

Розбудова територіального устрою Франції: теоретичні та практичні аспекти

Development of territorial division of France: theoretical and practical aspects

Ален Панов

Ключові слова:

адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, державне управління.

Key words:

administrative divisions, local government, public administration.

Франція – велична держава, яка є законодавцем моди у багатьох сферах суспільного життя: від філософії, юриспруденції, політології до етикету, одягу та кухні. Державні інститути в цьому аспекті теж не є винятком.

Загальновідомо, що територіальний устрій разом з організацією влади на місцях є одним з основоположних стовпів державного механізму. Уміння знайти оптимальну модель, яка б забезпечувала ефективний розподіл відповідальності/ресурсів/повноважень між державою (центром) та її територіальними складовими (регіонами, субрегіонами, громадами), є одним із ключів до побудови успішної країни.

Франція подарувала світу багато власних напрацювань у державотворенні, без яких сьогодні важко уявити сучасну країну зразка західної демократії. Ідеї Монтеस्क'є, Декларація прав людини і громадянина, кодекси Наполеона – далеко неповний перелік її надбань. Система територіального устрою – взагалі класика жанру для унітарних держав, яка отримала назву «французька модель».

Французи доволі консервативні. Вони не дуже часто змінюють свої звички. Але якщо щось варте того, щоб стати звичкою, воно залишається надовго. Такі тези цілком точно можна застосувати, даючи характеристику територіальній організації, яка пройшла довгу еволюцію.

1. Територіальна організація влади – від Франкської імперії до Великої революції. У Франкській імперії було введено поділ на графства, які з часом об'єднувалися в більші за розміром територіальні одиниці – герцогства та марки. На чолі цих одиниць стояли королівські чиновники, які зосереджували в руках усю повноту влади. Місцеве самоврядування мало прояв лише на рівні громади. Багато в чому ця система запозичувала досвід Римської імперії, на уламках якої франки створили свою країну.

Після утворення Французького королівства стара франкська система, в принципі, була збережена. Однак прийшов етап феодалізації та роздробленості країни. Для територіальної організації держави це означало, що виконання функції держави на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях делегувалося феодалам. Залишки самоврядування також зберігалися на рівні громад.

Період збирання земель, укрупнення королівського домену, станово-представницької монархії централізував управлінську модель територіального устрою, підсиливши владу короля та його представників на місцях. Разом із тим у цей же час започатковується регіональне самоврядування, яке дістало прояв у формуванні провінційних штатів. Окрім, власне, інституалізації самоврядування, спостерігається формування чітко визначених регіональних компонентів – провінцій, які наділені власною історико-ментальною ідентичністю, правовою системою та фінансовою автономією.

Період абсолютизму посилив загальну тенденцію централізму. Передусім вона підкріплювалася розгалуженням королівської адміністрації на місцях, введенням позиції інтендантів, скасуванням спадкування посади королівського губернатора провінції, поступовою концентрацією влади у центральному фінансовому органі, незалежно від його назви. Керівництво державою через фіскальну службу було суто французькою новелою. «Генерал-контролер у Франції – це провидіння держави», – зауважував з цього приводу Калон, який займав цей пост у 1783–1787 роках¹.

¹ Генеральный контролёр финансов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki/Генеральный_контролёр_финансов.

Варто в цьому аспекті згадати про намагання кількох королів, від Франциска Першого до Людовіка Чотирнадцятого, обмежувати значення провінцій як важливого компонента державотворення. Зокрема, мова йде про утворення генералітетів, які мали стати своєрідним заміном провінцій. У деяких випадках вони повторювали кордони провінцій, у деяких – об'єднували по кілька провінцій, подекуди – мали на меті ослабити занадто потужні території. Як приклад – поділ у 1542 році Лангедоку на Верхній та Нижній, зменшення ролі Тулузи як потужного центру шляхом розвитку конкурентного Монпельє². Регіональне самоврядування було «демонтоване» через зведення нанівець ролі провінційних штатів. Ознаки самоврядування практикувалися лише на рівні громад. Утім, роль регіональної ідентичності в системі французької держави залишалася надзвичайно потужною.

Остаточну перемогу над «регіоналізмом» вдалося одержати лише Великій Французькій Революції. Починаючи з 1789 року територіальний устрій був докорінно змінений шляхом повної ліквідації провінцій та поділом країни на департаменти. Цей інститут був покликаний досягти двох цілей:

- 1) стерти будь-яку регіональну ідентичність як запоруку виникнення відцентрових течій;
- 2) поділити країну на майже однакові за кількістю населення територіальні об'єкти державного управління

У кожному департаменті діяв префект, який був наділений урядовими повноваженнями від центру.

За основу було взято географічний принцип, при цьому не бралися до уваги кордони провінцій. Так, на території деяких із них утворювалося по кілька департаментів. Деякі департаменти охоплювали частини територій кількох суміжних провінцій (інколи один департамент майже збігався з межами провінцій). Було утворено 83 департаменти замість 39 провінцій. Оскільки така модель мала забезпечити єдність країни, про підсилення ролі самоврядування мови не велося. Воно залишалося лише на місцевому рівні, та й те в режимі делегованих від держави повноважень.

2. Сучасна модель територіального устрою. Така ситуація тривала до 1982 року – часу, коли в країні були проведені реформи територіальної організації, що здебільшого полягали в такому:

- 1) введення в департаментах генеральних рад як органу місцевого самоврядування;
- 2) двоїста роль префекта – як представника держави, так і голови органу місцевого самоврядування;
- 3) утворення регіонів, до складу яких входили кілька департаментів. Основна мета – координація урядових органів і місцевого самоврядування з метою сталого розвитку великих територіальних одиниць, що володіють спільними економічними, географічними, ментальними рисами.

На цей момент у континентальній Франції було утворено 22 регіони, які мали у своєму складі 96 департаментів.

Сучасна модель територіального устрою виглядає таким чином: країна поділяється на 27 регіонів, які в свою чергу діляться на 101 департамент. 22 регіони та 96 департаментів знаходяться в континентальній Франції. Кожен з регіонів у своєму складі має від двох до восьми департаментів. Решта п'ять регіонів є унітарними, тобто в них входить лише по одному департаменту, при цьому їхні кордони тотожні. Це стосується територій в Африці, Південній Америці, Океанії, які залишились Франції з часів колоніального минулого. Низовою ланкою територіального устрою Франції є комуни, які належать до складу департаментів³.

Окремо слід зауважити про наявність проміжних рівнів територіального устрою, якими є округи, кантони та міжкомунальні об'єднання. Ці ланки не можна вважати повноцінними елементами системи адміністративно-територіального устрою, оскільки кожна з них виконує лише окрему специфічну місію – наближення державних послуг до населення (округ), організація виборчого процесу (кантон), синдикатів із вирішення проблематики кількох комун (міжкомунальні об'єднання).

3. Французькі регіони. Інститут префектури. Регіон – територіальна одиниця, яка водночас поєднує в собі властивості децентралізованого державного управління та самоврядування. Регіони утворюються виходячи з географічного, історичного, економічного принципів, а інколи – з політичної доцільності. Історія розвитку регіонів сягає кінця 19-го століття. Саме в цей час почали виникати ідеї щодо необхідності по-

² Pays ou circonscriptions. Les collectivités territoriales de la France du Sud-Ouest sous l'Ancien Régime. – Publications de la Sorbonne, Paris, 2000. – P. 27.

³ Collectivité territoriale [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/collectivite-territoriale.htm>.

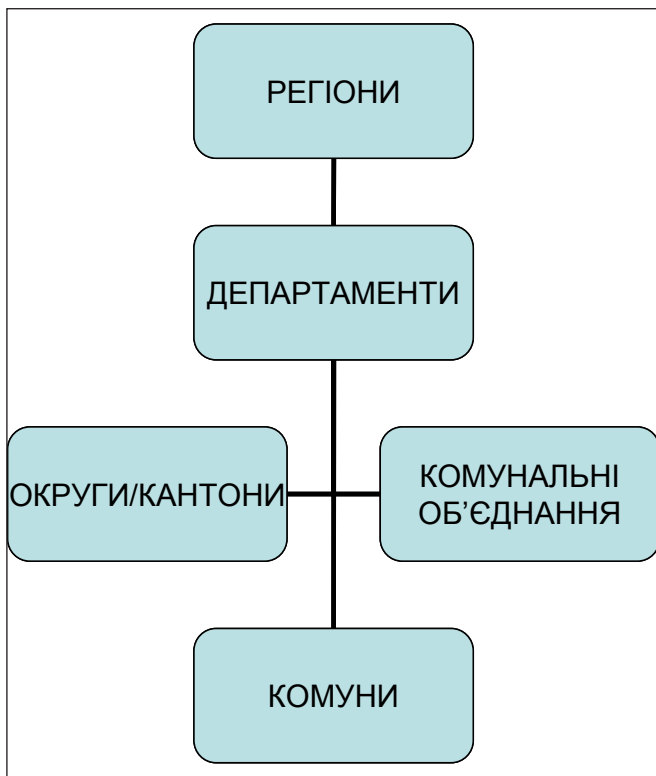


Рис. 1. Система територіального поділу

вернення до вікових традицій у системі територіальної організації Франції, виразником яких були старі дореволюційні провінції. Звичайно, мова не йшла про їх відновлення в старих кордонах, однак місцеві еліти все голосніше відстоювали необхідність враховувати регіональний компонент у побудові держави. З часом їхні голоси ставали голоснішими, а лобістські настрої – більш наполегливими. Не помічати цих тенденцій у суспільстві означало провокування суспільно-політичної кризи. Звичайно, такого варіанту розвитку подій відповідальна влада допустити не повинна.

Процес відновлення територіальної одиниці першого (найвищого) рівня не був швидким. Він тривав протягом всього 20-го століття та завершився наданням регіонам у 1982 році повноцінного статусу територіальної ланки. Слід зауважити, що до цього моменту існувало кілька спроб реанімувати колишню провінційну модель у тій або іншій формі, найбільш яскравими прикладами яких є ідеї Містрала кінця 1800-х років, регіони Клементаля 1919 р. та уряд Віші, регіони розвитку територій 1956 року.

На початковому етапі всі спроби стосувалися в основному сфери економіки, статистики, збалансованого розвитку територій, інструментом якої мав бути регіон. З часом регіони еволюціонували в бік адміністративно-територіальної одиниці.

У регіоні діє представник президента та французького уряду – префект, який очолює утворену при ньому префектуру. Слід зауважити, що префект регіону виконує подвійну роль – він одночасно є також префектом департаменту (територіальної одиниці другого рівня), у якому перебуває столиця регіону. Таким чином, префект регіону виконує функції префекту столичного департаменту в звичному режимі, а також наділений наглядовими та координаційними функціями щодо префектів решти департаментів. Наприклад, префект департаменту Верхній Вьєнн, одночасно виконує функції префекта регіону Лімузен, оскільки саме там розташована столиця Лімож.

Така модель є французьким ноу-хау, який використовується і в інших країнах, зокрема в Італії. Тим не менш історія такого управлінського рішення криється набагато глибше. Так, ідентичне вирішення знаходимо в територіальному управлінні Католицькою церквою, коли митрополитом церковної провінції є архієпископ столичного міста, який одночасно є керівником своєї дієцезії (епархії) і має кілька наглядових функцій щодо суффраганних (підпорядкованих) дієцезій. А католики запозичили цей принцип від Римської імперії. Також він частково застосовувався у Франкській імперії та Франції «старого порядку», тобто до Революції.

Префектом є професійний державний службовець, що має необхідний вишкіл, стаж роботи за фахом і належить до вищих категорій посадових осіб⁴. Оскільки його місцією є представництво держави на відповідній території, призначення, як правило, відбувається з-поміж осіб, які не є постійними жителями саме цієї території. Так само застосовується принцип ротації: префекти призначаються на 3 роки з можливістю продовження мандату на 2 роки. Після цього відбувається перепризначення до центральних органів виконавчої влади (Міністерства внутрішніх справ, Офісу Прем'єр-міністра, Канцелярії Президента) або до іншого регіону.

Основними функціями префекта є представництво президента та уряду в цілому (а в їх особі французької республіки) на території відповідного регіону, координація діяльності префектів підлеглих депар-

⁴ Préfectures. Organisation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Prefectures/Organisation>.

таментів. В якості префекту столичного департаменту вони так само забезпечують функцію державного представництва, координують діяльність державних органів, що здійснюють свою діяльність у межах департаментів, організовують заходи з національної безпеки, підтримання правопорядку та цивільного захисту населення.

Окремо слід зауважити про роль префектів, котрі очолюють регіони, столиці яких виконують функції центрів зон безпеки та оборони. Такі префекти водночас є керівниками таких зон і, таким чином, виконують три ролі – префекта зони безпеки і оборони, відповідного регіону та департаменту. Таких зон у Франції налічується сім: Центр (Париж), Схід (Мец), Південний Схід (Ліон), Південь (Марсель), Південний Захід (Бордо), Захід (Ренн), Північ (Лілль). Самі зони не є ланкою адміністративно-територіального устрою, однак є функціональними об'єднаннями регіонів на випадок виникнення загрози безпеки та природних катастроф. Саме в ці моменти роль префекта зони підвищується до рівня надрегіонального координатора операції.

Особливим статусом користуються префекти поліції Парижу та поліції департаменту Буш-дю-Рон (Марсель). Ці посадові особи виконують функції керівників підрозділів поліції на відповідній території та співпрацюють із цивільними префектами відповідних територіальних одиниць. Префект поліції Парижу водночас є префектом зони безпеки й оборони Центру.

Самоврядування регіону представлено Регіональною радою, яка складається з обраних населенням депутатів. Вибори відбуваються за пропорційною системою таким чином: партії висувають списки кандидатів, за які голосують виборці. До розподілу підлягає $\frac{3}{4}$ депутатських мандатів, $\frac{1}{4}$ залишається як бонус для тієї партії, яка посіла перше місце. Голосування відбувається в один тур у разі, якщо партія набрала абсолютну більшість (50%+1). Якщо такого переможця немає, проводиться другий тур з-поміж тих, хто набрав 10 і більше відсотків голосів. Цікавою особливістю є застосування принципу гендерної рівності, який полягає в обов'язку створювати список таким чином, щоби в ньому була рівна кількість чоловіків та жінок. Мандат депутата ради діє 6 років.

Очолює Регіональну раду голова, який обирається з-поміж депутатів. Ним стає, як правило, лідер партійного осередку партії, яка набрала найбільше голосів під час чергових виборів. Голова Регіональної ради є водночас керівником органу виконавчої влади, який формується навколо нього. Голова Ради та депутати виконують свою роботу на оплачуваній основі (щомісячна заробітна плата складає 5 441 євро для голови та від 1 500 до 2 626 євро для депутатів залежно від кількості населення регіону).

Компетенція Ради охоплює питання економічного планування та розвитку регіону, розподілу структурних фондів ЄС, будівництва шкіл і керівництва їхнім технічним персоналом, професійно-технічної освіти, затвердження регіонального плану викидів і якості повітря, утворення та керівництва регіональними природними парками, утримання об'єктів транспортної інфраструктури, портів, аеропортів тощо, організації регіональних залізничних пасажирських перевезень⁵.

З розвитком новітніх технологій і наукових сфер, які можуть стосуватися динаміки розвитку регіону, компетенція цієї ланки неухильно зростає.

4. Французькі департаменти. Департамент є другою ланкою адміністративно-територіального устрою, який одночасно наділений властивостями децентралізованої державної влади та самоврядування. Під час утворення регіонів, визначення їхньої компетенції, відповідальності та ресурсів саме департамент був прототипом. Важливо підкреслити, що починаючи з 1789 року й до теперішнього часу саме департамент залишається базовим елементом територіального устрою, який утворюється на фундаменті комун і має надбудовою регіон. На сьогодні у Франції налічується 101 департамент, 5 із яких перебувають поза межами Європи та функціонально об'єднані з однойменними регіонами.

Система державної влади в департаменті будується аналогічним із регіонами чином. Точніше, слід говорити про те, що інститут префектури виник саме в департаменті, а пізніше був трансльований на регіональний рівень.

Не слід вважати повноцінною ланкою територіального устрою округ, який є територіальною юрисдикцією діяльності відділення префектури департаменту на чолі із супрефектом. Ця інституція покликана наблизити надання адміністративних послуг до місця проживання населення. Вона, по суті, є допоміжним

⁵ La région [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/region>.

органом префектури, функції якої впливають із повноважень, наданих їй департаментським префектом. З цієї ж позиції невірним буде вважати ланкою територіального устрою кантони, які об'єднують кілька комун або утворюються в частині комуни та являють собою виборчі округи на виборах всіх рівнів.

Самоврядування департаменту представлене Генеральною радою, яка обирається населенням строком на шість років за допомогою мажоритарної системи. Голосування проводиться в один тур, якщо один із кандидатів набрав абсолютну більшість голосів. У разі відсутності такого результату призначається другий тур серед лідерів перегонів. З 2015 року система зазнає змін: від кожного кантону буде обиратися по два депутати, при цьому вибори будуть проводитися кожні три роки по одному з кандидатів. Оскільки часовий мандат складатиме й надалі шість років, це дасть можливість оновлювати половину складу Генеральної ради раз на три роки. Після виборів у Раді формуються партійні клуби, оскільки саме партії мають найбільше шансів перемогти в мажоритарних округах, підтримавши своїх кандидатів.

Очолює Генеральну раду її голова, який обирається серед депутатів. Як правило, цю посаду обіймає лідер осередку партії, кандидати від якої перемогли в більшості виборчих округів департаменту. Голова Ради водночас є і керівником виконавчого органу, який працює на постійній основі, отримуючи заробітну платню в розмірі 5 441 євро на місяць. Постійна комісія, яка є виконавчим органом, утворюється у складі Голови ради, заступників голови та членів постійної комісії. Депутати поділяються на дві категорії: ті, які працюють у постійній комісії ради, і ті, які суміщають мандат з іншим місцем роботи. Заробітна платня депутата становить від 1 501 євро до 3 725,44 євро залежно від місця постійної роботи та числа населення департаменту.

Компетенція Генеральної ради передбачає соціальну допомогу, опіку над недієздатними, охорону прав дітей та материнства, профілактику та промоцію здорового способу життя, утримання доріг місцевого значення, організацію транспортного забезпечення школярів, підтримку функціонування коледжів і початкових шкіл, бібліотечну справу, архіви, охорону пам'яток історії, місцевий розвиток і сприяння в діяльності неурядових асоціацій, туризм, сприяння протипожежній безпеці. Починаючи з 2004 року коло було розширене утриманням доріг національного значення в межах департаменту, додатковими соціальними функціями, керівництвом технічним персоналом шкіл. Сьогодні триває дискусія стосовно необхідності перерозподілу компетенції поміж регіонами та департаментами. Висловлюються дві протилежні думки: збільшення ваги регіонів за рахунок департаментів або навпаки⁶.

5. Французькі комуни. Комунальні консорціуми. Низовою ланкою територіального устрою є комуна. На цьому рівні організуються виключно органи місцевого самоврядування. Державна влада здійснюється шляхом делегування деяких функцій.

Органом управління комуною є Муніципальна рада, яка складається з депутатів, що обираються за пропорційною системою раз на 6 років. Партії складають списки кандидатів, за які голосують виборці. У разі набрання абсолютної більшості голосів одним зі списків голосування проводиться в один тур. Якщо такого результату не досягнуто, проводиться другий тур, після якого визначається кількість місць у Раді.

Очолює раду мер, який обирається депутатами і водночас є керівником виконавчого органу – мерії. До складу мерії входять також віце-мери та інші посадовці, яких обрали депутати. Мер також є особою, якій делегуються державні функції – питання реєстрації актів цивільного стану, майна, підприємницької діяльності тощо. У цьому амплуа він виступає як представник держави на території комуни та є підлеглим префекту. Стосовно самоврядних повноважень він відповідає перед Муніципальною радою. Мерія також є державним трибуналом першої інстанції – судовим органом, що розглядає дрібні адміністративні правопорушення.

Компетенція Муніципальної ради охоплює питання містобудування, місцевого транспортного забезпечення, благоустрою, водопостачання, каналізації, збирання та перероблення сміття. Основними джерелами фінансування місцевих програм є дотації з державного бюджету та податки, серед яких головне місце займає податок на нерухомість, житло, професійну комерційну діяльність. Муніципальна рада також може утворювати муніципальну поліцію, яка відповідальна за додержання громадського порядку, торгівлі, регулювання руху транспорту⁷.

Сьогодні у Франції налічується 36681 комуна, 36552 з яких розташовані в континентальній частині. За кількістю комун Франція є лідером в Європі і одним із лідерів у світі. У цілому французька комуна є

⁶ Le département [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/departement>.

⁷ La commune [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/commune>.

меншою за подібні структури в інших європейських державах. Більша частина їх була утворена після Великої революції та стала результатом самоорганізації населення у вирішенні місцевих питань. Цікаво, що незалежно від кількості населення – від кількох десятків до майже мільйона – компетенції муніципалітетів комун є однаковими. Винятком є лише міста Париж і Марсель, а з 2015 року – Ліон, організація управління якими поєднує всю компетенцію комуни, а разом із тим ще й наділена компетенцією департаменту. З іншого боку в Парижі відсутня муніципальна поліція, а її обов'язки виконує національна поліція, підпорядкована префекту поліції.

Однією з форм консорціумного типу є міжкомунальні об'єднання, основною метою яких є вирішення питань місцевої компетенції, які є спільними для кількох комун. У принципі, їх не можна вважати ланкою територіального устрою. Скоріш за все, це є підприємства, спеціально утворені для вирішення практичних завдань. Такими можуть бути спільна транспортна сітка, прибирання твердих побутових відходів, будівництво скверів тощо.

6. Актуальне реформування територіального устрою. Пошук оптимальної моделі територіального устрою у Франції триває й сьогодні. Ідеї щодо перегляду внутрішніх кордонів висловлювалися з часу утворення статистичних регіонів у 50-х роках минулого століття та отримали продовження після перетворення їх на повноцінні адміністративні одиниці в 1980–90-х рр.

Так, одними з найбільш контроверсійних були питання утворення «двох Нормандій» на базі колишньої королівської провінції Нормандії, а також вичленення з історичної Бретані департаменту Луара Атлантична з центром у місті Нант. У двох випадках йшлося про конкуренцію пари міст Руан і Кан за першість у Нормандії та Нант і Ренн у Бретані. Також бралися до уваги демографічні засади та економіка регіонів.

Також спірним було утворення регіону Країна Луари, яка об'єднувала колишні французькі провінції Анжу, Мен, частину Пуату та Бретані з центром у Нанті, який історично не належав до цих територій. Подібна ситуація спостерігалася й з регіоном Рона-Альпи у складі колишніх провінцій Ліонне, Дофіне та Савойя та регіоном Центр – Орлеанне, Турен, Беррі.

Питання розподілу історичної провінції Гієнь і Гасконь між регіонами Аквітанія та Південь-Піренеї викликає сумнів і сьогодні. Роз'єднання колишнього Лангедоку між Півднем-Піренейми та Лангедок-Русільйоном відбулося на користь утворення двох регіональних столиць – Тулузи та Монпельє – замість однієї.

На початку 2000-х розпочалася дискусія стосовно змін адміністративних кордонів, поєднана зі зміною компетенції територіальних одиниць. Зокрема, йдеться про комплекс реформ, які розпочалися у 2008 році за часів президента Саркозі та мають продовження при президенті Олланді. За цей період часу було напрацьовано кілька проектів змін, жоден з яких на сьогодні не є реалізованим повною мірою.

Мова йде про проект парламентської «Комісії Балладюра», названий іменем сенатора та экс-прем'єр-міністра, який її очолив. Проектом передбачалося укрупнення регіонів, департаментів, надання нового статусу міжкомунальним об'єднанням, що мало спричинити хвилю зменшення кількості комун і розширення їхніх меж. Проект був зупинений з моменту приходу до влади соціалістів і зміни політичної ситуації в країні.

Наступним важливим кроком був проект прем'єр-міністра Мануеля Вальса у двох альтернативних варіантах, запропонований у 2014 році, який після коригування було внесено до парламенту Президентом Олландом. Основні положення також стосувалися зміни компетенції територіальних органів влади та самоврядування шляхом децентралізації, оптимізації фінансування проектів, укрупнення територіальних одиниць. У цьому, в принципі, він не надто відрізнявся від попередньої пропозиції. Натомість найбільша дискусія точилася навколо «нарізки» регіонів.

Обидва проекти – Вальса та Олланда – пройшли перше слухання в Національному зібранні Франції в липні 2014 року, результатом яких була поява нової моделі регіонів, яка взяла за основу прем'єрський перший варіант. Сьогодні триває обговорення в Сенаті, а з 2015 року можна очікувати перехід до нової системи⁸.

Усі варіанти реформ ставили за мету вирішити кілька важливих питань: укрупнення комун і регіонів, перегляд системи місцевих виборів, зменшення кількості адміністративних органів, уникнення дублювання компетенції, збільшення самостійності великих міст.

⁸ New phase of administrative decentralisation launched [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/04/feature/fr0304107f.htm>.

Деякі з проектів реформ містили положення про необхідність ліквідації департаментів і передачі їхніх повноважень регіонам, інші – про скасування виборів до Регіональних рад, натомість перетворення їх на сумарне об'єднання депутатів Генеральних рад, що діють у департаментах.

На початковому етапі обговорень жодне з цих положень не набрало достатньої підтримки, передусім через відданість історичним традиціям. З одного боку, вони вимагають розвитку регіонів як спадкоємців королівських провінцій, з іншого – збереження департаментів як інституту республіканського періоду.

Відразу ж тема «нарізки» нової карти Франції була активно використана в політичних цілях. Не за го-рами вибори – як у місцеві органи самоврядування, так і президентські. Кожна з партій почала активно спекулювати на цій темі. Зокрема, колишній президент і сьогоднішній опозиціонер, який скоріш за все братиме участь у наступній кампанії, Н. Саркозі, вже заявив, що йде в президенти, щоб скасувати запропоновану реформу та повернутись до старого територіального поділу⁹.

Усе ж треба підкреслити, що запропонована сьогодні модель поділу на регіони більшою мірою при-слуговується економічному та географічному факторам, натомість нівелює кордони провінцій – здебільшого кордони нових регіонів об'єднують кілька таких провінцій у своєму складі.

Під час проходження законопроекту до нього було внесено зміни в Сенаті, які стали реверансом в бік регіональних еліт. Так, було збережено самостійність регіону Лангедок-Русільйон та Ельзас. Таким чином, число регіонів пропонувалося довести до п'ятнадцяти¹⁰.

Разом із тим під час повторного розгляду в Національному зібранні депутати повернулися до першо-чергової карти. Закон був ухвалений загалом, пройшов експертне обговорення Конституційної ради та набрав чинності з 1 січня 2016 року¹¹.

Алгоритм введення в дію нової моделі виглядає таким чином. Восени 2015 року відбулися вибори в Регіональні ради нових укрупнених регіонів. У період з 1 січня до 1 липня 2016 року новоутворені органи місцевого самоврядування будуть мусити вирішити ряд суттєвих установчих питань:

- 1) назва нового регіону;
- 2) столиця нового регіону;
- 3) можливість проводити сесії в інших містах.

Після цього пропозиції Регіональних рад будуть надані Державній раді, яка остаточно їх затвердить та введе в дію. Слід зауважити, що цей крок виглядає доволі формальним, оскільки згаданий орган не має законодавчих функцій, а є дорадчою інституцією у сфері права при президенті, а також вищою інстанцією адміністративної юрисдикції. Скоріш за все, сюрпризів не буде: Державна рада введе в дію ухвалені Регіональними радами рішення з ключових питань.

Сьогодні в суспільстві найбільш болючими залишаються питання визначення столиці нових регіонів. З майже стовідсотковою впевненістю можна сказати, що Париж, Ліон, Бордо, Марсель, Нант, Ренн, Орлеан, Аяччо збережуть статус регіональних центрів. Більшість з них (Париж, Нант, Ренн, Орлеан, Аяччо, Марсель) залишаються через те, що регіон не змінює кордонів. Решта (Ліон, Бордо) – через явну перевагу та відсутність змагальності з іншими містами утворюваного великого регіону.

Більш ніж ймовірно, що міста Діжон, Лілль також здобудуть статус нової столиці.

Найбільш запеклими будуть баталії навколо визначення регіонального центру поміж містами Тулуза/Монпельє та Руан/Кан. У цьому аспекті багато політиків пропонують поділити столичний статус таким чином, щоб місце розташування префекту було в одному місті, а Регіональної ради – в іншому.

Страсбург був визначений столицею нового регіону в силу закону, без надання можливостей вирішити це питання новій Раді. Такий крок був зумовлений специфічністю регіону Ельзас, який активно протистояв втраті історико-культурної ідентичності у складі великого реформованого регіону статусом найбільшого міста місцевості та європейської столиці Страсбургу.

⁹ Réforme territoriale, profs: à Toulouse, Sarkozy pense déjà à 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bfmbtv.com/politique/sarkozy-promet-de-supprimer-la-carte-des-regions-de-hollande-839052.html>.

¹⁰ Projet de loi [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2014-2015/171.html>.

¹¹ Projet de loi [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0455.asp>.

Слід також додати, що до моменту визначення уряд призначить тимчасову столицю, що багато в чому буде означати сигнал для місцевих органів, як до цього питання ставиться Париж. У січні 2016 року такими центрами були визначені наступні міста: регіон Південь-Піреней-Лангедок-Русьльон – місто Тулуза, регіон Рона-Альпи-Овернь – місто Ліон, регіон Аквітанія-Лімузен-Пуату-Шаранта – місто Бордо, регіон Нормандія – місто Руан, регіон Нор-Па-де-Кале-Пікардія – місто Лілль, регіон Бургундія-Франш-Конте – місто Діжон.

Міста Париж, Страсбург, Марсель, Ренн, Нант, Орлеан, Аяччо були затверджені в статусі постійних столиць.

Щодо назви, то ситуація тут теж непроста. Для вирішення цього питання сьогодні розгорнута широка публічна дискусія. Основними моделями визначення майбутніх назв є такі:

- 1) сума назв колишніх регіонів за алфавітом, у тому числі аббревіатур;
- 2) назви колишніх франкських королівств, які існували на території держави, зокрема Австразія, Аквітанія, Бургундія;
- 3) назви великих географічних регіонів сучасної Франції – Великий Схід, Південний Захід, Південь.

Цікавою також виглядає ситуація з політичними розкладами в новоутворених радах. Так, у радах семи регіонів більшість має права республіканська партія колишнього президента Н. Саркозі. У п'яти – попереду соціалістична партія чинного президента Олланда. На Корсиці – перемогу отримала локальна партія, яка виступає за ширшу автономію острову¹².

Слід згадати, що у Франції під час виборів застосовується принцип «переможець забирає все», що дає можливість партії, яка отримала відносну більшість, отримати бонусні мандати та сформувати більшість. Лише завдяки цьому вдалося суттєво змінити карту електоральних перемог у другому турі. У першому ж турі більшість голосів у 6 з 13 регіонів отримала ультраправа націоналістична партія євроскептиків «Національний фронт» на чолі з Марі Ле-Пен¹³.

Потрібно підкреслити, що республіканська партія, яка отримала мандат на керівництво у більшості регіонів, виступала категорично проти актуальної реформи територіального устрою, запропонованої соціалістами. Така позиція відкриває можливість до подальших змін у територіальній організації влади в разі, якщо в 2017 році на президентських виборах переможе її лідер і сьогоднішній явний фаворит електорату Ніколя Саркозі.

Висновки.

Модель територіальної організації влади Франції, яку можна позначити терміном «Префект-Рада», є класичною й оптимальною з точки зору балансу між децентралізованими функціями держави та самоврядуванням. Вона дає змогу повною мірою реалізувати принцип стримування та протизваг, субсидіарності та чіткого розподілу сфер відповідальності, ресурсів і повноважень.

Виходячи з попереднього висновку, французька модель із певним ступенем адаптації застосовується в багатьох європейських, південноамериканських та африканських країнах, зокрема в Італії, Румунії, Польщі, Аргентині, Тунісі тощо.

Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади триває перманентно. Сьогодні мова йде про укрупнення комун і регіонів, наділення їх оновленим статусом, збалансування відповідальності, компетенції та ресурсів і децентралізації. У визначенні нової системи економічний та географічний фактори превалюють над історичними традиціями.

Використання французького досвіду територіального будівництва з використанням деяких інструментів заснованої на його базі італійської системи вважаю оптимальним під час вирішення актуального питання адміністративно-територіальної реформи в Україні. Саме він без зайвої істерії сприятиме вирішенню ключового питання в пошуку балансу між сферами компетенції держави та самоврядування.

¹² CARTE. Régionales : sans la réforme territoriale, le FN aurait pu gagner en Languedoc-Roussillon [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.francetvinfo.fr/elections/regionales/carte-regionales-sans-la-reforme-territoriale-le-fn-auroit-pu-gagner-en-languedoc-roussillon_1221713.html#xtatc=INT-299.

¹³ Elections régionales : ce qu'il faut retenir d'un premier tour dominé par le FN [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lemonde.fr/elections-regionales-2015/article/2015/12/06/regionales-le-fn-obtient-des-resultats-historiques-au-premier-tour_4825610_4640869.html.

Анотація

У пропонованій статті розглядається проблематика адміністративно-територіального устрою Французької Республіки, розв'язання питання балансу повноважень, компетенції та відповідальності між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування, основні напрями реформування територіального устрою, оптимізації кількості адміністративно-територіальних одиниць.

Summary

In the present article the problems of administrative and territorial division of the French Republic, the solution of the question of balance of powers, competencies and responsibilities between central government and local authorities, main directions of reforming the territorial system, optimizing the number of administrative units.

Використана література:

1. Генеральный контролёр финансов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki/Генеральный_контролёр_финансов.
2. Pays ou circonscriptions. Les collectivités territoriales de la France du Sud-Ouest sous l'Ancien Régime. – Publications de la Sorbonne, Paris, 2000. – P. 37.
3. Collectivité territoriale [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/collectivite-territoriale.htm>.
4. Préfectures. Organisation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Prefectures/Organisation>.
5. La région [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/region>.
6. Le département [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/departement>.
7. La commune [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/commune>.
8. New phase of administrative decentralisation launched [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/04/feature/fr0304107f.htm>.
9. Réforme territoriale, profs: à Toulouse, Sarkozy pense déjà à 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bfmtv.com/politique/sarkozy-promet-de-supprimer-la-carte-des-regions-de-hollande-839052.html>.
10. Projet de loi [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2014-2015/171.html>.
11. Projet de loi [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0455.asp>.
12. CARTE. Régionales : sans la réforme territoriale, le FN aurait pu gagner en Languedoc-Roussillon [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.francetvinfo.fr/elections/regionales/carte-regionales-sans-la-reforme-territoriale-le-fn-aurait-pu-gagner-en-languedoc-roussillon_1221713.html#xtatc=INT-299.
13. Elections régionales : ce qu'il faut retenir d'un premier tour dominé par le FN [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lemonde.fr/elections-regionales-2015/article/2015/12/06/regionales-le-fn-obtient-des-resultats-historiques-au-premier-tour_4825610_4640869.html.

Ален Панов,

доктор філософії, кандидат історичних наук,
завідувач кафедри міжнародних відносин
Ужгородського національного університету