DOI: 10.17117/na.2016.03.04.020

<http://ucom.ru/doc/na.2016.03.04.020.pdf>

Поступила (Received): 13.03.2016

Базарбаева А.Б. Правовая основа функционирования государственных административных органов Французской Республики

Bazarbaeva A.B.
**The legal basis for the functioning of the public
administration of the french republic**

В статье рассматривается правовая основа функционирования государственных административных органов Французской Республики, а также правовая основа деятельности местного коллектива округов, являющегося одновременно административно-территориальной единицей. Описывается правовая оценка и суть таких понятий, как централизация и децентрализация, а также выявлено и определено понятие юридического лица во французском административном праве
Ключевые слова: округ, регион, децентрализация, государственное управление, административное устройство

The article deals with the legal basis of functioning of the public administration of the French Republic, as well as the legal basis for the local team districts, which is both an administrative and territorial unit. It describes the legal assessment and the essence of concepts such as centralization and decentralization, as well as identified and defined the concept of a legal entity in the French administrative law

Key words: district, region, decentralization, public administration, administrative structure

Базарбаева Айнур Бектуровна

Соискатель

Кыргызский национальный университет им. Ж.

Баласагына

г. Бишкек, ул. Исанова, 12

Bazarbaeva Aynur Bekturovna

Competitor

Kyrgyz national university named J. Balasagyn

Bishkek, Isanov st., 12

Как писал Жорж Ведель «децентрализация заключается в передаче властных полномочий не государственным служащим и органам, представляющим центральную власть, а иным органам, не находящимся в иерархической подчинении последней, большей частью – избираемым населением» [1, с.512]. Если наряду с общегосударственными органами власти существуют другие общественные юридические лица, имеющие право принятия ряда решений административного характера и обладающие относительно широкой автономией в отношении государственных органов власти, то мы имеем дело с децентрализованной административной организацией. Наиболее значительные из таких юридических лиц и единственные в полном смысле слова не зависимые от «центра» имеющие конкретное географическое местоположение, называются тер-

риториальными или местными коллективами. Административно-территориальные единицы (именуемые также автономные территориальные коллективы) включают, согласно ст. 72 действующей Конституции от 4 октября 1958 года: «коммуны, департаменты и заморские территории». Позднее специальным законом был создан регион, что допускается нынешней Конституцией. «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)» [2, с.17].

Служащие общегосударственных административных органов, принимающие решения от имени и за счет государства, а также органы власти, принимающие решения от имени и за счет местных коллективов входят в децентрализованную административную организацию. Создание местных коллективов и сам принцип их автономии предусмотрены статьей 72 французской Конституции 1958 года.

Законодательство определяет правила, применяемые к деятельности этих коллективов, но не может при этом урезать их автономию дальше определенного уровня; Конституционный совет гарантирует соблюдение этого порога: так, например, своим решением от 20 января 1984 года он объявил не соответствующими Конституции некоторые положения Закона о статусе местной государственной службы, которые чрезмерно, по мнению членов совета, ограничивали свободу выбора местных властей в решении вопросов найма персонала.

Для обеспечения достаточной автономии территориальных коллективов и, как следствие, эффективной децентрализации необходимо наличие трех условий: 1. общественные юридические лица должны обладать четко определенной компетенцией; 2. юридические лица должны располагать органами и средствами решения вопросов, входящих в их компетенцию; 3. контроль за их деятельностью со стороны общегосударственных административных органов должен быть строго ограничен.

Существует традиционный метод установления компетенции между государством и территориальными коллективами, который исходит из концепции, согласно которой государство должно заниматься проблемами общенационального значения (юстиция, оборона, внешние сношения), тогда как территориальные коллективы призваны решать вопросы, имеющие отношение к данной части территории страны. Децентрализация предполагает отказ государства от выполнения ряда функций в определенных областях в пользу местных коллективов.

Таким образом, считается, что компетенция территориальных коллективов включает все местные дела, то есть те проблемы, которые волнуют жителей конкретной местности (будь то департамент или коммуна), причем практически невозможно заблаговременно и окончательно определить перечень видов деятельности коллектива. Можно лишь отметить, что местные коллективы обладают общей компетенцией. Общий характер данной компетенции позволяет противопоставить территориальные коллективы другим общественным юри-

дическим лицам, которые тоже пользуются известной автономией по отношению к центральным государственным властям, но полномочия которых ограничены той или иной областью деятельности (или несколькими областями), и которые называются общественными учреждениями.

Необходимо отметить также тот факт, что на сегодняшний день существует ряд проблем, порожденных традиционным методом установления компетенции территориальных коллективов [3, с.98].

Распределение компетенции между государством и местными коллективами является наиболее сложной проблемой любой реформы в области децентрализации. Несостоятельность данного традиционного подхода подтверждается следующими явлениями. Во-первых, ряд общественных учреждений оказались наделенными довольно обширной компетенцией, в связи с наличием большого списка функций, особенно городские общины, а также в силу того, что область их деятельности является довольно обширной. В результате ряд общественных учреждений во многом сблизился с местными коллективами, что стало стирать грань между двумя этими типами децентрализованных юридических лиц. Во-вторых, появление большого количества местных коллективов различной величины затруднило определение компетенции для каждого из них путем простой ссылки на концепцию общей компетенции, неся опасность пересечения, дублирования функций.

Трудно определить, какие рамки компетенции округа или департамента будут лучшим образом соответствовать тому или иному виду деятельности; впрочем, нередко эффективность действий требует работы на всех уровнях. В этой связи возникла необходимость уточнения, путем принятия отдельных актов, роль и задачи каждого коллектива. Начиная с 1983 года, в свет вышло некоторое количество законодательных актов, первым из которых стал закон от 7 января 1983 года. В-третьих, правительство, назначенное в 1981 году, пожелало для большей децентрализации передать территориальным коллективам часть компетенции, ранее принадлежавшей центральным государственным органам власти, что снова вызвало необходимость уточнения, в пользу какого коллектива производилась эта передача компетенции.

Таким образом, компетенция местных коллективов вытекает из формулы общей компетенции, оставляющей им широкое поле действий, а также из особых положений, вносящих уточнения относительно тех или иных областей деятельности.

Основной смысл заключается в том, что местные коллективы и только они принимают решения в рамках своей компетенции. Территориальные коллективы возглавляются не служащими центрального государственного аппарата, назначенными правительством, а выборными органами. Сами жители коллектива, при условии, что они имеют право избирать, назначают людей, призванных управлять делами коллектива. В связи с этим существует 2 органа: орган, принимающий решения: именуемый советом (муниципальный, генеральный, окружной советы) и исполнительный орган: мэр коммуны (и его помощники), председатель генерального совета, председатель окружного совета (и их кабинеты).

Согласно статье 72 конституции, советы избираются путем прямого всеобщего голосования. Это правило действует в отношении муниципального и генерального советов. В отношении окружного совета, созданного в 1972 году, его формирование происходило на основе не прямых выборов. В этой связи, закон от 2 марта 1982 года специально установил принцип, согласно которому округ составлял местный коллектив, но отложил введение в действие этого принципа до того дня, когда окружной совет станет формироваться путем прямых выборов. Поскольку предполагалось предварительное принятие закона о виде голосования, 16 марта 1986 года прошли прямые выборы, вследствие чего округ стал полноценным местным коллективом.

В целом, подлинная децентрализация требует того, чтобы исполнительные органы также избирались, если не прямо, то, по крайней мере, членами органа, принимающего решения. Это позволяет исполнительным органам оставаться независимыми в отношении центральной государственной власти. До 1982 года исполнительной властью в департаменте был не председатель генерального совета, а префект – государственный служащий, назначенный правительством. Поэтому, с точки зрения децентрализации департамент оставался неполноценным территориальным коллективом. Аналогично, во главе округа стоял окружной префект.

Это положение было отменено одновременно с принятием закона от 2 марта 1982 года, передавшего председателям генеральных и окружных советов полномочия, принадлежавшие соответственно префектам департаментов и округов, как главам исполнительной власти в своих административно-территориальных единицах [4, с.19]. Территориальные коллективы располагают собственными средствами, отличными от тех, что находятся в распоряжении центральной государственной администрации. Средства территориальных коллективов подразделяются на людские ресурсы, финансовые ресурсы, материальные и юридические ресурсы.

Список используемых источников:

1. Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973. 512 с.
2. *Constitution de la République Française*. Paris: Dalloz, 2004. 17 p.
3. Laurent H. *La notion de la Constitution*. Paris: Dalloz, 2001. 98 p.
4. *République Française. Loi du 2 mars 1982. La vocation de la région // La région: le développement économique et social*. Paris, 1998. № 4. 19 p.

© 2016, Базарбаева А.Б.

Правовая основа функционирования
государственных административных органов
Французской Республики

© 2016, Bazarbaeva A.B.

*The legal basis for the functioning of the public
administration of the french republic*