарату. Крім синдикатів існують і інші види міжкомунального співробітництва такі як дістрикти та міські об'єднання. Створення таких об'єднань може бути як добровільним так і примусовим. За умов добровільності, об'єднання оформляється постановою префекта чи указом президента. За відсутності згоди комун, але у випадку крайньої необхідності таке об'єднання може бути

утворено законом. Процес об'єднання дрібних комун у більш крупні проходить ще повільніше ніж процес створення синдикатів чи інших об'єднань. Об'єднання можливе лише за умов повної згоди муніципальних рад чи за результатами місцевого референдуму.

Три комуни: Париж, Ліон і Марсель поділяються на муніципальні округи. Цей особливий статус встановлено спеціальним законом № 82-1169 від 31.12.1982 року. У цих містах є два рівня самоврядування: рівень комуни та рівень міського району(чи групи районів). На чолі кожного із цих рівнів стоїть власний мер та власна рада.

Компетенція комун зводиться до вирішення місцевих проблем, а саме: забезпечення початкових шкіл, містобудування, соціальна допомога у межах комуни, утримання доріг і громадського транспорту на території комуни. Теоретично комуна володіє значною автономією, особливо після введення у дію закону про децентралізацію у 1982 році [2, 252]. Але на практиці реальні можливості комуни залежать у першу чергу від її фінансів. Як наслідок лише комуни з великою кількістю населення або з високим відсотком заможних мешканців мають реальну можливість самостійно здійснювати значні соціальні проекти.

Комуна у Франції - єдина адміністративно-територіальна одиниця де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує головну посадову особу місцевого самоврядування та представника державної влади. Але щоб уникнути такого поєднання в одній особі функцій державної виконавчої влади та місцевого самоврядування багато функцій державної виконавчої влади, що належали меру з 1983 року передані до функцій місцевого самоврядування. Тобто роль комуни як державної адміністративної одиниці дуже зменшилась і вона стала реально автономним територіальним колективом.

Другий рівень адміністративно-територіального устрою Франції – департамент – забезпечує представництво держави на місцевому рівні.

Нараховується 100 департаментів: 96 у метрополії і 4 у заморських територіях [2, 252]. 100 департаментів поділяються на 341 округ, які поділяються на 4032 кантонів. Округи і кантони є лише адміністративними одиницями. Головою виконавчої влади у департаменті є голова генеральної ради. Генеральна рада складається із генеральних радників, які обираються загальним прямим голосуванням на 6 років. Закон про децентралізацію фактично звільнив генеральну раду та її голову від опіки префекта. Але департамент залишився одиницею, яка забезпечує державне представництво на місцевому рівні.

Компетенція департаменту є наступною: забезпечення діяльності і утримання закладів вищої освіти, утримання доріг на території департаменту, розподіл соціальної допомоги і піклування про людей похилого віку. Департамент також здійснює виплату допомоги на дітей, організацію шкільного транспорту, будівництво соціального житла для незаможних мешканців, надає допомогу виробникам сільськогосподарської продукції.

Третій рівень – регіон – був утворений 1961 року для забезпечення управління на регіональному рівні у якості повноправного територіального колективу. З 1982 року його повноваження були значно розширені. У Франції існує 26 регіонів, 4 з них на заморських територіях, 21 - на материковій території, 1 - на острові Корсика. Колегіальним дорадчим органом регіону є регіональна рада, яка обирається загальним прямим голосуванням на 6 років. Регіональна рада обирає зі свого складу голову, який є главою виконавчої влади у регіоні.

До компетенції регіону належить забезпечення та підтримка діяльності вищої освіти, організація транспорту і зв'язку на своїй території, облаштування території та її економічний розвиток. Регіон здійснює узгодження своїх інтересів з державою і реалізацію спільних планів. Закони 1982 - 83 років, які сформуливали новий Адміністративний кодекс Франції, ввели три найбільш важливі нововведення, що різко підняли статус органів місцевого самоврядування:

1) було встановлено одноманітні правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави. Причому цей контроль здійснюється не на предмет доцільності, а лише на предмет законності.

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

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

Таким чином в останній чверті ХХ століття адміністративно-територіальний устрій Франції зазнав суттєвих змін, які сприяли децентралізації і розширенню автономії територіальних колективів (комун, департаментів, регіонів). Реформування місцевої влади відбувалось поступово і комплексно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації супроводжувалось ростом компетенції місцевого самоврядування і ростом фінансових ресурсів, якими володіють комуни. Досвід Франції підтверджує можливість і необхідність запровадження децентралізації влади у державі. Успішність такого реформування можлива лише за умови його поступовості і комплексності.

Цей досвід може бути прикладом для реформування місцевого самоврядування в Україні, насамперед для вирішення проблеми розподілу компетенцій між адміністративно-територіальними одиницями.

Список використаних джерел:

1. Конституция Франции. - Режим доступу:

http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/FRANCE_W.HTM

2. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / Под. общ. ред. В.С. Бакирова, Н.И. Сазонова. – Х.: ХНУ имени В.Н. Каразина, 2005. – 592 с.



Державний вищий навчальний заклад
"УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ"

State Higher Educational Institution
"UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE"