# Самарский муниципальный институт управления

## 

## Кафедра теории и истории управления

Курсовая работа

## На тему: Система территориального управления во Франции.

студентки II курса

121 группы

Никитиной Е. М.

Научный руководитель:

Малютина О. В.

старший преподаватель

кафедры теории и истории

управления

Самара

2002

**План.**

Введение………………………………………………………………………………3

Глава I. Общие принципы построения системы властей Франции……………….6

1. История создания современного разделения властей во Франции……………7
2. Общая характеристика территориальных самоуправляющихся

коллективов……………………………………………………………………...11

Глава II.

Регион………………………………………………………………………………...14

1. Регион как самоуправляющийся коллектив:…………………………………...14

* Компетенция……………………………………………………………………..14
* Устройство самоуправления……………………………………………………15

1. Регион как административный округ…………………………………………...18

Департамент………………………………………………………………………….20

1. Департамент как самоуправляющийся коллектив:……………………………..21

* Компетенция департамента………………………………………………………21
* Избрание органов департамента…………………………………………………22
* Задачи органов департамента…………………………………………………….25

2. Департамент как административный округ……………………………………...27

Глава III.

Коммуна……………………………………………………………………………….31

1. Общая компетенция коммун……………………………………………………...31
2. Органы коммуны:………………………………………………………………….33

- Муниципальный Совет …………………………………………………………...33

* Мэр в политической культуре Франции……………….………………………...38

Заключение…………………………………………………………………………….45

Библиография………………………………………………………………………….48

Приложения:схемы……………………………………………………………………49

**Введение.**

Испокон веков люди стремятся к совместному существованию на Земле, поэтому они объединяются в различные общности: общины, семья, государство, организация, компания, корпорация, и т.д. И если раньше объединение людей происходило в основном из-за того, что человек в одиночку не мог противостоять дикой природе, то в современном мире людей объединяют общие интересы, цели, задачи, национальность, территория и т.д.

И для того, чтобы непосредственно перейти к целям и задачам моей курсовой работы мне бы хотелось дать определение основному (ключевому) понятию этой работы – организация. «Оrganisation» – французское слово, но составная часть этого слова «organizo»- латинского происхождения, что дословно обозначает – сообщаю стройный вид, устраиваю. В энциклопедическом словаре существуют три определения, что такое организация: «1) внутренняя упорядоченность, согласованность, взаимодействие более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленные его строением. 2) Совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого. 3) Объединение людей, совместно реализующих программу или цель и действующих на основе определённых правил и процедур»[[1]](#footnote-1). Как видно из этих трёх определений ключевыми понятиями являются слова «совокупность», «объединение», «упорядоченность», «целое».

В современном обществе, наилучшей формой организации общности людей (которую же и создали сами люди) является государство. Во- первых, потому что оно объединяет от нескольких тысяч до нескольких миллионов людей, имеет организационную структуру, разделение властей, свои цели, задачи, стили управления и т.д. Но самое главное то, что государство состоит из множества

небольших общностей (организаций), где также есть свои цели, властные органы

управления и т.д.

Моя курсовая работа посвящена территориальному управлению во Франции, но я собираюсь изучить не политическую сторону этого управления, меня больше интересует управление территорией как управление организацией.

Во Франции основными административно- территориальными единицами являются коммуны, департаменты, регионы. Каждая территориальная единица, рассматриваемая как организация (из определения), имеют свои цели, программы действий, органы власти, санкции контроля за действиями органов власти, стили управления и т.д. Основная задача данной курсовой работы выделение и описание их на каждом уровне территориального управления. Более подробно я остановлюсь на низшей единице французского административно- территориального деления – коммуна.

Такие территориальные уровни во Франции сложились не случайно. Этому способствовали события происходящие в данной стране, сила традиций и «нравственный закон» в душе народа. «Французы очень заботятся о законодательном обеспечении своих властей, о чётких правилах регулирования отношений между гражданами и властями, так же как и между различными ветвями власти. В их государстве закон- основной регулятор общественных отношений и основное орудие в руках властей»[[2]](#footnote-2).

Так как территориальное управление в данной курсовой работе касается не России, а Франции, то естественно, что литературы на данную тематику очень мало. К тому же авторы книг, которые я использовала при написании данной курсовой работы, описывают в основном структуру разделения властей во Франции, её плюсы и минусы с политической стороны, они не рассматривают управление территорией как управление организацией. Поэтому используемая мной литература помогла мне при описании органов власти, их функций, обязанностей на каждом территориальном уровне.

Основным законодательным источником курсовой работы является действующая Конституция Франции от 1958 года (с дополнениями и поправками)[[3]](#footnote-3).

В данной курсовой работе я также использовала такие книги авторов как Новожёнова И. С.[[4]](#footnote-4), которая в своей книге подробно описывает органы в коммуне, особенно большой акцент делает при описании роли мэра в данной территориальной единице, это дало мне материал при написании стилей управления в коммуне. Хотелось бы отметить также книги таких авторов как Дюрон Э.В.[[5]](#footnote-5) и Павлова М. А.[[6]](#footnote-6) Дюрон в целом пишет о всех административно-территориальных единицах во Франции, а Павлова подробно описывает происходящие во Франции такие процессы как централизация и децентрализация, которые повлияли на разделение властей.

Также при написании данной курсовой работы я пользовалась электронными материалами: «Учебное пособие для муниципальных служащих» под ред. Вобленко С. В.[[7]](#footnote-7), которая пишет о муниципальных институтах во Франции, Германии, США, даёт определение разделению властей, самоуправлению, пишет о городском управлении и т.д. Статья в интернет- газете «Континент»[[8]](#footnote-8) также даёт общий обзор уровням территориального управления во Франции, наиболее подробно описывает процесс осуществления контроля на уровне региона.

**Глава I.**

**Общие принципы построения системы властей Франции.**

Сравнивая различные государственные устройства, невольно замечаешь общую закономерность: при всем многообразии форм человеческой деятельности, они все «увязаны» в единый организм, имеющий яркие отличительные черты и особенности. Эти особенности сохраняются, даже если рассматривать человеческие сообщества на одной и той же ступени экономического развития, поскольку они обусловлены не только экономическим базисом, но и организацией власти.

«В самом общем виде **власть** – способность и возможность регулировать деятельность людей, оказывая влияние на их интересы. С точки зрения объекта регулирования (интересы), выделяют политическую и экономическую власть. С точки зрения субъекта ее реализации, сообщества людей (например: нации, местного сообщества), можно говорить о государственной власти и самоуправлении. С точки зрения механизма организации и осуществления власти говорят о демократии или диктатуре, Франция с этой позиции является демократическим государством.

**Содержание власти (объем власти)** – круг «дел» (задач), решение которых связано с организацией деятельности различных субъектов в данном обществе. В каждую историческую эпоху складывается свойственный ей набор «дел», составляющий конкретно историческое содержание власти. Поскольку жизнедеятельность людей объективно осуществляется на различных уровнях (город, область, регион, республика), то и содержание власти объективно должно быть распределено между этими уровнями, а «внутри» уровней – по функциям и видам деятельности.

Во Франции действуют три принципа разделения властей:

* принцип вертикальной организации (разделения) власти;
* принцип горизонтальной организации (разделения) власти;
* принцип функциональной организации власти.

И характерной чертой каждой организации власти является – разделение их по уровням. К примеру, вертикальная власть во Франции делится на следующие уровни:

* уровень населенных мест (коммуны);
* уровни территориальных мест:

– средний (регионы, округа);

* высший (департамент);
* государственный уровень (уровень центра).

Подобные уровни существуют в любой стране, независимо от ее политического строя и размеров. Такое единство не случайно, поскольку оно обусловлено необходимостью «охватить» управляющим (властным) воздействием наиболее существенные процессы жизнедеятельности людей.

Центральной проблемой вертикальной организации (разделения) власти является проблема оптимального определения системы мест, что требует соблюдения двух принципов:

* «однородности» выделяемого места (т.е. искусства установить размер территории места проживания людей так, чтобы на ней протекала сходная, однотипная группа процессов, которые можно было бы регулировать с помощью власти);
* оптимальности величины места (т.е. искусства определения и установления границ места так, чтобы можно было одновременно «увидеть» протекающий процесс, охватить его властным воздействием, контролировать ход событий и результаты воздействия)»[[9]](#footnote-9).

**1. История создания современного разделения властей во Франции.**

«Система разделения властей Франции строится в соответствии с административно-территориальным устройством республики. В Конституции Франции названы три уровня организации власти в государстве и три типа территориальных самоуправляющихся коллективов: коммуны (во Франции 36757), департаменты (100) и заморские территории (4). Данные административные единицы обладают административными полномочиями, ограничениями, во-первых, частью национальной территории, управляемой ими, а во-вторых, - так называемыми местными делами, либо теми, которые им специально поручены, делегированы законом (государством)»[[10]](#footnote-10). Таким образом только «в законодательном порядке» (то есть - специальным законом), который принимает Парламент можно, по Конституции (28 сентября 1958г. с последними изменениями в 1995г.), создать новый вид административно-территориальную единицы, что и было сделано 2 марта 1982 года: был добавлен новый уровень, регионов, объединяющий несколько департаментов (создано 22 региона).

«Такая система разделения властей (на местном уровне) сложилась сегодня. В недавнем прошлом Франция была государством, для которого была характерна высокая степень централизации местного управления и самоуправления. Это проявлялось в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами, бюрократической субординации в отношениях центра и мест. «В распоряжении опекающей центральной власти находилась широкая гамма средств с различными наименованиями (аннулирование, одобрение, временная приостановка, замещение, пересмотр, отзыв, отставка, роспуск и др.), но имевшая единственную цель – жесткое подчинение себе деятельности местных коллективов. Существовавший предварительный контроль вел к «разоружению» коммуны и департаментов, посягая на их самостоятельность действовать, предлагать, создавать, организовывать новые службы, вырабатывать и реализовывать проекты и т.д.». Ключевую роль в системе местного управления играл префект, являвшийся представителем правительственной власти и определявший все направления местной деятельности. Появление этого ключевого института в административном механизме управления было в какой-то мере обусловлено установлением после Революции 1789г. принципа единой и неделимой нации. Региональное разнообразие, ранее характерное для системы управления, было упразднено: были созданы департаменты, во главе которых поставлены представители центральной власти, наделенные широкими полномочиями в управлении подконтрольными им территориями. Эта высокоцентрализованная система просуществовала во Франции почти 200 лет.   
 Проведенная в 1982г. децентрализация расширила полномочия территориальных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность в решении своих дел, сохранив вместе с тем за центральной властью достаточно сильные позиции на местах. В целях реализации новой правительственной политики децентрализации власти в 1983г. были приняты Закон о разделении компетенции между коммунами, департаментами, регионами и государством и Закон о разделении источников финансирования. Эти акты затем были дополнены другими законами, затрагивающими вопросы организационного строения регионов, местного управленческого аппарата, проведения местных выборов, межрегионального сотрудничества и участия граждан в деятельности местных органов власти»[[11]](#footnote-11).   
 В широком плане децентрализация имела своей целью, во-первых:   
1. Передать по возможности больше полномочий периферии (главным образом в области услуг).   
2. Найти соответствующую «шкалу» для улучшения управления, повышения его эффективности в решении задач, переданных на уровень регионов и местных властей. Для достижения этой цели иногда было вполне достаточно сократить число муниципалитетов, в других случаях муниципалитетам разрешалось объединяться для оказания определенных услуг и создавать промежуточные уровни власти (часто на региональном уровне) между нижним уровнем управления и центральным правительством.   
 Во-вторых, другие меры (часто принимаемые поэтапно, особенно в конце 1980-х годов и в начале следующего десятилетия) имели своей целью следующее:   
1. Усилить финансовую самостоятельность местных властей.   
2. Облегчить нагрузку на центральное правительство.   
3. В некоторых случаях расширить полномочия исполнительных органов по отношению к местным советам, поскольку местные власти были вынуждены выполнять все более и более многочисленные н технически сложные функции.   
 «Однако мне бы хотелось обратить внимание на ряд особенностей, происходящие при таком процессе как децентрализация. Во-первых, при децентрализации передаются властные полномочия, а не только права по хозяйственному управлению. Во-вторых, властные полномочия передаются только государственным служащим. В-третьих, значительные размеры национальной территории и отдаленность принимающих текущие решения органов власти от центрального правительства, вызвали необходимость разделения территории Франции на административные округа, именуемые регионами, департаментами, коммунами.

Под административным округом во французском законодательстве понимается часть национальной территории, служащая рамками действий различных государственных служб. Статус административного округа отличается двумя особенностями. Округ не имеет юридического лица, поскольку является частью государства. Возглавляет округ высшее исполнительное должностное лицо – префект округа. Префект назначается и отзывается Президентом Французской республики. В обоих случаях Президент подписывает Декрет, который затем утверждается Советом Министров Франции. Префект округа получает от Президента и Премьер-министра Франции прямые указания, от выполнения которых не может уклониться. Подобный подход позволяет распределить нагрузку между центральным и местным аппаратом государственного управления: к органам власти центра отходят задачи общенационального масштаба и характера, а проблемы балансировки интересов государства и местных сообществ на разных уровнях власти закрепляются за органами административных округов. Заключается в передаче властных полномочий иным (не государственным) органам. Эти органы обычно избираются населением и не входят в иерархическое подчинение государству (обратите внимание на конец фразы).

Обеспечения децентрализации основано на соблюдении двух условиях. Во-первых, на признании и законодательном закреплении факта существования интересов, отличных от государственных. Это сделано в отношении региона, департамента и коммуны. Во-вторых, законодательном закреплении независимости органов местной власти от государственных органов в части принятия решений, распоряжения средствами и имуществом, требуемых для их реализации. Последнее обеспечивается выборностью местных органов власти региона, департамента и коммуны»[[12]](#footnote-12).

**2. Общая характеристика территориальных самоуправляющихся коллективов**

«Коммуна, департамент и регион, обладая статусом территориальных самоуправляющихся коллективов, имеют общие черты:

* Собственные органы власти и управления, в т.ч. выборные представительные органы власти – советы (Муниципальный совет, Генеральный совет департамента, Региональный совет), которые избираются всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием.
* Собственную компетенцию. Особенностью выделения компетенции территориальных самоуправляющихся коллективов является отсутствие дифференциации на государственные и местные дела. Налицо совмещение государственных функций и функций местного самоуправления в одном органе.
* Передача компетенции от государственных органов местным происходит путем законодательного перечисления, чтобы избежать дублирования и двойного финансирования.
* Собственные средства территориальных самоуправляющихся коллективов представляют собой трудовые (территориальные служащие), финансовые (местные налоги и дотации из государственного бюджета), материальные (имущество) ресурсы, закрепленные за территориальными самоуправляющимися коллективами в целях реализации их компетенции и наращивания собственных средств.
* За каждым территориальным самоуправляющимся коллективом закреплен «представитель государства»*.* Он осуществляет контроль в отношении актов местных властей, который называют контролем законности (контролем a posteriori, или отсроченным контролем). Органам власти территориальных самоуправляющихся коллективов запрещено конкурировать с частными торговцами и промышленниками при создании публичных служб торгово*-*промышленного характера, однако законным является всякое вмешательство, если это вызвано общими интересами (особенно в сфере санитарии: бани, прачечные, бассейны). В то же время, любой территориальный самоуправляющийся коллектив имеет право вмешиваться в экономическую деятельность в двух ситуациях. Если возникает необходимость стимулирования экономического развития предприятия в случаях, предусмотренных законом о национальном плане. В целях экономической поддержки предприятий, переживающих трудности, в рамках заключенного с ними соглашения. Коммуны, департаменты и регионы могут иметь долевое участие в капитале смешанных икомпаний, коммунальных служб, в промышленных интересах, выступать гарантом займов и торговых

предприятиях, представляющих общественный интерес[[13]](#footnote-13).

В следующих главах, я охарактеризую два уровня вертикальной власти (уровни территориальных мест): средней и высшей, но более подробно я остановлюсь на базовой административно-территориальной единицы во Франции- Коммуне (уровень населённых мест).

**Глава II.**

**РЕГИОН.**

«Регион это территориальная структура, в состав которой в метрополии входит от 2 до 8 департаментов. Что касается заморских департаментов, то каждый из них образует отдельный регион. Несмотря на то, что границы и названия регионов имеют историческое происхождение и восходят к прежним провинциям, впервые регионы были созданы в 1972 году со статусом территориальной государственной организации, в которой исполнительная власть принадлежала префекту региона. С 1982 года региону придан статус “территориального самоуправляющегося коллектива”, а законом от 1985 года определены порядок и правила выборов в Региональный совет. В 1986 году регионы окончательно были преобразованы в децентрализованные территории (т.е. получили права самоуправляющихся территориальных коллективов). Регионы и департаменты похожи по устройству власти, их отличает лишь наличие специализированных консультативных органов, действующих при региональном совете: регионального социально-экономического совета, регионального совета по займам, счетной палаты»[[14]](#footnote-14).

**1. Регион как самоуправляющийся коллектив.**

**Компетенция.**

«Компетенция региона еще только формируется (ее основы определены в законах 1972 и 1982 г.г.). Можно выделить следующие блоки:

1. финансы: получает средства от территориальных коллективов и Правительства; производит займы, вводит обязательные и факультативные налоги;
2. экономические вопросы: содействие и координация экономического развития департаментов в составе региона, инвестиционных программ; формирование общего индикативного плана развития и меры по его реализации (за счет использования экономических рычагов: налоги, финансы), заключение контрактов с государством в целях реализации плана и увязки его с общенациональным;
3. благоустройство территории региона, в т.ч. участие в финансировании крупных государственных проектов, представляющих интерес для региона; предоставление за счет государства прямой финансовой помощи инвестиционным программам предприятий, способствующих региональному развитию и увеличению занятости;
4. социальные вопросы: особые права в области строительства лицеев, созданию программ по профессиональному обучению и региональных фондов профессионального обучения, на которые возложены задачи по его финансированию; может выполнять ряд правительственных полномочий в культурной сфере, в области транспорта и строительства жилищ, охране окружающей среды»[[15]](#footnote-15).

**Устройство самоуправления.**

«Представительным органом власти в регионе является региональный совет, избираемый на шесть лет. Избирательным округом по выборам в региональный совет является департамент. Член регионального совета называется «советником». Им может быть избран гражданин в возрасте 21 года, связанный с регионом определенными обязательствами (либо проживает здесь, либо на 1 января года проведения выборов уплачивает здесь налоги, либо работает на одной из выборных должностей). Законом определены условия деятельности советников, в т.ч. количество отводимых на заседания часов (поквартально) и размер почасовой оплаты за счет бюджета совета. С 1986г. советы стали формироваться всеобщим и прямым голосованием, в один тур, по пропорциональной системе. Голосование происходит по закрытым спискам, подаваемым по департаментам партиями и их коалициями, причем каждый список содержит число кандидатов, равное числу мест в региональном совете (“закрытый” означает, что избиратель не может изменить состав списка, вычеркнуть или вписать кого-либо, в противном случае список рассматривается как испорченный бюллетень). Подобная система позволяет не проводить дополнительных выборов в случае освобождения депутатского места: его занимает следующий по списку советник, избиравшийся от данной партии в региональный совет. Региональный совет собирается по меньшей мере раз в три месяца. Помимо очередных, совет может созываться на чрезвычайные сессии по определенной повестке дня и на продолжительность, не превышающую два дня. Возглавляет региональный совет председатель, избираемый из состава советников на 6 лет. Французский законодатель предвидел недостатки пропорциональной системы голосования, когда множество партий и группировок могут оказывать давление на кандидата с целью заключить сомнительные сделки, поэтому выборы председателя совета (равно как и мэра коммуны) происходят по особой процедуре. Поэтому для избрания председателя введен кворум в 2/3 от установленного для данного совета числа членов. Если на первом заседании кворума нет, через три дня автоматически созывается следующее заседание, уже без требований кворума. Избирается председатель в три тура простым большинством голосов. Председатель совета сосредотачивает в своих руках исполнительную власть региона (по должности) и выполняет полномочия, полученные от совета»[[16]](#footnote-16).

«Как председатель совета, он:

1. готовит и выполняет его решения;
2. готовит, ставит на голосование бюджет и исполняет его в качестве распорядителя;
3. передает префекту региона все решения для осуществления юридического контроля;
4. обеспечивает порядок при проведении заседаний совета.

Как руководитель исполнительной власти, он:

1. организует и руководит работой всех административных служб департамента;
2. назначает (увольняет) служащих на должности, созданные советом»[[17]](#footnote-17).

В отличие от мэра (коммуна) и председателя генерального совета (департамент), председатель регионального совета не имеет полицейских функций.

«Заместители председателя регионального совета могут получить от председателя определенные полномочия. Для координации деятельности органов власти департаментов, входящих в регион, создаются специальные консультативные органы – экономический и социальный совет, совет по займам.

Региональный социально-экономический совет (до 1992г. – комитет): не обладает полномочиями по принятию решений, но дает администрации заключение по планированию, бюджетной деятельности, а также, по собственной инициативе, – по любым вопросам компетенции региона. Состав комитета формируется на 6-летний срок и включает в себя: представителей предприятий и предпринимателей, не являющихся наемными работниками (35% членов комитета), которые назначаются профессиональными организациями (торговыми, ремесленными, сельскохозяйственными палатами и пр.); представителей профсоюзов (35%); представителей общественности (25%), которые назначаются от общественных (но не политических) ассоциаций и движений; наконец, лиц, назначаемых Премьер-министром Франции по мотивам их компетенции (5%)»[[18]](#footnote-18).

«Региональный совет по займам – консультативный орган. Включает

представителей территориальных самоуправляющихся коллективов (региональных и генеральных советников, мэров, представителей от объединений коммун); членов по праву (префекта региона, старшего казначея, представителя Депозитно-сохранной кассы, представителя сберегательной кассы региона). Комитет собирается трижды в год и его задача – определить общие ориентиры займов, предоставляемых для развития коммун»[[19]](#footnote-19).

**2. Регион как административный округ.**

«Регион одновременно несет на себе функции государственного уровня управления – административного округа. Как таковой он возглавляется префектом региона. Префект региона – высшее должностное лицо региона, подчиненное Правительству и Президенту Франции, представляющее на территории региона государственную власть и являющееся прямым представителем Премьер-министра и министров Франции. Его назначение происходит Декретом Совета Министров, по предложению Премьер-министра и Министра внутренних дел. Префекты (супрефекты) не имеют права на забастовку, не имеют профсоюза, но могут объединяться в «Организацию корпуса префектов и высших служащих Министерства внутренних дел»; они обязаны быть лояльными к государству, поскольку являются политическими служащими, однако обязаны вершить дела беспристрастно и нейтрально. Префект представляет государство и выполняет три функции:

*Политические:* представляет государство на всех официальных мероприятиях; информирует руководство о всех местных событиях, а местное сообщество – о правительственной политике, которую он обязан защищать и разъяснять; в его обязанности входит связь со всеми влиятельными группами и лицами региона и входящих в него департаментов.

*Юридическое представительство:* подписывает все контракты, заключаемые в

регионе от имени государства с частными или юридическими лицами; представляет государство в судебных органах и передает в суды иски по поводу актов органов власти, которые он считает незаконными.

*Полицейские функции:*

а) общие (административная полиция), что означает право префекта вмешиваться в четырех случаях – если требуется принять меры по поддержанию общественного порядка и безопасности, выходящие за рамки коммун и департаментов, если применяется право замещения мэра коммуны, если в коммунах необходимо принятие полицейских мер в случаях массовых беспорядков и демонстраций, если вводятся в действие планы чрезвычайного положения;

б) специальные, по определенным вопросам (рыбная ловля, охота, или, например, надзор за умалишенными);

в) функции судебной полиции (принимает акты, касающиеся констатации правонарушений в области внутренней или внешней безопасности государства, и направляет виновников в суды при условии передачи дел Прокурору Республики в течение 48 часов).

Будучи «исполнительным органом государства», префект осуществляет управление, координацию и руководство всеми государственными службами на территории региона, в т.ч. обладает всеми полномочиями по принятию управленческих решений; является единственным распорядителем гражданских государственных служб региона, подписывает все расходы этих служб.

Префект опирается на специальный орган управления. Он имеет трехзвенную структуру.

*Кабинет*, занимающийся политическими и полицейскими вопросами.

*Генерального секретаря* (имеющего звание супрефекта), которому подчиняются непосредственно кадровые вопросы, бюро по вопросам переписки и координации и коммунальные службы.

*Коммунальные службы,* которыеразделены на 3 управления: общей администрации, финансовых вопросов и местных коллективов, координации и экономических вопросов»[[20]](#footnote-20).

**ДЕПАРТАМЕНТ.**

Конституция, принятая 3 сентября 1791 года (первая французская конституция), провозглашает в своей 1 статье:

«Королевство- единое и неделимое: его территория поделена на 83 департамента, каждый департамент- на округа (дистрикты), каждый округ- на кантоны». Таково официальное «свидетельство о рождении департамента», но тогда он был всего лишь избирательным округом. Департамент, округ и кантоны были тогда лишь одним из условий и средств избрания Национального законодательного собрания.

Последние конституции не отводили департаменту никакой другой роли, и ему ещё долго придётся пребывать в этой роли избирательного округа.

В эпоху Июльской монархии пройдено два важных этапа:

1. Один из законов 1833 года признаёт выборность Генерального (департаментского) Совета.
2. Один из законов 1838 года признаёт департамент в качестве юридического лица.

Постепенно департаменту, даже в эпоху Второй империи, передаются важные прерогативы. Но только закон от 10 августа 1871 года даёт департаменту новый статус. Этот закон и сегодня остаётся базовым документом, определяющим устройство департамента, даже с учётом серьёзных изменений, внесённых в него законом о децентрализации от 2 марта 1982 года»[[21]](#footnote-21).

Итак, «департамент- основная административная единица государства, это также- полноправный местный коллектив по закону от 10 августа 1871 года, который ещё до официального появления III Республики в 1875 и закона о коммунах 1884 года наделил департамент этим статусом, подкреплённым век спустя законами о децентрализации»[[22]](#footnote-22).

Сейчас во Франции 99 департаментов, каждый со своим центральным городом и своим «Генеральным Советом».

**1. Департамент как самоуправляющийся коллектив.**

# Компетенция департамента

«Передача полномочий в ходе децентрализации (прежде всего, законы от 2 марта 1982 года, 7 января и 22 июля 1983 года, 25 января 1985 года) расширили традиционные функции департамента, определённые в общих положениях о компетенции, направив их в большей степени на солидарность местных коллективов и выравнивание их ресурсов»[[23]](#footnote-23).

«Итак, компетенция департамента включает следующие виды дел:

* самостоятельное формирование, утверждение, исполнение и контроль за исполнением бюджета (особо важные решения по финансам подлежат утверждению в специальном декрете центральной власти);
* советом принимается исходный бюджет (первоначальные решения, подлежащие затем корректировке), а потом и дополнительный бюджет;
* управление департаментским имуществом;
* создание и управление публичными службами, установление их статуса и режима управления ими, который допускает прямое управление из департамента и делегированное управление по контракту с третьими лицами. Запрещено создавать публичные службы, конкурирующие с частными предприятиями, запрещено вмешиваться в административные дела, относящиеся к ведению государства;
* заключение торговых сделок по обеспечению публичных служб;
* оказание помощи предприятиям, испытывающим финансовые затруднения,

если это необходимо для защиты экономических и социальных интересов департаментов, а также создание и поддержание служб и предприятий, удовлетворяющих потребности населения, если по каким-либо причинам частные предприятия с этим не справляются;

К исключительным полномочиям относятся: строительство колледжей (средние и средние специальные учреждения) и управление ими; организация центральных библиотек и управление ими; организация перевозок школьников и транспортных средств для школьных нужд; организация междугороднего пассажирского транспорта; социальная и медицинская помощь малоимущим»[[24]](#footnote-24).

Избрание органов департамента.

Во главе департамента стоят Генеральный совет (совещательный орган с правом принятия решений), председатель Генерального совета – «исполнительный орган» (административное лицо), при котором работает постоянная комиссия (бюро). Как самоуправляющийся территориальный коллектив, департамент разбит на кантоны (избирательные округа), объединяющие несколько коммун. Кантоны не являются единицами самоуправления. Они создаются Правительством Франции, их число и конфигурация может изменяться в соответствии с количественным колебанием населения. Переделка кантонов происходит достаточно часто: 216 кантонов созданы с 1982 по 1992 годы, что увеличило их общее число до 3840. Цель создания кантонов – обеспечить избрание по одному генеральному советнику в Генеральный совет департамента. Генеральный советник представляет в совете не только население, пославшее его сюда, но и территорию в целом (французские эксперты говорят, что невозделанные земли требуют такой же преданности, как и асфальт перенаселенных городов).Член Генерального совета называется «генеральный советник» и избирается на 6 лет, а состав совета обновляется на половину раз в три года. Закон от 11 декабря 1990 года приостановил действия этой системы, чтобы в будущем, каждые 6 лет, выборы в кантонах и округах совпадали с департаментскими. «В этих целях мандат советников, избранных в 1985 году, был продлён ещё на год, до 1992-Конституционный совет своим решением от 6 декабря 1990 года утвердил это нарушение равенства сроков мандатов. Однако правительство и парламентское большинство в ноябре 1993 года вернулись к традиционной системе. «Новый» избирательный закон вводит противоположный временный режим: мандаты генеральных советников, избранных 20 и 27 марта 1994 года, продлены на один год до 2001 года (год муниципальных выборов). До этого, в 1998 году состоялись частичные кантональные выборы. После 1998 года был возвращён трёхлетний цикл обновления генеральных советов.

Каждая из этих систем имеет свои задачи: закон 1990 года был направлен на борьбу против отказа от участия в выборах путём объединения всех местных выборов; закон 1993 года стремится смягчить смену большинства в департаментах»[[25]](#footnote-25).

Голосовать на кантональных выборах можно с 18 лет, но генеральным советником может быть избран гражданин в возрасте 21 года, связанный с департаментом определенными обязательствами (либо проживает здесь, либо на 1 января года проведения выборов уплачивает здесь налоги, либо работает на одной из выборных должностей). Кантональные выборы происходят не по спискам, а по отдельным кандидатам, по мажоритарной системе в два тура. В первом туре избранным считается кандидат, собравший абсолютное большинство засчитанных (т.е. действительных) голосов, но не менее четверти от общего числа голосов зарегистрированных по кантону избирателей. Если в первом туре избрать генерального советника не удается, проводят второй тур, где достаточно набрать

относительное большинство (но для прохождения во второй тур надо в первом

собрать не менее 10% голосов зарегистрированных избирателей).

«Кодекс о выборах предусматривает случаи отказа в выборности и несовместимости, чтобы отстранить от выборов административных, военных и судебных чиновников, то есть лиц, контролирующих и распоряжающихся в департаменте. Закон допускает, чтобы одно и тоже лицо выставлялось на выборах сразу в нескольких кантонах.

Вид выборов часто подвергается критике из-за преобладания сельских кантонов над городскими или непостоянства понятия кантона, в частности, в крупных агломерациях. Выдвигаются, хотя и безуспешно, предложения голосовать списками»[[26]](#footnote-26).

«Генеральный советник не имеет заместителей, поэтому в случае смерти или отставки советника в соответствующем кантоне организуются новые выборы. Закон о статусе генеральных советников предусматривает выплату или вознаграждения, но тем не менее их работа- не оплачивается.

После того как состав генерального совета определён, происходят выборы председателя генерального совета (он называется «президентом»). Он выбирается на первом заседании и в данной процедуре должно участвовать не менее двух третей всех советников. Выборы проводятся абсолютным большинством голосов на срок в 3 года, до следующего частичного обновления. Если на двух турах голосования выборы не завершены, назначается третий тур, на котором достаточно относительного большинства. Нет необходимости участвовать в двух первых турах, чтобы выставить свою кандидатуру. Однако президент совета может переизбираться столько раз, сколько пожелают советники. Запрещается одновременно занимать пост председателя Генерального и Департаментского советов»[[27]](#footnote-27).

Прежде чем охарактеризовать функционирование органов департамента мне бы

ещё хотелось описать выборы постоянной комиссии. «В отличие от департаментского исполнительного органа, состоящего только из председателя и его заместителей («Бюро»), «постоянная комиссия» генерального совета является новым органом, созданным по закону от 6 февраля 1992 года и получающим полномочия от выборной ассамблеи. Члены комиссии, число которых устанавливается генеральным советом (от 4 до 10), избираются на пропорциональных выборах по списку от наибольшей средней величины в порядке представления списков политическими группами. Эта норма обеспечивает справедливое представительство генерального совета в промежутках между его сессиями. Заместители председателя генерального совета избираются среди членов постоянной комиссии»[[28]](#footnote-28).

**Задачи органов департамента.**

За исключением первого заседания после своего обновления, генеральный совет собирается по инициативе его председателя не реже одного раза в три месяца либо по просьбе постоянной комиссии или трети его членов. «Через месяц после обновления своего состава, совет обязан принять регламент (который можно обжаловать через административный суд- закон от 6 февраля 1992 года). Генеральный совет свободно может создавать комиссии из своих членов; комиссии по вопросам проведения сделок обязательно должны составляться на основе пропорционального представительства.

Решения генерального совета принимаются по правилу кворума: при наличии большинства избранных советников, причем в кворум не входят отсутствующие генеральные советники, уполномочившие присутствующих проголосовать за себя (один советник может представлять одного коллегу). Если с уходом советников с заседания число оставшихся оказывается ниже кворума, совет имеет право продолжать обсуждение вопроса, поставленного в момент ухода, принять решение, но не может приступить к обсуждению следующего вопроса повестки дня. Решения принимаются большинством голосов присутствующих и подлежат юридическому контролю со стороны префекта департамента. Поскольку в департаменте может быть четное число кантонов, следовательно, и четное число генеральных советников, закон особо предусмотрел – решающим оказывается голос старейшины совета»[[29]](#footnote-29).

«Закон 1871 года отличал дела, по которым генеральный совет выносил решения, и дела, по которым он выражал своё мнение. Следует учесть, что теперь совет обладает общей компетенцией по всем делам департамента, закреплённой в статье 23 закона 1982 года.

Полномочия совета касаются, прежде всего, создания департаментских общественных служб, управления имуществом департамента и его бюджетом. В этой связи председатель генерального совета ежегодно отчитывается в специальном докладе о положении департамента, деятельности и финансировании служб и организаций, исполнении решений совета и финансах департамента. Этот отчёт обсуждается на заседании.

Бюджет департамента, базовый или дополнительный утверждается голосованием. Его форма аналогична муниципальному бюджету: делится на раздел функционирования и раздел инвестирования. Административный счёт также передаётся на одобрение генерального совета»[[30]](#footnote-30).

Что касается полномочий председателя генерального совета, то только ему «поручается управление» по закону от 2 марта 1982 года. Он может делегировать часть своих функций вице-председателям, избираемым из членов постоянной комиссии; в любой момент делегирование может быть отменено.

«Итак, основными функциями председателя департамента являются:

* созыв заседаний генерального совета,
* он готовит и исполняет решения генерального совета,
* ставит на голосование бюджет и исполняет его в качестве распорядителя,
* даёт распоряжения по расходам департамента, но не имеет права предписывать получение доходов,
* Также, председатель управляет имуществом департамента в соответствии с особыми полицейскими полномочиями, в частности, в области регулирования движения.
* Ещё председатель является руководителем служб департамента, но по мере необходимости он может возглавлять и децентрализованные службы государства.

Закон 1982 года предусматривает, что координация этих служб обеспечивается совместно председателем генерального совета и представителем государства в департаменте.

Постоянная комиссия, заменившая собой «бюро» после принятия закона от 6 февраля 1992 года, создаётся выборной ассамблеей и состоит из 4-10 вице-председателей и одного или нескольких прочих членов. Генеральный совет наделяет её функциями, делегируя любые полномочия, за исключением бюджетных.

В этом качестве её акты юридически приобретают форму голосования по делам, преданным председателям: разрешение на заключение контракта, понесение расхода и т.д.

Фактически постоянная комиссия заменяет генеральный совет в перерывах между сессиями. Она имеет право созывать совет на новую сессию»[[31]](#footnote-31)**.**

2. Департамент как административный округ.

Должность префекта существует не только на уровне регионов, но и также на уровне департаментов. Так как департамент несёт на себе и функции государственного управления, то он также как и регион возглавляется префектом. Правдапрефект департамента, в котором расположен главный город региона, является одновременно префектом региона. Однако он не имеет полномочий вышестоящего должностного лица по отношению к префектам других департаментов региона.

Прежде чем описать современные функции префекта мне бы хотелось обратиться к истории развития такой должности как «префект».

«Рассредоточение государственного управления на уровне департамента началось недавно. Оно сменило наполеоновскую концепцию административной централизации, где основным звеном передачи законов, указов от высших инстанций к низшим являлся префект. Очень хорошо это засвидетельствовал министр внутренних дел при Первой Империи- Шапталь: «Префект, занятый в основном исполнением, предаёт распоряжения супрефекту, а тот- мэрам городов и деревень таким образом, чтобы от министра до подчинённого действовала непрерывная цепь поручений, а закон и указы правительства доводились до последнего подразделения социального строя со скоростью электрического заряда».

Эта концепция легла в основу декрета от 25 марта 1852 года, статья 6 которого указывает: «Префекты отчитываются о своей деятельности перед министрами в формах и по предметам, установленным инструкциями данных министров», а акты префектов могли аннулироваться или изменяться соответствующими министрами»[[32]](#footnote-32).

Таким образом префект при III и IV Республиках выполнял двойственную миссию: он представлял государство в департаменте и одновременно он обладал исполнительными полномочиями в департаменте (даже после принятия законов 1871 года).

“V Республика осуществила децентрализацию. И в результате, декретом от 14 марта 1964 года префекту было передано управление департаментскими службами гражданской администрации (здравоохранение, сельское хозяйство, оснащение). Как единственный обладатель «решающих полномочий», префект являлся эксклюзивным представителем правительства»[[33]](#footnote-33). Однако после выхода декрета от 10 мая 1982 года, последовавший за первым законом о децентрализации о «правах и свободах» местных коллективов, статус префекта изменяется и теперь он является «носителем государственной власти в департаменте».

«Префект-руководитель администрации префектуры. В этом качестве он обладает вспомогательным кабинетом, занимающимся функциями в области политики, гражданской и военной безопасности, а также генеральным секретариатом.

Организация префектуры представлена тремя Управлениями:

1. Управление по регламентации (включает Бюро по выборам и генеральной администрации, Бюро гражданского состояния и иностранцев, Бюро дорожного движения, Бюро урбанизма и окружающей среды).
2. Управление государственных мероприятий, руководящие Бюро экономической деятельности и занятости, Бюро планирования и обустройства территории и Бюро управления госделами.
3. Управление по делам децентрализации, куда входят Бюро контроля за

легальностью и за бюджетом, Бюро департаментских дел, Бюро центрального аррондисамана.

Аррондисман- административная единица государства, не обладающая статусом юридического лица. Он создаётся или ликвидируется по декрету Государственного Совета после консультации с генеральным советом, однако эта процедура редко используется. Аррондисманом управляет супрефект, подчиняющийся приказам префекта, который может аннулировать или пересмотреть акты супрефекта. Супрефект участвует в контроле за законностью решений коммун аррондисмана обеспечивает координацию внешних служб государства в подразделениях аррондисмана.

Декрет от 10 мая 1982 года закрепил руководство префекта над внешними службами государства, то есть гражданскими специализированными органами, называемыми «децентрализованными службами» согласно закону от 6 февраля 1992 года и «Хартии децентрализации», опубликованной на основе закона от 10 июля 1992 года»[[34]](#footnote-34).

## 

## Глава III.

**КОММУНА.**

**Общая компетенция коммуны.**

Коммуна, в настоящее время является основным звеном местного

самоуправления во Франции, представляет собой низшее звено административно- территориального деления и демократического самоуправления.

«Созданная по декрету от 14 декабря 1789 года, коммуна находилась под опекой государства на протяжении всего XIX века. Она получила политическую, юридическую и финансовую дееспособность только после принятия закона от 5 апреля 1884 года, разработанного Вальдек-Руссо, министром внутренних дел»[[35]](#footnote-35).

#### Коммуна является старейшим территориальным образованием, в рамках которого реализуется принцип демократического самоуправления. «Кроме того, коммуна как совокупность людей, живущих на определённой территории, является элементом гражданского общества. Будучи организованным и управляемым коллективом»[[36]](#footnote-36), она служит основанием пирамиды власти. «Во Франции насчитывается 36 763 коммуны (в том числе 32 тыс. коммун с населением менее 2 тыс. жителей; 25 тыс. коммун с населением менее 700 жителей и 4082 коммуны с населением менее 100 человек). В соответствии с законодательством все коммуны имеют одинаковые полномочия, источники ресурсов и статус (за исключением Парижа, Лиона и Марселя, трех крупнейших городов Франции, статус которых несколько другой). Важнейшими атрибутами коммуны являются название, территория и население. Большинство коммун носит старые, исторические названия, изменения которых допускаются в двух случаях: когда меняются границы территории или сливаются несколько коммун, и когда к старому названию добавляется новое (в память о знаменитом жителе коммуны или в туристических целях, скажем: Шамони-Мон-Блан, Карла-Бейль). Изменение названия происходит по установленной процедуре и вступает в силу после издания правительством специального декрета. Территориальные границы коммун устанавливаются государством и их изменения также требуют особой процедуры и специального декрета Правительства. Численность населения устанавливается декретом, публикуемым после переписи населения и имеет важное значение для коммуны: в соответствии с численностью государство устанавливает размеры дотаций, нормы для выборов муниципальных советников и другие моменты»[[37]](#footnote-37).

Законы о децентрализации не сильно изменили характер функций властей коммуны. Закон от 2 марта 1982 года ввел три новых положения, способствующих улучшению деятельности коммун: их решения обладают полноправной исполнительной силой, опека над ними отменена, а финансовый распорядитель становится автономным по отношению к бухгалтеру. Рамки компетенции коммуны установлены лишь законом или судебной практикой. Итак, основными функциями коммун являются:

* Гражданские функции: регистрация рождений, браков и смертей; организация демографических и военных переписей, празднование свадеб, выдача разрешений на ингумацию, уход за кладбищами).
* Выборные функции (ведение избирательных списков, организация политических и профессиональных (советы поверенных, социальное страхование, консультативные палаты) выборов.
* Полицейские функции: регулирование шумов, стоянок, парковок и т.д.
* Социальная деятельность: «бюро социальной помощи», предшественники «коммунальных центров» действуют более ста лет и ведут разнообразные программы (бесплатное питание для престарелых, безработных; медицинские консультации; создание детских садов, яслей).
* Поддержание путей сообщения.
* Образование: строительство, содержание школ, а также распределение

учащихся и преподавателей для работы школы.

* Обустройство территории.
* Экономическая деятельность: формирование, утверждение и исполнение основного бюджета и дополнительного (где устанавливаются предварительные доходы и расходы торгово-промышленных служб коммуны).

**2. Органы коммуны.**

Коммунальными органами являются Муниципальный Совет, решающая инстанция, избираемая всеобщим голосованием, и исполнители, мэр и его помощники, избираемые в рамках Муниципального Совета.

**Муниципальный совет,** состоящий из муниципальных советников, число которых колеблется в зависимости от численности населения коммуны: от 9 (города численностью менее 100 жителей) до 69 (для коммун более 300 тыс.). Для городов с особым статусом установлено специальное число советников: Париж – 163 советника, Лион – 73 советника, Марсель – 101 советник. Число советников всегда нечетное.

Муниципальные советники избираются всеобщим прямым голосованием всеми избирателями коммуны. Условия выборов и требования к кандидатам сформулированы в законодательстве:

* могут быть избраны лица, уплатившие прямые налоги;
* количество советников, не проживающих постоянно в данной коммуне, не может превышать 25% от общего числа муниципальных советников;
* могут баллотироваться в МС депутаты Национального собрания и сенаторы от округа, где находится данная коммуна;
* не имеют право избираться лица, лишенные избирательных прав; подвергавшиеся судебному преследованию; не платящие местных налогов; живущие на социальное пособие; а также большинство лиц, находящихся на государственных должностях (работающие в префектуре, полиции, магистратуре, мэрии);
* нельзя быть избранным в несколько муниципальных советов»[[38]](#footnote-38).

«Правом голоса обладают совершеннолетние граждане Франции, имеющие перед коммуной определенные обязательства: проживающие в коммуне не менее 6 месяцев, либо имеющие постоянное место жительства; числящиеся в списках налогоплательщиков коммуны не менее четырех лет и некоторые другие.

Все муниципальные советы избираются на 6 лет и переизбираются одновременно по всей Франции в одно из воскресений марта. Система выборов в МС зависит от числа жителей коммуны.

Для коммун численностью менее 3500 человек голосование идет по мажоритарной системе в два тура. Избиратели могут «смешивать» списки, т.е. вычеркивать из них одни кандидатуры и вписывать другие. Для победы в первом туре нужно набрать половину «засчитываемых» голосов (действительных бюллетеней), но не меньше четверти числа зарегистрированных избирателей. В следующее воскресенье проводится второй тур выборов на оставшиеся пустые места, причем выставить свои кандидатуры могут все (в т.ч. и новые лица), а для победы достаточно набрать относительное большинство голосов избирателей.

Для коммун численностью более 3500 жителей выборы проходят голосованием в два тура по спискам, но используется как мажоритарная, так и пропорциональная система подсчета голосов. Избираемые могут выставлять свои кандидатуры только в закрытых списках, причем каждая партия обязана представить список, равный числу мест в муниципальном совете. Если один из списков получил абсолютное большинство голосов (или не менее четверти голосов списочного состава избирателей) уже в первом туре, он получает половину мест в совете с «округлением вверх» (скажем, если в совете 69 мест, то половина составит 35 мест), а остальные места распределятся между партиями по пропорциональной системе, причем в «дележке» участвует и победившая партия. Если ни один из списков не смог победить в первом туре, проводится второй: в нем участвуют только списки, собравшие в первом туре не менее 10% действительных голосов. Списки можно изменять (сводить вместе, добавлять фамилии), но при обязательном условии, что оба изменяемых списка набрали не менее 5% голосов в первом туре. После утверждения новых списков в префектуре, избиратели опять голосуют по закрытым спискам. Список, собравший большинство, голосов получает большинство мест, оставшиеся места распределяются между остальными партийными списками, из числа которых исключаются те, что собрали менее 5% голосов избирателей»[[39]](#footnote-39).

«Подобная смешанная система голосования (она была установлена в 1982г.) обеспечивает по крайней мере ѕ мест в МС победившему на выборах списку. Этим путем достигаются прохождение в МС команды единомышленников и, следовательно, большая эффективность ее последующей деятельности. Но в то же время обеспечивается и присутствие меньшинства, которое может критиковать большинство, защищать свою точку зрения, контролировать деятельность правящей команды и в конечном счете стимулировать активность МС»[[40]](#footnote-40).

*Деятельность Муниципального Совета.*

МС выдвигает из своих рядов мэра-главу МС и одновременно главу исполнительной власти в коммуне. МС собирается не реже, чем 1 раз в 3 месяца. Участие в заседаниях обязательно. Неоправданное отсутствие и вообще не соблюдение законодательных обязательств, налагаемых на муниципальных советников, может привести к отстранению провинившихся административным судом. Мэр имеет право созывать совет, когда он считает это необходимым. Кроме того, он обязан созывать МС по просьбе половины от общего числа муниципальных советников, а также по указанию комиссара республики (представитель центральной государственной власти в департаменте) или его заместителя. Совет может сформировать внутри себя комиссии, которые собираются между сессиями МС. Должность муниципального советника не оплачивается. Оплачиваются лишь расходы на командировки. Однако в крупных городах коммуны оплачивают труд своих муниципальных советников из собственных фондов.

В стране существует специальная учебная сеть для муниципальных советников и местной администрации, многие из которых впервые занимают эту должность.

МС занимается практически всеми делами коммуны, за исключением тех, которые законодательно закреплены за мэром или государственными структурами. К ним относятся:

* принятие (до 31 марта) исходного бюджета, состоящего из двух документов: основного бюджета и дополнительного бюджета (описывающего предварительные поступления и расходы торгово-промышленных служб коммуны);
* утверждение (до 30 июня) финансового отчета мэра по завершившемуся финансовому году и утверждение дополнительного бюджета;
* вопросы организации работы муниципалитета и администрации коммуны, создания новых служб (утверждает штаты, статус, режим функционирования);
* вопросы управления имуществом коммуны (принимает решения о продаже или покупке, устанавливает тарифы, дает разрешения на контракты и работы);
* рассмотрение и утверждение проектов городской планировки и гражданского строительства, планов использования земли;
* предоставление заключений по запросам государства, региона, департамента и соседних коммун;
* возбуждение судебных исков»[[41]](#footnote-41).

Существует ещё одна очень важная функция МС- информирование граждан о происходящих событиях, изменениях в коммуне. Выделяют разные организационные формы диалога МС с гражданами:

* открытые муниципальные комиссии, разрабатывающие вопросы совместно с ассоциациями;
* внемуниципальные смешанные комиссии, в которые могут входить и муниципальные советники. Одни комиссии действуют на постоянной основе,

другие создаются на время решения одной проблемы. Важно следить, чтобы в

составе комиссий были не только представители самых обездоленных слоёв;

* муниципальные службы, организующие по своему кругу вопросов совместную работу выборных должностных лиц и представителей ассоциаций для объединения их усилий;
* общественные мастерские урбанизма объединяют местных выборных деятелей, граждан, руководителей ассоциаций и специалистов. Они занимаются проблемой обустройства города, распространяют информацию, собирают мнения жителей, помогают жителям сформулировать их требования или технически обосновать их предложения;
* в больших городах, разбитых на кварталы, комитет квартала является представительным органом граждан и посредником между кварталом и муниципальным городом. Он привлекает внимание городских властей к проблемам квартала.

При всём многообразии деятельности МС имеет: во-первых, законодательные и регламентирующие со стороны государственной политики; во-вторых, бюджетные и финансовые, определяемые возможностями коммуны.

*Контроль над муниципальным советом.*

«Процедура контроля такова: все акты МС пересылаются в течение 15 дней представителю государства в департаменте (комиссару или заместителю комиссара республики). Последний информирует мэра о том, намеривается ли он обращаться в Административный суд. Это даёт возможность МС скорректировать свои действия в соответствии с законом и не доводить дело до суда. Если же МС настаивает на своём, а комиссар считает решение МС противоречащим закону, то последний имеет право обратиться в Административный суд с просьбой приостановить его реализацию до вердикта суда.

Государственный представитель в департаменте может приостановить деятельность МС на один месяц, представив мотивацию своих действий оповестив об этом министра внутренних дел. МС может быть распущен декретом Совета министров Франции (декрет должен быть опубликован в «Официальном журнале»).

Особый контроль предусмотрен над решениями МС, касающихся его бюджета, осуществлять который помогает Региональная счётная палата по просьбе представителя государства»[[42]](#footnote-42).

**Мэр в политической культуре Франции.**

Мэр является главой исполнительной власти в коммуне. Ему помогают заместители из числа муниципальных советников. Их может быть от 2 до 13 человек в зависимости от численности жителей. Их заносят в список заместителей в порядке избрания: первый заместитель мэра, второй заместитель мэра и т.д. На заместителей мэра коммун с численностью более 20 тыс. человек распространяются ограничения на совмещение постов. Мэр и его заместители образуют муниципалитет и избираются на тот же срок, что и Муниципальный Совет, однако срок полномочий мэра может быть сокращен: добровольной отставкой, выявлением после выборов случаев несовместимости или невозможности быть избранным, отзывом специальным Декретом правительства в случае серьезного проступка или неспособности (отказа) осуществлять свои функции. Судьба заместителей связана с судьбой мэра: независимо от причин его ухода, происходят перевыборы заместителей.

«Мэр обладает всей полнотой исполнительной власти и единолично несет ответственность за управление коммуной. Его заместители не имеют по статусу

собственных полномочий. Мэр передает им по своему усмотрению часть своих

функций»[[43]](#footnote-43).

«Выборы мэра и его заместителей проходят на первом заседании совета, через неделю после муниципальных выборов. Собирает заседание мэр, срок полномочий которого истекает, но ведет заседание старейшина (самый старший по возрасту муниципальный советник). Нового мэра избирают закрытым голосованием по мажоритарной системе в три тура. В первых двух турах, чтобы быть избранным, мэр должен набрать абсолютное большинство «засчитываемых» (действительных) голосов муниципальных советников, а в третьем туре достаточно относительного большинства: выбирают собравшего больше всех голосов. По окончании выборов старейшина сразу объявляет результаты голосования и вывешивает их в течение суток после заседания. Мэром может быть избран гражданин Франции не моложе 21 года, но с учетом названных выше ограничений на совмещение постов»[[44]](#footnote-44). «Данная процедура выборов мэра зафиксирована в уставе коммуны, на практике же дело происходит несколько иначе. Избиратели заранее знают, кто будет мэром, поскольку именно его фамилия стоит первой в победившем списке, он является лидером своей команды. Учитывая, что победивший список получает ѕ мест в МС, то выбор мэра предрешен. Такова традиция, и она неукоснительно исполняется, хотя и не упоминается в законодательстве.

Мэр (как и муниципальные советники) может совмещать совой мандат с мандатом депутата парламента, сенатора или генерального советника (генеральный совет управляет департаментом). Долгое время должность мэра не оплачивалась, но сейчас в законодательстве установлен потолок жалованья мэра и его заместителей»[[45]](#footnote-45).

«*Компетенция мэра* включает вопросы, которые ему делегированы советом в

качестве главы последнего, и собственную компетенцию, принадлежащую ему как

главе исполнительной власти коммуны.

Мэр как глава Муниципального совета:

1. осуществляет финансовые полномочия (подготовка и исполнение бюджета, распоряжение коммунальными расходами и надзор над коммунальным бухгалтером);
2. представляет коммуну во всех актах юридической жизни;
3. осуществляет полномочия по охране общественного достояния, по контролю и управлению публичными учреждениями;
4. готовит и исполняет решения муниципального совета;
5. представляет их для юридического контроля префекту департамента.

Мэр как глава исполнительной власти обладает собственными полномочиями и не обязан отчитываться об их исполнении перед советом. По этим функциям мэр подотчетен префекту департамента и Правительству Франции»[[46]](#footnote-46).

«В политической культуре утвердилось такое мнение, что основная миссия мэра - «обеспечение коллективного благосостояния сограждан». Видимо поэтому должность мэра традиционно почетна, она дает возможность приобрести широкий круг знакомств, добиться уважения окружающих, в личностном плане дает возможность раскрыть свои способности, накопить опыт, проявить творческий потенциал»[[47]](#footnote-47). Однако у любой медали есть обратная сторона: должность мэра дает возможность удовлетворять свои личные интересы за общественный счет, прибегать к незаконным методам или лавировать на грани допустимой законности. Но общество и государство выработали против них свои защитные средства: с одной стороны- закон, а с другой- общественное мнение, несущее в себе этические нормы, как прежде оно несло религиозные заповеди и понятие

божьей кары. Соответствие или несоответствие действий мэра нормам ведёт

к практическим результатам на выборах.

Вообще, «контроль со стороны государственной администрации за самоуправлением представлен двумя группами мер– опеки и административного контроля.

1. Меры опеки.

Меры опеки включают в себя «опеку над лицами» и «опеку по замещению».

«Опека над лицами» означает право префекта приостановки исполнения обязанностей (отзыва) мэра коммуны и его заместителей; роспуска муниципального совета на основании определенных законом причин и по оговоренной процедуре.

«Опека по замещению» означает, что префект имеет право замещения (т.е. исполнения функций) в отношении мэра и генерального или муниципального совета, право замещения в полицейской области.

2. Административный контроль.

Средства административного контроля представлены контролем законности и бюджетным контролем (бюджетная и финансовая ортодоксия). Контроль законности предполагает два аспекта.

Во-первых, обязанность префектов проверять законность передаваемых нижестоящим органом власти решений.

Во-вторых, возможность для префекта обратиться к административному судье с представлением о незаконности акта, принятого местным коллективом, однако префект должен сопровождать это представление уведомлением (предварительно или одновременно с подачей жалобы) местного коллектива»[[48]](#footnote-48).

Но, вернемся к функциям мэра. И хотя деятельность мэра исключительно разнообразна, тем не менее все это разнообразие можно свести к двум видам работ: определение задач и организация людей на их решение (такие же основные функции существуют в компаниях, фирмах). Помимо этого:

1. Мэр наделен полицейскими полномочиями, которые описываются

формулой «нормальный порядок, безопасность и общественное благополучие». Полицейские функции ограничены тремя сферами: обеспечение безопасности, санитарно-гигиенических норм и общественного порядка.

1. Мэр является главой коммунального персонала: назначает и увольняет работников, определяет их карьеру, поощряет и наказывает персонал.
2. Мэр выдает разрешения, связанные с землепользованием: разрешения на строительство, снос, производство работ в соответствии с градостроительными планами, утвержденными советом.
3. Также, мэр держит в своих руках все нити экономической жизни коммуны. Он имеет дело с руководителями самых разных предприятий- частных, муниципальных, государственных, смешанного типа. В интересах коммуны он поддерживает с ними деловые отношения. Это могут быть формальные договорные и неформальные (выраженные в принципе «ты- мне, я -тебе» так называемый феномен клиентеллизма). Именно мэр влияет на климат взаимоотношений между жителями. От него зависит благополучие или карьера многих людей. Но и мэр, будучи лицом выборным, зависит от избирателей и, главное, от поддержки влиятельных кругов своей коммуны.

Поскольку мэр является агентом государства, то он еще и выполняет государственные административные функции:

* опубликование законов и правил;
* участие в операциях по переписи населения и призыва молодежи в армию;
* выдача удостоверений и легализация подписей;
* применение мер общей безопасности;
* в судебной области мэр исполняет функции составителя актов гражданского состояния и представителя судебной полиции.

В чрезвычайных ситуациях мэр обязан действовать как уполномоченный государства, а не коммуны.

И последнее на чем бы мне хотелось остановиться, это касается стилей руководства мэра в коммунах. В любой компании, фирме, структуре руководитель имеет свой стиль управления (в данном случае - мэр). Вообще, стиль руководства в контексте управления- привычная манера поведения руководителя по отношению к подчинённым, чтобы оказать на них влияние и побудить их к достижению целей организации. Наша ситуация аналогичная: мэр – руководитель, а подчинённые- его «команда» (его заместители, кабинет мэра, МС). Так вот, по традиционной системе классификации стиль может быть автократичным (это одна крайность) и либеральным (другая крайность) или это будет стиль, сосредоточенный на работе, т.е. мэр будет ориентирован прежде всего на задачу, её проектирование и как следствие на систему вознаграждений, и стиль, сосредоточенный на человеке, т.е. отношения основанные на взаимном доверии, уважении, контакт и тепла между мэром и его «командой» и населением (о нём тоже не следует забывать, потому что авторитет мэра зависит от населения коммуны). Во Франции превалирует в большей степени демократический стиль управления, чем авторитарный, хотя некоторыми исследователями было обнаружено, что авторитарное руководство добивалось выполнения большего объёма работы, чем демократичное.

«Также можно выделить ещё два «классических» стиля управления, используемых мэрами во Франции: «мэр-управляющий» и «мэр-политик». Мэр-управляющий руководствуется лозунгом: «Процветающие коммуны в сумме дают процветание страны», т.е. работа происходит на низовом уровне ради благополучия жизни коммуны. Мэр-политик, у него доминирует мнение, что правильное руководство на верху, обеспечивающее благосостояние всей страны, способствует и благополучию коммун. Это все тот же вечный вопрос о том, можно ли создать рай в границах своей коммуны или благополучие коммуны зависит от ситуации в стране?

В действительности эти два подхода не столько противоречат, сколько дополняют друг друга. В своей работе мэры используют все каналы воздействия как на своем уровне, так и через верхние эшелоны власти. Тем не менее один из подходов является у мэра, как правило, превалирующим, он и определяет стиль его руководства»[[49]](#footnote-49).

**Заключение.**

Разделение властей существует в любой организации, не исключением является и государство. Во Франции существуют три принципа разделения властей:

* принцип вертикальной организации власти,
* принцип горизонтальной организации власти,
* принцип функциональной организации власти.

Вертикальная власть во Франции делится на следующие уровни:

* уровень населённых мест (коммуны),
* уровни территориальных мест:
* средний (регионы, округа),
* высший (департамент),
* государственный уровень.

Такие система разделения властей строится во Франции в соответствии с административно-территориальным устройством республики, которое представлено коммунами, департаментами и регионами. Все эти территориальные единицы, рассматривая их как организацию, имеют собственные органы управления и власти, которые имеют собственную компетенцию; цели, задачи, органы надзора, стили управления и т.д. Благодаря проведённой во Франции в 1982 году такой реформы как децентрализация власти, уровень полномочий территориальных коллективов расширился, обеспечив тем самым большую самостоятельность в решении своих дел, сохранив вместе с тем за центральной властью достаточно сильные позиции на местах.

Таким образом регион в 1982 году получил статус «территориального самоуправляющегося коллектива», управляемый выборным органом – Региональным советом, возглавляемый председателем. На региональном уровне планируется и осуществляется деятельность по экономическому развитию и обустройству территории (основная цель). Одновременно с этим, регион представляет собой административную единицу, возглавляемую префектом региона, который является представителем государства и «высшей» санкцией надзора над действиями коммунальных и департаментских органов.

Департамент – это тоже одновременно и административная единица, во главе которой также стоит префект, представляющий государство, но выступающий руководителем его разукрупнённых служб на территории департамента, и автономный местный коллектив, управление которым осуществляет выборный орган- Генеральный совет, возглавляемый председателем. Департамент как местный орган в лице генерального совета наделен следующими полномочиями: создавать и организовывать определенные департаментские публичные службы и управлять ими; управлять имуществом департамента; принимать бюджет департамента и контролировать его исполнение; осуществлять функции совещательного органа департамента, хозяйственного планирования и регионального программирования (это и сеть основные задачи департамента).

Коммуна, в настоящее время является основным звеном местного самоуправления во Франции, представляет собой низшее звено административно-территориального деления и демократического самоуправления ( во Франции доминирует демократический способ управления на всех административно-территориальных уровнях, так как французы очень боятся событий произошедших в «фашистской Германии», поэтому у них «закон- основной регулятор общественных отношений и основное орудие в руках властей»[[50]](#footnote-50)). Каждая коммуна имеет свой представительный орган – Муниципальный совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета и выступающего одновременно в качестве государственного служащего (к примеру, опубликование законов и правил) и главы местного самоуправления(осуществляет финансовые, полицейские, гражданские, выборные, социальные, экономические функции и т.д. ). Деятельность коммун постоянно контролируется префектом региона и

департамента, супрефектом, комиссаром республики.

Рассмотрев каждую территориальную единицу как организацию со своими собственными органами власти и управления, имеющие собственную компетенцию, финансовые средства и «представителя государства» для осуществления контроля за органами территориальных самоуправляющихся коллективов, можно прийти к выводу, что спецификой французского типа организации самоуправления заключена в совмещении государственного управления и местного самоуправления в пределах одних и тех же административно-территориальных единиц. И это привело к двойственности: регионы, департаменты, коммуны являются звеньями территориального управления и возглавляются (контролируются в коммуннах) префектами; но в тоже время они являются самоуправляющимися коллективами жителей, они формируют собственные органы власти и управления и наделены собственной компетенцией. Другой характерной чертой является жесткий государственный контроль и опека за деятельностью местных органов власти (через систему префектов и супрефектов).

**Библиография.**

1. Дюрон Э.В. «Местные органы власти во Франции». М., 1996г.
2. Новожёнова И. С. «Культура местной власти во Франции». М., 1994г.
3. Новый энциклопедический словарь. Научное издательство «Большая Российская энциклопедия». М., 2000г.
4. Павлова М. А. «Региональная политика Франции». М., 1996г.
5. «Структура и функции местных коллективов во Франции» (II издание).

Электронные материалы:

1. www.ibmn.msk.su/vivovoco/ Конституция Франции. Раздел XII. «Административно- территориальные образования».
2. www.bninsk.com Библиотека приложений к журналу «городское управление». Основы местного самоуправления в 3-х частях. Учебное пособие для муниципальных служащих под ред. Вобленко С. В.

Глава II. Часть I. Понятие самоуправления.

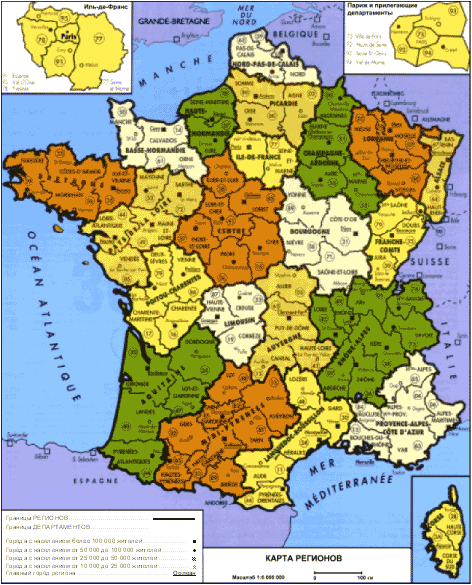
Глава IX. Часть II. Муниципальные институты Франции.

Краткий очерк истории муниципального права. Хрестоматия. Составитель Киррилов Ю. Фадеев В. «История местного самоуправления в России».

1. www.continent.kz // «Институты самоуправления Франции». № 11(24) 31

мая- 13 июня 2000г.

**Приложения.**



1. Новый Энциклопедический словарь. Научное издательство «Большая Российская энциклопедия». М., 2000. С. 849. [↑](#footnote-ref-1)
2. Новоженова И. С. «Культура местной власти во Франции». М., 1994. С. 5-6. [↑](#footnote-ref-2)
3. www. ibmn. msk. Su/ Конституция Франции. Раздел XII. «аАдминистративно- территориальные образования». [↑](#footnote-ref-3)
4. Новожёнова И. С. «Культура местной власти во Франции». М., 1994. [↑](#footnote-ref-4)
5. Дюрон Э. В. «Местные органы власти во Франции». М., 1996. [↑](#footnote-ref-5)
6. Павлова М. А. «Региональная политика Франции». М., 1974. [↑](#footnote-ref-6)
7. www. bninsk.com Учебное пособие для муниципальных служащих под ред. Вобленко С. В. Глава II, Глава IX. [↑](#footnote-ref-7)
8. www. continent.kz «Институты самоуправления Франции». № 11 (24) 31 мая- 13 июня 2000. [↑](#footnote-ref-8)
9. www.bninsk.com Глава II. Часть I. «Понятие самоуправления». [↑](#footnote-ref-9)
10. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-10)
11. www.bninsk.com Фадеев Ф.«Краткий очерк истории муниципального права». [↑](#footnote-ref-11)
12. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-12)
13. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-13)
14. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-14)
15. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-15)
16. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-16)
17. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-17)
18. Там же. [↑](#footnote-ref-18)
19. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-19)
20. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-20)
21. Структура и функции местных коллективов во Франции. (II издание). С. 12. [↑](#footnote-ref-21)
22. Дюран Э.В. «Местные органы власти во Франции». М., 1996. С. 50. [↑](#footnote-ref-22)
23. Там же. С. 58. [↑](#footnote-ref-23)
24. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-24)
25. Дюран Э.В. «Местные органы власти во Франции». М., 1996. С. 54. [↑](#footnote-ref-25)
26. Дюран Э.В. «Местные органы власти во Франции». М., 1996. С. 55. [↑](#footnote-ref-26)
27. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-27)
28. Дюран Э.В. «Местные органы власти во Франции». М., 1996. С. 56. [↑](#footnote-ref-28)
29. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-29)
30. Дюран Э.В. «Местные органы власти во Франции». М., 1996. С. 57. [↑](#footnote-ref-30)
31. www.bninsk.com Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-31)
32. Дюран Э.В. «Местные органы власти во Франции». М., 1996. С. 51. [↑](#footnote-ref-32)
33. Дюран Э.В. «Местные органы власти во Франции». М., 1996. С. 51. [↑](#footnote-ref-33)
34. Дюран Э.В. «Местные органы власти во Франции». М., 1996. С. 52-53. [↑](#footnote-ref-34)
35. Э. В. Дюран. Местные органы власти во Франции. М., 1996 г. С. 26. [↑](#footnote-ref-35)
36. И. С. Новожёнова. Культура местной власти во Франции. М., 1994г. С. 7. [↑](#footnote-ref-36)
37. www. bninsk.com. Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-37)
38. www.bninsk.com. Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-38)
39. www.bninsk.com. Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-39)
40. И. С. Новожёнова. Культура местной власти во Франции. М., 1994г. С. 10. [↑](#footnote-ref-40)
41. www.bninsk.com. Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-41)
42. www.bninsk.com. Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-42)
43. И. С. Новожёнова. Культура местной власти во Франции. М., 1994г. С. 19. [↑](#footnote-ref-43)
44. www.bninsk.com. Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-44)
45. И. С. Новожёнова. Культура местной власти во Франции. М., 1994г. С. 20. [↑](#footnote-ref-45)
46. www.bninsk.com. Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-46)
47. И. С. Новожёнова. Культура местной власти во Франции. М., 1994г. С. 22. [↑](#footnote-ref-47)
48. www.bninsk.com. Глава IX. Часть II. «Муниципальные институты Франции». [↑](#footnote-ref-48)
49. И. С. Новожёнова. Культура местной власти во Франции. М., 1994г. С. 36. [↑](#footnote-ref-49)
50. Новожёнова И. С. «Культура местной власти во Франции». М., 1994. С. 6. [↑](#footnote-ref-50)