

УДК 35.071.55(1–2/–4)+(44)

М. Коваль

СТАНОВЛЕННЯ РЕГІОНУ ФРАНЦІЇ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УТВОРЕННЯ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Висвітлено етапи формування регіону Франції як адміністративно-територіального утворення. Охарактеризовано крізь призму реформ процес становлення органів регіональної влади, зокрема регіональної ради, виконавчого бюро та префекту. Визначено основні нововведення Конституційної ревізії 2003 р.

Ключові слова: регіон, адміністративно-територіальне утворення, конституційна реформа, територіальний поділ, регіональна рада, префект, регіональний комісар Республіки, місцеве самоврядування, децентралізація.

Вирішуючи глобальні проблеми на вищих щаблях влади, Україні треба пам'ятати, що основою кожної держави є її місцеве самоврядування. З часів незалежності, регіональне самоврядування в Україні залишається тією сферою, в якій, попри різноманітні проекти та пропозиції, ще не було обрано конкретного шляху реформування. Історія становлення регіонального самоврядування Франції теж пройшла чималий шлях, який тривав понад півстоліття.

Із початку ХХ ст. різноманітні спроби утворення французьких регіонів мали за мету або координувати економічні ініціативи, або поліпшувати дії держави, групуючи департаменти під владою регіону. Тим не менше, у 1986 р. регіон на рівні адміністративно-територіального утворення отримав необхідну базу, щоб прогресивно затвердити своє місце у місцевій інституційній структурі Франції. Подальша Конституційна ревізія 2003 р. остаточно закріпила регіональну територіальну одиницю, затвердивши принцип субсидіарності, скасувавши опіку одного територіального колективу над іншим та визнавши нормативну владу регіону.

Отже, на сьогодні французький регіон є вагомим демократичним простором для проведення структуроутворюючих політик між комунами, які залишаються базовим рівнем і є найбільш наближеними до населення, та державою, що повинна дбати про виконання своїх компетенцій.

Серед останніх досліджень із означеної проблематики доцільно згадати праці таких науковців, як: Ж.-Ш. Андре, П. Бостона, Ю. Ганущака, В. Графського, Ж.-Ф. Девемі, М. Камінської, Ф. Лабі, В. Малиновського, Д. Філо, О. Фрицького, Ж. ле Шательє, О. Яцунської, П. Ворони, Ж.-Ф. Дюмон та інших [1].

Відаючи належне результатам проведених наукових досліджень, зауважимо, що комплексний аналіз етапів становлення регіону як адміністративно-територіального утворення, зокрема формування органів регіональної влади, а саме регіональної ради, виконавчого бюро та префекту не отримали систематизованого викладу і потребують ретельних розвідок та узагальнення з урахуванням останніх реформ, однією з яких була Конституційна ревізія 2003 р.

Відтак метою публікації є висвітлення результатів досліджень щодо етапів розвитку моделі регіонального самоврядування у Франції, становлення регіональних органів влади шляхом аналізу нормативно-правової бази та інших джерел, що

стосуються регіонального самоврядування. Для цього зміст публікації викладено крізь призму таких завдань:

- проаналізувати нормативно-правову базу регіонального самоврядування у Франції, включаючи перші законодавчі акти щодо виникнення регіону;
- виокремити та охарактеризувати основні реформи щодо становлення регіонального самоврядування;
- узагальнити та систематизувати результати досліджень щодо формування та функціонування органів регіонального самоврядування;
- напрацювати висновки.

Французький регіон, наймолодший із адміністративно-територіальних утворень, чекав до 2003 р., щоб отримати конституційне підтвердження, тоді як комуни і департаменти з'явилися в установчій структурі Франції з 1789 р. і були записані в Конституцію [2] вже з 1946 р.

Справа у тім, що регіональна ідея довго закріплювалася у Франції, перш ніж знайти конкретне застосування у її територіальній організації. У XIX ст., обговорення цього питання створило ідеологічну тему, що мала своїх прихильників у різних кінцях політичної арени. Регіоналізм захищався правими силами з метою повернення до монархічних принципів в ім'я відновлення цінностей старого режиму – Ф. Містраль, М. Барре, К. Морра. Але він мав також своїх прихильників і в числі лівих сил, одним із яких був П. Прудон, який говорив, що регіоналізм удосконалив державну організацію.

Проте регіони повинні були очікувати кінця першого світового конфлікту, щоб з'явитися у французькій реальності. Вперше створені у 1919 р. п'ятнадцять регіональних об'єднань, що були названі "регіонами Клементель", поєднували адміністративних представників держави і соціально-професійних органів. Вони включають три органи: регіональну раду, що складається з представників торговельних палат, регіонального секретаря і консультативний комітет економічної дії. Але ця система функціонувала недовго.

Після кризи 1929 р. регіон знову з'являється як вагомий рівень для реформування держави в економічному плані. У 1934 р. технічний комітет Державної Ради рекомендує поділ території на 26 адміністративних регіонів на чолі з префектами-управліннями, яким допомагала б регіональна рада, але цей намір не був утілений в життя. Згодом бажання модернізації французької економіки змусить правління Народного фронту відновити цю ідею і створити двадцять економічних регіонів у формі суспільних установ зі статусом юридичної особи, що фінансуються шляхом обов'язкових внесків торговельних палат.

Друга Світова війна перервала цей процес. Згодом, уряд Віші вирішив суттєво переорієнтувати регіональний рівень. На базі Закону "Про загальну організацію поліцейських служб у Франції" від 23.04.1941 р. [3] регіону надаються повноваження стосовно функціонування регіональної поліції. Цей закон встановлює префектів регіону, які також мають право проводити репресивні дії. Наступне законодавство вирішило скасувати префекти, щоб замінити їх регіональними комісарами Республіки, яким би допомагали два інтенданти: один відповідальний за поліцію; інший – за економічну діяльність. Комісарам повернулися, окрім цього, обов'язки щодо відновлення місцевої адміністрації та комунікацій, зруйнованих війною.

Починаючи з цих перших кроків, виділяється подвійна сутність регіону. Перша, що відповідає логіці модернізації економічної площини і територіальної

рівноваги, завдяки динамічним регіональним полюсам. Друга, що переносить проблему реорганізації державної адміністрації на створення проміжного рівня між центральною владою й місцевими рівнями.

Реформи, які відбуваються одна за одною в 50 – 60-х рр. XX ст., впроваджують паралельно, навіть об'єднують, ці два адміністративний і економічний підходи. Регіон як адміністративний округ держави і регіон як рівень у децентралізованому призначенні користуються взаємною підтримкою. В економічному плані, під впливом потреб відновлення і реконструкції країни, регіон стає, здебільшого, одиницею планування й політики освоєння території. В адміністративному плані – основним важелем підтримання громадського порядку.

Необхідно відзначити, що регіональні комісари Республіки зникли, фактично, в 1946 р., коли парламент відмовився голосувати за фінансування, необхідне для цієї місії. Остаточно ці посади були скасовані у 1948 р.

У 1955 р. вийшли в світ програми регіональних дій (Декрет від 30.06.1955 р. [4]). Щоб приступити до їх виконання, проводиться “тимчасовий поділ” території на 22 програмних регіони з адміністративним напрямком. Потрібно відзначити, що цей поділ ще на сьогодні залишається тим, що обмежує регіони.

Регіональний простір стає також основою для політики територіальної реорганізації. У 1949 р. створюється Управління з освоєння території, а рівно через рік – Національний фонд з освоєння території, щоб допомогти реконструкції країни. Наслідком сполучення економічного і територіального напрямку є вихід в світ “регіональних планів економічного й соціального розвитку і освоєння території”, які закріплені Законом від 07.08.1957 р. [5] і Декретом від 31.12.1958 р. [6]. Регіон стає адміністративною рамкою виконання програм регіональних дій та регіональних планів. Як наслідок, Декрет “Про впорядкування адміністративних округів” від 02.06.1960 р. [7] встановлює 21 округ регіональної дії.

На цих підставах, адміністративна реорганізація держави, ґрунтуючись на трьох важливих декретах від 14.03.1964 р. [8], встановлює префектів регіону, відповідальних за організацію представництва держави на регіональному рівні для виконання урядової політики економічного розвитку й облаштування територій.

У Концепції генерала Ш. де Голля регіон також задуманий як простір діалогу для різних соціо професійних груп, типових для французького суспільства. З цією метою було створено комісії регіонального економічного розвитку, що склалися з місцевих обранців і соціально-професійних представників і здійснювали консультативні функції.

Проект політичної регіоналізації, що був представлений на розгляд французам у 1969 р. здебільшого ґрунтувався на ідеї модернізації країни і представляв регіональну територію як вагомий рівень для здійснення економічної діяльності. Запропонована схема надала регіону статус адміністративно-територіального утворення, наділеного регіональною радою, що складалася із двох колегій та префекта, який був виконавчим органом. Але за результатами референдуму 27 квітня 1969 р. цей проект було припинено.

Далі Закон “Про створення регіонів” від 05.07.1972 р. [9] знову пропонує невпевнену форму регіоналізації, яка не задовільняє справжніх її прибічників, які вбачають вибори регіональної асамблеї тільки в прямому загальному виборчому праві. Згаданий закон прагматично затверджує в кожному окрузі регіональної дії, що відтепер називається регіоном, регіональну суспільну установу, наділену повною юридичною здатністю, проте надає їй статусу “установи у випробуванні”. Регіон

представлений трьома органами: регіональна рада, що є дорадчою асамблеєю і обирається непрямыми виборами; економічний і соціальний комітет як консультативна асамблея; префект, що є виконавчим органом регіону.

Отже, еволюція регіону та органів регіонального управління Франції проходить неоднозначний шлях протягом чверті століття після Другої світової війни. Особливо це стосується префекта, який змінює своє призначення урядового представника держави в регіоні на виконавчий орган регіону.

Перетворення регіону в адміністративно-територіальне утворення – один із головних напрямків великої реформи французької децентралізації, проведеної Законом від 02.03.1982 р. [10].

Ст. 72 Конституції Франції у своїй колишній редакції перераховувала існуючі адміністративно-територіальні утворення – комуни, департаменти й заморські території, але відкривала можливість створювати законодавчим шляхом й інші адміністративно-територіальні утворення [11]. Саме такий шлях обрав Закон Франції “Про права і свободи комун, департаментів і регіонів” [12]. Ст. 59 цього закону проголошує, що регіони (до того часу – суспільні установи) “є адміністративно-територіальними утвореннями”. Окрім цього, ст. 60 закону впроваджує вибори регіональних рад у прямому загальному виборчому праві. Реагуючи на застереження певних політичних кіл, викликані цим новим децентралізованим рівнем, закон уточнює, що створення регіонів не повинно зазіхати ні на єдність Республіки, ні на цілісність території. Він не встановлює ієрархії між рівнями адміністративно-територіальних утворень, забезпечуючи відсутність опіки одного колективу над іншим.

Таким чином, новий регіональний колектив здобуває права, що майже не поступаються правам інших колективів, у яких вільне самоуправління захищене Конституцією. Регіон користується загальною компетенцією. Закон “Про права і свободи комун, департаментів і регіонів” [13] відновлює класичне формулювання “регіональна рада регулює своїми обговореннями справи регіону”. Без сумніву, щоб усунути побоювання, виражені іншими рівнями адміністративно-територіальних утворень, тобто комунами і департаментами, ст. 59 згаданого закону уточнює, що ця компетенція в питаннях економічного розвитку і освоєння території здійснюється “у дотриманні цілісності, самостійності й компетенції департаментів і комун”. Також регіон може провадити додаткову, притаманну лише йому, діяльність. Він має право укладати угоди з іншими адміністративно-територіальними утвореннями, щоб вести з ними діяльність, відповідно до їх компетенції. Також цей закон передав виконавчу владу голові регіональної ради, який з цього часу виконував повноваження префекта регіону. Регіональний економічний і соціальний комітет зберігає свою роль консультативної асамблеї при регіональній раді.

Але, незважаючи на це, регіони залишилися суспільними установами до першого засідання регіональної ради, що відбулося після регіональних виборів у прямому загальному виборчому праві у квітні 1986 р., на підставі Закону “Про коригування виборчого кодексу стосовно виборів регіональних рад” від 10.07.1985 р. [14].

Щоб здійснювати ефективний контроль за діяльністю регіональної ради, Закон від 22.07.1982 р. [15], що має наслідком рішення Конституційної ради від 25.02.1982 р. [16], надав це право представникові держави в регіоні, тобто префекту. Префект регіону має право протягом двох місяців передати акти, які вважає незаконними, до адміністративного суду. І лише останній може визнати передані

акти незаконними або такими, що компрометують суспільну чи індивідуальну свободи.

Завдячуючи цій реформі, місце регіонів прогресивно затвердилося у територіальній структурі Франції, а послідовне втручання наступних законів їм передало важливі галузі компетенції, так само як і нові ресурси, щоб їх фінансувати.

Вирішальне значення для регіонів мала Конституційна ревізія 2003 р. Нова редакція ст. 72 Конституції Франції [17], прийнятої в 2003 р., затверджує регіон як адміністративно-територіальне утворення Республіки поруч із комунами, департаментами, колективами з особливим статусом і заморськими колективами. Відтепер це визнання приносить регіону пряму юридичну силу, оскільки його існування не зможе більше бути відмінене на законодавчому рівні, а лише на конституційному.

Ревізія 2003 р. ввела й інші нововведення, які є важливими для регіонів. Насамперед, це затвердження принципу субсидіарності, права на дослідження та експерименти, визнання принципу підлеглості і, нарешті, існування нових фінансових гарантій, що дає можливість забезпечити вирішальну частку власних ресурсів у місцевому бюджеті. Ст. 72 Конституції [18] ввела, окрім цього, конституційний принцип заборони здійснювати опіку одного адміністративно-територіального утворення над іншим. Ця рівність між рівнями, у яких з 1982 р. була тільки проста законодавча цінність, записується у французьку традицію, надаючи комунам, департаментам і регіонам однакового значення в державі.

Також Конституційна ревізія 2003 р. визнає нормативну владу регіону. Регіональна рада, за умови дотримання чинних закономірностей, може вживати нормативних заходів стосовно організації і функціонування, а також може користуватися цією нормативною владою, щоб пропонувати врегулювання для здійснення своїх компетенцій, не виходячи, звісно, за межі національної юрисдикції.

Висновки

Отже, проаналізувавши етапи становлення регіонального самоврядування Франції можна зробити висновки, що тоді, як у більшості європейських країн регіональний рівень утворився на теренах політичного представництва, регіональна територія Франції визначала спочатку адміністративний округ держави перед тим, як стати, з запізненням, адміністративно-територіальним утворенням.

Після Другої світової війни новий регіональний поділ був спричинений, знову ж таки, необхідністю відродження та відновлення економіки і аж ніяк не враховував історичний аспект. І лише чверть століття тому, після численних спроб, із яких найбільш впевненою був, без сумніву, референдум, проголошений генералом Ш. де Голлем у 1969 р., регіон почав відокремлюватися від адміністративних структур координації держави, щоб стати адміністративно-територіальним утворенням з усіма правами та обов'язками.

Наступна реформа 1982 р., а також Конституційна ревізія 2003 р. остаточно закріплюють місце регіону як адміністративно-територіального утворення, і він у такий спосіб стає повноправним колективом, що відіграє важливу роль у модернізації країни та природним партнером для комун і департаментів, із якими він веде спільну діяльність на договірній основі.

На сьогодні регіон наділений дорадчою асамблеєю (регіональна рада), що обирається на основі прямого загального виборчого права. Голова регіональної ради та його бюро є виконавчим органом регіону. Поруч із наданою компетенцією регіон користується загальною компетенцією, що дає змогу йому втручатися в окремі

галузі, визначені законами. Якщо його ресурси залишаються відносно скромними, він користується реальною фінансовою і податковою самостійністю та способом демократичного функціонування. Окрім цього, Конституційна ревізія 2003 р. надала можливість регіонам здійснювати політики з метою експерименту. Отже, на сьогодні статус регіонів є повністю визначений та законодавчо затверджений, вони набули усіх можливих засобів, щоб здійснювати свою діяльність на рівні з іншими адміністративно-територіальними утвореннями Франції.

Література

1. Dumont G. F. Le regions et la regionalization en France [Text] / G. F. Dumont. — Paris : Ellipses, 2004. — 175 p.
2. Constitution de la Republique francaise [Electronic resource] du 04.10.1958 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
3. Portant organisation générale des services de police en France [Electronic resource] : Loi № 41-213 du 23.04.1941 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
4. Relatif à l'établissement de programmes d'action régionale [Electronic resource] : Décret № 55-873 du 30.06.1955 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
5. Tendrant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs [Electronic resource] : Loi № 57-908 du 7.08.1957 // Access mode : <http://www.legifrance.com/>.
6. Relatif aux zones à urbaniser par priorité [Electronic resource] : Décret № 58-1464 du 31.12.1958 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
7. Portant harmonisation des circonscriptions administratives [Electronic resource] : Décret № 60-516 du 2.06.1960 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
8. Relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative [Electronic resource] : Décret № 64-250 du 14.03.1964 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
9. Portant création des régions [Electronic resource] : Loi № 72-619 du 5.07.1972 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
10. Relative aux droits et libertes des communes, les department et des region [Electronic resource] : Loi № 82-213 du 2.03.1982 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
11. Constitution de la Republique francaise...
12. Relative aux droits et libertes des communes, les department et des region...
13. Ibid.
14. Modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux [Electronic resource] : Loi № 85-692 du 10.07.1985 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
15. Modifiant et complétant la loi № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du controle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales [Electronic resource] : Loi № 82-623 du 22.07.1982 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
16. Portant statut particulier de la région de Corse [Electronic resource] : Décision № 82-138 DC du 25.02.1982 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
17. Constitution de la Republique francaise...
18. Ibid.

M. Koval

**CREATION OF FRANCE REGION AS THE ADMINISTRATIVE
AND TERRITORIAL FORMATION:
ORGANIZATIONAL AND LEGAL DIMENSION**

Stages of France region creation as the administrative and territorial formation are highlighted. Process of regional authorities creation through the prism of reforms are generalized, especially regional council, executive bureau and prefect. Main innovations of Constitution revision in 2003 are defined.

Key words: region, administrative and territorial formation, constitutional reform, territorial partition, regional council, prefect, regional commissar of the Republic, local self-government, decentralization.