

МАРИНІВ А. В.,
аспірант кафедри державного
будівництва
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 352 (44)

ЕВОЛЮЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ П'ЯТОЇ РЕСПУБЛІКИ У ФРАНЦІЇ: РЕФОРМИ 1960–70-Х РОКІВ

У перші десятиліття П'ятої республіки у Франції реформування публічної влади шляхом розширення децентралізації та збільшення повноважень місцевого самоврядування здійснювалося вкрай обережно. Таке реформування було пов'язано з регіональним рівнем, проте регіон так і не став повноцінним територіальним колективом. Це питання було вирішено лише у 80-ті рр. ХХ ст. У 60–70-ті рр. ХХ ст. був закладений фундамент децентралізації, саме тоді вперше відбулося усвідомлення необхідності зазначеного курсу і зроблено перші кроки цим шляхом.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, Франція, регіон, префект, де Голль.

В первые десятилетия Пятой республики во Франции реформирование публичной власти путем расширения децентрализации и расширение полномочий местного самоуправления осуществлялось крайне осторожно. Такое реформирование связано с региональным уровнем, однако регион так и не стал полноценным территориальным коллективом. Этот вопрос был решен только в 80-е гг. ХХ в. В 60–70-е гг. ХХ в. был заложен фундамент децентрализации, именно тогда впервые произошло осознание необходимости такого курса и сделаны первые шаги на этом пути.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, Франция, регион, префект, де Голль.

In the first decades of the V republic in France, the reform of public power by expanding decentralization and increasing the powers of local self-government was carried out with extreme caution. This reform was related to the regional level, but the region has not become a full-fledged territorial team. This question was solved only in the 80's of the twentieth century. In the 60's and 70's of the twentieth century. the foundations of decentralization were laid, it was then that for the first time there was an awareness of the need for this course and the first steps taken in this direction.

Key words: decentralization, local government, France, region, prefect, de Gaulle.

Вступ. Ухвалення Конституції 1958 р. знаменувало народження П'ятої республіки. Основи правового регулювання статусу місцевих органів влади закладені в ст. 72 Конституції 4 жовтня 1958 р. у р. 12 «Про територіальні колективи». Згідно зі ст. 72, комуни, департаменти і заморські території оголошуються «територіальними колективами (collectivites territoriales) Республіки» [1, с. 61].



У ст. 34 Конституції Франції від 4 жовтня 1958 р. говорилося про можливість обрання місцевих асамблей, вільне управління територіальними колективами, визнавалося їхнє право на повноваження і власні ресурси. У ній підтверджувався колишній територіальний поділ на комуни, департаменти і заморські території. «Будь-яке інше територіальне утворення створюється законодавчим шляхом», – зазначалося в ст. 72. У Конституції визнавалося, що ці колективи вільно самоуправляються своїми обраними радами в умовах, визначених законодавчо. Конституція передбачала, що законодавчий режим і адміністративна організація заморських департаментів можуть відображати особливості їхнього економічного становища. Заморські території мають свою особливу організацію з урахуванням їхніх власних інтересів. Статути заморських територій встановлюються органічними законами, що визначають, зокрема, компетенцію власних інститутів цих територій, і змінюються органічними законами після консультації із зацікавленим територіальним представницьким органом [2, с. 115].

У ст. 72 також зазначено про наявність у департаментах «представника уряду, що відповідає за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів». Тим самим посада префекта, як би не змінювалася її назва, має конституційні гарантії: текст статті закріплює одну з найхарактерніших особливостей французької системи. Отже, про жодну децентралізацію не йшлося, навпаки, як зазначається в літературі, зі створенням у Франції П'ятої республіки 1958 р. ситуація спочатку змінилася в бік подальшої централізації [2, с. 114].

Водночас подальша історія П'ятої республіки у Франції – це історія децентралізації та розширення прав місцевого самоврядування. Особливо актуальним це питання стає для України, яка тільки починає цей шлях, оскільки жодних змін так і не було внесено до Конституції України щодо зазначеного, незважаючи на наявність відповідних спроб, а також децентралізаторських змін у звичайному законодавстві. Саме тому французький досвід перших десятиліть П'ятої республіки цікавий для України, оскільки саме французьку модель місцевого самоврядування намагаються взяти за взірць.

Постановка завдання. Окремі аспекти зазначеної проблематики знайшли своє відображення в працях таких вітчизняних і закордонних учених, як: М. Арзаканян, О. Болотіна, М. Єгорова, Ж. Доменак, М. Крутоголов та інших. Метою статті є з'ясування еволюції місцевого самоврядування П'ятої республіки у Франції 1960–1970-х рр. Завданнями статті є: розкриття природи регіону в концепції реформування публічної влади у Франції 1960–1970-х рр.; з'ясування причини невдачі реформи 1969 р., ініційованої президентом Ш. де Голлем; встановлення ролі префектів, зміни їхнього статусу і повноважень у контексті децентралізаторських перетворень.

Результати дослідження. У Франції реформування місцевого самоврядування в бік розширення його прав спочатку було пов'язано з такою одиницею, як регіон. У 1959–1960-х рр. ухвалюються нормативні акти, що затверджують нові територіальні одиниці – округи «регіональної дії». Такий поділ був більш зручним для здійснення планування, розміщення продуктивних сил і освоєння територій, хоча історичні межі такий поділ цілком ігнорував. Керівництво двадцяти двома територіальними утвореннями було доручено префектам-координаторам і міждепартаментським конференціям [3, с. 22].

Декрет від 2 червня 1960 р. вніс деякі зміни в межі регіонів. Території регіонів перестали бути просто місцем дії економічних програм, а стали впливати на географічну структуру державних установ. Із середини 1960-х рр. у Франції регіональна реформа набула не тільки адміністративного, а й політичного значення [2, с. 116].

Декретами від 14 березня 1964 р. були засновані адміністративні регіони на базі «програми» (постійна керівна структура, призначена для проведення в життя програм по освоєнню території та економічного розвитку), в яких була створена своя адміністрація, очолювана префектом регіону, якому сприяє регіональна комісія, що включає чиновників з особливих доручень різних міністерств. Префект є головою регіональної адміністративної конференції – консультативного органу, що складається із префектів департаментів регіону, головного скарбника і генерального інспектора по національній економіці [1, с. 62].



Основним обов'язком префекта була координація адміністративної діяльності підвідомчої території. Також префект, будучи безпосереднім представником уряду і кожного з міністерств, організував і координував роботу департаментських служб державних цивільних відомств. Префект регіону, який був водночас префектом головного департаменту регіону, відповідав за організацію та координацію заходів із розміщення продуктивних сил, освоєння територій і економічного розвитку [2, с. 116].

Цим же декретом були створені комісії з економічного розвитку регіонів (CODER), які призначалися для проведення в життя програм з освоєння території та економічного розвитку [2, с. 116]. Це був консультативний орган, куди входили представники органів місцевого управління, представники громадськості, профспілок, експерти. Отже, незважаючи на перетворення у відносинах між державою і місцевими органами, традиційна модель державного устрою зберігалася в попередньому вигляді [3, с. 22]. Регіональні органи залишалися виключно консультативними структурами при представниках уряду – префектах одного або декількох департаментів [4, с. 303]. Ціллю влади була тоді не стільки децентралізація, скільки «деконцентрація», тобто передача міністерствами і відомствами їх філіалам на місцях (діяльність яких координували префекти) повноважень для вирішення більш широкого кола питань без санкції центру [4, с. 303]. Самі комісії CODER були скасовані 1972 р., одночасно зі створенням регіонального публічно-правового інституту (*l'établissement public régional*) [1, с. 62].

Згодом генерал Ш. де Голль, звернувши свої зусилля на внутрішні справи країни, у внутрішній політиці вирішив втілити ідею «асоціації праці і капіталу», першим кроком до такої «асоціації» мала стати реформа сенату і нове районування країни. Перша передбачала позбавлення верхньої палати парламенту законодавчих функцій. Друга – певне розширення місцевого самоврядування. Ш. де Голль вирішив об'єднати ці дві проблеми в один законопроект і винести його на розсуд французів – загальний референдум [5, с. 222].

Ш. де Голль виступив із проектом розширення прав регіонів, який вписувався в амбіційний проект об'єднання сенату з економічною соціальною радою. «Багатівікові централізаторські зусилля, які довгий час були необхідні нашій країні, щоб здійснити і зберегти нашу єдність, не стоять більше на порядку денному. Навпаки, пружиною її економічної могутності в майбутньому є діяльність в регіональних рамках», – заявив він на Ліонському ярмарку восени 1968 р. [4, с. 302].

У тексті проекту 1969 р. регіон постає як плацдарм для втілення в життя нових політичних ідей, оскільки він наділяється статусом територіальної одиниці з особливою компетенцією. Нова одиниця мала б оригінальну організацію. У регіональній раді повинні були уживатися два типи представництва: радники, які обираються населенням, і радники, які призначаються управліннями по економіці, соціальній сфері та культурі. Однак самостійність регіону обмежувалася тим фактом, що виконавча влада залишалася б у руках префекта регіону і були б відсутні відповідні адміністративні служби. Така компетенція завдає удару по інтересам політичних партій і органів місцевого самоврядування, які здебільшого не сприймають реформу [3, с. 23].

Проект був явно невдалим. У ньому об'єднувалися дві погано поєднувані речі. Проста людина взагалі могла не зрозуміти, що все це означає і як може вплинути на покращення її життя. Багато міністрів і соратників говорили президенту, що краще відмовитися від такої дивної затії. Проте він і слухати нікого не хотів. Законопроект за наполяганням генерала винесли на референдум, призначений на 27 квітня 1969 р. Ш. де Голль оголосив, коли французи його не підтримають, то він піде у відставку. Дехто одразу назвав таку заяву президента політичним самогубством.

Голосувати проти законопроекту закликали лідери лівої опозиції та колишній міністр Валері Жискара д'Естен, голова групи незалежних республіканців. 27 квітня 1969 р. 52,41% від тих, хто взяли участь у референдумі, дали негативну відповідь [5, с. 222]. Наступного дня Ш. де Голль пішов назавжди з Єлисейського палацу.

Справді, виборцям лише формально пропонувалося на референдумі вирішити питання про створення регіонів і реформу сенату. Насправді йшлося про плебісцит – залишатися



при владі або йти у відставку президенту Республіки. І рішення про відставку, ухвалене Ш. де Голлем, не залишає щодо зазначеного жодних сумнівів [6, с. 68]. Взагалі, постійно велася гра навколо особистості глави держави і шантаж виборців його можливою відставкою. Референдум-плебісцит проводився винятково за особистою ініціативою президента Республіки, і виборчий корпус відповідав як на конкретне питання, так і на питання про довіру главі держави. Це останнє значення референдуму президент Ш. де Голль постійно підкреслював. Персоналізація референдуму і його плебісцитарний характер досягли апогею під час його перебування при владі [6, с. 70–71].

Провал цього проекту на референдумі 27 квітня 1969 р., що викликав відставку президента, показав, що психологічні умови для розриву Франції з її багатовіковою централізаторською традицією ще не визріли. Більшість самих голістів побоювалися, що розширення прав регіонів підірве єдність Франції. До того ж солісти, що монополізували владу в центрі, не були зацікавлені в її ослабленні на місцях, де вони були менш впливовими серед традиційних «нотаблей», ніж парламентські партії Четвертої республіки: кадровим резервом голістського руху були, передусім, чиновники, що від самого початку були ворожі до децентралізації. Зі свого боку, ліва опозиція також не довіряла консервативним місцевим «нотаблям» і сподівалася на проведення серйозних реформ тільки після відвоювання нею центральної влади [4, с. 303].

У зв'язку із цим розробникам регіональної реформи 1972 р. припало проявити велику обережність і зговірливість. Реформа, запропонована президентом Ж. Помпіду, стала компромісним варіантом, де регіон мислився створеним «як об'єднання департаментів, а не як орган опіки, з метою забезпечення управління найбільш великими господарськими об'єктами і службами та службами колективного значення». Така концепція відповідала інтересам різних політичних сил, які виступають за збереження традиційних форм представництва. Водночас колишній адміністративно-територіальний поділ залишався без змін. Регіон кваліфікується як територіальний публічно-правовий інститут. Управління регіоном здійснювали три органи:

- регіональна рада, утворена з виборних представників регіону, який є представницьким органом;
- соціально-економічна рада, консультативний орган, який є виразником соціальних, економічних і професійних інтересів;
- префект регіону, орган виконавчої влади.

Повноваження регіону стосуються здебільшого економічної сфери. Вони зводяться до проведення досліджень, складання проектів і участі в фінансуванні. Водночас регіон не наділявся статусом управлінської одиниці [3, с. 23–24].

У результаті, закон № 72–619 від 5 липня 1972 р. наділив регіони особливим статусом, що перетворює їх на юридичні особи з віднесенням до їхньої компетенції питань економічного планування [1, с. 65].

Отже, президент Жорж Помпіду використовував законодавчий шлях для того, щоб створити публічні територіальні утворення зі строго обмеженою компетенцією в економічній сфері [2, с. 117].

Крім регіональної реформи, необхідним елементом модернізації французької держави в досліджуваній період стала також реформа департаменту, оскільки він залишався головною ланкою системи муніципального управління Франції.

Департамент опинився в оригінальному становищі. З одного боку, він управляється місцевими виборними органами, а з іншого – префектом, який наділений виконавчою владою і є представником держави на території департаменту. Подвійне підпорядкування департаменту – одна з найбільш характерних рис французької системи територіальної адміністрації, широко вивчена соціологами, які, зокрема, дійшли висновку, що «у центрі системи формуються відносини, з одного боку, між префектом і депутатами органів місцевого самоврядування, та, з іншого боку, між префектом і начальниками периферійних державних органів» [3, с. 24]. Відомство префекта є ядром одночасно і деконцентрованої, і децентралізованої системи адміністрації. Реформа 1964 р. саме враховувала специфіку моделі організації департаменту.



Першочерговим завданням реорганізації державних служб була раціоналізація представництва державної адміністрації. За часів Четвертої республіки безладно збільшувалась кількість периферійних державних служб, що призвело до необхідності провести їх уніфікацію як на рівні регіону, так і на рівні департаменту. Галузеві служби на рівні департаменту були реорганізовані в управління.

Декрет від 14 березня 1964 р. (про префекта департаментів) був спрямований на посилення єдності галузевих периферійних служб, що дозволило б усунути традиційні для державних служб відносини по вертикалі.

Повноваження префекта переглянуті так, щоб він став єдиним представником уряду й утвердився у своїй ролі координатора діяльності периферійних служб. У тексті декрету уточнюється, що префект є «представником держави, уряду і кожного з міністерств на території департаменту». Нижче зазначено: «Під керівництвом компетентних міністерств префект організовує і координує діяльність департаментських служб і державних установ цивільної адміністрації, а також забезпечує загальне керівництво співробітниками перелічених вище служб». Нарешті, «тільки префекту можуть делегувати свої повноваження міністри». Дія декрету не поширюється на управління освітою, податкову інспекцію та інспекцію праці.

Посилення ролі префекта зустріло опір у керівників галузевих периферійних служб, переконаних, що специфіка покладених на них обов'язків вимагає збереження незалежності від префекта. Неприйняття влади префекта виразилося, зокрема, у тому, що ці керівники почали встановлювати безпосередні відносини як зі своїми міністерствами, так і з депутатами місцевих органів самоврядування [3, с. 25].

Здійснювалися й інші спроби реформування місцевого самоврядування. Насамперед йдеться про спроби зменшення кількості комун шляхом їх об'єднання, за чисельністю яких Франція дотепер посідає перше місце в Європі. 16 січня 1971 р. затверджується Закон Марселлена, за яким процедура скорочення кількості комун має примусовий характер. Аналогічна реформа мала успіх у Німеччині, Бельгії, Великобританії та Швейцарії. Перша спроба проведення у Франції об'єднання комун була здійснена ще 1884 р., проте безуспішно. На Закон Марселлена чекала така ж доля – його ухвалення викликало численні протести, у результаті чого 1983 р. найбільш суттєві його положення були скасовані [3, с. 92–93].

Висновки. Отже, можна зробити висновок про те, що в перші десятиліття П'ятої республіки у Франції реформування публічної влади шляхом розширення децентралізації та збільшення повноважень місцевого самоврядування здійснювалося вкрай обережно. Таке реформування було пов'язано з регіональним рівнем, проте регіон так і не став повноцінним територіальним колективом. Це питання було вирішено трохи пізніше – у 80-ті рр. ХХ ст. Проте в 60–70-ті рр. був закладений відповідний фундамент децентралізації, саме тоді вперше відбулося усвідомлення необхідності такого курсу і зроблені перші кроки цим шляхом.

Список використаних джерел:

1. 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.
2. Егорова М. Конституционно-правовой статус территориальных коллективов во Франции : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / М. Егорова ; Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина. – Москва, 2012. – 240 с.
3. Домена Ж. Территориальные коллективы Франции : [учебное пособие] / Ж. Домена. – Нижний Новгород : Пресс Университет де Гренобль ; Изд-во Нижегородского ун-та, 1999. – 162 с.
4. Франция. В поисках новых путей / отв. ред. Ю. Рубинский. – М. : Весь мир, 2007. – 624 с.
5. Арзаканян М. Де Голль / М. Арзаканян. – М. : Молодая гвардия, 2007. – 268 с.
6. Крутоголов М. Президент Французской республики : правовое положение / М. Крутоголов. – М. : Наука, 1980. – 336 с.

