

Довідка стосовно адміністративно-територіальної організації держави у Франції

1. Децентралізація, деконцентрація : способи організації унітарної держави

Унітарна держава характеризується наявністю одного центра політичної влади, з якого на національному рівні здійснюється суверенітет, і рішення якого застосовуються на всій національній території.

Натомість, **федеративна держава або федерація** визначається існуванням **федеральної держави, яка є надбудовою над суб'єктами федерації**, за принципом «двоповерховості». Конституція федеральної держави закріплює розподіл повноважень між федеральним рівнем і рівнем суб'єктів федерації. Повноваження, що стосуються міжнародного суверенітету, як правило, залишаються монополією федеральної держави (дипломатія, оборона, валюта).

Як це має місце у випадку Франції, унітарна держава може водночас спиратися на такі форми організації, як:

- **Деконцентрація влади** : тобто через представників держави на місцевому рівні (наприклад, у Франції - префекти, мери, ректори). **Ці представники влади не мають якогось автономного статусу або юридичної особи (правосуб'єктності).** Деконцентровані органи влади **ієрархічно підпорядковані і контролюються з боку держави**, яка здійснює стосовно них дисциплінарну владу у вигляді накладання санкцій, призупинення повноважень або ж відкликання, а також має повноваження затверджувати, анулювати або замінити ухвалені ними правочини. Подібно до префектів, деконцентровані органи влади **призначаються і звільняються з посади центральним урядом**;
- **Децентралізація влади** : тобто наявність на місцевому рівні адміністративних органів, відокремлених від держави та наділених конкретними повноваженнями. Розрізняють територіальну і функціональну децентралізацію.
 - При **територіальній децентралізації**, децентралізованими органами влади є адміністративно-територіальні або місцеві утворення (комуни, департаменти, регіони, утворення з особливим статусом і заморські утворення). Адміністративно-територіальні утворення мають **юридичну особу (правосуб'єктність)**, а також **свої власні ресурси і повноваження**, тобто, певною мірою, **місцеву автономність. Ця автономність здійснюється в рамках закону і під контролем держави**;
 - При **функціональній або технічній децентралізації** децентралізованими суб'єктами є державні установи, відповідальні за надання певної публічної послуги (університети, державні лікарні, національні музеї і т.ін.). Вони мають **юридичну особу (правосуб'єктність)** і **власні ресурси**, але володіють лише **призначеними повноваженнями**, які відповідають суто предмету покладеної на них публічної послуги.

2. Роль префекта

2.1. *Загальні відомості*

Заснований Наполеоном в 1800 році інститут префекта зазнав суттєвої трансформації в результаті децентралізації. До 1982 року префекти виконували подвійну функцію на чолі департаменту: представляли державу і здійснювали виконавчу владу.

Насьогодні префект залишається "носієм державної влади в департаменті". Він несе відповідальність за громадський порядок: він наділений поліцейськими повноваженнями, які роблять його "адміністративним правоохоронним органом". Префект є безпосереднім представником Прем'єр-міністра і кожного міністра в департаменті. Він здійснює урядову політику в сфері розвитку і благоустрою території на рівні департаменту.

Що стосується префекта регіону, то ним є префект департаменту, в якому розташоване головне місто регіону. В цьому сенсі, в даному департаменті він має прерогативи, властиві префекту департаменту. Він має також вплив на префектів інших департаментів, що входять до складу регіону, за винятком деяких специфічних питань.

2.2. *Адміністративний контроль*

Префект здійснює контроль над рішеннями адміністративно-територіальних утворень. Насправді, неподільність Республіки (стаття 1 Конституції) передбачає, що національні закони і укази, ухвалені центральними органами влади, такими як Парламент або виконавча влада, повинні виконуватись місцевими органами влади.

До 1982 року контроль над рішеннями адміністративно-територіальних утворень префект здійснював *a priori*, що давало йому реальну наглядову владу. Відтепер його контроль здійснюється *a posteriori*, і він може лише спрямовувати відповідні акти до адміністративного суду, який визначається щодо необхідності їхнього скасування як таких, що "суперечать букві закону". З метою підвищення ефективності цього контролю, а також з урахуванням кількості рішень, які щороку ухвалюються адміністративно-територіальними утвореннями та їхніми публічними установами, префекту в обов'язковому порядку направляються лише ті акти, які згідно закону вважаються найбільш важливими. На практиці число актів, переданих на розгляд системи адміністративних судів, є незначним (близько 1500 звернень до суду з боку префектів із більше 6 мільйонів рішень, що надходять їм щороку).

Так само, аби упередити настання наслідків введення в дію потенційно найбільш небезпечних актів ще до ухвалення судом рішення про скасування, закон наділяє представника держави можливістю звернення до суду за терміновою процедурою або призупинення дії акту.

2.3. Бюджетний контроль

Бюджетні акти, пов'язані з використанням державних коштів, є адміністративними актами, що підлягають спеціальному контролю. Цей контроль здійснюють **регіональні рахункові палати (CRC)** - судові інстанції з фінансових питань, які підпорядковані Рахунковому суду і до яких можуть звертатись **префекти**. У разі звернення, палата у місячний термін оприлюднює свій висновок або пропозицію (наприклад, у випадку відсутності в належний термін ухваленого бюджету) або формальну вимогу. **У випадку, коли ухвалений бюджет не є фактично збалансованим, префект може вписати додаткові видатки або скоротити витрати.** **У разі неприйняття бюджету в належний термін префект "врегулює" бюджет, тобто приймає його і вводить його в дію своїм рішенням.**

3. Характер і повноваження адміністративно-територіальних утворень

3.1. Загальні відомості

Адміністративно-територіальні утворення є **юридичними особами публічного права, відмінними від держави, і в цій якості користуються юридичною і майновою автономністю.**

Відповідно до пункту 3 статті 72 Конституції, адміністративно-територіальні утворення **вільно здійснюють самоуправління через обрані ради і наділені регламентарною владою для здійснення своїх повноважень.** Саме закон, себто Парламент, визначає умови вільного управління ними своїми повноваженнями і ресурсами. Вільне самоуправління **обмежується "адміністративними" повноваженнями** і виключає повноваження, якими наділена держава (прийняття законів, здійснення правосуддя, зовнішня політика). Воно дозволяє **гарантувати зону свободи, в межах якої можуть діяти адміністративно-територіальні утворення.**

Після внесення змін до Конституції 28 березня 2003 року, адміністративно-територіальними утвореннями загального права є **комуни, департаменти та регіони.** Цим категоріям можуть бути властиві відхилення від загальної норми: деякі утворення, володіючи загальними характеристиками певної категорії, мають специфічні характеристики різного характеру. Це випадок великих французьких міст - **Парижу, Марселю і Ліону**, які, з огляду на кількість населення, поділяються на округи. Що стосується **заморських департаментів і регіонів**, хоч вони і регулюються окремою статтею Конституції, стосовно них можуть мати місце корективи, виходячи з їхніх особливих характеристик та потреб.

3.2. Адміністративно-територіальні утворення загального права

3.2.1. Комуна

Комуна є **"базовим" або найближчим для мешканців адміністративно-територіальним утворенням.** Вона має єдину адміністративну організацію, незалежно від розміру. Нею управляє муніципальна рада та мер комуни.

Муніципальна рада обирається на прямих загальних виборах, мер комуни обирається муніципальною радою з-поміж її депутатів. Виступаючи виконавчим органом влади, мер комуни є також представником держави в комуні. В рамках цієї другої функції, він адмініструє громадянський стан, організовує вибори та виступає в якості офіцера кримінальної поліції.

Комуни мають загальну **компетенцію щодо управління будь-якими питаннями**, що становлять загальний для комуни інтерес, при цьому численні закони наділяють їх **визначеними повноваженнями** у найрізноманітніших сферах: містобудування та землевпорядкування; житло; соціальна допомога; дошкільні заклади та заклади початкової освіти; культура і культурна спадщина; туризм і спорт...

3.2.2. Департамент

Область компетенції департаменту охоплює:

▶ **соціальний захист:** дитинство, люди з обмеженими можливостями, люди похилого віку, соціальна допомога, проблеми з енергозабезпеченням...

▶ **освіту** на рівні коледжів;

▶ місцевий розвиток і, зокрема, розвиток **сільської інфраструктури, управління земельними масивами, водними ресурсами та сільськими дорогами;**

▶ в кооперації з іншими адміністративно-територіальними утвореннями: **культуру, спорт, туризм, просування регіональних мов та народної освіти.**

3.2.3. Регіон

Повноваження регіону переважно стосуються **розвитку та облаштування територій, професійної освіти, управління ліцеями та приміським транспортом.** Він є також ланкою в системі **розвитку економіки.**

3.3. Приклади спільнот зі спеціальним статусом

3.3.1. Корсика

У 2018 році «спільнота Корсика» стала спільнотою зі спеціальним статусом, замінивши «територіальну спільноту Корсика» та департаменти Південна Корсика та Верхня Корсика. Особливістю цього французького децентралізованого утворення є механізм **політичної відповідальності виконавчої влади перед парламентом Корсики**, який може голосувати за недовіру (модель дещо подібна до німецької парламентської системи). Принцип включення Корсики до тексту Конституції був озвучений в рамках конституційної реформи, запропонованої Президентом Республіки.

3.3.2. Париж

З 2019 року це єдине територіально-адміністративне утворення зі спеціальним статусом, яка має повноваження комуни та департаменту Париж.

3.4. Заморські території

3.4.1. Заморські департаменти та регіони

До переліку заморських департаментів та регіонів входять Гваделупа, Реюньон, Майотта, Гвіана та Мартиніка. Хоч вони й не утворюють окремих категорій, відмінних від утворень материкової Франції, втім, їхній **специфічний статус** має тенденцію віддаляти їх від моделі загального права. Насправді, вони **уповноважені адаптувати національні закони та нормативні акти і навіть відступати від них** на врахування їхніх "особливих характеристик та потреб", наприклад в галузі містобудування чи соціального захисту.

3.4.2. Заморські спільноти

Заморськими спільнотами є Сен-П'єр і Мікелон, Волліс і Футуна, Французька Полінезія, Сен-Бартелемі та Сен-Мартен. Вони мають **статус, закріплений органічним законодавством**, який враховує інтереси кожної із спільнот у межах Французької республіки. Їхній правовий статус віддаляє їх від моделі загального права, але причини та умови цього статусу є різними у випадку кожної з них, що заважає розглядати їх як однорідну категорію.

3.4.3. Нова Каледонія

Нова Каледонія - це **заморська спільнота з особливим статусом**, який в численних аспектах відрізняє її від інших громад.

БАЗОВІ ТЕКСТИ

1. КОНСТИТУЦІЯ 1958 РОКУ:

Неподільна республіка з децентралізованою організацією

СТАТТЯ 1

Франція - неподільна республіка [...]. Її організація є децентралізованою.

Адміністративно-територіальні утворення

СТАТТЯ 72

Адміністративно-територіальними утвореннями республіки є **комуни, департаменти, регіони, утворення з особливим статусом та закордонні утворення**.

Принципи, що застосовуються до адміністративно-територіальних утворень:

▶ **Субсидіарність:** "адміністративно-територіальні утворення покликані приймати рішення щодо всього загалу повноважень, які можуть бути **найкращереалізовані на їхньому рівні**";

▶ **Вільне управління** (у встановлених законом межах): "відповідно до передбачених законом умов, ці адміністративно-територіальні утворення **вільноздійснюють самоуправління через виборні ради та наділені регламентарною владою** для здійснення своїх повноважень";

▶ **Можливість відхилення на експериментальній основі від законів та регламентних норм:** "за умов, передбачених органічним законодавством, і за винятком випадків, коли під загрозою знаходяться суттєві умови здійснення громадської свободи чи конституційно гарантованого права, адміністративно-територіальні утворення або їхні об'єднання можуть, коли це передбачено - залежно від конкретного випадку - законом чи нормативно-правовим актом, **відступати, на експериментальній основі та з обмеженою метою і на обмежений термін, від законодавчих чи нормативних положень, що регулюють здійснення їхніх повноважень**";

▶ **Автономність та можливість об'єднання:** "жодне адміністративно-територіальне утворення не може здійснювати нагляд за іншим. Водночас, коли здійснення певного повноваження вимагає залучення кількох адміністративно-територіальних утворень, закон може дозволити одному з них або одному з їхніх об'єднань організувати умови їхньої спільної діяльності".

СТАТТЯ 72-2

Інші принципи:

▶ **Фінансова автономність** (у встановлених законом межах): "адміністративно-територіальні утворення **користуються ресурсами, якими вони можуть вільно розпоряджатися** на умовах, визначених законом";

▶ **Податкова автономність** (у встановлених законом межах): "вони можуть отримувати всі або частку надходжень від усіх видів оподаткування. Закон може уповноважувати їх встановлювати базу та ставку оподаткування у визначених ним межах. **Податкові надходження та інші власні ресурси адміністративно-територіальних утворень становлять, для кожної категорії утворень, визначальну частину їхніх сукупних ресурсів**";

▶ **Зміна обсягу повноважень та фінансова компенсація**: "будь-яка передача повноважень між державою та адміністративно-територіальними утвореннями **супроводжується виділенням ресурсів, еквівалентних** тим, які були призначені для їхнього здійснення. Будь-яке створення або розширення повноважень, що призводить до збільшення витрат адміністративно-територіальних утворень, **супроводжується ресурсами, які визначаються законом**";

▶ **Пропорційний розподіл**: "для сприяння рівності між адміністративно-територіальними утвореннями законом передбачені механізми пропорційного розподілу ресурсів".

2. ПРЕФЕКТИ

Конституційно визначена роль:

СТАТТЯ 72

В адміністративно-територіальних утвореннях Республіки на **представника держави, який представляє кожного з членів Уряду**, покладається забезпечення **національних інтересів, адміністративного контролю та дотримання законів**.

Місії, визначені декретом № 2004-374 від 29 квітня 2004 р.

СТАТТЯ 1

Префект регіону в регіоні, префект департаменту в департаменті є **носіями державної влади**. Вони відповідають за національні інтереси та дотримання законів. Вони представляють Прем'єр-міністра та кожного з міністрів. **Вони слідкують за виконанням урядових постанов та рішень**. У підпорядкуванні міністрам та на умовах, визначених цим декретом, вони **спрямовують діяльність територіальних підрозділів цивільних органів державного управління**.