DOI: 10.15421/151852 УДК: 351

Децентралізація у Франції: досвід для України

Хребтій І. В., Національна академія державного управління при Президентові України

Стаття присвячена дослідженню децентралізації у Франції. Оцінюючи величезний досвід територіальних реформ, накопичений у Франції за майже три з половиною десятиліття, слід зазначити, що, незважаючи на безсумнівні позитивні результати (наприклад, в галузі розвитку місцевого самоврядування, міжмуніципального співробітництва та ін.), залишилися невирішеними багато важливих проблем. Всупереч сподіванням реформаторів, адміністративно-територіальний устрій країни не став простішим і зрозумілішим.

Кількість рівнів і типів територіальних одиниць зросла. До трьох історичних рівнів (комун, департаментів та держави) додалися регіони і численні міжкомунні об'єднання.

Слід зазначити і ще одне спрямування реформ у Франції. Йдеться про підвищення ролі міст у місцевому розвитку за рахунок створення міжмуніципальних об'єднань, що включають міста та прилеглі до них території.

З огляду на схожість багатьох проблем, що стоять в даний час перед органами державної влади Франції та України, а також наявність специфічних для нашої країни проблем, вкрай важливим завданням стає вивчити світовий досвід щодо їх вирішення. Це допоможе уникнути деяких помилок і вибудувати більш дієву систему управління територіальним розвитком.

Ключові слова: *децентралізація; управління; стратегічний розвиток; державна влада*

Decentralization in France: experience for Ukraine

Khrebtiy I. V., National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The article analyzes the processes of decentralization of power in France. France is one of the few European countries that have accumulated considerable experience in the field of decentralization of public administration through the expansion of the powers and responsibilities of local governments.

Assessing the vast experience of territorial reforms accumulated in France for almost three and a half decades, it should be noted that, despite the positive results (for example, in the field of local government development, intermunicipal cooperation, etc.), many important problems remained unresolved. Contrary to the expectations of the reformers, the administrative and territorial structure of the country did not become simpler and more understandable.

The number of levels and types of territorial units has increased. To three historical levels (communes, departments and state) regions were added.

It should be noted and one more direction of reforms in France. It is about increasing the role of cities in local development through the creation of inter-municipal associations, including cities and adjacent territories.

Also, after analyzing the process of decentralization in France, it is useful to point out that in our opinion decentralization should be considered as a powerful instrument of public administration, the key task of which is not to redistribute power between the state and the administrative units, but to redistribute the powers between them for the provision of various public services to the population. and different legal entities in the most effective way (convergence of services with simultaneous saving of budget expenditures), in order to create conditions for dynamic the flow of communities and the state as a whole.

The construction of a decentralization model in Ukraine may have its own national peculiarities, but the use of examples of foreign good practices is a significant factor in the search for a Ukrainian model of development, therefore, in today's world, the use of international experience regarding quality and efficient decentralization becomes relevant.

Keywords: *decentralization; management; strategic development; government*

Децентрализация во Франции: опыт для Украины

Хребтий И. В., Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена исследованию децентрализации во Франции. Оценивая огромный опыт территориальных реформ, накопленный во Франции за почти три с половиной десятилетия, следует отметить, что, несмотря на положительные результаты (например, в области развития местного самоуправления, межмуниципального сотрудничества и др.), остались нерешенными многие важные проблемы. Вопреки ожиданиям реформаторов, административно-территориальное устройство страны не стало проще и понятнее.

Количество уровней и типов территориальных единиц возросло. К трем историческим уровням (коммунам, департаментам и государству) добавились регионы.

Следует отметить и еще одно направление реформ во Франции. Речь идет о повышении роли городов в местном развитии за счет создания межмуниципальных объединений, включающих города и прилегающие к ним территории.

Учитывая сходство многих проблем, стоящих в настоящее время перед органами государственной власти Франции и Украины, а также наличие специфических для нашей страны проблем, крайне важной задачей становится изучить мировой опыт по их решению. Это поможет избежать некоторых ошибок и выстроить более действенную систему управления территориальным развитием.

Ключевые слова: *децентрализация; управление; стратегическое развитие; государственная власть*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиліть поняття децентралізації є основним в Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного територіального розвитку у цій частині світу. Децентралізація на практиці набуває багатьох форм з урахуванням історії країн, рівня їх розвитку, культури й підходів до системи державного управління.

Публічна влада виступає у двох формах – державної влади та місцевого самоврядування. Система публічної влади існує і функціонує за рахунок податків з населення та юридичних осіб для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Проте, за наявних умов переходу України до демократії, механізм дії публічної влади потребує подальшого розвитку та вдосконалення. Одним із способів оптимізації державного управління є децентралізація – передача певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою.

Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує переосмислення.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Проблеми децентралізації у системі державного управління займають чільне місце та були висвітлені в роботах таких вчених, як: В. Авер'янов, В. Аніщенко, В. Андрущенко, М. Баймуратов, В. Бакуменко, О. Батанов, П. Бєлєнький, В. Борденюк, В. Василенко, Я. Верменич, С. Вовканич, Д. Дзвінчук, М. Іщенко, А. Колодій, О. Лазор, В. Мартиненко, А. Мельник, В. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Письмаченко, В. Погорілко, О. Прієшкіна, С. Романюк, В. Тертичка та ін.

Проблема децентралізації влади в Україні не є новою, проте залишається актуальною.

Формулювання цілей (мети) статті.

Метою статті є аналіз досвіду Франції з питань децентралізації, проведення реформ, їх результати для використання в умовах реалізації децентралізації в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування.

Реформи, що включають територіальну реорганізацію, стали практично загальними останні десятиріччя в Європі і, як правило, проводяться шляхом злиття муніципалітетів чи регіоналізації території країн. Мета цих реформ не стільки просування децентралі-

зації, а пристосування до функціонування місцевих і регіональних органів влади до бюджетних та операційних обмежень, що накладаються центральною владою. Слід зазначити, що фінансова та економічна криза не була єдиною причиною змін, що відбуваються. Вони відображають наміри країн у пристосуванні організації публічного управління до умов їх розвитку [5].

Розглянемо більш детально процес децентралізації у Франції.

Згідно з офіційним визначенням конституцією Франції (стаття 72), децентралізація – це процес перебудови держави, що складається в передачі компетенцій і ресурсів, необхідних для їх реалізації, від центральної влади на рівень територіальних громад, які володіють правами юридичної особи, наділені певними компетенціями та засобами, тобто мають певний ступінь автономії [6].

Політика децентралізації та розвитку місцевого самоврядування (1980–2000 роки)

Витоки найбільшої в XX столітті реформи адміністративно-територіального устрою Франції, що сталася в 1980-і роки, проходять під час президентства Шарля де Голля, який запропонував принципово новий підхід до розвитку держави і взаємин між центральною адміністрацією та територіальними общинами. «Загальна еволюція привела нашу країну до нової рівноваги, – вказав він у своєму виступі у Ліоні в березні 1968 року. – Багатовікові зусилля щодо централізації, які були необхідні довгий час для реалізації та збереження єдності в зв'язку з відмінностями між провінціями, які приєднувались одна за одною до французької території, відтепер втратили свою актуальність. Навпаки, саме зусилля на рівні регіонів в майбутньому стануть двигуном економічної могутності» [10].

Хоча ініційований де Голлем проект закону про затвердження регіонів як адміністративно-територіальної одиниці не отримав підтримки на референдумі 27 квітня 1969, після цього де Голль, як і обіцяв, пішов у відставку, але дискусії з приводу регіонів тривали.

Лише у 1982 році, відповідно до Закону про права і свободи комун, департаментів і регіонів від 2 березня 1982 року, розпочався процес децентралізації управління у Франції, та регіони стали адміністративно-територіальною одиницею, яка має всі необхідні повноваження, а також очолюється керуючою радою, яка обирається на основі загального прямого голосування [13].

Цей Закон закріпив норму, що має принципове значення для децентралізації: територіальні одиниці «вільно керують собою за допомогою обраних рад». Він встановив конституційні рамки і адміністративні основи нових повноважень місцевої влади і радикально переглянув адміністративний контроль над діяльністю органів самоврядування.

Головним призначенням регіону, згідно Закону, стало забезпечення економічного, соціального, культурного і наукового розвитку та прийняття необхідних заходів з облаштування територій і захисту самобутності підвідомчої території. Відтепер регіони мали власний бюджет і повноваженнями в області облаштування території та розвитку інфраструктури регіону, освіти (зміст ліцеїв), професійного навчання, регіонального транспорту, початкової професійної підготовки молоді (з 1993 року). На них була покладена також місія розробки регіональних планів економічного і соціального розвитку.

Комунам, крім традиційних повноважень (реєстрація актів громадянського стану, організація виборів, комунальні дороги, поліція, початкову освіту, розподіл житла, облаштування зон відпочинку і т. д.), відповідно до вищезазначеного Закону, передали питання, що стосуються економіки і урбанізації (інвестиції в житлове будівництво, розподіл муніципального житла, використання земельних ділянок в містах видача дозволу на будівництво та ін.).

Основною місією департаментів (адміністративно-територіальних одиниць, нижчих за регіони), відповідно до Закону про права і свободи комун, департаментів і регіонів від 2 березня 1982 року, стала так звана соціальна солідарність, тобто відповідальність у сфері соціальної допомоги (виплата соціальних допомог, медичне обслуговування, допомога людям похилого віку, дітям та сім'ям і т. д.). Департамент став центром соціальної політики, відповідаючи за забезпечення житлом, дорожнє господар-

ство, транспорт на своєму рівні, утримання коледжів і професійних установ, землевпорядкування, охорону навколишнього середовища та культуру.

Наступні закони уточнили розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і центральною владою. В цілому за період з 1982 по 1986 рік було прийнято додатково 25 законів і близько 200 декретів.

Для компенсації витрат органів місцевого самоврядування на виконання розширених повноважень були введені нові місцеві податки (додатково до чотирьох основних) і глобальна дотація на децентралізацію з державного бюджету. Однак незабаром стало очевидно, що такої компенсації недостатньо. І це призвело до посилення невідповідності між розширеними повноваженнями комун і недостатніми фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами, наявними в їх розпорядженні. Потрібні були заходи щодо вирішення проблеми. В результаті пріоритетним у подальших реформах постало завдання укрупнення адміністративних одиниць нижчого рівня за рахунок розвитку міжмуніципального співробітництва [1].

За рахунок кооперації та концентрації ресурсів комуни отримують можливість реалізовувати великі інвестиційні проекти, що сприяє розвитку економіки територій. Принципове значення в цьому плані мали два рішення: надання комунам права створювати об'єднання і заснування двох нових форм співпраці – спільнота комун (communauté de communes) для сільських районів і спільнота міста (communauté de ville) для міських зон [14].

Обидві форми розширювали повноваження в галузі благоустрою території та економічного розвитку. Міжкомунні об'єднання отримали статус державних установ міжкомунної співпраці (établissements public de coopération intercommunale, EPCI), вони є юридичною особою і користуються фінансовою самостійністю.

Багато в чому завдяки зазначеним рішенням з 1992 року в країні швидко збільшується кількість об'єднань комун. Так, до 1999 року було створено близько тисячі спільнот комун [11, с. 57]. Однак форма «спільнота міст» виявилася невдалою (з'явилося всього п'ять таких спільнот), а тому в 1999 році вона була ліквідована [16].

Наступні рішення, прийняті в рамках політики децентралізації, доповнюють і розвивають концепцію міжмуніципальної співпраці.

Так, уточнюються основні принципи функціонування, обов'язкові і факультативні компетенції міжкомунних об'єднань [15], в тому числі з правом власного оподаткування і без нього. Крім того, скасовуються неефективні форми міжкомунних об'єднань (такі як спільнота міста) і затверджуються нові – спільнота агломерації (communauté d'agglomération – об'єднання з населенням понад 50 тис. чол.); міське співтовариство (communauté urbaine – з населенням понад 500 тис. чол.) і співтовариство комун (communauté de communes – об'єднання двох або більше комун без нормативу за чисельністю жителів) з розширеними повноваженнями.

В цілому за 1992–1999 роки практика міжмуніципального співробітництва отримала законодавче оформлення, що сприяло її безпрецедентному розвитку. За період з 1 січня 1993 року по 1 січня 2005 року кількість публічних установ міжкомунної співпраці (EPCI) з власним оподаткуванням збільшилася в п'ять разів [11, с. 57].

На початку XXI століття курс на зміцнення міжмуніципального співробітництва продовжився. При цьому основні акценти зміщуються в напрямку підвищення ролі міських агломерацій у благоустрої, сталий розвиток і урбанізації територій, більш широкого залучення населення до вирішення проблем місцевого значення та демократизації управління містами [17].

Таким чином, політика децентралізації на першому етапі характеризується послідовним курсом на делегування повноважень у галузі управління та соціально-економічного розвитку органам місцевого самоврядування і розширення їх автономії. Велика увага приділялася і питання розподілу повноважень між територіальними общинами різного рівня. З початку 1990-х років важливим вектором політики децентралізації стає розвиток міжмуніципального співробітництва з метою зміцнення ресурсного потенціалу

нижчого рівня місцевого самоврядування. Досить швидко сформувався додатковий комунальний рівень управління, що охоплює значну частину території країни.

Станом на 1 січня 2005 року 84% населення Франції проживало на території міжкомунних об'єднань з правом власного оподаткування (проти 27% в 1993 році) і 88% комун входили в такі об'єднання (проти 13,8% в 1993 році) [11, с. 58-59].

Від децентралізації до впорядкування територіального управління (2000–2015 роки)

Активізація політики децентралізації, хоча і не настільки широка, як на початку 1980-х років, відбулася в зв'язку зі внесенням ряду важливих поправок до Конституції країни, що відображають зміни, які відбулися в ході децентралізації [18].

Хоча Франція залишилася «єдиною і неподільною республікою», в статтю 1 Основного Закону країни було включено уточнення: «устрій (Французької республіки) є децентралізованим». Крім того, були внесені важливі зміни до розділу XII Конституції, присвячені територіальним общинам, зокрема був закріплений статус регіону як адміністративно-територіальної одиниці [18]. Ряд важливих поправок, затверджених подальшими, органічними законами, торкнувся питання територіального управління. Так, було визнано право територіальних спільнот на прийняття рішень, що виходять за рамки наданих їм компетенцій [19].

Це стало серйозним кроком вперед на шляху розширення автономії органів місцевого самоврядування та їх можливості враховувати особливості і потреби розвитку конкретних територій. Органи місцевого самоврядування активно використовували отримане право, про що свідчить зростання відповідних ініціатив у наступні роки.

Інша важлива поправка стосувалася уточнення понять «фінансова автономія» і «власні ресурси» територіальних об'єднань [20]. У законі була закріплена норма, згідно з якою фінансова автономія має наступні характеристики:

1) територіальні общини вільно розпоряджаються своїми фінансовими ресурсами і отримують доходи від оподаткування;

2) основну частину їх фінансових ресурсів повинні складати податкові доходи й інші власні доходи;

3) будь-який новий трансферт компетенцій повинен супроводжуватися наданням фінансових коштів, що дозволяють виконувати цю компетенцію [26].

Таке трактування, безсумнівно, підтверджує курс на розширення автономії органів місцевого самоврядування, але одночасно ставить обмеження на співвідношення власних коштів і державних дотацій у місцевих бюджетах.

Поправки до Конституції [20] дали поштовх процесові децентралізації. Уже в 2004 році новий пакет повноважень (і ресурсів) делегований з центру на місцевий рівень, в тому числі в області економічного розвитку, туризму, професійної освіти та розвитку інфраструктури (зокрема, дорожнього господарства, аеродромів, портів, соціального житла, будівництва, освіти) [21]. Правда, це рішення стосувалося тільки департаментів і регіонів. Одночасно були спрощені правила функціонування міжкомунних об'єднань і можливості зміни їх організаційної форми. Реформи, які проводилися в наступні роки, характеризувались поступовим відступом від попередньої стратегії.

Як вважають експерти, децентралізація досягла «стадії зрілості», і необхідно було вживати заходів для того, щоб вона вкоренилася [28]. Питання демократизації управління, розширення компетенції і автономії органів місцевого самоврядування починають поступатися місцем таким завданням, як спрощення «місцевого інституційного пейзажу», упорядкування мережі міжкомунних утворень, адаптація структур управління до особливостей територій. Певні обмеження на реформи наклали наслідки фінансово-економічної кризи, зокрема затяжну економічну кризу державних фінансів завдало більш раціональне ставлення до витрачання бюджетних коштів. Реформа місцевого самоврядування 2010 року, ініційована президентом Н. Саркозі, була частиною його ініціативи по загальній ревізії державної політики (2007/2008 роки), націленої на скорочення державних витрат і державного боргу.

Реформа 2010 пройшла важкий шлях обговорень та узгоджень і вилилася в серію законів, основним із яких є Закон про реформу між територіальними общинами від 16 грудня 2010 року [29].

З метою скорочення державних витрат на територіальне управління було поставлене завдання «раціоналізувати карту міжкомунних об'єднань» та впорядкувати розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування. Для «раціоналізації» відносин між департаментами та регіонами, зокрема, була заснована єдина виборна посада територіального радника, який з 2014 року мав виконувати функції генерального та регіонального радників.

Одночасно департаментам та регіонам було надано право адаптувати (починаючи з 2015 року) свої компетенції і систему надання громадських послуг до потреб територій. Щоб прискорити формування загальнонаціональної мережі міжмуніципального співробітництва, було прийнято рішення про обов'язкове приєднання комун до якого-небудь EPCI (до 1 липня 2013 року).

Крім того, були затверджені основні форми EPCI з правом власного оподаткування: співтовариство комун, співтовариство агломерації, міське співтовариство і метрополія. Деякі форми об'єднань були скасовані (спільноти міст і округу) або трансформовані у співтовариства комун чи агломерації. Крім того, були виділені і дві групи EPCI без права власного оподаткування: міжкомунні синдикати і змішані синдикати [22, статті 44-50].

Уже через рік після прийняття основного закону у 2010 році стали помітні його реальні позитивні результати. Так, дві третини департаментів взяли схеми міжмуніципального співробітництва, і всі комуни в цих департаментах приєдналися до EPCI з правом власного оподаткування. При цьому кількість таких об'єднань в країні зменшилася майже на 20% (з 1 828 до 1 477), а міжкомунних синдикатів – на 18%, що еквівалентно їх скороченню за період 1999–2011 років. Перша метрополія – Ніцца-Лазурне узбережжя – з'явилася 1 січня 2012 року, а в 2014 році в країні налічувалося вже 11 метрополій з чисельністю жителів понад 500 тис. жителів кожна.

Хід територіальної реформи з 2015 року

З приходу до влади Президента Олланда була переглянута частина реформ, які проводились у попередні роки.

Так, нова виборна посада територіального радника, який повинен був з 2014 року замінити генерального та регіонального радників, була скасована в 2012 році, а розподіл компетенцій між департаментами та регіонами, який мав вступити в силу з 1 січня 2015 року, став предметом нової реформи. При обґрунтуванні проекту реформи її ініціатори наголошували, що їхні пропозиції «вписуються в логіку процесу децентралізації 1982 року». Разом із тим вони були змушені визнати, що головною метою реформи є не трансферт компетенцій держави органам місцевого самоврядування і не впорядкування розподілу компетенцій між ними (що власне становить суть децентралізації), а «підвищення ефективності державної влади як на національному, так і на місцевому рівні, і поліпшення якості громадських послуг, спираючись на територіальні общини або роз'яснення їх компетенцій» [23].

Така зміна акцентів пов'язана з наслідками глобальної фінансової кризи, затяжною кризою державних фінансів, рецесією в економіці, високим безробіттям і т. д. Політика бюджетної економії зумовила обмеження державної фінансової підтримки місцевих бюджетів, що ускладнило вирішення найгостріших соціально-економічних проблем на місцевому рівні.

Реформа, розпочата Президентом Франції Олландом, без сумніву мала під собою об'єктивні підстави. У країні назріла необхідність упорядкувати багатоланкову систему адміністративно-територіального устрою, спростити її, зробити більш зрозумілою для громадян, чітко розділити повноваження органів влади різного рівня, які в багатьох випадках залишалися вкрай розмитими, дублювали один одного.

Виділяються три стратегічні напрямки реформи, започаткованої Президентом Франції Олландом:

• укрупнення верхньої ланки адміністративного поділу – регіонів – з метою формування територіальних одиниць «європейського розміру», підвищення їх ролі в

територіальному управлінні та ефективності роботи (регіоналізація);

• укрупнення територіальних громад нижньої ланки – комун – на основі формування мережі метрополій (метрополізації) з метою підвищення ефективності роботи відповідних органів місцевого самоврядування та створення в кожному регіоні полюса зростання і конкурентоспроможності;

• впорядкування розподілу повноважень між органами місцевої влади різного рівня, яке, на думку реформаторів, має забезпечити економію загальних державних витрат [30].

Загальні рамки компетенцій регіонів, департаментів і комун, а також загальні умови виконання деяких компетенцій були визначені в рамках Закону про модернізацію територіальної діяльності держави і підтвердження статусу метрополії (МАРТАМ) від 27 січня 2014 року [23].

Зокрема, в ньому затверджено новий статус і компетенції метрополії для великих міських агломерацій з понад 400 тис. жителів, правила інтеграції між територіальними общинами, розташованими в межах метрополії. Як вважають автори закону, отримання великими містами цього статусу дозволяє підвищити ефективність державного управління, знизити витрати бюджету, зокрема завдяки об'єднанню транспортної інфраструктури міста та прилеглих до нього комун, дорожньої мережі, шкільного транспорту та ін. Крім того, вважається, що це буде сприяти зміцненню конкурентоспроможності території.

Метрополії стали найпотужнішими EPCI з правом власного оподаткування. Жодне інше об'єднання комун у даний час не має такого обсягу компетенцій, що охоплюють практично всі аспекти життя суспільства. Крім компетенцій комун, що входять в об'єднання, метрополії можуть брати на себе компетенції департаментів і регіонів, на території яких вони розташовані. Держава може делегувати їм додаткові компетенції (за згодою), наприклад, у галузі забезпечення житлом, соціальної допомоги та ін. [30].

З 1 січня 2015 року новий статус метрополії отримали Ліон, Ренн, Бордо, Тулуза, Нант, Трест, Лілль, Руан, Гренобль, Страсбург і Монпельє.

Статус метрополії Великого Парижа і Екс-Марсель-Прованс вступив у силу з 1 січня 2016 року. Метрополія Великий Париж об'єднала департамент-комуну Париж і три прилеглих до нього департаменти (О-де-Сен, Сена-Сен-Дені і Валь-де Марн), в яких розташовано 130 комун. Експерти по-різному оцінюють створення такої великої адміністративної одиниці: для одних Великий Париж видається надмірно великою територіально-адміністративною одиницею, інші бачать в ньому можливість для проведення в життя революційних проектів екологічно відповідальної урбанізації і справжній шанс для регіону Іль-де-Франс, центрального і найбагатшого в країні [30].

Укрупнення регіонів є найважливішим пунктом Закону про розмежування регіонів, регіональних і департаментських виборів та зміни календаря виборів від 16 січня 2015 року. Згідно з цим законом, число регіонів скорочено з 27 до 18, в тому числі на континенті – з 22 (включаючи Корсику) до 13 [25]. З 22 регіонів континентальної частини Франції тільки п'ять збереглися в колишньому вигляді, а решта 18 пройшли через об'єднання (по 2-3 регіони). На думку авторів реформи, укрупнення регіонів дозволить підвищити їх конкурентоспроможність до європейського рівня, а також ефективність державного управління та витрачання коштів регіональних бюджетів [30].

Розподілу компетенцій між рівнями місцевого самоврядування присвячений Закон про новий територіальний устрій Республіки (Закон NOTRe) від 7 серпня 2015 року [24].

У відповідності до курсу на зміцнення ролі регіону в структурі територіального управління, зокрема в питаннях економічного розвитку, в законі передбачено передачу регіональній владі всіх повноважень із підтримки підприємств (дрібних і середніх). В їх обов'язки також включено розробку регіонального плану розвитку економіки, інновацій та інтернаціоналізації на 5 років і регіонального плану довготривалого сталого розвитку території (із залученням міжкомунних об'єднань і організацій, що представляють інтереси підприємців та інших зацікавлених сторін).

Крім економіки, до компетенції регіонів віднесений і ряд питань соціального і культурного розвитку. Крім того, передбачена передача регіонах компетенцій департаментів в області транспорту. Посилюючи повноваження регіонів, Закон NOTRe, зберігає основні компетенції департаментів, в тому числі в області так званої соціальної солідарності (соціальної допомоги), освіти і транспортного обслуговування осіб з обмеженими можливостями.

Деяке число компетенцій розподілено між регіонами і департаментами, в тому числі в галузі благоустрою території, культури, спорту, туризму, регіональних національних меншин та ін. Уточнюються також сфери відповідальності комун. Проведений аналіз свідчить про зміну акцентів у стратегії реформування державного територіального управління: завдання децентралізації управління фактично пішла на задній план. Реформа 2014–2015 років була спрямована не стільки на децентралізацію, скільки на рецентралізацію державного управління за рахунок розширення повноважень і зміцнення ролі регіонів і метрополій у розвитку територій. При цьому вона, звичайно, не вирішила всіх проблем, а зроблені кроки вимагають додаткових заходів. Про певну незавершеність реформи свідчить той факт, що, поставивши завдання зміцнити роль регіонів, реформатори не подбали про відповідне зміцнення їх фінансової бази. Хоча відтепер за розміром території французькі регіони можна порівняти з регіонами провідних європейських країн, за своїм фінансовим потенціалом вони сильно відстають.

У 2017 році середній бюджет французького регіону становив 2,2 млрд євро, а бюджет столичного регіону Іль-де Франс – 4,4 млрд, що незрівнянно з бюджетами провідних регіонів Німеччини, таких як Північний Рейн-Вестфалія (61,4 млрд в 2015 році), Баварія (49,9) і Баден-Вюртемберг (42,1) [12].

Деякі фахівці ставлять під сумнів вигоди від укрупнених регіонів – розмір території не є виключною умовою успіху в економічному розвитку. Навпаки, експерти не виключають зростання витрат між територіальними общинами через вирівнювання умов праці та статусу державних чиновників об'єднуваних регіонів, прямих витрат на переїзд адміністративних відомств та ін. [30]. Навіть якщо якась економія і буде отримана, то вона, безсумнівно, не вирішить проблему хронічного дефіциту державного бюджету. Незавершеність реформи проявляється також у відсутності затвердженої чіткої схеми взаємин між регіонами і метрополіями, які отримали юридичне визнання в якості ведучих регіональних економічних суб'єктів. В регіонах, де є потужні метрополії, можлива конкуренція між владою метрополії і регіону за провідну роль в інноваційному та економічному розвитку.

Крім того, реформа явно не виправдала надій щодо скасування департаментів, хоча це питання порушувалося неодноразово ще в XX столітті і обговорювалося при підготовці реформи. Сьогодні департаменти є занадто маленькими адміністративно-територіальними одиницями як за європейськими, так і за французькими мірками.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Оцінюючи величезний досвід територіальних реформ, накопичений у Франції за майже три з половиною десятиліття, слід зазначити, що, незважаючи на безсумнівні позитивні результати (наприклад, в галузі розвитку місцевого самоврядування, міжмуніципального співробітництва та ін.), залишилися невирішеними багато важливих проблем. Всупереч сподіванням реформаторів, адміністративно-територіальний устрій країни не став простішим і зрозумілішим.

Кількість рівнів і типів територіальних одиниць зросла. До трьох історичних рівнів (комун, департаментів та держави) додалися регіони і численні міжкомунні об'єднання.

Слід зазначити і ще одне спрямування реформ у Франції. Йдеться про підвищення ролі міст у місцевому розвитку за рахунок створення міжмуніципальних об'єднань, що включають міста та прилеглі до них території.

З огляду на схожість багатьох проблем, що стоять в даний час перед керівництвом Франції та України, а також наявність специфічних для нашої країни проблем вкрай важливим завданням стає дослідження до-

світу щодо їх вирішення. Це допоможе уникнути деяких помилок і вибудувати більш дієву систему управління територіальним розвитком.

Також, проаналізувавши процес децентралізації у Франції, доцільно зазначити, що, на нашу думку, децентралізацію потрібно розглядати як потужний інструмент державного управління, ключове завдання якого не перерозподілити владу між державою та адміністративно-територіальними одиницями, а здійснити перерозподіл повноважень між ними з надання різноманітних публічних послуг населенню та різним юридичним особам у найбільш ефективний спосіб (наближення послуг із одночасною економією бюджетних витрат) з метою створення умов динамічного розвитку громад та держави в цілому.

Перспективи подальших досліджень.

Побудова моделі децентралізації в Україні може мати свої національні особливості та засновані на національних особливостях положення, однак використання прикладів іноземних результативних практик є вагомим фактором пошуку української моделі розвитку, тому в сучасних умовах набувають актуальності питання використання міжнародного досвіду щодо якісної та ефективної децентралізації.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Жамулдінов В. Н. Особливості французької моделі децентралізації державного управління і розвитку місцевого самоврядування / В. Н. Жамулдінов , О. Є. Комаров // Вітчизняна юриспруденція. – 2015. – № 1. – С. 14-20

2. Овчар О. М. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України / О. М. Овчар, Т. Ю. Сьомова. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=apdyo_2013_2_47.

3. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ / Н. Г. Пігуль, О. В. Люта. – Режим доступу : http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf.

4. Ляпін І. Ф. Децентралізація державної влади: Механізм реалізації в унітарній державі (на прикладі Франції) / І. Ф. Ляпін // Світ політики і соціології. – 2016. – № 4. – С. 55-59.

5. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування / С. А. Романюк. – Київ, 2018.

6. Constitution de la France du 4 octobre 1958. – Retrieved from: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194.

7. Conseil Constitutionnel. Décision № 69-10 REF du 02 mai 1969 Proclamation des résultats du référendum du 27 avril 1969 relatif au projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat. – Retrieved from: http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1969/69-10-ref/decision-n-69-10-ref-du-02-mai-1969.109598.html.

8. Chéron S. Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants / S. Chéron, C. Escapa // Insee Focus. – 2015. – № 52.

9. Décret № 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales. – Retrieved from: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019679795.

10. Discours sur la réforme régionale, Lyon, 24 mars 1968. – Retrieved from: http://www.charles-de-gaulle.org/wp-content/uploads/2017/03/Discours-sur-la-r%C3%A9forme-r%C3%A9gionale-Lyon.pdf

11. L'intercommunalité en France // RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS. – Retrieved from: http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054004449.pdf

12. Les chiffres clés des Régions. – Retrieved from: http://regions-france.org/wp-content/uploads/2017/09/RDF-Chiffres-Cles-bd-170908.pdf

13. Loi № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. – Retrieved from: http: //www.senat.fr/actu/82-213.html

14. Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688

15. Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000760911

16. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397

17. Loi n° 2002-276 du 27/02/02 relative à la démocratie de proximité. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100

18. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte

19. Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428979

20. Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000787241&categorieLien=id

21. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607
22. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id
23. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id
24. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id
25. Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier electoral. – Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id
26. Loughlin J. France: Between Centralization and Fragmentation / J. Loughlin, D.-L. Seiler // Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities. – Oxford: Oxford University Press, 2001. – P. 185-210.
27. Mabileau Albert. Le système local en France. – Paris : Montchrestien, 1994. – 153 p.
28. Schmidt V. A. Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization / V. A. Schmidt. – Cambridge: Cambridge University Press, 1990. – 406 p.
29. Thoenig J.-C. Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France / J.-C. Thoenig // Public Administration. – 2005. – Vol. 83. – № 3. – P. 685-708.
30. Waserman F. La reforme de la taxe professionnelle / F. Waserman // Vie Publique. – 2016. – 1 mars. – Retrieved from: http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/reforme-taxe-professionnelle.html

REFERENCES

1. Zhamuldinov, V.N., & Komarov, O.Ye. (2015). Osoblyvosti frantsuzkoi modeli detsentralizatsii derzhavnoho upravlinnia i rozvytku mistsevoho samovriaduvannia [Features of the French model of decentralization of public administration and development of local self-government]. *Vitschiznyana Jurisprudence, 1,* 14-20 [in Ukrainian].
2. Ovchar, O.M., & S′omova, T.Yu. *Modeli detsentralizatsiyi vlady v Yevropi: dosvid dlya Ukrayiny [Models of decentralization of power in Europe: experience for Ukraine]*. Retrieved from: http://www.irbis-nbuv.gov. ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR= 20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=apdyo_2013_2_47 [in Ukrainian].
3. Pihul′, N.H., & Lyuta, O.V. *Zarubizhnyy dosvid provedennya detsentralizatsiynykh reform [The foreign experience of decentralization reforms]*. Retrieved from: http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140. pdf [in Ukrainian].
4. Lyapin, I.F. (2016). Detsentralizatsiia derzhavnoi vlady: Mekhanizm realizatsii v unitarnii derzhavi (na prykladi Frantsii) [Decentralization of state power: Mechanism of realization in a unitary state (on the example of France)]. *Svit polityky i sociologii, 4,* 55-59 [in Ukrainian].
5. Romanyuk, S.A. (2018). *Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia [Decentralization: Theory and Practice of Application]*. Kyiv [in Ukrainian].
6. *Constitution de la France du 4 octobre 1958.* Retrieved from: http://www.legifrancegouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194.
7. *Conseil Constitutionnel. Décision № 69-10 REF du 02 mai 1969 Proclamation des résultats du référendum du 27 avril 1969 relatif au projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat.* Retrieved from: http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1969/69-10-ref/decision-n-69-10-ref-du-02-mai-1969.109598.html.
8. Chéron, S., & Escapa, C. Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants. *Insee Focus. 2015. № 52.* Retrieved from: https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908488
9. *Décret № 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales.* Retrieved from: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019679795.
10. *Discours sur la réforme régionale, Lyon, 24 mars 1968.* Retrieved from: http://www.charles-de-gaulle.org/wp-content/uploads/2017/03/Discours-sur-la-r%C3%A9forme-r%C3%A9gionale-Lyon.pdf
11. *L'intercommunalité en France. RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS.* Retrieved from: http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054004449.pdf
12. *Les chiffres clés des Régions.* Retrieved from: http://regions-france.org/wp-content/uploads/2017/09/RDF-Chiffres-Cles-bd-170908.pdf
13. *Loi № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*. Retrieved from: http: //www.senat.fr/actu/82-213.html)
14. *Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.* Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688
15. *Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.* Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000760911
16. *Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.* Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397
17. *Loi n° 2002-276 du 27/02/02 relative à la démocratie de proximité.* Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100
18. *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*. Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte

19. *Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.* Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428979
20. *Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.* Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000787241&categorieLien=id
21. *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.* Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607
22. *La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale.* Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id
23. *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.* Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id
24. *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.* Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id
25. *Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier electoral*. Retrieved from: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id
26. Loughlin, J., & Seiler, D.-L. (2001). France: Between Centralization and Fragmentation. *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities.* Oxford: Oxford University Press.
27. Mabileau, A. (1994). *Le système local en France.* Paris: Montchrestien.
28. Schmidt, V.A. (1990). *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization.* Cambridge: Cambridge University Press.
29. Thoenig, J.-C. (2005). Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France. *Public Administration, 83 (3),* 685-708.
30. Waserman, F. (2016). *La reforme de la taxe professionnelle. Vie Publique, 1 mars.* Retrieved from: http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/reforme-taxe-professionnelle.html

Хребтій Ігор Віталійович
Аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Khrebtiy Ihor
Post-graduate student
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
20, Antona Tsedika st., 03057 Kyiv, Ukraine

Email: ikhrebtiy1@gmail.com

Цитування: Хребтій І. В. Децентралізація у Франції: досвід для України / І. В. Хребтій // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 32-42.

Citation: Khrebtiy, I. V. (2018). Detsentralizatsiia u Frantsii: dosvid dlia Ukrainy [Decentralization in France: experience for Ukraine]. *Public administration aspects, 6 (9),* 32-42.

Стаття надійшла / Article arrived: 14.08.2018 Схвалено до друку / Accepted: 17.09.2018