

громади / О. В.Берданова, В. М. Вакуленко, І. В. Валентюк, А. Ф. Ткачук. – 2017. – С. 121.

7. Стратегія «Європа-2020»: у центрі – людина [Електронний ресурс] // Європейський діалог (громадська організація). – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <http://dialog.lviv.ua/strategiya-yevropa-2020-u-tsentri-lyudina/>.

Шеванюк Богдан

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ФРАНЦІЇ НАПРИКІНЦІ ХХ СТОЛІТТЯ ШЛЯХОМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті проаналізовано особливості реформування публічного управління у Франції наприкінці ХХ століття шляхом децентралізації. Визначено переваги децентралізації, результати та напрямки удосконалення публічного управління.

Ключові слова: управління, модель, повноваження, реформа, децентралізація.

Реальні широкомасштабні процеси децентралізації у Франції почалися з 80-х рр. ХХ ст. Але неможливо не згадати про зачатки, а саме: створення таких адміністративно-територіальних одиниць як регіони у 1960 році з метою утворення і запровадження регіональної структури державного економічного планування; реформу державного управління 1963р., де було створено ради з регіонального економічного планування (CODER) [3, с. 35-36]. Про Французький конституційний референдум 27 квітня 1969р. (щодо регіонів та реформи сенату), який став основою для закону від 5 липня 1972р., де регіони були наділені особливим статусом, що перетворює їх на юридичні особи з віднесенням до їхньої компетенції питань економічного планування [2, с. 65].

Доцільно й буде згадати так званий «Закон Марселлена» від 16 січня 1971р. за яким мало б відбутись примусове скорочення комун за рахунок їх злиття (доречі одна з найперших спроб безуспішно відбулась ще у 1884р., що черговий раз показує прив'язаність французів до своїх комун). Проте слід зазначити, що цей закон дав початок для кооперації комун в майбутньому, що є характерною ознакою Франції. Але вищеперечислені події та закони були малоефективні [5, с. 92-93]. Такий здебільшого централізований устрій проіснував майже без змін до 1981-82 рр., коли до влади прийшли соціалісти, які розпочали ряд реформ, зокрема і децентралізаційних. Задля більшого розуміння реформ у Франції, слід

трішки детальніше показати її адміністративно-територіальний устрій в загальних рисах.

Франція є унітарною державою (це держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають ознак державності). Комуни (фр. commune) – найнижча (базова) адміністративно-територіальна одиниця Франції (за винятком таких комун, як Париж, Марсель і Ліон). У Франції налічується близько 36.6 тис. комун. Комуни можуть значно відрізнятися одна від одної за чисельністю населення. Зокрема, до комун можуть належати як багатомільйонний Париж, так і село з сотнею жителів [9, с.45]. Варто відзначити, що комуна – єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу, тобто мер в одній іпостасі поєднує головну посадову особу місцевого самоврядування та представника державної влади. З метою уникнення такого поєднання багато функцій із 1983 року були передані до місцевого самоврядування [6, с. 82].

Кантон (фр. Canton) у Франції – адміністративно-територіальна одиниця в складі округу, яка в свою чергу охоплює декілька комун (принаймні, в сільській місцевості, щодо міст, то тут навпаки – одна комуна може відповідати декільком кантонам). Кантони в першу чергу є структурною основою виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника в Генеральну раду відповідного департаменту [9, с. 45].

Округ (фр. Arrondissement) – адміністративно-територіальна одиниця, яка менша за департамент. 100 департаментів Франції включають в середньому по 3-4 округи. Столиця округу називається в загальних тенденціях – супрефектурою. Якщо ж головне місто округу є столицею департаменту, він має статус префектури. Само собою, округи діляться на кантони і комуни [9, с. 45]. Слід розрізняти округи та муніципальні округи, які є адміністративними одиницями великих міст – Париж, Марсель, Ліон (закон № 82-1169 від 31.12.1982 р.) [6, с. 84].

Департаменти (фр. départements) – основна територіально-адміністративна одиниця у Франції. Площа департаментів у континентальній Франції, як правило, складає від 4 до 8 тис. км. кв., а чисельність населення - від 100 тис. до 1 млн. чоловік. Адміністративний центр департаменту називається «префектура». На рівні департаменту паралельно працюють два органи влади: генеральна рада, як орган самоврядування, та префект, як орган державної влади [9, с. 45-46].

Регіон (фр. région) – адміністративно-територіальна одиниця верхнього рівня в Франції. Регіони включають в себе в середньому по 8 департаментів

та відносно недавно набули статусу адміністративно-територіального утворення із власними урядовими структурами (наслідки реформ з 1982 року). На цьому рівні діють як органи місцевого самоврядування (Рада регіону), так і державні органи [6, с. 145-146].

Слід відзначити, що Конституція Франції 1958 року, до початку реформ 80-х рр., досить не багато говорила про права місцевого самоврядування. Це розділ XII «Про місцеві колективи», проте в цьому розділі лише стаття 72 була присвячена місцевим колективам. У ній зазначалось наступне: «Стаття 72. 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 цієї статті, слід зазначити і статтю 34, у якій зазначалось наступне: «Закон визначає основні принципи вільного управління місцевих адміністративних одиниць; їх компетенцію і розмір податків» [11, с. 60-61].

Соціалісти, що прийшли до влади у Франції 1981р., провели широкомасштабні реформи у країні. Загалом уряд П. Моруа та Ф. Лорана за 1982-86 рр. прийняв більше двох десятків законів та більше двох сотень декретів щодо децентралізації у Франції [10, с. 481]. 28 січня 1982 року було схвалено пакет з більше десятка законопроектів (часто їх найменують законами Деффера – тодішній Міністр внутрішніх справ). Так, доцільно виділити закон від 2 березня 1982р. «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів». Відповідно до цього закону відбулася значна передача виконавчих повноважень від префекта (який представляв державу) до голів регіональних, генеральних рад (які були обрані представниками місцевих громад та відображали їх інтереси). Також було прийнято закон № 82-1169 від 31.12.1982, який ми згадували вище. За цим законом такі великі міста як Париж, Марсель, Ліон – отримали особливий статус з метою недопущення конфліктів між районами та містом. Було запроваджено подвійний контроль: першою ланкою якого є міський мер, котрий може вимагати повторного розгляду рішення прийнятого на засіданні ради району. У випадку, якщо навіть після повторного розгляду мер вважатиме рішення незаконним, то він має право звернутись до адміністративного суду з поданням про скасування рішення, а при потребі – й про зупинення даного рішення протягом 48 годин. Другою ланкою є право представника держави – префекта департаменту мати такі самі можливості щодо процедур вище як і у мера міста [6, с. 84-85].

Вартий уваги й закон від 7 січня 1983 про розподіл компетенцій між державою й комунами, департаментами та регіонами [7, с. 152]. Зокрема, він врегулював й питання фінансів, освіти, транспорту тощо. Регіони отримали власний бюджет, а департаменти і комуни замість державних дотацій – фінансові субсидії, якими вільно могли розпоряджатись їх виборні органи. Фінансовий контроль за місцевим самоврядуванням був покладений на регіональні рахункові палати, створені у 1983р. як підрозділи Національної рахункової палати [8, с. 58]. Слід згадати й закон від 6 січня 1986р. про вибори в Регіональні ради, який впроваджував та врегульовував вибори до цих рад [7, с. 152]. Того ж року й пройшли перші вибори регіональних рад шляхом загального голосування [1]. Таким чином, даний період реформ (1982-86рр.) дав потужний рух щодо децентралізації історично централізованої Франції. Було модернізовано державне та муніципальне управління, створено передумови для залучення в регіони інвестицій, посилено ініціативну здатність місцевого самоврядування завдяки скасуванню адміністративної опіки з боку держави, вирішувалось регіональне фінансування місцевого будівництва, питань освіти, транспорту тощо [10].

Наступні зміни відбулись 1992р. 6 лютого 1992р. був прийнятий закон про «територіальну адміністрацію Республіки», який уособлював в собі деконцентрацію та децентралізацію. В ньому був ряд законоположень щодо регулювання муніципального права, статус депутатів органів місцевого самоврядування, розділення повноважень, статус держслужбовців тощо. Також цей закон охоплював в себе й питання щодо місцевої демократії та міжкомунної співпраці, що стане однією з тенденцій на 90-і роки [7, с. 154].

Слід виділити закон від 4 лютого 1995р. про «освоєння та розвиток підконтрольних територій». Згідно нього об'єднані території – це територіальні одиниці, які відрізняються від підрозділів. В законі встановлюються критерії виділення місцевості в об'єднану територію, де наголошується, що якщо певна територія являє собою єдине географічне, культурне, економічне або соціальне ціле, то департаментська комісія по міжкомунній співпраці приймає рішення про те, що вона може скласти об'єднану територію. Об'єднана територія являє собою плацдарм взаємодії спільного проекту розвитку. Держава в цьому процесі виступає як координатор і політичний гарант розвитку території [7, с. 155]. Тобто підтримуючи традиційну практику співпраці комун, держава виходить за її рамки. Взаємодія між територіальними колективами в більшій мірі

направлена на спільне управління публічними службами, ніж на створення нової людської спільноти.

Також за цим законом державою розробляється загальнонаціональна схема освоєння та розвитку «фундаментальні напрямки освоєння територій, охорони навколишнього середовища та довгострокового розвитку». Ця схема передається на обговорення регіонам, департаментам та міжкомунальним організаціям. Крім того, цим законом створюється Національна рада по освоєнню та розвитку територій на чолі з прем'єр-міністром. В склад ради входять: парламентарії, представники територіальних підрозділів та їх об'єднань, відповідальних за реалізацію програм в економічній, соціальній, культурній сфері; представники громадських організацій та експерти. Рада являється консультативним органом. Напрямки в загальнонаціональній схемі такі: вища освіта та наука, культура, транспорт, телекомунікації. Ці схеми пройдуть допрацювання на рівні регіону і, створені в результаті уже регіональні схеми і плани, будуть представлені на затвердження регіональної конференції, куди входять представники регіональної ради та генеральних рад задіяних територій [4].

Слід зазначити й закон від 12 липня 1999р., так званий «закон Шевенмана» – тодішнього Міністра внутрішніх справ. Французька влада, враховуючи досвід невдалого примусового злиття комун, стала на шлях більшого розвитку їх співробітництва. Цим законом було врегульовано механізми міжкомунальної співпраці шляхом створення так званих об'єднань громад. Встановлювалося три типи таких об'єднань: міські об'єднання (з населенням понад 500тис. мешканців), об'єднання міст та передмістя (для урбанізованих територій, де загальна кількість населення мала становити не менше 50тис. мешканців) та об'єднання комун(що здебільшого створювались у сільських районах). Утворення об'єднань громад зазначених типів базувалося на добровільній основі [2, с. 197].

Така політика у 90-і роки, принесла більше трьохсот нормативно-правових актів щодо питань модернізації публічного управління. Ці зміни призвели до необхідності нової кодифікації. Таким чином, закон від 21 лютого 1996р. затверджує Кодекс територіальних спільнот. Проте це була законодавча частина. Регламентна частина Кодексу, що складається з актів уряду, затверджена декретом від 7 квітня 2000р. З цього моменту втрачає чинності Кодекс коммун, і організація всієї системи місцевого управління в Франції регулюється єдиним кодексом(фр. – Le Code général des collectivités territoriales). Кодекс включає в себе як нові положення, так і положення всіх

раніше прийнятих правових актів, які стосуються місцевого управління [1, с. 157].

Отже, бачимо, що Франція з традиційно централізованої та бюрократичної країни – у 80-90рр. ХХ ст. стала на шлях модернізації публічного управління шляхом широкомасштабних реформ децентралізації. Це призвело до позитивних змін як у місцевому управлінні, так і для держави взагалом. Місцеве самоврядування отримало більше самостійності та можливостей у вирішенні своїх локальних проблем, а державний апарат скоротився бюрократично, що само собою значно зменшило витрати на його утримання. Особливостями місцевого управління у Франції стали – міжкомунна співпраця, як певний компроміс щодо традиційної прив'язаності французів до своїх комун, та – утворення нового Кодексу територіальних спільнот, який повністю регулює місцеве управління законодавчо.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Богатырева О. Н. Европейские модели регионализма. Учебное пособие. Екатеринбург. Изд. Уральского университета, 2018. – 175 с.
2. Болотина Е. Муниципальное управление: теория и практика французской государственности: дисс.... д. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право»/ Е. Болотина; Санкт-Петербургский университет МВД России. – Санкт-Петербург, 2006. – 336 с.
3. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
4. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. – 200 с.
5. Доменак Ж. Территориальные коллективы Франции: [учебное пособие] /Ж. Доменак - Нижний Новгород: Пресс Юниверситер де Гренобль; Изд-во Нижегородского ун-та, 1999. – 162 с.
6. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід. Навчальний посібник. Видання друге, доповнене і перероблене. – К: Дакор, 2004. – 560 с.

7. Лойт Х. Х., Болотина Е. В., Тищенко А. Г. Правовые основы муниципального права в современной Франции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России №2(26), 2005. – С. 152-157

8. Маринів А.В. Державний контроль у системі місцевого самоврядування Французької республіки в сучасних умовах політико-правового розвитку // Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія ПРАВО. 2017. – Випуск 42. – С. 57-60.

9. Пухтинський М. О, Ворона П. В, Власенко О. В та ін./ Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / За заг.ред. П.В.Ворони. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. – 280 с.

10. Семєко Г. В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2017. Том 9. – № 3. – С. 476-494.

11. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Посібник. К.: Заповіт, 1997. – 188 с.

Шапарєва Надія

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Стаття присвячена дослідженням напрямів реформування системи місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано ключові моделі децентралізації зарубіжних країн, серед яких деталізовано англосаксонську, континентальну та змішану. Акцентовано увагу на успішності європейської практики децентралізації, що підтверджено існуванням тісного взаємозв'язку між проведеною реформою та економічним зростанням і наявними високими показниками якості життя членів територіальних громад.

Особлива увага приділяється реформі децентралізації Польщі, оскільки доведено, що в плані досвіду розширення повноважень адміністративних одиниць, нашій країні найближчою є практика саме цієї країни.

Визначено спільні та відмінні риси умов у яких відбувається реформа місцевого самоврядування Польщі й України та внесено пропозиції імплементації найбільш перспективних напрямів використання окремих елементів польського досвіду у вітчизняну практику. Пропозиції стосуються освіти, фінансового забезпечення бюджетів громад, організаційно-управлінської координації реформи.