

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ФРАНЦІЇ

Стогова О. В.

ВСТУП

У зв'язку з реформою децентралізації в Україні неабияке значення набуває вивчення досвіду децентралізації інших європейських країн. Особливо цінним є досвід децентралізації унітарних держав, тому доречно дослідити тенденції децентралізації влади у Франції та їх вплив на місцеве самоврядування.

З усіх провідних європейських країн Франція зазвичай вважалася та залишається взірцем унітарної централізованої держави. Однак і Францію з 60-х років ХХ століття не минули тенденції децентралізації. Відповідно для України як унітарної, але вже децентралізованої держави є актуальним вивчення процесів децентралізації, що відбувалися у Франції за останні 50 років, їхніх характеристик та наслідків. Зважаючи на глобальність проблеми та її багатоаспектність спробуємо розглянути децентралізацію у Франції за трьома характеристиками, які є принципово важливими для України – система управління на місцях, розвиток територіального потенціалу та конструювання ідентичності. Перший чинник – система управління на місцях – є частиною ширшої форми державного управління, що відображає прагнення центральної адміністрації позбутися небажаних функцій і передати їх на нижчі рівні влади разом із відповідальністю за певні сфери. Другий чинник – розвиток територіального потенціалу – полягає в запровадженні нових практик місцевого та регіонального управління, а саме багатосторонньої координації. Третій – конструювання ідентичності – стосується нових форм територіальної мобілізації на основі ідентичності, що застосовуються через партисипативне управління. Децентралізацію вже неодноразово намагалися інтерпретувати за допомогою цих трьох чинників в різних державах світу, кожен з яких знайшов своє відображення в науковій літературі. Спробуємо проаналізувати дію зазначених чинників на прикладі Франції.

1. Система управління на місцях

Францію традиційно представляють як унітарну централізовану державу. Французька революція 1789 року та її наполеонівські наслідки знищили автономію провінцій та створили складну адміністративну

структуру, особливості якої втілені в особі префекта¹, представника держави у провінціях Франції. Глибоке проникнення держави в громадянське суспільство було характерним для наполеонівської моделі держави та суспільства². Французька модель територіального управління³ спиралася на принцип адміністративної одноманітності по всій країні. Історично визнавалася перевага інтересів центральної влади над інтересами груп інтересів, партій та місцевих органів влади. Ця перевага була частиною ієрархічної організації влади «зверху вниз», за якою державна політика реалізовувалася в урядових департаментах, впроваджувалася на місцях державними агентствами та місцевими органами влади. Координація між рівнями влади покладалася на префекта як представника держави в департаментах.

Органи місцевого самоврядування у Франції традиційно діяли в контексті цієї централізаторської функції державної влади. В «єдиній і неподільній» Французькій Республіці одиниці місцевого самоврядування вважалися представниками центрального уряду. 36 500 муніципальних рад у комунах та 96 генеральних рад у департаментах були перш за все інструментами центрального регулювання. Однак між департаментами та комунами у свою чергу існувала суттєва різниця.

У той час як департаменти замінили дореволюційні провінції та представляли територіальні інтереси центральної влади, комуни базувалися на парафіях дореволюційного устрою. Комуни залишалися осередками місцевої ідентичності та громадських інтересів, які зберігалися, незважаючи на централізаторські амбіції державної влади⁴. Однак усі інституційні залишки дореволюційних французьких провінцій були ліквідовані. Лише в повоєнний період французькі регіони з'явилися знову. На практиці, відносини між центром і периферією були набагато гнучкішими, ніж передбачала наполеонівська модель, як було встановлено у результатах досліджень, проведених Центром соціології організацій (ЦСО) у 1960-х і 1970-х роках⁵. Особливо дієвим був визнаний підхід «перехресного регулювання», розроблений Крозьє⁶, який охоплював відносини між місцевими політичними та адміністративними суб'єктами в цій державоцентричній та

¹ Machin, H. 1976. *The Prefect in the French Administration*. London: Croom Helm.

² Page, E. 1991. *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

³ Sadran, P. 1992. *Le syste'me administratif franc,ais*. Paris: Montchrestien. 2002. 'Le re'ferendum local', *Regards sur l'Actualite'* 286: 29–36.

⁴ Nemery, J. C. (ed.) 2003. *Intercommunalite's*. Paris: L'Harmattan.

⁵ Gre'mion, P. 1976. *Le Pouvoir pe'ripherique: bureaucrates et notables dans le re'gime politique franc,ais*. Paris: Seuil.

⁶ Crozier, M. and Thenig, J.-C. 1975. *La Re'gulation des syste'mes organise's complexes*, *Revue franc,aise de Sociologie* 16, 1: 3–32.

бюрократичній системі. Централізовану систему підтримували три фактори, що дозволяли їй залишатися формально незмінною. По-перше, національні політики та посадовці визначали правила, що регулюють відносини між центром та периферією. Хоча місцеві політики та посадовці могли домовлятися про поступки та винятки, правила мали залишатися незмінними. По-друге, існувала постійна взаємодія між державними посадовцями (зокрема, префектом) та провідними місцевими діячами. У класичній праці Крозьє та Фрідберга «Актор та система»⁷ місцеві політико-адміністративні переговори відбувалися в «системах дій», тісних територіальних мережах державних посадовців та відомих місцевих політиків, які зазвичай досягали домовленостей щодо адаптації загальнонаціональних правил до місцевих обставин. По-третє, місцеві відносини обмежувалися «подвійною елітою» політичних та адміністративних суб'єктів; не було місця для «третьох сторін, будь то економічні інтереси чи добровільні асоціації»⁸. Основні владні відносини на місцевому рівні в цій моделі перехресного регулювання були між префектами та політично значущими особами (парламентарі, мери, департаментські радники). Як наслідок, існував стимул для амбітних політиків накопичувати у своєму послужному списку виборні посади, оскільки виборна місцева посада давала доступ до вищих рівнів влади. Ця модель політико-адміністративної влади добре відображена в метафорі «держави-стовпа»⁹, де суб'єкти систематично зверталися до вищих рівнів політичної або адміністративної влади, щоб посилити свою переговорну силу.

Слід, відмітити, що модель перехресного регулювання застосовувалася переважно до сільської місцевості та малих містечок Франції. Частково вона залежала від слабкості політичних партій та від домінування лідера в місцевій політичній спільноті. Політико-адміністративні відносини на більшій території країни були побудовані саме таким чином, але деякі суб'єкти муніципального самоврядування ніколи не відповідали цій моделі. Ті міста (особливо в Паризькому регіоні, на півночі та півдні Франції), що контролювалися комуністами, стали базою опозиції до політики уряду, а муніципалітети підлягали жорсткому контролю з боку партійної організації. Партійна політика завжди була набагато важливішою у великих містах, де ліві партії мали вагомий підтримку містян. Швидка повоєнна урбанізація та

⁷ Crozier, M. and Friedberg, E. 1977. *L'Acteur et le syste`me*. Paris: Seuil.

⁸ Duran, P. and Thœnig, J.-C. 1996. *L'Etat et la gestion publique territoriale*, *Revue Franc. aise de Science Politique* 45, 4: 580–622.

⁹ Duran, P. and Thœnig, J.-C. 1996. *L'Etat et la gestion publique territoriale*, *Revue Franc. aise de Science Politique* 45, 4: 580–622.

індустріалізація сприяли ускладненню політичного життя в містах та призвели до більш специфічної політики у великих містах. В результаті великі міста випали з моделі перехресного регулювання, з 1960-х років ця модель стала менш впливовою як у сільській місцевості, так і в малих містах. Протягом 1970-х років починає розвиватися концепція розвитку локальної політики¹⁰. Переломний момент в управлінні французькими муніципалітетами стався 1977 року, коли ліві захопили контроль над майже трьома чвертями великих міст. Протягом 1970-х років Французька соціалістична партія відновила свою діяльність у муніципалітетах (у 1971 та 1977 роках), перш ніж досягти національної перемоги у 1981 році. Муніципальних соціалістів старого зразка поступово замінили новатори, які були рішуче налаштовані використовувати місцеве самоврядування як політичну лабораторію. З огляду на те, що до 1977 року ліві сили очолювали більшість французьких міст та департаментських рад, влада префектури все більше викликала обурення та її фактично ігнорували. Ліві муніципалітети не задовольнялися традиційними практиками лобювання. Багато нових муніципальних команд перебували під сильним впливом ідей руху травня 1968 року, зокрема, ідей самоврядування та соціальних експериментів. Віра в розширення демократичних можливостей, громадянське суспільство та місцеву автономію стали важливими аспектами змін в ідеологічному та політичному кліматі, що передували інституційним реформам початку 1980-х років.

Кристалізацією таких інституційних змін став Закон про децентралізацію та реформи французького соціалістичного уряду 1982–1983¹¹. Реформи створили як нові інституції (двадцять дві обрані регіональні ради), так і значно розширили повноваження щодо прийняття рішень місцевими органами (дев'яносто шість департаментських рад та більші комуни). Реформа децентралізації визнала місцеві органи влади повноцінними юридичними особами, які звільнялися від будь-якого префектурного контролю. Відповідальність місцевих та регіональних суб'єктів за прийняття рішень була підвищена за рахунок розширення субнаціонального впливу на нові сфери політики, такі як соціальні питання, економічний розвиток та освіта. У більшості випадків департаменти перемогли регіони у 1982–1983 роках, як і у 2003–2004 роках. Департаментам було надано більші бюджети, більше персоналу та повноважень щодо надання послуг, ніж регіонам.

¹⁰ Boeuf, J.-L. 2004a. *Les Collectivités Territoriales et la Décentralisation*. Paris: Documentation française.

¹¹ Mabileau, A. 1997. *Les Géniés invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation*, *Revue Française de Science Politique* 47, 3–4: 340–76.

Центральний уряд надавав перевагу роботі з відносно підлеглими департаментами, а не з сильними регіонами, які могли йому протистояти. Реформи 1982 року керувалися двома суперечливими принципами: рішення слід приймати на певних рівнях управління (комуни, департаменту або регіону), але при цьому всі органи влади вільні розробляти політику в сферах, які вважають важливими для своїх виборців¹². Перший із цих принципів закріпив так звані «блоки компетенцій», що означають конкретні обов'язки, що виконуються різними рівнями влади. Як правило, питання максимальної наближеності (найпростіша соціальна допомога, адміністративні послуги базового рівня, дозвіл на планування, відходи) є прерогативою комун та різних міжмуніципальних органів, яким вони делегують свої повноваження. Питання середньої наближеності є сферою відповідальності дев'яноста шести департаментських рад, які керують великими бюджетами та є основними установами з надання послуг (у соціальній допомозі, середній освіті, соціальних послугах, дорогах та забезпеченні мінімального доходу). Питання, що вважаються стратегічними, теоретично, залишаються у компетенції регіональних рад: економічний розвиток, професійна підготовка, інфраструктура, спеціальна середня освіта, частина транспортних послуг (зокрема, регіональні залізничні послуги з 2002 року), так само як обов'язки в галузі культури, охорони навколишнього середовища та охорони здоров'я. Другий принцип – самостійні органи місцевої влади – суперечить визначеності першого, оскільки на практиці різні субнаціональні органи влади мають перехресні територіальні юрисдикції та нечітко визначені сфери компетенції. Більше того, між ними немає формальної ієрархії. Жоден окремий орган влади не може нав'язувати свою волю іншому або забороняти органу влади-конкуренту здійснювати політику, що конкурує з його власною. На відміну від федеральних систем, французькі регіони не домінують над іншими місцевими органами влади; навпаки, самі залежать від співпраці з органами влади нижчого рівня – зокрема, департаментами – для успішного впровадження власної політики. Французьке субнаціональне управління спирається на складну систему акторів, де політика здійснюється інституціями з компетенціями, що дублюються. Після реформ 1980-х років залишалось багато плутанини щодо розподілу повноважень з розробки політики та адміністративних функцій між центральними та субнаціональними інституціями, а також між самими місцевими органами влади. Хоча закони 1982 року й децентралізували

¹² Fonrojet, S. 2004. L'Organisation territoriale: quelle re'partition des compe'tences?, Les Cahiers Franc,ais 1–2, 318: 22–9.

основні сфери відповідальності, вони чітко не визначили, який орган є відповідальним за певну сферу діяльності. Наприклад, шкільні освіта розділена між трьома рівнями субнаціонального управління. Комуні керують початковими школами, відомчі ради – коледжам (11–15-річні) та регіональні ради – ліцеями. Питання навчальних програм та управління викладацьким складом значною мірою залишаються в компетенції Міністерства освіти, частково у компетенції регіонів (ректорати та академічні інспекторати). Досі триває суперечка щодо ступеня повноважень регіональних рад у питаннях змісту освіти, і деякі регіони претендують впливати і на зміст освіти¹³. Ситуація у сфері вищої освіти ще складніша. Так, регіональні ради відповідають за навчання після 16 років та освіти дорослих, але вони повинні боротися з потужним впливом фірм, соціальних партнерів (роботодавців та профспілок), держави в регіональних та центральних органах влади та служби зайнятості. Такі приклади можна навести за більшістю інших сфер.

Хоча вже досягнуто загальної згоди щодо того, що у Франції забагато рівнів субнаціонального управління, але досі не вдалося спростити цю запутану структуру. Кожна реформа додавала нового рівня, не позбуваючись старого. Реформи Ж.-П. Раффарена 2003–2004 років запровадили нові структури (громади комун, міські громади), не змінивши фундаментально моделі територіального управління. Центральні органи влади не претендують на роль департаментів, оскільки організація власних служб префектур базується на організації департаментів. Держава може розраховувати на те, що дії департаментів відповідатимуть її інтересам – на відміну від деяких регіонів та комун у великих містах. Закон про децентралізацію (2003–2004) складається з однієї конституційної реформи (17/03/2003), одного органічного закону, що дозволяє проведення місцевих референдумів (02/03/2003), одного органічного закону про місцеві фінанси (29/07/2004) та одного закону про передачу повноважень від центрального уряду до місцевих органів влади (13/08/2004). Конституційна реформа 2003 року закріпила регіони в Конституції та децентралізовану організацію влади у Республіці. Початкова версія, запропонована прем'єр-міністром Ж.-П. Раффареном, проголосувала, що «Франція є неподільною, світською, демократичною, соціальною та децентралізованою Республікою». За наполяганням президента Ж. Ширака, нова стаття 1 Конституції тепер говорить: «Франція є неподільною, світською, демократичною та соціальною Республікою. Її організація децентралізована». Це слабше формулювання не ставить під сумнів ієрархічний контроль держави над

¹³¹³ Van Zanten, A. 2004. Les Politiques de l'Education. Paris: PUF.

її регіонами, і Франція залишається унітарною централізованою державою.

Французька конституція закріплює чотири рівні місцевої влади: комуна, департамент, регіон (новий) та ті, що мають «спеціальний статут». Пункт про «спеціальний статут» охоплює різні міжмуніципальні органи та стосується об'єднання існуючих субнаціональних органів влади у більші одиниці, що потенційно може бути радикальним розривом з минулим. Законопроект про конституційну реформу спочатку пропонував два окремі механізми інституційної адаптації: угоду між обраними представниками двох або більше місцевих органів влади або рішення більшості на місцевому референдумі. У 2002–2003 роках було запропоновано різні ідеї, зокрема об'єднання окремих рад в Бретані, Нормандії, Савойї та на Корсиці. Однак у липні 2003 року виборці на Корсиці з невеликою більшістю голосів відхилили на референдумі пропозицію про те, що єдиний регіональний орган влади має замінити наявні департаменти Верхня Корсика та Південна Корсика, що значно зменшило ентузіазм реформаторів в інших регіонах. В результаті, основні нововведення, запроваджені у 2003–2004 роках, стосувалися передачі нових повноважень місцевим та регіональним органам влади та нових конституційних правил, що регулюють фінансування місцевого самоврядування. Конституційна реформа за законом від 13 серпня 2004 року запровадила можливість експериментальної передачі функцій. Експерименти надають місцевим та регіональним органам влади повноваження шляхом їх передачі у конкретних сферах, допускаючи винятки із загальних положень або наділяючи місцевий чи регіональний орган влади повноваженнями держави¹⁴. Згідно зі статтею 72, будь-який субнаціональний рівень влади – регіон, департамент, міжмуніципальне об'єднання або комуна – може подавати заявку на виконання низки повноважень, які раніше входили до компетенції центральної влади або інших державних органів. Наприклад, з 2005 року регіон Бретань відповідає за порти та канали, а Ельзас – за управління європейськими структурними фондами. Місцеві та регіональні органи влади можуть не лише подавати заявки на виконання нових функцій, а й можуть відмовитися від надання послуг у кожному окремому випадку. Стаття 72 передбачає, що експериментальні функції/відмови можуть залишатися чинними до восьми років, перш ніж будуть прийняті остаточні рішення. Консервативне тлумачення розглядає експериментування як відхід від єдиного застосування правил, характерного для унітарної моделі. Крім

¹⁴ Nemery, J., Bricault, J.-M. and Thuriot, F. 2005. *Ame'nagement du Territorie*. Paris: Girdauh.

того, нові компетенції були передані місцевим та регіональним органам влади. Хоча реформи 2003–2004 років обіцяли розмежування функцій, фактично вони призвели до плутанини¹⁵. Як і в 1982–1983 роках, конкуренція між регіонами та департаментами перешкождала розмежуванню повноважень.

Колишній президент регіону Пуату-Шарант, прем'єр-міністр Ж. П. Раффарен (2002–2005), прийшов до влади, прагнучи зміцнити регіональні ради та наділити їх чіткою керівною роллю. Однак, як сенатор із досвідом, Раффарен уважно стежив за діяльністю Сенату, де більшість сенаторів надавали перевагу над регіонами департаментам. У 2003 році ідея регіону як провідного рівня влади була відкинута після заперечень Державної ради. Після чистої перемоги лівих на регіональних виборах у березні 2004 року, роль регіонів була зменшена, а їхня провідна відповідальність за економічний розвиток була змінена на координуючу роль серед місцевих органів влади всіх рівнів.

Законом від 13 серпня 2004 року роль регіонів була посилена у питаннях, що віднесені до стратегічних: економічний розвиток, освіта, навчання та транспорт, а також делеговані компетенції у новій для них сфері охорони здоров'я. Регіони взяли на себе пряму відповідальність за управління допоміжними працівниками шкіл та громадським харчуванням, що вперше зробило їх великими самостійними роботодавцями. Але найбільша передача повноважень щодо масштабного надання послуг була здійснена на користь департаментів, на які поклали відповідальність за дороги та розширили їхні компетентності у сфері соціального забезпечення, підтримки доходів та середньої освіти. Департаменти отримали 70 відсотків перерахованих коштів, на відміну від 20 відсотків для регіонів та 10 відсотків для комун. Цю «перемогу» департаментів можна лише частково пояснити політичним вибором. Базова інституційна архітектура французького субнаціонального управління, згідно з якою департаменти мають набагато складнішу адміністративну інфраструктуру, ніж регіони чи комуни, викликала рішення передати нові повноваження саме департаментським радам. Регіональні ради не є основними надавачами послуг чи менеджерами з персоналу, а голови регіональних рад були дуже неоднозначно налаштовані щодо прийняття цих нових обов'язків. Головною проблемою стала передача повноважень щодо управління працівниками шкіл, які забезпечують ремонтні роботи, оскільки регіонам доводилося створювати нові відділи персоналу з нуля.

¹⁵ Le Gale's, P. 2006. Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences Politiques et restructuration de s l'Etat Jacobin, in Culpepper, Hall and Palier (eds.), 303–41.

Третій вимір другої хвилі децентралізації стосувався фінансів місцевого самоврядування¹⁶. Конституційна реформа та закон травня 2004 року закріпили принцип фінансової автономії місцевих органів влади. Конституція тепер підтверджує, що принцип «вільного управління» вимагає від місцевих та регіональних органів влади відповідальності за залучення місцевих ресурсів. Але відсутнє визначення того, що саме входить до «місцевих» ресурсів, і ця неоднозначність призвела до постійних суперечок. Це положення, теоретично розроблене для захисту місцевої фінансової автономії, викликало значний опір з боку місцевих та регіональних політиків. Останні побоювалися, що, оскільки держава не може збільшити свій відсоток у місцевих бюджетах, мають зрости місцеві податки, щоб забезпечити фінансування нових повноважень. Протягом перших двох років впровадження нових фінансових положень спостерігалося зростання регіонального сегменту місцевого оподаткування на 30 відсотків у 2004 та 2005 роках, на додаток до того, що регіональні ради стягували максимально дозволений законом паливний акциз (1,75 сантим за літр). Голови двадцяти регіональних рад, керованих лівими, стверджували, що у них не було вибору, враховуючи нездатність держави компенсувати субнаціональним органам влади передачу нових компетенцій. Зі свого боку, уряд Д. Вільпена замовив підготовку звіту Ф. Ришара про фінанси місцевого самоврядування. Ришар розкритикував підвищення місцевих податків з моменту прийняття закону 2004 року та рекомендував, щоб місцевим органам влади не дозволялося підвищувати податки¹⁷.

Реформи децентралізації 2003–2004 років не змінили базову фрагментовану структуру місцевого самоврядування Франції. На відміну від моделі поточних змін у Сполученому Королівстві, у Франції не було чіткої структури реформи місцевого самоврядування. Швидше, відбувся процес поступового нарощування: нові структури були додані до наявних без фундаментального перегляду територіальної системи в цілому. Як і до реформи, субнаціональне управління ґрунтується на складній системі акторів з повноваженнями, що дублюються на кількох рівнях. Складна система акторів створює взаємозалежні відносини, а не чітку передачу повноважень. Така взаємозалежність може призвести до суперечливих інтерпретацій децентралізації, три з яких ми розглянемо.

¹⁶ Hertzog, R. 2004. La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales: prévisions et complications, *Actualité Juridique-Droit Administratif*, 25 October, 2003–12.

¹⁷ Andre'ani, J. L. 2007. Les Quidproquos de la décentralisation, *Le Monde*, 16 January.

2. Децентралізація як дистанційне керування

Якщо модель перехресного регулювання застосовувалася переважно у період до Другої світової війни, то перші тридцять років повоєнного періоду були роками технократичної модернізації. «Ортодоксальна» концепція французької державної політики, розроблена головним чином Б. Жобером та П. Мюллером у книзі «Держава в дії»¹⁸, описує рішучі дії центральної влади, розкриває існування закритих політичних інституцій та діагностує специфічну форму французького державного корпоративізму. Ця державоцентрична модель мала важливі наслідки для територіальної державної політики. Модернізація державної політики у 1950-х та 1960-х роках поєднала різні форми прямого та непрямого контролю над територіальним плануванням. У прямому сенсі, центральні суб'єкти визначали пріоритети територіального планування та забезпечували стабільний потік ресурсів для фінансування централізовано визначених проєктів. Діяльність з територіального планування була, перш за все, сферою корпусу мостів та автомагістралей, який контролював інженерів, що працювали в міністерстві інфраструктури¹⁹. Непрямі методи контролю центрального уряду були ще більш ефективні, адже беручи на себе роль встановлення стандартів, центральні актори диктували технічні норми в житловому будівництві, будівництві доріг та інфраструктурі. Держава могла покладатися на мережу державних територіальних служб та агентств для впровадження своєї політики у населених пунктах. Найзначнішими з них були Державний кредитний банк, який контролював більшу частину фінансів, Управління відомчого обладнання (DDE), відомчі територіальні служби Міністерства обладнання та DATAR. DATAR було створено в 1963 році як центральне державне агентство стратегічних інвестицій в економічний розвиток. Перейменоване на DIACT у 2005 році, воно залишається ключовим гравцем у процесі централізованого управління, що підтверджується його провідною роллю в програмі конкурентних кластерів уряду Д. Вільпена. Щодо міського планування відбувалася гостра дискусія: центральна влада впроваджувала політику міського розвитку з мінімальними консультаціями на місцевому рівні. Основою державної політики було створення міських громад у 1968 році, плани розвитку кінця 1960-х років, створення нових міст (таких як Вільнев-д'Аск у Ліллі) та першого покоління агентств міського розвитку.

¹⁸ Jobert, B. and Muller, P. 1987. *L'E' tat en Action: politiques publiques et corporatisme*. Paris: PUF.

¹⁹ Thœnig, J.-C. 1973. *L'Ere des technocrates*. Paris: Editions de l'Organisation.

Модель «зверху вниз» спочатку не передбачала місцевої, регіональної чи навіть адміністративної децентралізації. Поступове розширення компетенцій мезорівня державного управління наприкінці 1950-х та на початку 1960-х років відображало нездатність центральної влади досягти своїх цілей самостійно. Регіональні структури були створені як технократичні форпости держави для сприяння стратегічним повноваженням економічного розвитку, транспорту та територіального планування. Регіональні адміністративні виборчі округи (CAR), створені в 1955 році, були попередниками перших регіональних рад (EPR), створених у 1972 році²⁰. Починаючи з 1986 року ці органи стали рівнями субнаціонального управління. Однак адміністративна децентралізація (деконцентрація) випередила політичну децентралізацію на два десятиліття. Створення регіональних префектур у 1964 році ознаменувало першу значну регіоналізацію державних структур. Подібно до регіональних рад пізніше, регіональні префектури були органами, які координували діяльність набагато вагоміших департаментських префектур. Цей етап розширення міст зверху вниз був перерваний економічною кризою 1970-х років. Починаючи з 1970-х років, держава більше не мала засобів для реалізації своїх амбіцій; у цьому сенсі опис децентралізації як «реформи держави», зроблений Крозьє²¹, був точним. Зростаюча складність прийняття рішень ставила під сумнів здатність центральної влади самостійно надавати послуги на місцях. Поширеним було переконання, що надмірна централізація у наданні послуг призводить до їх неефективності, нескінченних затримок та відсутності гнучкості для вирішення місцевих проблем. Ці риси помітно проявилися в такій сфері, як середня освіта, де жорсткий централізований державний контроль залишав шкільні будівлі без необхідного ремонту²². Наближеність сама по собі сприймалася як засіб покращення якості державних послуг; це переконання поділялося не лише місцевими діячами, а й впливовими політиками національного рівня. Після впровадження децентралізації на початку 1980-х років, центральний уряд почав змінювати способи свого втручання у справи населених пунктів та регіонів. У перші роки децентралізація сприймалася як втрата престижу певними державними інституціями. Повернення держави до участі в управлінні населеними пунктами та регіонами було досягнуто законом про децентралізацію 1982 року²³.

²⁰ Dumont, G.-F. 2005. Les Re'gions et la re'gionalisation en France. Paris: Ellipses.

²¹ Crozier, M. 1992. La De'centralisation est-elle une re'forme de l'Etat?, Pouvoirs locaux 12: 130-4.

²² Marcou, G. 1992. Les collectivite's territoriales et l'Education nationale Savoir 4, 2: 189-215.

²³ Pasquier, R. 2004. La Capacite' politique des re'gions. Une comparaison France/Espagne. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

Згідно з нормами закону, регіональна рада спочатку розробляє регіональний план, а потім проводить переговори з «державою в регіоні», представленою регіональною префектурою. Фактично запровадили нову форму централізованого керівництва, де інфраструктура регіональних префектур використовувалася для спрямування регіональних політичних рішень. Завдяки цій формі центральна влада могла нав'язати деякі свої пріоритети регіонам, зокрема у сферах вищої освіти та транспорту. Плани співпраці між центральними органами влади та регіонами стали засобом для центрального уряду мобілізувати фінансові ресурси місцевих та регіональних органів влади для досягнення державних цілей. Відповідальність регіональних рад за плани обмежена тим, що вони мають бути узгоджені Міжвідомчим комітетом територіального планування (СІАСТ з 2005 року), структурою, що працює при апараті прем'єр-міністра, з якої виключені президенти регіонів. Однак наявність планів співпраці між урядом та регіонами не можна ототожнювати з прямим централізованим управлінням. Завдяки запровадженню цих планів держава діяла більш гнучко, намагаючись мобілізувати ресурси, які не контролювалися нею. З 2003 року спостерігається відхід від контрактуалізації. Плани співпраці уряду та регіонів були перейменовані на проекти співпраці, з набагато суворішими національними критеріями, що регулювали їхнє функціонування, та меншими можливостями для адаптації до місцевих та регіональних проблем. За 2002–2007 роки посилювалася думка, що конкуренція підвищує ефективність, а цілеспрямовані інвестиції у території сприятимуть національній ефективності. Епштейн²⁴ інтерпретує це як неоліберальну парадигму конкурентоспроможності, яка замінює кейнсіанську віру в соціальну та територіальну згуртованість. Таким чином, у 2005 році DATAR була перейменована на DIACT (Міжвідомча делегація з питань планування та конкурентоспроможності територій), замінивши старе посилення на регіональні дії в її назві на конкурентоспроможність²⁵. Програма конкурентних кластерів уряду Д. Вільпена запрошувала місцеві партнерства (зазвичай органи місцевої влади, університети та фірми) до участі в тендерах на центральне фінансування на основі показників, визначених центром. Хоча процес мав бути висококонкурентним та спонукати території до участі в тендерах, на практиці держава

²⁴ Epstein, R. 2006. Des contractualisations territoriales aux appels à projets, in Nemery, J.-C. (ed.) Les Politiques de compétitivité dans le système français et européen. Paris: L'Harmattan, 81–90.

²⁵ Nemery, J., Bricault, J.-M. and Thuriot, F. 2005. Aménagement du Territoire. Paris: Gridaauh.

співфінансувала шістдесят шість економічних проєктів по всій Франції, що забагато для справжньої конкурентної програми.

Мабуть, найважливішою складовою реформи було створення у 2004 році нового агентства, Національного агентства з міської регенерації (ANRU) як єдиного органу, який об'єднує низку урядових програм для бідних передмість у внутрішніх районах міст, які раніше були розподілені між окремими міністерствами. ANRU справедливо було визначено як ключовий приклад нового етапу політики міської регенерації у Франції²⁶. ANRU, створене законом про соціальну згуртованість від 1 серпня 2003 року, управляє всіма державними коштами, призначеними для бідних міських районів. Хоча ANRU носить назву агентство, має юридичний статус державного органу, а його директор призначається Радою міністрів, воно регулюється розпорядженнями Міністерства соціальної згуртованості. Агентство визначило свої 188 «пріоритетних» сфер на перші роки своєї діяльності на основі офіційного листа тодішнього міністра соціальної згуртованості. Посилаючись на принцип партнерства, агентство у важливих аспектах повертається до традиційної форми територіального управління. Посередниками на місцях виступають префекти департаментів (які також є територіальними представниками ANRU) та відомчі територіальні служби міністерства інфраструктури. Як територіальний представник, префект департаменту визначає, чи слід проєкти, подані місцевими органами влади, передавати на національний рівень для прийняття рішення про реалізацію, потім префект передає відповідні проєкти національному комітету агентства. Ключовими партнерами на національному рівні є традиційні союзники центральної держави: житлові трасти та фахівці з соціального житла. Варто зазначити, що асоціації місцевих та регіональних органів влади не представлені в керівній раді агентства. Внесок місцевих та регіональних органів влади обмежувався підготовкою заявок на співфінансування у сфері компетенції агентства, головним чином соціального житла. Як і у Великій Британії, принцип агентування зараз міцно утвердився в якості інструменту територіального управління. Таким чином, центральна держава спробувала посилити свої непрямі можливості управління на відстані, знаходячи нові інструменти, що можуть пришвидшити прийняття рішень відповідно до пріоритетів центрального уряду та зменшують необхідність підтримувати щільну мережу відносин на місцевому та мезорівнях. Ті, хто програє у цій новій домовленості, – це місцеві та регіональні державні територіальні служби, включаючи

²⁶ Epstein, R. 2006. Des contractualisations territoriales aux appels a' projets, in Nemery, J.-C. (ed.) Les Po'les de compe'titivite' dans le syste'me franc,ais et europe'en. Paris: L'Harmattan, 81–90.

регіональні (але не департаментські) префектури. Дистанційне управління найкраще розуміти як імпульс «зверху вниз» делегування складних рішень нижчим ешелонам державного управління. Ніде це обґрунтування не було більш очевидним, ніж у Законі про децентралізацію 2004 року. У внутрішньому циркулярі в офісі прем'єр-міністра, що супроводжував публікацію закону про децентралізацію у грудні 2002 року, ті сфери, що підлягають передачі, називалися «технічно та соціально найскладнішими». У міру того, як розгорталися дебати щодо децентралізації у 2003/4 роках, опір передачі функцій та персоналу посилювався, особливо в сферах, пов'язаних з керівництвом освітнім та медичним персоналом. Суть твердження про «дистанційне управління» полягає у фінансовому відстороненні держави²⁷. Хоча до реформи панувала думка, що повноваження не повинні децентралізуватися без повної фінансової компенсації. З моменту набрання чинності закону від 29 липня 2004 року, двадцять регіональних голів скаржилися, що фінансові трансферти від центрального уряду були недостатніми для покриття витрат на їхні нові повноваження²⁸. Так, професійна асоціація регіональних рад скаржилася, що регіонам довелося витратити на 50 відсотків більше на управління регіональними залізничними послугами, ніж було перераховано, а трансферти від держави у 2005 році покрили лише 85 відсотків реальних витрат. Гірше того, у 2006 році Державна рада постановила, що пенсійний фонд місцевих органів влади зобов'язаний виплачувати пенсії переведеним шкільним технічним та допоміжним працівникам, не отримавши жодних внесків, раніше сплачених до фонду держави²⁹. Децентралізація як «дистанційне управління» мала потужний резонанс. Делегування нових обов'язків щодо надання послуг стало частиною ширшого процесу державної реформи. У дебатах щодо місцевих фінансів звучали відлуння нового державного управління британського зразка, оскільки міністри уряду вітали перспективу посилення місцевої фінансової підзвітності. Дистанційне управління не стало проявом децентралізації. Послуги надавалися на регіональному, департаментському або місцевому рівнях у спосіб, який чітко регулювався та визначався центральною владою.

²⁷ *Conne'table, F.* 2004. Acte II de la de'centralisation, sce'ne 3 (1): le re'fe'rendum local, *Revue de la recherche juridique* 29, 104: 1861–75.

²⁸ *Le Lidec, P.* 2007. Le jeu du compromis: L'E'tat et les collectivite's territoriales dans le de'centralisation en France, *Revue franc'aise d'administration publique* 121–2: 111–30.

²⁹ *Conseil d'E'tat*, 2006. Avis no. 373306, 29 August.

3. Децентралізація та нарощування територіального потенціалу

У Франції реалізувався принцип управління відповідно до якого держава вбудована в складну систему численних правових порядків та взаємозалежних відносин. Подібно до центральної влади, місцеві органи влади повинні реагувати на зовнішні виклики, щоб розвивати власний управлінський потенціал. Інновації у регіонах та місцевостях Франції були зумовлені появою більш згуртованих структур місцевого самоврядування, розвитком місцевої технічної експертизи, зміцненням місцевого політичного лідерства та запровадженням нових форм розробки політики. Тобто місцеві органи влади та регіони стали багатосторонніми акторами, що залучені до нових форм асиметричного впровадження політики. Місцеві органи влади стали інституційними аренами для партисипативної та обговорюваної політики. Поява згуртованих структур місцевого самоврядування є першим ключовим показником процесу нарощування управлінського потенціалу. Французьке субнаціональне управління традиційно характеризувалося конкуренцією за ресурси між рівнями державного управління, що перетинаються, – 36 500 комунами, приблизно 2500 міжмуніципальними органами, 96 департаментами та 22 регіонами на материковій Франції. Це інституційне розмаїття стало ще складнішим через проникнення міністерських територіальних служб центрального апарату в найменші французькі міста.

Така модель державного управління мала багато характеристик з нульовим результатом, що відображаються в шкідливій податковій конкуренції між комунами, конкурентних способах надання послуг, які дублюються різними рівнями місцевого самоврядування та інституційних змаганнях за територію між місцевими органами влади та державними територіальними службами.

За останні роки склалися більш згуртовані структури місцевого самоврядування, які вкорінилися в міському управлінні та процесах метрополізації³⁰. У міських районах Франції, починаючи з 1960-х років, намагалися адаптувати структури місцевого самоврядування з урахуванням соціологічних та демографічних змін. Хоча великі міста зазвичай налічують від тридцяти до вісімдесяти комун, проблеми державної політики не визнають комунальних кордонів. Відповідно, зростає поштовх до розвитку загальноміських структур місцевого самоврядування як інструменту для вирішення проблем міського управління. Найскладнішими з цих загальноміських міжмуніципальних структур є міські громади, створені в 1968 році, які здійснюють багато

³⁰ Le Gale's, P. 2002. *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.

традиційних комунальних функцій у найбільших містах Франції, таких як Ліон, Марсель та Лілль.

Реформи 1990-х років ще більше зміцнили міські органи влади, зокрема завдяки розвитку міжмуниципальних державних корпорацій (EPCI)³¹. Більшість середніх і великих міст зараз управляються цими непрямо обраними державними корпораціями, які наділені повноваженнями щодо сплати податків та надання послуг. Одним з ключових вимірів місцевого управління є розвиток технічної експертизи, яку тепер здійснюють міста Франції. Значно зросла кількість агентств міського розвитку, укомплектованих експертами з планування, економістами та міськими географами. Такі агентства зменшили залежність від державних територіальних служб, особливо від Міністерства інфраструктури. Великі комуни також створили агентства з маркетингу міськ, часто у співпраці з бізнес-інтересами, а іноді й конкуруючи з державними агентствами. Спостерігається розквіт аналітичних центрів, дорадчих комітетів, громадських форумів та місцевих груп. У великих французьких містах виникли мережі експертів та професіоналів, роль яких полягає в тому, щоб надавати консультації муніципальним командам, виявляти проблеми та пропонувати рішення. Дослідження, проведені по всій Франції (у Пуат'є, Бордо, Нанті, Ренні, Ліллі та інших містах), виявили нові політичні спільноти консультантів, містобудівників, забудовників, архітекторів, юристів, економістів, університетських експертів та радників. У містах по всій Франції застосовується систематичне використання доказової бази для обґрунтування прийняття муніципальних рішень. Місцевим та регіональним органам влади розвивають ефективні горизонтальні та вертикальні зв'язки для уникнення шкідливих суперечок з нульовим результатом. Для ефективного функціонування інституцій субнаціонального управління необхідна співпраця між їх місцевим, департаментським, регіональним рівнями. Міжмуниципальні структури зазвичай створюють у сферах зайнятості або освіти, вони обслуговують території значно більші за комуни, зазвичай відповідають адміністративному поділу на субрегіональному рівні. Більш згуртовані структури місцевого самоврядування дозволяють проводити змістовні переговори між регіональною радою та різними групами інтересів, що знаходяться на їхній території. Стан міжінституційних зв'язків змінюється відповідно до місцевих та регіональних обставин. Емпіричне дослідження, проведене у двох французьких регіонах, виявило

³¹ Marcou, G. 2004. De 'centralisation: approfondissement ou nouveau cycle?, Les Cahiers franc,ais 318: 8–14.

суперечливі закономірності³². Регіон Бретань вирізняється високим рівнем міжкомунальної співпраці не лише в міських центрах, таких як Ренн, але й у сільській місцевості. З іншого боку, у Нор-Па-де-Кале давня традиція міського суперництва, напружені відносини між центральним урядом та регіонами, а також погані стосунки між місцевими політиками та бізнес-суб'єктами традиційно призводили до негативних результатів.

Більш згуртовані структури місцевого самоврядування сприяють сильнішому місцевому політичному лідерству, що є одним із ключових аспектів розбудови територіального потенціалу. Діяльність в місцевому самоврядуванні може призвести до появи політичних лідерів міжнародного масштабу, таких як Бертран Делано у Парижі. Саме посада мера, а не президента департаментської чи регіональної ради, продовжує залишатися найбільш бажаною для політиків, які працюють в місцевому самоврядуванні. Децентралізація посилила владу мерів міст, послаблюючи жорсткий державний контроль над їхніми фінансовими можливостями та розширюючи їхні правові та політичні компетентності для інновацій. По всій Франції мери очолювали коаліції розвитку нового зразка, мобілізуючи масштабні державні та приватні ресурси для проектів розвитку. Мерам великих міст, які перебувають у центрі уваги громадськості, також довелося зіткнутися з безпрецедентними викликами та зважувати імператив соціальної згуртованості. Міські заворушення 2005 року продемонстрували, що в бідних передмістях соціальна згуртованість мала більше негативних наслідків, ніж віддалена можливість внутрішніх інвестицій. З іншого боку, повноваження розширені децентралізацією, зробили посаду мера набагато складнішою. У моделі перехресного регулювання місцеві взаємодії в основному обмежувалися взаємодією між мерами та префектами³³. В результаті реформ місцеві мережі стали набагато складнішими, охоплюють мерів та їхніх помічників, представників місцевої економічної влади (торговельні палати, асоціації роботодавців, окремі підприємства), асоціації та державно-приватні партнерства. Структура місцевої влади стала складнішою, а успішними мерами ті, хто достатньо впливовий, щоб очолити і об'єднати цю багатофункціональну структуру. Місцеві та регіональні органи влади стали більш підприємливими, що є четвертим чинником нарощування територіального потенціалу. Спільні підприємства (товариства зі змішаною формою власності) дозволили місцевим органам влади

³² Cole, A. 2006. Decentralization in France: central steering, capacity building and identity construction, *French Politics* 4, 1: 31–57.

³³ Crozier, M. and Friedberg, E. 1977. *L'Acteur et le système*. Paris: Seuil.

запускати проекти розвитку, частково фінансовані приватним капіталом. Такі спільні підприємства не є новими, їхня історія сягає 1926 року, але децентралізація значно послабила адміністративні обмеження їхньої діяльності. Оскільки такі товариства регулюються цивільним, а не адміністративним правом, вони набагато гнучкіші, ніж органи влади. Спільні підприємства запроваджували для реалізації програм у сфері транспорту, музеїв, театрів, спортивних споруд, туризму, конференц-центрів, навіть готельних мереж³⁴. У свої найуспішніші часи ці товариства виступали провідниками для масштабних прямих іноземних інвестицій, сприяли впровадженню методів управління приватним сектором (таких як свобода найму працівників на умовах неповного робочого дня та тимчасових працівників, а також більш гнучкі бухгалтерські практики), водночас зберігаючи загальний контроль держави. Цілі місцевого, і зокрема міського, управління наголошують, перш за все, на пріоритеті економічного розвитку та нових формах взаємодії між місцевою владою та приватними інтересами. Дані досліджень, проведених у 1994–1996 роках у двох французьких містах, Ліллі та Ренні, надали приклади різноманітності форм, яких можуть набувати такі державно-приватні взаємодії: від широкомасштабної територіальної адвокації через розвиток державно-приватної інфраструктури, до майже повного руйнування довіри між політичними та бізнес-лідерами. Територіальна адвокація передбачає, як мінімум, публічні декларації спільної мети провідними політичними та бізнес-лідерами міста. У Ліллі історія взаємної недовіри між місцевими політиками та бізнес-лідерами в середині 1980-х років поступилася місцем співпраці. Ключові політичні та економічні особи міста активно лобювали підтримку тунелю під Ла-Маншем, а потім об'єднали зусилля, щоб аргументувати прокладання швидкісного потяга до Лілля, а не до конкурента Ам'єна³⁵. Хоча згодом виникли розбіжності поглядів щодо розвитку Euralille, досвід широкої територіальної адвокації зберігся. У 1994 році за ініціативою місцевого промисловця Бруно Бондюеля було створено Комітет Великого Лілля як форум, що включає представників державного та приватного секторів для просування інтересів столичної області Лілля та, зокрема, для підвищення видимості міста в міжнародних ділових колах. Комітет Великого Лілля був рушійною силою зрештою невдалої заявки Лілля на проведення Олімпійських ігор 2004 року. Великі проекти розвитку можуть не лише об'єднувати, але й розділяти місцеві бізнес-інтереси, як показав випадок розвитку Euralille.

³⁴ Ascher, F. 1998. *La Re'publique contre la ville: Essai sur l'avenir de la France urbaine*. Paris: Editions de l'Aube.

³⁵ Holliday, I., Marcou, G., and Vickerman, R. 1991. *The Channel Tunnel*. London: Pinter.

Після того, як залізничне сполучення через Ла-Манш було забезпечено, мер Лілля, колишній прем'єр-міністр П'єр Моруа, запропонував новий масштабний комерційний та житловий комплекс, відомий як Euralille. Цей офісно-комерційний комплекс, що планувався поруч із новою швидкісною залізничною станцією, розділив місцеву комуна і бізнес-спільноту, хоча мобілізував національні та міжнародні фірми та банки. Реалізація проекту Euralille стала демонстрацією нових моделей місцевого самоврядування у Франції, зокрема ролі товариств зі змішаною власністю як державно-приватних забудовників. Товариство зі змішаною власністю SEM Euralille мало гарантувати комерційний розвиток і визнати відсутність гарантій місцевої влади у разі фінансового краху. Euralille можна розглядати як позитивний приклад інноваційної форми економічного розвитку, що сприяє децентралізації³⁶.

На відміну від Лілля, у місті Ренн існувала традиція тісної співпраці між політиками, підприємствами та добровільними асоціаціями для сприяння економічному розвитку міста та досягнення соціального прогресу. Однак у 1995 році місцева бізнес-спільнота майже одногосно виступила проти запропонованої нової системи підземного транспорту, а опір бізнесу координував керуючий директор автомобільного заводу Citroën, головного роботодавця в Ренні. Негативне ставлення бізнесу було викликане опором підвищенню транспортного збору, яке спричинило б це будівництво. Проект був реалізований мером Едмоном Ерве, не зважаючи на опір місцевої спільноти.

Тривала недовіра між бізнес-структурами та органами місцевої влади в Ліллі не перешкодила ефективній співпраці за появи стратегічної можливості економічного розвитку, тоді як успішні тісні взаємовідносини не змогли запобігти розриву між владою та бізнесом у Ренні. Європейський вимір також не дає беззаперечного свідчення нарощування територіального потенціалу. Франція традиційно мала одну з найтісніших, найбільш централізованих форм взаємодії з Брюсселем. На офіційному міжурядовому рівні всі взаємодії, учасником яких є Франція, повинні бути узгоджені SGAE. Інший центральний державний орган, підконтрольний прем'єр-міністру DIACT, координує місцеві та регіональні заявки на фінансування ЄС у тісній взаємодії з регіональними префектурами. На практиці, дотримуючись правил ЄС, регіональні префектури залучають регіональні ради до роботи зі структурними фондами. З моменту прийняття закону про децентралізацію 2004 року французьким регіонам було дозволено

³⁶ Stone, C. 1989. *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas.

подавати заявки на здійснення повного контролю над управлінням структурними фондами на експериментальній основі (першим був Ельзас).

Закон 1982 року дозволив французьким місцевим та регіональним органам влади створювати офіси в Брюсселі. Такі офіси виконують представницьку роль, обмежуючись збором інформації, прогнозуванням майбутнього розвитку подій та організацією зустрічей місцевих та регіональних політиків з відповідними посадовцями Комісії. На відміну від своїх колег з інших країн, французькі субнаціональні офіси не мають доступу до посадовців та дипломатичних документів. Місцеві чи регіональні політики не представлені в робочих групах Ради, а також не представляють Францію в міжурядових комітетських структурах (як це могли робити органи влади з делегованими повноваженнями від Великої Британії). Представництво Франції в Брюсселі залишається державною справою. Однак, якщо інституційні механізми для офіційного представництва обмежені, фактично наявні приховані форми впливу. Перевагою децентралізації часто називають наближення центрів прийняття рішень до людей, адже в теорії управління є причинно-наслідкові закономірності, що така наближеність асоціюється з демократією. Уряд Л. Жоспена (1997–2002) запровадив низку заходів, спрямованих на зміцнення громад та розвиток в них прямих та партисипативних форм демократії, заохочував місцеву демократію, зробивши районні ради обов'язковими в комунах з населенням понад 20 000 громадян. Однак, залишається питання, чи є це реальним розширенням можливостей місцевих громад, якщо місцеві ради і до цього висували щонайменше половину членів районних рад. На наш погляд, розвиток потенціалу територій не слід ототожнювати з демократією. Так, зміцнення міжмуниципальних корпорацій з 1999 року не супроводжувалося прямими демократичними виборами. Радники, які входили до їхнього складу, опосередковано обиралися через свої комуни, які пропорційно представлялися відповідно до розміру. Цей життєво важливий рівень субнаціонального управління є невибірним та невідзвітним, хоча прямі вибори пропагувалися у звіті П. Моруа 2000 року³⁷ та були частиною законопроекту 2002 року, це положення було відхилено Сенатом³⁸. Публічні дебати (обговорення) є ключовою рисою спорів щодо управління. Процес обговорення є обов'язковим для місцевого самоврядування, особливо у великих містах. Майже всі

³⁷ Mauroy, P. 2000. Refonder l'action publique locale: rapport au Premier ministre. Paris: Documentation franc.aise.

³⁸ Milner, S. 2006. Urban governance and local democracy in France, in Cole, A. and Raymond, G. (eds.) Redefining the French Republic. Manchester: Manchester University Press, 65–81.

французькі міста мають власні міські «проекти», які зазвичай демонструють бачення розвитку міста на наступне десятиліття та спираються на консультації та залучення ключових місцевих зацікавлених груп. Низка нових договірних процесів вимагає організації публічних форумів для збору підтверджень; це особливо стосується міських контрактів, запроваджених законом Вуане 1999 року. Взаємодія відбувається через офіційні комітети, а також семінари, робочі групи або громадські форуми. Громадські запити щодо великих проектів розвитку також можуть стати приводом для опозиції з боку соціальних рухів³⁹.

Існує два підходи до оцінки цих процесів. Деякі тематичні дослідження інтерпретують обговорення та місцеві консультації як нову форму плюралізму, наголошують, що процес обговорення є важливим, оскільки він мобілізує головні зацікавлені сторони, які стоять за колективно визначеними концепціями розвитку міста. У деяких аспектах ці нові методи відповідають нормативній логіці проведення публічних консультацій: місцеві проекти мають обговорюватися і таким чином легітимізуватися у публічній сфері. Ці обговорення є більш важливими як процес, ніж самі результати, отримані в результаті дебатів. Інший підхід вказує на інструментальне використання публічних дебатів муніципальною більшістю. Деталізовані дослідження визначають основні групи технічних консультантів навколо мерів, що виконують головну роль у формуванні порядку денного та визначенні актуальних проблем і шляхів їх вирішення. Оскільки мережі експертів залежать від муніципальної більшості, місцеві політики зберігають ключову роль у визначенні того, який досвід використовувати та з якою групою інтересів консультиватися. Відповідно до другого підходу, навіть якщо місцеві лідери використовують публічні консультації переважно з інструментальних причин, вони змушені обґрунтовувати свої рішення, посилаючись на експертів та наводячи аргументи, засновані на їх результатах. Разом ці різні підходи до розбудови територіального потенціалу на субнаціональному рівні є потужною противагою технократичному центральному управлінню.

4. Децентралізація та конструювання ідентичності

Актуальним для розуміння продовження реформи децентралізації в Україні є відповідь на питання, чи була децентралізація у Франції спричинена новими формами територіальної мобілізації на основі ідентичності. У ХХ ст. майже скрізь спостерігається відродження етнотериторіальних ідентичностей, що само по собі є викликом

³⁹ Rui, S. 2004. *La De'mocratie en de'bat. Les citoyens face a` l'action publique.* Paris: Armand Colin.

централізованій моделі унітарної держави. Етнотериторіальні ідентичності відображаються в різних партійних системах, рухах за мовні права, культурних традиціях або специфічних формах пристосування еліт. Дослідження складних ідентичностей у Франції проводяться складно, адже у пануючій французькій традиції територіальні (особливо регіональні) або етнічні ідентичності вважаються загрозою для нейтральної публічної сфери, яка єдина може гарантувати політичні та громадянські права⁴⁰. Дослідники, які працюють в цій галузі, стикаються з численними перешкодами, оскільки Франція не дозволяє збір статистичних даних на основі етнічних або лінгвістичних критеріїв, лише критеріїв національності⁴¹, адже в єдиній і неподільній Республіці може бути лише одна ідентичність та одна мова. Всі приклади територіальної асиметрії, розглянуті вище, були пов'язані з ефективним наданням послуг або з політичним підприємництвом, а не з політикою ідентичності. Більш рішучі спроби запровадити нові форми асиметричної деволюції у Франції зіткнулися із серйозними перешкодами. Процес Матінйона, розпочатий урядом Ж. Жоспена у 2001 році, був сміливою спробою запровадити принцип законодавчої асиметрії. Цей невдалий процес передбачав передачу регуляторних, а потім законодавчих повноважень Корсиканській асамблеї, доки Державна рада не заперечила, а Конституційна рада не визнала цей процес неконституційним. Враховуючи реакцію на корсиканський приклад, дуже ймовірно, що будь-яка спроба серйозно відступити від норми одноманітності зустріне опір Державної ради, що є охоронцем французької консервативної традиції публічного права.

Французька республіканська модель наголошує на формальній рівності та індивідуальних правах, а не на територіальній рівності та груповій ідентичності. Історія регіоналізації у Франції несе на собі відбиток централізованої традиції, регіони тут уявлялися як інституції без зв'язку з територією⁴². Вони були створені у стандартизованій формі по всій Франції, включаючи райони, де не існувало регіональних традицій. За частковим винятком Бретані, Ельзасу, Нормандії та Корсики, історичні регіони та громади Франції не мають інституційного вираження. Баскський рух досі не досяг успіху у своїй мінімальній вимозі щодо баскських департаментів. Існує невелика виборча клієнтура регіоналізму в Ельзасі, Савойї, Бретані, Нормандії, Країні Басків та

⁴⁰ Raymond, G. 2006. The republican ideal and the reality of the Republic, in Cole, A. and Raymond, G. (eds.) *Redefining the French Republic*. Manchester: Manchester University Press, 1–13.

⁴¹ Reverchon, A. 2005. Un trou e'norme dans la statistique nationale, *Le Monde*, 15 November.

⁴² Zeller, A. and Stussi, P. 2002. *La France enfin forte de ses Re'gions*. Paris: Gualino.

французькій Каталонії. Регіоналістські або автономістські партії час від часу просували своїх представників до місцевих та регіональних рад, але їм було складно діяти незалежно від основних французьких партій. З іншого боку, з 1970-х років виникли сильні культурні, мовні та територіально-захисні рухи. Нові форми колективної мобілізації підвищили статус бретонської, окситанської та баскської мов. Культурний регіоналізм став потужною силою в Бретані, Країні Басків та Ельзасі, а меншою мірою в Савойї, Нормандії, Окситанії, Фландрії та французькій Каталонії⁴³. Спостерігається відродження регіональних культурних традицій, мов та історичних ідентичностей у світі, що робить офіційний опір визнанню складних ідентичностей у Франції цікавим для дослідження. Адже Франція є контрприкладом, тим випадком, коли традиція унітарної держави пригнічувала партикуляристські ідентичності та де бракує відповідності між територіальними одиницями та «природними» спільнотами ідентичності. Бретань, яка визначається як регіон материкової Франції з найвиразнішим відчуттям власної ідентичності⁴⁴ має ключові риси для розвитку «етнотериторіальної» ідентичності: наявність додержавної політичної структури, автономістський політичний рух, рух за мовні права, сильні культурні традиції та специфічні форми пристосування еліт. Бретань також є одним з небагатьох регіонів, де політичні інститути співвідносяться з окремим політичним регіоном. Тут існує складна схема можливих бретонських ідентичностей та готовність реалізувати більш просунуті форми політичної децентралізації. Таким чином, Бретань надає вагомий підстави для перевірки важливості та обмежень взаємозв'язку між територіальними ідентичностями та політичними інститутами, а також для визначення джерел підтримки регіональних політичних інститутів. Опитування в червні 2001 року надали результати, що характеризують поєднання ідентичностей та інституційних уподобань, а також висновки щодо регіональної/етнотериторіальної політики та структури політичних можливостей. Дослідники вимірювали ідентичність за допомогою шкали Морено, за якою респондентів просили розташувати себе вздовж п'ятибального континууму («бретонець, а не француз», «більш бретонець, ніж француз», «однаково бретонець і француз», «більш француз, ніж бретонець», «француз, а не бретонець»), що дає уявлення про поєднання регіональних та національних ідентичностей. Бретань має оптимальне рознесення ідентичностей: потужне відчуття

⁴³ Chartier, E. and Larvor, R. 2004. *La France Eclate'e? Spe'zet: Coop Breizh*.

⁴⁴ Pasquier, R. 2004. *La Capacite' politique des re'gions. Une comparaison France/Espagne*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

територіальної ідентичності, яке легко вписується в рамки існуючої французької держави. Існує незначний конфлікт між бретонством та французьким, причому середня позиція («однаково бретонець і француз») є переважним фаворитом. З іншого боку, результати розвінчують міф про те, що існує лише одна французька ідентичність: три чверті опитаних заявили, що відчувають себе принаймні такими ж бретонцями, як і французами. Ці результати підтверджують, що Бретань є регіоном з сильною ідентичністю, і хоча відчуття регіональної ідентичності є сильним, це не вважається супротивом французькій національності. Бретань також є місцем народження ідеї регіональних політичних інституцій у Франції⁴⁵. Опитування виявило інституційні вподобання щодо майбутнього Бретані: сильний попит на консолідацію існуючих регіональних інституцій з міцною підтримкою більш вдосконалених форм регіонального самоуправління. Результати дослідження також демонструють зближення до медіанної позиції ідентичності – «однаково бретонці та французи» – та підтримку або збереження існуючих регіональних інституцій, або руху до більш потужного регіонального органу із законодавчими та податковими повноваженнями. Результати опитування дають можливість зробити наступні висновки: існує значний зв'язок між інтенсивністю почуття ідентичності та підтримкою автономії (невелика частка групи «бретонець, а не француз» набагато більш схильється до автономії, ніж будь-яка інша). Але невелика кількість респондентів, які відносяться до цієї категорії, не дає можливості зробити остаточні висновки. Інші маркери ідентичності менш очевидно корелюють з підтримкою політичної автономії або посиленої децентралізації. Як не дивно, існує негативний зв'язок між володінням бретонською мовою та підтримкою автономії або посилених форм деволюції. Факт почуття неповноцінності серед носіїв бретонської компенсується лояльністю до французької держави⁴⁶. Морено визначає маркери ідентичності для бездержавних націй, такі як політичні рухи, культурні рухи та пристосування еліт. Підтримка децентралізації в Бретані не є функцією потужної націоналістичної партії, хоча тут існує розмаїття невеликих націоналістичних політичних організацій, політичний націоналізм у Бретані був маргінальною політичною (на відміну від культурної) силою та мав незначний вплив на формування порядку денного. Головна бретонська етнічно-територіальна партія, Бретонський демократичний

⁴⁵ Pasquier, R. 2004. *La Capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

⁴⁶ Hoare, R. 2000. 'Linguistic competence and regional identity in Brittany: attitudes and perceptions of identity', *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 21, 4: 324–46.

союз, має реальну, але обмежену присутність у політичному житті. Навпаки, бретонський культурний рух був дуже потужним, визначав формування порядку денного у питаннях двомовної освіти, культурних інвестицій, довкілля та регіональних ЗМІ. Дослідження виявило широку громадську підтримку заходів сприяння бретонському культурному руху, причому значна більшість погоджується з тим, що бретонські культурні асоціації та ЗМІ повинні частково фінансуватися з державних коштів. Існує прихована бретонська свідомість, яка підтримується щільною мережею культурних асоціацій, які за інших обставин могли б забезпечити основу для самобутньої етнотериторіальної партії. Ця прихована бретонська свідомість не є політичним ресурсом, який може мобілізуватися будь-якою регіоналістською чи націоналістичною партією⁴⁷. Політичні та дискурсивні можливості у сучасній Франції є перешкодою для явної етнотериторіальної політики чи партій. Бретонський вплив найефективніше проявляється на рівні пристосування еліт. Бретань – це регіон з сильною ідентичністю, еліти якого звикли діяти в ширшому контексті французької держави та Європейського Союзу. Бретонські політики зосереджують свої основні зусилля на державній політиці, але підкреслення бретонської ідентичності спонукає центральну державу спрямувати обмежені ресурси до цього периферійного регіону. Таким чином, політична еліта Бретані адаптувалася до французької логіки територіальної децентралізації. Політичний потенціал Бретані є реальним, але він лише частково артикульований через регіональний політичний інститут, створений Законом про децентралізацію 1982 року.

ВИСНОВКИ

Аналіз особливостей реалізації тенденцій децентралізації влади у Франції дозволив зробити наступні висновки. Перший висновок полягає в тому, що децентралізацію у Франції потрібно оцінювати на різних рівнях публічної влади. Концепція «дистанційне керування» добре відображає мотивацію ключових суб'єктів державної влади та сприйняття цих мотивів на мікро– та мезорівні. Другий висновок полягає у тому, що територіальний потенціал свідчить про інституційні та політичні результати сукупності реформ системи державного управління. Дослідженні побудови ідентичності пояснює, як етнотериторіальні політичні процеси можуть за певних обставин впливати на функціонування децентралізованих політичних інституцій. Визначено, що децентралізація у Франції не визначається новими

⁴⁷Cole, A. 2006. 'Decentralization in France: central steering, capacity building and identity construction', *French Politics* 4, 1: 31–57.

формами територіальної мобілізації на основі ідентичності. Політичні рухи, засновані на територіальній ідентичності, існують у Франції, але вони не змогли сформувати політичні інституції. Навіть у регіоні з сильною ідентичністю, такому як Бретань, регіональна адвокація просувається через наявні французькі політичні партії, а не націоналістичні чи регіоналістські альтернати. Хоча у Франції розвинулася особлива форма субнаціонального управління, її точна форма була сформована можливостями, що надаються, та обмеженнями, що накладаються унітарною формою держави. Унітарні держави можуть враховувати прагматичну диференціацію політики, звідси перехід до місцевого та регіонального управління у Франції з початку 1980-х років. Але вони залишають набагато менше можливостей для побудови автономного територіально-інституційного майбутнього, ніж у союзних державах, таких як Велика Британія та Іспанія, або у федераціях, таких як Бельгія.

З позиції централізованої держави децентралізація може мати позитивний фінансовий та функціональний ефект, покращити державну політику та перекласти відповідальність за найбільш складні та проблемні сфери на місцеву владу. Проведений аналіз дозволяє інтерпретувати реформи децентралізації 1982–1983 та 2003–2004 років як побічний продукт багаторічних зусиль щодо реформування державного управління. Основний наш висновок полягає у тому, що децентралізація у Франції знаходиться десь між територіальним регулюванням, адаптацією державної політики до місцевих обставин та прийняттям нових форм територіального управління.

АНОТАЦІЯ

У зв'язку з реформою децентралізації в Україні неабияке значення набуває вивчення досвіду децентралізації інших європейських країн. Особливо цінним є досвід децентралізації унітарних держав, тому доречно дослідити тенденції децентралізації у Франції та їх вплив на місцеве самоврядування. У дослідженні проаналізовано систему управління на місцях, дистанційне керування, розвиток територіального потенціалу та конструювання ідентичності. Зроблено висновок, що децентралізаційні тенденції у Франції є наслідком більш широкої реформи державного управління, метою якої було і є забезпечення його ефективності, а не цілеспрямованим процесом перерозподілу повноважень та ресурсів на користь місцевої влади.

Література

1. Machin, H. 1976. *The Prefect in the French Administration*. London: Croom Helm.
2. Page, E. 1991. *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
3. Sadran, P. 1992. *Le syste`me administratif franc,ais*. Paris: Montchrestien.
4. Nemery, J. C. (ed.) 2003. *Intercommunalite´s*. Paris: L'Harmattan.
5. Gre´mion, P. 1976. *Le Pouvoir pe´ripherique: bureaucrates et notables dans le re´gime politique franc,ais*. Paris: Seuil.
6. Crozier, M. and Thøenig, J.-C. 1975. *La Re´gulation des syste`mes organise´s complexes*, *Revue franc,aise de Sociologie* 16, 1: 3–32.
7. Crozier, M. and Friedberg, E. 1977. *L'Acteur et le syste`me*. Paris: Seuil.
8. Duran, P. and Thøenig, J.-C. 1996. *L'Etat et la gestion publique territoriale*, *Revue Franc,aise de Science Politique* 45, 4: 580–622.
9. Duran, P. and Thøenig, J.-C. 1996. *L'Etat et la gestion publique territoriale*, *Revue Franc,aise de Science Politique* 45, 4: 580–622.
10. Bœuf, J.-L. 2004a. *Les Collectivite´s Territoriales et la De´centralisation*. Paris: Documentation franc,aise
11. Mabileau, A. 1991. *Le syste`me local en France*. Paris: Montchrestien.
12. Fonrojet, S. 2004. *L'Organisation territoriale: quelle re´partition des compe´tences?*, *Les Cahiers Franc,ais* 1–2, 318: 22–9.
13. Van Zanten, A. 2004. *Les Politiques de l'Education*. Paris: PUF.
14. Nemery, J., Bricault, J.-M. and Thuriot, F. 2005. *Ame´nagement du Territorie*. Paris: Gridauh.
15. Le Gale´s, P. 2006. *Les deux moteurs de la de´centralisation. Concurrences Politiques et restructuration de´s l'Etat Jacobin*, in Culpepper, Hall and Palier (eds.), 303–41.
16. Hertzog, R. 2004. *La loi organique relative a` l'autonomie financie`re des collectivite´s territoriales: pre´cisions et complications*, *Actualite´ Juridique-Droit Administratif*, 25 October, 2003–12.
17. Andre´ani, J. L. 2007. *Les Quidproquos de la de´centralisation*, *Le Monde*, 16 January.
18. Jobert, B. and Muller, P. 1987. *L'E´tat en Action: politiques publiques et corporatisme*. Paris: PUF.
19. Thøenig, J.-C. 1973. *L'Ere des technocrates*. Paris: Editions de l'Organisation.

20. Dumont, G.-F. 2005. *Les Re'gions et la re'gionalisation en France*. Paris: Ellipses.
21. Crozier, M. 1992. La De'centralisation est-elle une re'forme de l'Etat?, *Pouvoirs locaux* 12: 130–4.
22. Marcou, G. 1992. Les collectivite's territoriales et l'Education nationale *Savoir* 4, 2: 189–215.
23. Pasquier, R. 2004. *La Capacite' politique des re'gions. Une comparaison France/Espagne*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
24. Epstein, R. 2006. Des contractualisations territoriales aux appels a' projets, in Nemery, J.-C. (ed.) *Les Po'les de compe'titivite' dans le syste'me franc,ais et europe'en*. Paris: L'Harmattan, 81–90.
25. Nemery, J., Bricault, J.-M. and Thuriot, F. 2005. *Ame'nagement du Territoire*. Paris: Gridauih.
26. Conne'table, F. 2004. Acte II de la de'centralisation, see'ne 3 (1): le re'fe'rendum local, *Revue de la recherche juridique* 29, 104: 1861–75.
27. Le Lidec, P. 2007. Le jeu du compromis: L'E'tat et les collectivite's territoriales dans le de'centralisation en France, *Revue franc,aise d'administration publique* 121–2: 111–30.
28. Conseil d'E'tat, 2006. Avis no. 373306, 29 August.
29. Le Gale's, P. 2002. *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press
30. Marcou, G. 2004. De'centralisation: approfondissement ou nouveau cycle?, *Les Cahiers franc,ais* 318: 8–14.
31. Cole, A. 2006. Decentralization in France: central steering, capacity building and identity construction, *French Politics* 4, 1: 31–57.
32. Ascher, F. 1998. *La Re'publique contre la ville: Essai sur l'avenir de la France urbaine*. Paris: Editions de l'Aube.
33. Stone, C. 1989. *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas
34. Holliday, I., Marcou, G., and Vickerman, R. 1991. *The Channel Tunnel*. London: Pinter
35. Mauroy, P. 2000. *Refonder l'action publique locale: rapport au Premier ministre*. Paris: Documentation franc,aise.
36. Milner, S. 2006. Urban governance and local democracy in France, in Cole, A. and Raymond, G. (eds.) *Redefining the French Republic*. Manchester: Manchester University Press, 65–81
37. Rui, S. 2004. *La De'mocratie en de'bat. Les citoyens face a' l'action publique*. Paris: Armand Colin
38. Raymond, G. 2006. The republican ideal and the reality of the Republic, in Cole, A. and Raymond, G. (eds.) *Redefining the French Republic*. Manchester: Manchester University Press, 1–13.

39. Zeller, A. and Stussi, P. 2002. *La France enfin forte de ses Re'gions*. Paris: Gualino.
40. Chartier, E. and Larvor, R. 2004. *La France Eclate'e? Spe'zet: Coop Breizh*
41. Hoare, R. 2000. Linguistic competence and regional identity in Brittany: attitudes and perceptions of identity, *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 21, 4: 324–46.
42. Cole, A. 2006. Decentralization in France: central steering, capacity building and identity construction, *French Politics* 4, 1: 31–57.

Information about the author:

Stohova Olha Volodymyrivna,

Candidate of Political Sciences,

Associate Professor of the Department of Fundamental Jurisprudence
and Constitutional Law of Sumy State University

116, Kharkivska str., Sumy, 40007, Ukraine