

Перегида Евгений Викторович

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ФРАНЦИИ)

В статье анализируется становление взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти Франции. Цель - выявить тенденции развития механизмов взаимодействия. Изучается модель центральных и местных органов власти. Исследуется связь административных реформ 1980-2000-х гг. с региональной политикой в предыдущие десятилетия. Акцентируется не только децентрализация, но и институционализация местного государственного управления. Сделан вывод относительно предпосылок проведения административных реформ по образцу французских.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2013/1/33.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2013. № 1 (68). С. 105-107. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2013/1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

сравнению с развитием правого полушария мозга (интуитивное мышление). В этой связи развивается дисгармония личности. Для исправления этого недостатка в перспективе в интернет будет заложено такое программное обеспечение, которое позволит проводить соответствующую диагностику развития личности и разрабатывать программу ее коррекции.

В целях совершенствования демократизации и повышения качества выборного процесса на различных уровнях общественной иерархии, интернет сможет определять уровень компетентности избирателя в оценке предлагаемой программы претендента на выборную должность, в его способностях реализации предлагаемых мероприятий и устанавливать соответствующую рейтинговую оценку. Естественно более компетентный избиратель получит более высокую рейтинговую оценку по сравнению с менее компетентным, что, в свою очередь, повысит качество избирательного процесса - в результате к руководству обществом будут приходить наиболее авторитетные и квалифицированные граждане.

Список литературы

1. **Богомолов О. Т.** Грядущие перспективы: материалы теоретического семинара // *Завтра*. 2012. № 3. С. 3-4.
2. **Павловец В. И.** Образование и экономика (проблемы интеграции) // *Альманах современной науки образования*. Тамбов: Грамота, 2012. № 10. С. 141-145.
3. **Цвылев Р. И.** Постиндустриальное развитие. Уроки для России. М.: Наука, 1996. 206 с.
4. **Ямбург Е. А.** Зачем нужен профессиональный стандарт учителя? // *Новая газета*. 2012. 2 ноября.

УДК 323.172; 342.25

Политология

В статье анализируется становление взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти Франции. Цель - выявить тенденции развития механизмов взаимодействия. Изучается модель центральных и местных органов власти. Исследуется связь административных реформ 1980-2000-х гг. с региональной политикой в предыдущие десятилетия. Акцентируется не только децентрализация, но и институционализация местного государственного управления. Сделан вывод относительно предпосылок проведения административных реформ по образцу французских.

Ключевые слова и фразы: президент; органы исполнительной власти; министерства; префекты; децентрализация; регион; департамент; коммуна.

Евгений Викторович Перегуда, к. полит. н., доцент, с.н.с.

Кафедра политических наук

Киевский национальный университет строительства и архитектуры, Украина

evgenpp@ukr.net

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ФРАНЦИИ)[©]

Анализ взаимодействия органов исполнительной власти Франции является актуальной исследовательской задачей. В институциональном развитии многих постсоветских государств использовался опыт французской политической системы. Значительный интерес вызывают и региональные реформы Франции, которые интенсифицировались в последние два десятилетия XX в.

Несмотря на большой массив литературы по развитию политической системы Франции (И. Василенко, Ж.-Л. Беф, Е. Домороцкая, И. Жуковский, М. Маньян и др.), ряд факторов обуславливает необходимость нового обращения к данной теме. В частности, это вызвано меньшим вниманием, которое уделялось взаимодействию центральных и местных органов исполнительной власти Франции, связи реформ 1980-2000-х гг. с региональной политикой в предыдущие периоды.

Цель статьи - анализ тенденций развития взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти в Европе, в частности, в историческом контексте на примере Франции.

Эволюция модели исполнительной власти Франции связана с переходом от Четвертой к Пятой Республике. Конституция 1946 г. [5] определяла Президента главой государства, но он был политически слабой фигурой. Хотя он выдвигал кандидатуру Премьера, правительство должно было получить вотум доверия депутатов. Устройство Пятой Республики отразило идеи Ш. де Голля, сторонника сильной президентской власти. Однако он видел в Президенте «арбитра нации» и отстаивал подотчетность правительства перед парламентом. Поэтому логично, что в Конституции 1958 г. [6] Президент не определен главой исполнительной власти, но его полномочия включают назначение Премьера и, по представлению последнего, министров, назначение других гражданских и военных лиц, включая членов Госсовета, которые являются

органом административной юстиции, префектов (представителей государства в административно-территориальных единицах), принятие отставки правительства, объявление чрезвычайного положения, возможность председательства на заседаниях правительства и т.д. В 1962 г. было установлено, что Президент избирается населением.

Эволюционировала и модель правительства, которая в 1946-1958 гг. возглавляла исполнительную власть, но зависела от парламента. За 12 лет сменилось больше 20 кабинетов. Конституция 1958 г. стабилизировала ситуацию. Сейчас правительство назначается Президентом без парламента, но он может объявить правительству вотум недоверия. Поэтому Президент не может игнорировать партийные расклады.

Во Франции различают институты Совета Министров и кабинета министров. Совет функционирует в виде заседаний под руководством Президента, принимает декреты и ордонансы, назначает префектов. Его акты подписывает Президент. Кабинет возглавляет Премьер. Он ответственен за политику правительства, выдвигает кандидатуры министров, возглавляет Госсовет, может возглавлять министерства. При правительстве образуются межведомственные комитеты, важнейшие из них возглавляет Премьер.

Структура правительства определяется при его формировании. После ускорения региональных реформ было создано Министерство государственной службы, государственной реформы и децентрализации. Влиятельными являются министры иностранных дел, обороны, юстиции, внутренних дел. Широкие полномочия имеет МВД. Ему подчиняются префекты, оно вносит предложения о корректировке региональных реформ. Именно по предложениям МВД в 2003 г. было зафиксировано конституционное право территориальных коллективов (общин) издавать нормативные акты. [7] Вопросами региональной политики занимаются и другие министерства.

На центральном уровне действуют и другие органы, причастные к региональной политике. В 1963 г. было создано Агентство по региональной политике, которое отвечало за региональные аспекты планов развития народного хозяйства и создало Специальный фонд для планирования регионального развития.

Хотя госслужба во Франции департизирована, на взаимодействие органов исполнительной власти влияет партийная система. В 1958-1968 гг. пропрезидентская голлистская партия (нынешнее название - Союз за народное движение) имела относительное большинство в парламенте. Правительства возглавлялись ее представителями, но включали членов и других партий. В 1968 г. голлисты получили абсолютное большинство. Но именно тогда Ш. де Голль покинул пост Президента. Его преемником стал член его же партии, но популярность голлистов начинает снижаться. В 1973 г. они утратили абсолютное большинство, а Президентом в 1974 г. стал член другой партии - Союза за французскую демократию (СФД). И вот тогда во французской политике начинают проявляться интересные тенденции.

Во-первых, на выборах 1974 г. голлист был лишь третьим. Второе место социалиста Ф. Миттерана создало новую линию раскола - между правыми и левыми. Во-вторых, хотя среди правых растет поддержка СФД, даже при благоприятных условиях он не опередил по популярности голлистов. В-третьих, избранный в 1981 г. Президентом Ф. Миттеран проводит выборы парламента сразу после президентских. Этот ход его преемники повторяют в 2002 г., 2007 г. и 2012 г. и каждый раз президентская партия получает абсолютное большинство. В-четвертых, с 1986 г. Премьером снова становится голлист. Начинается период коабитации Президента и Премьера из разных партий. Впоследствии это происходило в 1993-1995 гг. и 1997-2002 гг. Наконец, в 1990-2000-х гг. реструктуризируется партийная система. Социалисты монополизировали левый фланг, голлисты - правый. Многие исследователи утверждают, что во Франции сложилась двухпартийная система.

Однако этот тезис сомнителен. Во-первых, радикальный Национальный фронт отнимает у правых демократов протестный электорат. При тотальной победе социалистов в 2012 г. голлисты могут потерять монополию справа, если не найдут замену Ж. Шираку и Н. Саркози. Другой вопрос, куда пойдут избиратели - к Нацфронту или усилятся другие демократические правые? Во-вторых, противоречия среди социалистов усиливают другие левые партии, которые могут выполнить ту же роль, что и Нацфронт.

Такая ситуация требует сильного Президента. Коабитация Президента и правительства является тупиковой ситуацией. «Двойной центр» власти порождает противоречия, кризисы и радикализм. Но модель сильного Президента тоже грозит ростом радикализма и политических амбиций. Выходит замкнутый круг. Поиск путей его разрыва наводит на проблему изменений в региональном управлении.

Местное управление Франции - образец континентальной модели, объединяющей государственное управление и местное самоуправление. Модель власти обуславливается административно-территориальным устройством. Низший его уровень составляют коммуны. Исполнительную власть здесь осуществляют мэры, избираемые муниципальным советом.

Но мэр одновременно является и представителем государства. Он регистрирует акты гражданского состояния, публикует законы, обеспечивает соблюдение порядка, проведение выборов, выдает свидетельства и лицензии и т.д. Мэр и служащие мэрии являются государственными служащими.

При выполнении большинства делегированных ему функций государства мэр подчиняется префекту департамента, то есть по линии МВД. По представлению последнего министр может остановить полномочия мэра и инициировать его отставку, решение о чем принимается Советом Министров (за подписью Президента). Если правительство распускает муниципальный совет, префект создает комиссию по управлению коммуной.

Следующим звеном административно-территориального устройства является департамент. В континентальной Франции их 96. Исполнительная власть на этом уровне включает три составляющие. Во-первых, председателя избираемого населением генерального совета, который является его исполнительным органом. Он ведает доходами и расходами, руководит службами департамента, управляет имуществом, осуществляет

полицейские полномочия. Ему может делегироваться руководство децентрализованными службами (территориальные подразделения центральных органов исполнительной власти), которые (например, дирекции по дорожным вопросам) являются вторым элементом исполнительной власти.

Третья составляющая исполнительной власти - префекты. В 1964 г. им было передано управление департаментскими службами. До 1982 г. префектуры выполняли полномочия исполнительной власти и осуществляли контроль за законностью и целесообразностью решений выборных органов департаментов и коммун. В 1982 г. их полномочия были сокращены. Часть их функций была передана главам генеральных советов. В литературе иногда пишут, что полномочия префектов сократились до контрольных. Но это не так. За префектом сохранилось, в частности, руководство децентрализованными службами. В департаменте он представляет правительство и министров, распоряжается государственными расходами, управляет госимуществом. Назначается он Советом Министров. Префектура включает управления регламентации, государственных мероприятий, по делам децентрализации и другие подразделения.

Высшее звено административно-территориального устройства - регион. Он включает несколько департаментов. Фактически регионы были созданы в 1960-х гг., когда были введены должности префектов регионов. В 1969 г. Президент вынес на референдум план введения выборных органов регионов, но французы не поддержали Президента. Органами исполнительной власти на этом уровне были префекты и децентрализованные службы. Компетенция регионов включала вопросы развития экономики (5-летние планы), территории, транспорта, образования (лицеи, университеты), культуры, здравоохранения, оказания помощи коммунальным и департаментам. Региональные планы экономического развития были составляющими национальных планов. Их разработка осуществлялась под руководством Генерального комиссариата планирования и межминистерского комитета.

Хотя в 1980-х гг. выборные советы, то есть органы местного самоуправления, на региональном уровне были все же введены, а их председатели были определены ответственными за разработку проекта бюджета, его исполнение, руководство службами и т.д., на этом уровне сохранился институт префектов и децентрализованных госслужб. Полномочия префектов регионов схожи с префектами департаментов, как и система назначения.

Административно-территориальное устройство Франции включает и округа. Это составляющие департаментов, которые не являются юридическими лицами. Они связывают префектов и коммуны, а управляются супрефектами, которым префекты могут передавать часть власти.

Итак, региональные реформы во Франции осуществлялись и до 1980-х гг. Этапу, начавшемуся в 1982 г., были присущи передача полномочий органам самоуправления, создание их исполнительных органов. Это и есть, на наш взгляд, путь решения проблем политической системы Франции. Он соответствует европейским принципам - развитию гражданского общества, субсидиарности и т.п. Однако он эффективен, очевидно, в условиях относительного единства нации, обеспеченного во Франции двумя столетиями предыдущего развития.

В то же время реформы местного управления Франции являются не только децентрализационными. Об этом говорят, во-первых, институционализация регионов, что выходит за пределы проблемы централизации/децентрализации. Во-вторых, полномочия не только закреплялись за самоуправлением, но и делегировались. Поэтому, по данным экспертов, после начала реформ в несколько раз возросла зависимость местных бюджетов от трансфертов госбюджета [1]. Лишь в 2004 г. был установлен минимальный уровень местных поступлений в местные бюджеты. В-третьих, реформированию подверглось и местное госуправление. Это повысило ответственность его субъектов. Поэтому одновременно осуществлялась реформа государственной службы. Залогом ее были контроль со стороны Президента, система административной юстиции, национальные традиции [2]. Важность этих предпосылок подтверждается и недостатками реформ. Так, считается, что они привели к росту коррупции на местах [4]. Именно это заставило МВД в 2000-х гг. втрое сократить финансирование местной полиции и расширить полномочия центральной [3, с. 20].

Список литературы

1. **Беф Ж.-Л., Маньян М.** Территориальные образования и децентрализация [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana-oz.ru/2006/5/territorialnye-obrazovaniya-i-decentralizaciya> (дата обращения: 15.07.2012).
2. **Василенко И.** Административно-государственное управление: опыт Франции [Электронный ресурс]. URL: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/14_1_97.htm (дата обращения: 15.07.2012).
3. **Власова О.** Революция у них в крови // Эксперт. 2005. № 43. С. 16-21.
4. **Исенжулов Б. А.** Кислородный баллон децентрализации: французский опыт переустройства государственного управления: взгляд из России [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/ideas/2011-09-12/9_decentral.html (дата обращения: 13.09.2011).
5. **Constitution de la IV^e République** [Электронный ресурс]. URL: http://fr.wikisource.org/wiki/Constitution_du_27_octobre_1946 (дата обращения: 14.07.2012).
6. **La Constitution du 4 octobre 1958** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre12> (дата обращения: 14.07.2012).
7. **Loi constitutionnelle № 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République** // Journal Officiel de la République Française. 2003. № 75. P. 5568.