

*Ален Панов,
Доктор філософії, к.і.н., доцент*

Територіальна реформа Франції – уроки для України

У пропонованій статті розглядається проблематика реформування адміністративно-територіального устрою Французької Республіки, важливий етап якого триває сьогодні. Ретроспектива територіального устрою, поєднання історичного контексту з економічною доцільністю, стали одним з об'єктів дослідження. Така само як і розв'язання питання балансу повноважень, компетенції та відповідальності між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. Беручи до уваги намагання України знайти ефективну модель адміністративно-територіального устрою, уроки Франції могли б стати важливим практичним дороговказом у вітчизняній реформі.

§1. Вступ

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 виключенням.

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

Франція подарувала світу багато власних напрацювань у державотворенні, без яких сьогодні важко уявити сучасну країну зразка західної демократії – ідеї Монтеск'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.

§ 2. 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 і 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 наступив етап феодалізації та роздробленості країни. Для територіальної організації держави це, в принципі, означало, що виконання функції держави на регіональному, субрегіональному і місцевому рівнях **делегувалося феодалам**. Залишки самоврядування так само 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 з тим, в 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 1783-87 роках. [1]

Варто в цьому аспекті згадати про намагання кількох королів, від Франциска Першого до Людовіка Чотирнадцятого, обмежувати значення провінцій, як важливого компоненту 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. В якості прикладу – поділ у 1542 році Лангедоку на Верхній та Нижній, зменшення ролі Тулузи, як потужного центру, за рахунок розвитку конкурентного Монпельє.[2] Регіональне самоврядування було демонтоване через зведення нанівець ролі провінційних штатів. Ознаки самоврядування практикувалися лише на рівні громад. Тим не менш, 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 з них утворювалося по

кілька департаментів. Деякі департаменти охоплювали частини територій кількох суміжних провінцій (інколи один департамент майже співпадав 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 і то в режимі делегованих від держави повноважень.

§ 3. Сучасна модель територіального устрою

Така ситуація тривала до 1982 року – часу, коли в країні були проведені реформи територіальної організації, що здебільшого полягали у наступному:

- 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 та 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 включали до свого складу 96 департаментів.

Сучасна модель територіального устрою виглядає наступним 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 містить від 2-х до 8-ми департаментів. Решта п'ять регіонів є унітарними, тобто в їх склад входить лише по одному департаменту, при цьому їх 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 департаментів[3].

Окремо слід зауважити про наявність проміжкових 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 по вирішенню проблематики кількох комун (міжкомунальні об'єднання)

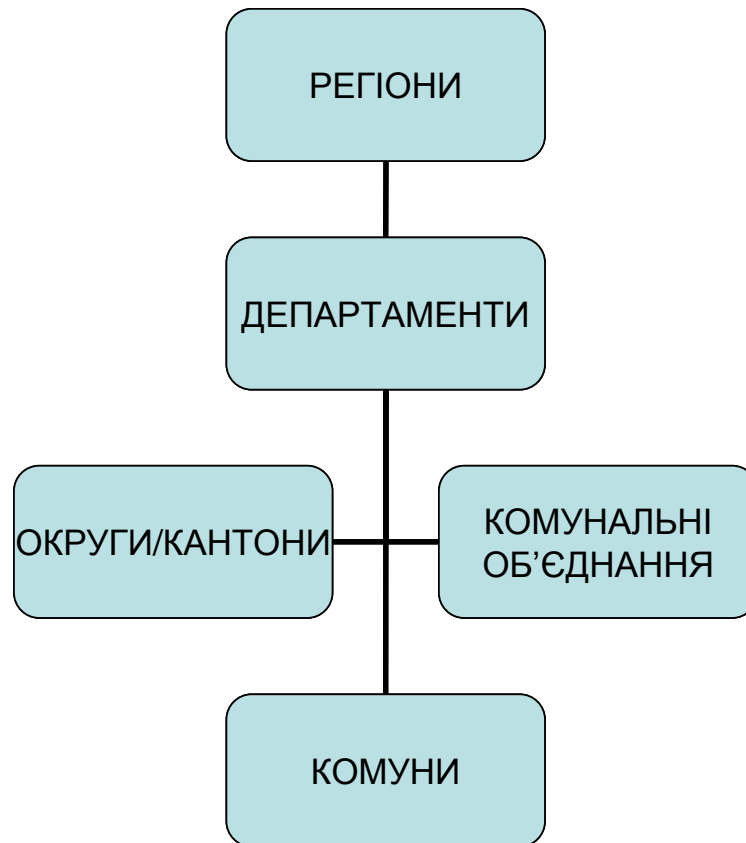


Рис.1 Система територіального поділу

§ 4. 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 – через політичну доцільність. Історія розвитку регіонів сягає кінця 19 століття. Саме в цей час почали виникати ідеї з необхідності повернення до вікових традицій у системі територіальної організації Франції, виразником яких були старі дореволюційні провінції. Звичайно, мова не

йшла про їх відновлення у старих кордонах, однак місцеві еліти все голосніше відстоювали необхідність враховувати регіональний компонент у побудові держави. З часом їх 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.



Рис.2 Регіони Франції

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 Містраля кінця 1800-х років, регіони Клементаля 1919 р. та уряд Віші, регіони розвитку територій 1956 року.

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

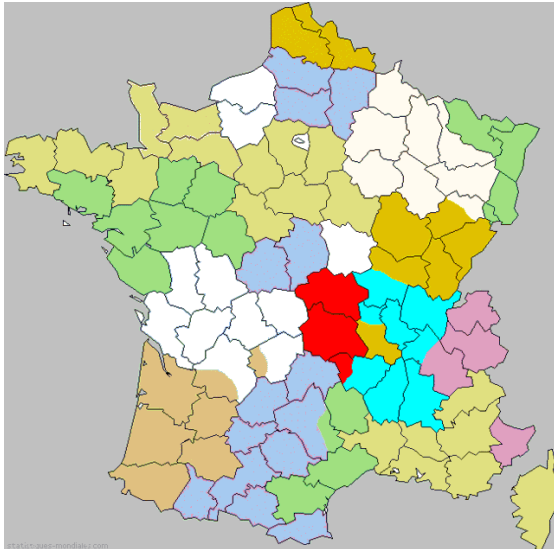


Рис.3 Регіони Клементаля 1919 р.

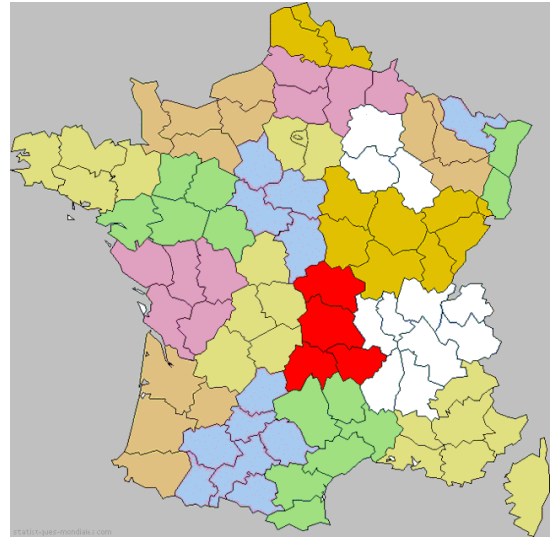


Рис. 4 Регіональні префектури 1941 р.

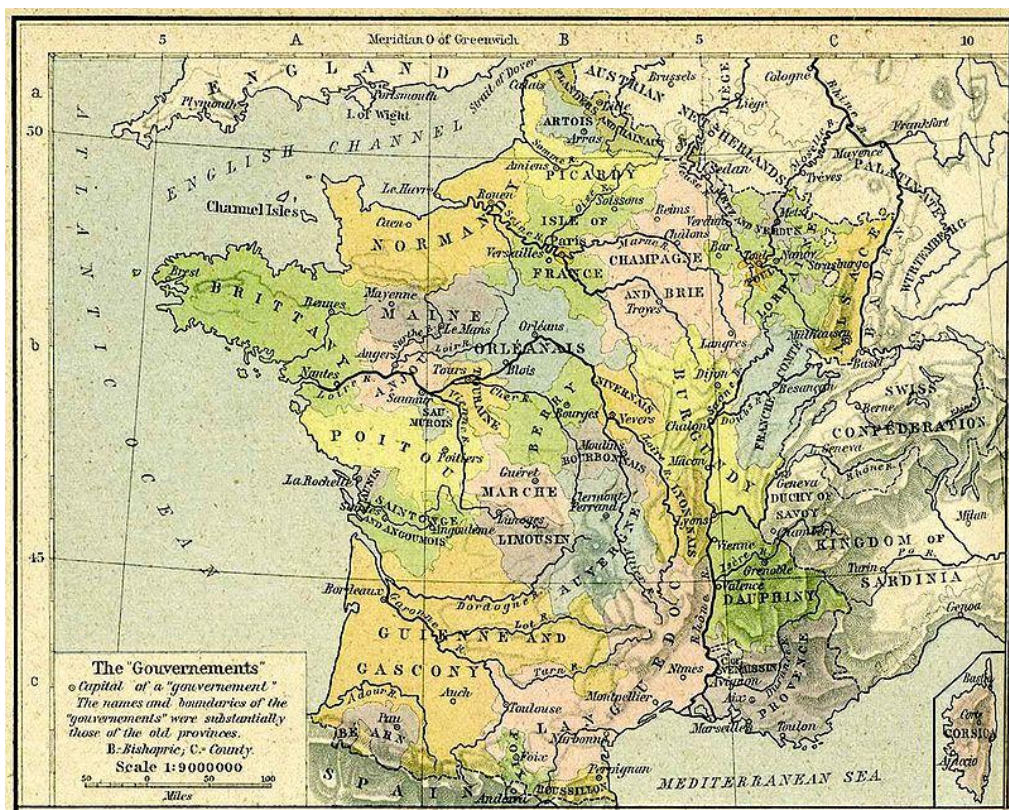


Рис.5 Французькі провінції до Великої Революції

В 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), в якому знаходиться столиця регіону. Таким чином, префект регіону виконує функції префекту столичного департаменту в звичному режимі, а також наділений наглядовими та координаційними функціями по відношенню до 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 Італії. Тим не менш, історія такого управлінського рішення криється набагато глибше. Зокрема, ідентичне вирішення знаходимо в територіальному управлінні Католицькою Церквою, коли митрополитом церковної провінції є архієпископ столичного міста, що одночасно є керівником своєї дієцезії (епархії) і має кілька наглядових функцій по відношенню до суффраганних (підпорядкованих) дієцезій. В свою чергу 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 та належить до вищих категорій посадових осіб[4]. Оскільки його місією є представництво держави на відповідній території, призначення, як правило, відбувається з числа 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 департаментів. В якості

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

Окремо слід зауважити про роль **префектів**, які 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 у ці моменти роль префекта зони підвищується до рівня надрегіонального координатора операції.



Рис. 6 Зони безпеки Франції

Особливим статусом користуються **префекти поліції** Парижу та поліції департаменту Буш-дю-Рон (Марсель). Ці посадові особи виконують

функції керівників підрозділів поліції на відповідній території й співпрацюють з цивільними префектами відповідних територіальних одиниць. Префект поліції Парижу водночас є префектом зони безпеки і оборони Центр.

Самоврядування регіону представлено **Регіональною радою**, яка складається з обраних населенням депутатів. Вибори відбуваються за **пропорційною системою** наступним чином: партії висувають списки кандидатів, за які голосують виборці. До розподілу підлягає $\frac{3}{4}$ депутатських мандатів, $\frac{1}{4}$ залишається в якості бонусу для тієї партії, яка зайняла перше місце. Голосування відбувається в один тур у випадку, якщо партія набрала абсолютну більшість (50%+1). Якщо такого переможця немає – проводиться другий тур з числа тих, хто набрав 10 і більше відсотків голосів. Цікавою особливістю є застосування принципу гендерної рівності, який полягає у 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 5441 євро для голови та від 1500 до 2626 євро для депутатів, в залежності від кількості населення регіону).

Компетенція Ради охоплює питання економічного планування та розвитку регіону, розподілу структурних фондів ЄС, будівництва шкіл і керівництва їх технічним персоналом, професійно-технічної освіти, затвердження регіонального плану викидів і якості повітря, утворення і керівництва регіональними природними парками, утримання об'єктів транспортної інфраструктури, портів, аеропортів тощо, організації регіональних залізничних пасажирських перевезень[5].

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

Таблиця 1. Регіони Франції

№	Назва	Столиця	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²
1	Аквітанія	Бордо	3 254 233	41 309	78,78
2	Бретань	Ренн	3 217 767	27 208	118,27
3	Бургундія	Діжон	1 642 734	31 582	52,01
4	Верхня Нормандія	Руан	1 839 393	12 317	149,34
5	Іль-де-Франс	Париж	11 852 851	12 011	986,83
6	Корсика	Аяччо	314 486	8680	36,23
7	Лангедок — Руссильон	Монпельє	2 670 046	27 376	97,53
8	Лімузен	Лімож	741 072	16 942	43,74
9	Лотарингія	Мец	2 350 657	23 547	99,83
10	Нижня Нормандія	Кан	1 475 684	17 589	83,90
11	Нор — Па-де-Кале	Лілль	4 042 015	12 414	325,60

№	Назва	Столиця	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²
12	Овернь	Клермон-Ферран	1 350 682	26 013	51,92
13	Країна Луари	Нант	3 601 113	32 082	112,25
14	Пікардія	Ам'єн	1 918 155	19 399	98,88
15	Прованс — Альпи — Лазурний берег	Марсель	4 916 069	31 400	156,56
16	Пуату — Шаранта	Пуатьє	1 777 773	25 810	68,88
17	Рона — Альпи	Ліон	6 283 541	43 698	143,79
18	Франш-Конте	Безансон	1 173 440	16 202	72,43
19	Центр	Орлеан	2 556 835	39 151	65,31
20	Шампань — Арденни	Шалон-ан-Шампань	1 336 053	25 606	52,18
21	Ельзас	Страсбург	1 852 325	8280	223,71
22	Південь — Піренеї	Тулуза	2 903 420	45 348	64,03
	Разом (Континентальна Франція)		63 070 344	543 964	115,95
23	Гваделупа Заморський регіон	Бас-Тер	404 635	1628	248,55

№	Назва	Столиця	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²
24	Гвіана Заморський регіон	Кайєнна	237 549	86 504	2,75
25	Майотта Заморський регіон	Мамудзу	212 645 (2012) ^[4]	376	565,55
26	Мартініка Заморський регіон	Фор-де-Франс	392 291	1128	347,78
27	Реюньон Заморський регіон	Сен-Дені	828 581	2512	329,85
	Разом (Заморські регіони)		2 075 701	92 148	22,53
	РАЗОМ		65 146 045	636 112	102,41

§ 5. Французькі департаменти

Департамент є другою ланкою адміністративно-територіального устрою, який одночасно наділений властивостями децентралізованої державної влади та самоврядування. При утворенні регіонів, визначенні їх компетенції, відповідальності та ресурсів, саме департамент слугував у якості прототипу. Важливо підкреслити що, починаючи з 1789 року і 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 з яких знаходиться поза межами Європи і функціонально об'єднані з однойменними регіонами.

Система державної влади в департаменті будується аналогічним з регіонами чином. Точніше, правильно 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 з **су-префектом**. Ця інституція покликана наблизити надання адміністративних послуг до місця проживання населення. Вона, по суті, є допоміжним органом префектури, функції якої витікають 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 у один тур, якщо один із кандидатів набрав абсолютну більшість голосів. У випадку 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 і 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 у 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 у більшості виборчих округів департаменту. Голова Ради водночас є і керівником виконавчого органу, який працює на постійній основі, отримуючи заробітну платню в розмірі 5441 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 та ті, які суміщають мандат з іншим місцем роботи. Заробітна платня депутата складає від 1501 євро до 3725,44 євро, в залежності від місця постійної роботи та числа населення департаменту.

Компетенція Генеральної Ради включає 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 та початкових шкіл, бібліотечну справу, архіви, охорону пам'яток історії, місцевий розвиток і сприяння у діяльності неурядових асоціацій, туризм, сприяння протипожежній безпеці. Починаючи з 2004 року, коло було розширене утриманням доріг національного значення в рамках департаменту, додатковими соціальними функціями, керівництвом технічним персоналом шкіл. На сьогодні триває дискусія стосовно необхідності перерозподілу компетенції поміж регіонами та департаментами. Висловлюються дві протилежні думки – збільшення ваги регіонів, за рахунок департаментів, або навпаки[6].

Таблиця 2. Департаменти Франції

Департамент	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²	Центр	Регіон
Дордонь	426 607	9060	47,09	Періге	Аквітанія
Жиронда	1 479 277	10 725	137,93	Бордо	Аквітанія
Ланди	397 766	9243	43,03	Мон-де-Марсан	Аквітанія

Департамент	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²	Центр	Регіон
Ло і Гаронна	342 500	5361	63,89	Ажен	Аквітанія
Атлантичні Піренеї	674 908	7645	88,28	По	Аквітанія
Кот-д'Армор	612 383	6878	89,04	Сен-Бріє	Бретань
Фіністер	929 286	6733	138,02	Кемпер	Бретань
Іль і Вілен	1 015 470	6775	149,88	Ренн	Бретань
Морбіан	744 663	6823	109,14	Ванн	Бретань
Кот-д'Ор	538 505	8763	61,45	Діжон	Бургундія
Ньєвр	226 997	6817	33,30	Невер	Бургундія
Сона і Луара	574 874	8575	67,04	Макон	Бургундія
Йонна	353 366	7427	47,58	Осер	Бургундія
Ер	603 194	6040	99,87	Евре	Верхня Нормандія
Приморська Сена	1 275 952	6278	203,24	Руан	Верхня Нормандія
Париж	2 268 265	105	2160,25	Париж	Іль-де-Франс

Департамент	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²	Центр	Регіон
Сена і Марна	1 347 008	5915	227,72	Мелен	Іль-де-Франс
Івелін	1 435 448	2284	628,48	Версаль	Іль-де-Франс
Есон	1 233 645	1804	683,84	Еврі	Іль-де-Франс
О-де-Сен	1 590 749	176	9038,35	Нантер	Іль-де-Франс
Сен-Сен-Дені	1 534 895	236	6503,79	Бобиньї	Іль-де-Франс
Валь-де-Марн	1 340 868	245	5472,93	Кретеї	Іль-де-Франс
Валь-д'Уаз	1 187 836	1246	953,32	Понтуаз	Іль-де-Франс
Південна Корсика	145 998	4014	36,37	Аяччо	Корсика
Північна Корсика	168 869	4666	36,19	Бастія	Корсика
Од	365 854	6139	59,60	Каркасон	Лангедок — Руссильон
Гар	726 285	5853	124,09	Нім	Лангедок — Руссильон
Еро	1 062 617	6101	174,17	Монпельє	Лангедок — Руссильон
Лозер	81 281	5167	15,73	Манд	Лангедок — Руссильон

Департамент	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²	Центр	Регіон
Східні Піренеї	457 238	4116	111,09	Перпіньян	Лангедок — Руссильон
Коррез	252 235	5857	43,07	Тюль	Лімузен
Крѳоз	127 919	5565	22,99	Гере	Лімузен
Верхня В'єнна	384 781	5520	69,71	Лімож	Лімузен
Мерт і Мозель	746 502	5246	142,30	Нансі	Лотарингія
Мез	200 509	6211	32,28	Бар-ле-Дюк	Лотарингія
Мозель	1 066 667	6216	171,60	Мец	Лотарингія
Вогези	392 846	5874	66,88	Епіналь	Лотарингія
Кальвадос	699 561	5548	126,09	Кан	Нижня Нормандія
Манш	517 121	5938	87,09	Сен-Ло	Нижня Нормандія
Орн	301 421	6103	49,39	Алансон	Нижня Нормандія
Нор	2 617 939	5743	455,85	Лілль	Нор — Па-де-Кале
Па-де-Кале	1 489 209	6671	223,24	Аррас	Нор — Па-де-Кале

Департамент	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²	Центр	Регіон
Альє	353 124	7340	48,11	Мулен	Овернь
Канталь	154 135	5726	26,92	Орійак	Овернь
Верхня Луара	231 877	4977	46,59	Ле-Пюї	Овернь
Пюї-де-Дом	649 643	7970	81,51	Клермон- Ферран	Овернь
Атлантична Луара	1 317 685	6815	193,35	Нант	Країна Луари
Мен і Луара	808 298	7166	112,80	Анже	Країна Луари
Майєн	317 006	5175	61,26	Лаваль	Країна Луари
Сарта	579 497	6206	93,38	Ле-Ман	Країна Луари
Вандея	654 096	6720	97,34	Ла-Рош-сюр- Йон	Країна Луари
Ена	555 094	7369	75,33	Лан	Пікардія
Уаза	823 668	5860	140,56	Бове	Пікардія
Сомма	583 388	6170	94,55	Ам'єн	Пікардія
Альпи Верхнього	165 155	6925	23,85	Дінь-ле-Бен	Прованс — Альпи —

Департамент	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²	Центр	Регіон
Провансу					Лазурний Берег
Верхні Альпи	142 312	5549	25,65	Гап	Прованс — Альпи — Лазурний Берег
Приморські Альпи	1 094 579	4299	254,61	Ніцца	Прованс — Альпи — Лазурний Берег
Буш-дю-Рон	2 000 550	5087	393,27	Марсель	Прованс — Альпи — Лазурний Берег
Вар	1 026 222	5973	171,81	Тулон	Прованс — Альпи — Лазурний Берег
Воклюз	555 240	3567	155,66	Авіньйон	Прованс — Альпи — Лазурний Берег
Шаранта	364 429	5956	61,19	Ангулем	Пуату — Шаранта
Приморська Шаранта	640 803	6864	93,36	Ла-Рошель	Пуату — Шаранта
Де-Севр	380 569	5999	63,44	Ньор	Пуату — Шаранта
В'єнна	438 566	6990	62,74	Пуатьє	Пуату — Шаранта
Ен	614 331	5762	106,62	Бурк-ан-Брес	Рона — Альпи
Ардеш	324 885	5529	58,76	Прива	Рона — Альпи

Департамент	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²	Центр	Регіон
Дром	499 313	6530	76,46	Валанс	Рона — Альпи
Ізер	1 233 759	7431	166,03	Гренобль	Рона — Альпи
Луара	766 729	4781	160,37	Сент-Етьєн	Рона — Альпи
Рона	1 756 069	3249	540,50	Ліон	Рона — Альпи
Савойя	428 751	6028	71,13	Шамбері	Рона — Альпи
Верхня Савойя	760 979	4388	173,42	Ансі	Рона — Альпи
Ду	542 509	5234	103,65	Безансон	Франш-Конте
Юра	271 973	4999	54,41	Лон-ле-Сон'є	Франш-Конте
Верхня Сона	247 311	5360	46,14	Везуль	Франш-Конте
Територія Бельфор	146 475	609	240,52	Бельфор	Франш-Конте
Шер	319 600	7235	44,17	Бурж	Центр
Ер і Луар	440 291	5880	74,88	Шартр	Центр
Ендр	238 261	6791	35,08	Шатору	Центр

Департамент	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²	Центр	Регіон
Ендр і Луара	605 819	6127	98,88	Тур	Центр
Луар і Шер	340 729	6343	53,72	Блуа	Центр
Луаре	674 913	6775	99,62	Орлеан	Центр
Арденни	291 678	5229	55,78	Шарлевіль-Мез'єр	Шампань — Арденни
Об	311 720	6004	51,92	Труа	Шампань — Арденни
Марна	579 533	8162	71,00	Шалон-ан-Шампань	Шампань — Арденни
Верхня Марна	191 004	6211	30,75	Шомон	Шампани — Арденни
Нижній Рейн	1 115 226	4755	234,54	Страсбург	Ельзас
Верхній Рейн	765 634	3525	217,20	Кольмар	Ельзас
Ар'єж	157 582	4890	32,23	Фуа	Південь — Піренеї
Аверон	288 364	8735	33,01	Родез	Південь — Піренеї
Верхня Гаронна	1 268 370	6309	201,04	Тулуза	Південь — Піренеї
Жер	195 489	6257	31,24	Ош	Південь — Піренеї

Департамент	Населення, чол.	Площа, км ²	Щільність, чол./км ²	Центр	Регіон
Ло	181 232	5217	34,74	Каор	Південь — Піренеї
Верхні Піренеї	237 945	4464	53,30	Тарб	Південь — Піренеї
Тарн	387 099	5758	67,23	Альбі	Південь — Піренеї
Тарн і Гаронна	248 227	3718	66,76	Монтобан	Південь — Піренеї
Гваделупа	404 635 (2011)	1628	248,55	Бас-Тер	Гваделупа
Гвіана	237 549 (2011)	86 504	2,75	Кайєнна	Гвіана
Майотта	212 645 (2012)	376	565,55	Мамудзу	Майотта
Мартініка	392 291 (2011)	1128	347,78	Фор-де-Франс	Мартініка
Реюньон	828 581 (2011)	2512	329,85	Сен-Дені	Реюньон

§ 6. 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 випадку набрання абсолютної більшості голосів одним із списків – голосування проводиться у

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. В цьому амплуа він виступає як представник держави на території комуни і є підлеглим префекту. Стосовно самоврядних повноважень він відповідає перед Муніципальною Радою. Мерія також виступає 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 переробки сміття. Основними джерелами фінансування місцевих програм є дотації з державного бюджету та податки, серед яких головне місце займають податок на нерухомість, житло, професійну комерційну діяльність. Муніципальна Рада також може утворювати **муніципальну поліцію**, яка відповідає за додержання громадського порядку, торгівлі, регулювання руху транспорту [7].

На 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 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. Виключеннями є лише міста **Париж і Марсель, а з 2015 року – Ліон**, організація управління якими поєднує всю **компетенцію комуни**, а разом з 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. В 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.

§ 7. Реформування територіального устрою

Пошук оптимальної моделі територіального устрою у Франції триває і 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 у 1980-90-х рр.

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

Так само, 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 і 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-Піренеї та Лангедок-Русільоном

відбулося на користь утворення двох регіональних столиць – Тулузи і 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 і мають продовження при президентові Олландові. За цей період часу було напрацьовано кілька проектів змін, жоден з яких на сьогодні не є реалізованим у повній мірі.

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 та розширення їх меж. Проект був зупинений з моменту приходу до влади соціалістів і зміни політичної обстановки в країні.

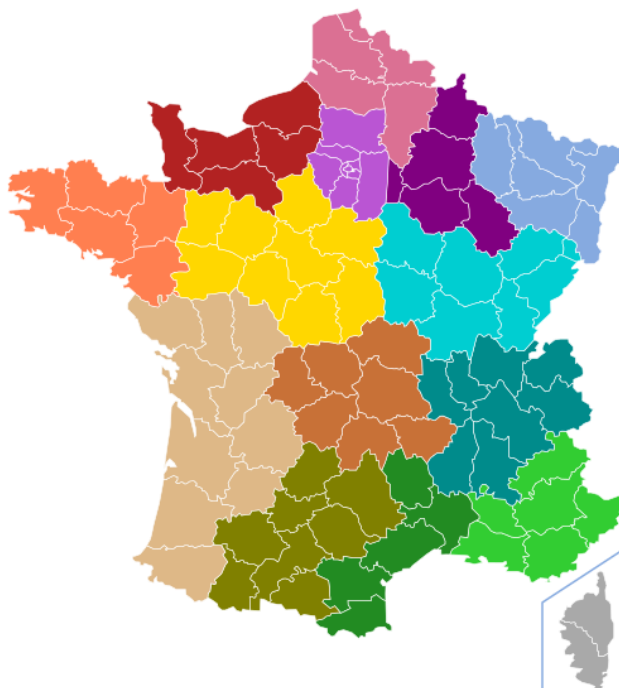


Рис. 7 Карта регіонів Балладюра

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 так само торкалися зміни компетенції територіальних органів влади та самоврядування за рахунок 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 проект Олланда пройшли перше слухання у Національному Зібранні Франції в липні 2014 року, результатом яких була поява нової моделі регіонів, яка в більшості взяла за основу прем'єрський перший варіант. На сьогодні триває обговорення в Сенаті, а з 2015 року можна очікувати перехід до нової системи[8].

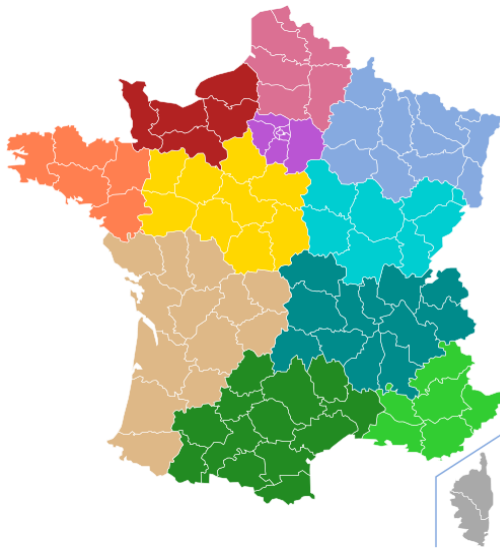


Рис.8 Карта регіонів Вальса, перший варіант

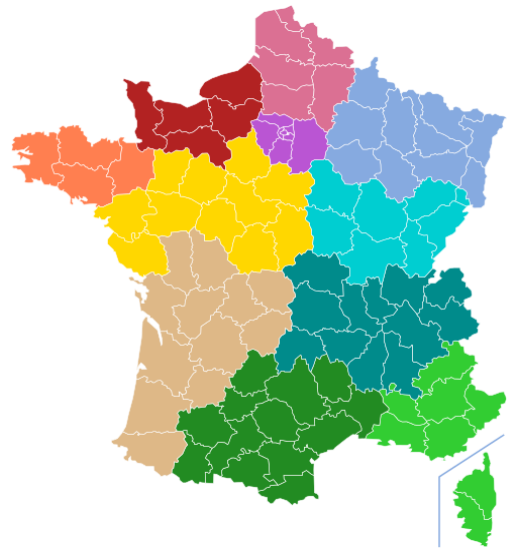


Рис.9 Карта регіонів Вальса, другий варіант

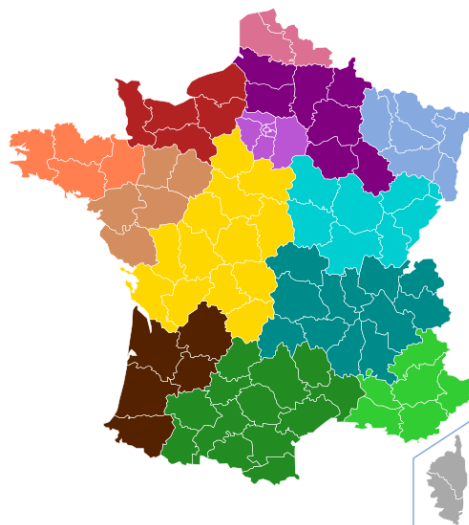


Рис. 10 Карта регіонів Олланда

Всі варіанти реформ ставили за мету вирішити кілька важливих питань:

- укрупнення комун та регіонів
- перегляд системи місцевих виборів
- зменшення кількості адміністративних органів
- уникнення дублювання компетенції
- збільшення самостійності великих міст.

Деякі з проектів реформ містили положення про необхідність ліквідації департаментів і передачі їх повноважень регіонам, інші – 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 горами 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 поділу[9].

Все ж треба підкреслити, що запропонована на сьогодні модель поділу на регіони в більшій мірі прислуговується економічному та географічному факторам, натомість нівелює кордони провінцій – в переважній більшості кордони нових регіонів об'єднують кілька таких провінцій у своєму складі.

Під час проходження законопроекту, до нього було внесено зміни у Сенаті, які стали реверансом у сторону регіональних еліт. Так, було

збережено самостійність регіону Лангедок-Русільйон та Ельзас. Таким чином, число регіонів пропонувалося довести до п'ятнадцяти [10].

Разом з тим, під час повторного розгляду у Національному Зібранні депутати повернулися до першочергової карти. Закон був прийнятий у цілому, пройшов експертне обговорення Конституційної ради і вступить у силу з 1 січня 2016 року [11].

Алгоритм введення в дію нової моделі виглядає наступним чином. Восени 2015 року відбудуться вибори у 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 у інших містах.

Після цього, пропозиції Регіональних рад будуть надані Державній раді, яка остаточно їх затвердить та уведе в дію. Слід зауважити, що цей крок виглядає доволі формальним, оскільки згаданий орган не має законодавчих функцій, а виступає дорадчою інституцією у сфері права при президенті, а так само вищою інстанцією адміністративної юрисдикції. Скоріш за все, сюрпризів не буде – Державна рада введе в дію прийняті Регіональними радами рішення по ключовим питанням.

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 в силу того, 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. В цьому аспекті багато політиків пропонує поділити столичний статус таким чином, що б 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.

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.

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

- 1) Сума назв колишніх регіонів за алфавітом, в тому числі аббревіатури
- 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

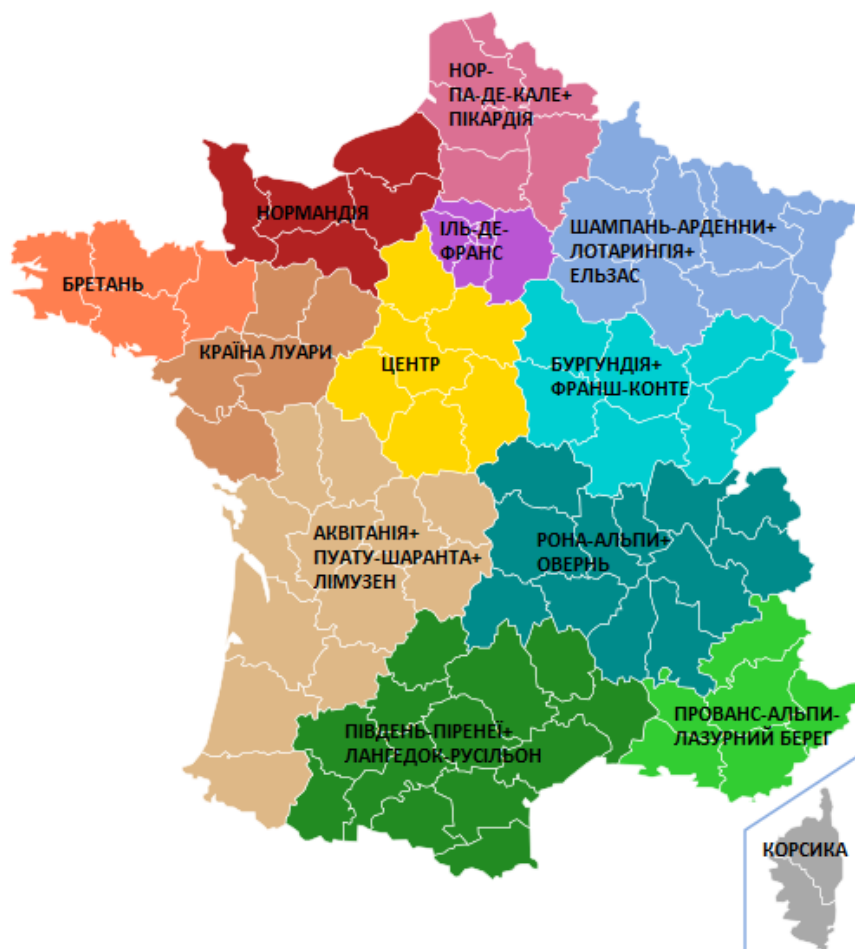


Рис. 11 Карта регіонів, прийнята Національними Зборами

Таблиця 3. Регіони Франції після реформи

Регіон	Пропозиція	Кількість Департаментів	Площа Км ²	Населення Чол.
Іль-де-Франс	Незмінний	8	12 011	11 853 000
Прованс-Альпи-Лазурний Берег	Незмінний	6	31 400	4 916 000
Бретань	Незмінний	4	27 208	3 218 000
Центр	Незмінний	6	39 151	2 556 835
Країна Луари	Незмінний	5	32 082	3 601 113
Корсика	Незмінний	2	8 680	322 000
Нормандія	Верхня+Нижня	5	29 906	3 315 000
Бургундія+Франш-Конте	Злиття	8	47 784	2 816 000

Реґіон	Пропозиція	Кількість Департаментів	Площа Км ²	Населення Чол.
Південь-Піренеї+Лангедок-Русильон	Злиття	13	72 724	5 573 000
Рона-Альпи + Овернь	Злиття	12	69 711	7 634 000
Аквітанія+Пуату+Лімузен	Злиття	12	84 061	5 773 000
Нор-Па-де-Кале – Пікардія	Злиття	5	31 813	5 960 000
Шампань-Арденни – Лотаринґія – Ельзас	Злиття	10	57 433	5 545 000

§ 8. Висновки

- 1) Модель територіальної організації влади Франції, яку можна позначити терміном «Префект-Рада», є класичною і оптимальною з точки зору балансу між децентралізованими функціями держави та самоврядуванням. Вона дає в повній мірі реалізувати принцип стримування і противаг, субсидіарності та чіткого розподілу сфер відповідальності, ресурсів і повноважень.
- 2) Виходячи з попереднього висновку, французька модель, з певним ступенем адаптації, застосовується в багатьох європейських, південноамериканських та африканських країнах, зокрема в Італії, Румунії, Польщі, Аргентині, Тунісі тощо.
- 3) Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади триває перманентно. Сьогодні мова йде про укрупнення комун та регіонів, наділення їх оновленим статусом, збалансування відповідальності, компетенції та ресурсів і децентралізації. При визначенні нової системи економічний та географічний фактори превалюють над історичними традиціями.
- 4) Використання французького досвіду територіального будівництва, з використанням деяких інструментів заснованої на його базі італійської системи, вважаю оптимальним при вирішенні актуального питання

адміністративно-територіальної реформи в Україні. Саме він, без зайвої істерії, сприятиме вирішенню ключового питання у пошуку балансу між сферами компетенції держави та самоврядування.

Список джерел та літератури:

1) [електронний ресурс]

https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%91%D1%80_%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2

2) Anne Zink. Pays ou circonscriptions. Les collectivités territoriales de la France du Sud-Ouest sous l'Ancien Régime. Publications de la Sorbonne, Paris, 2000 (ISBN 2-85944-389-4) ; с. 37

3) [електронний ресурс] <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/collectivite-territoriale.htm>

4) [електронний ресурс] <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Prefectures/Organisation>

5) [електронний ресурс] <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/region>

6) [електронний ресурс] <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/departement>

7) [електронний ресурс] <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/commune>

8) [електронний ресурс] <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/04/feature/fr0304107f.htm>

9) [електронний ресурс] <http://www.bfmtv.com/politique/sarkozy-promet-de-supprimer-la-carte-des-regions-de-hollande-839052.html>

10) [електронний ресурс] <http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2014-2015/171.html>

11) [електронний ресурс] <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0455.asp>