

## **ETAPY FORMACJI I CECHY SYSTEMU ADMINISTRACYJNEGO I TERYTORIALNEGO PODZIAŁU ORAZ ZNACZENIE PROCESU DECENTRALIZACJI WŁADZY WE FRANCJI**

Artykuł dotyczy problemów podziału administracyjnego i terytorialnego i procesów decentralizacji we Francji. Autor zbadał system podziału administracyjnego i terytorialnego we Francji na różnych etapach jej rozwoju, w szczególności od momentu formacji do terażniejszości. Równoległe w artykule analizuje się znaczenie i wpływ procesów decentralizacji władzy na ogólny podział administracyjny i terytorialny kraju, a także na reformy administracyjne. W rezultacie twierdzi się, że system podziału administracyjnego i terytorialnego we Francji jest dojrzały i stabilny, podczas gdy jest zdolny do dynamicznych zmian w systemie, takich jak zmiana liczby jego jednostek itp.

*Słowa kluczowe: podział administracyjny i terytorialny, decentralizacja, system administracji państwowej, samorząd terytorialny, Francja.*

## **THE STAGES OF FORMATION AND FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL SYSTEM AND THE IMPORTANCE OF DECENTRALIZATION OF POWER IN FRANCE**

The article deals with the problems of administrative and territorial system and the processes of decentralization in France. The author examined the system of administrative and territorial structure of France at various stages of its development, in particular from the moment of its formation to the present. In parallel, the article analyzes the significance and influence of the processes of decentralization of power on the administrative and territorial system of the country in general and on administrative reforms in particular. As a result, it is argued that the system of administrative and territorial organization in France is mature and stable, while it is capable of dynamic changes within the system, such as changing the number of its units, etc.

*Keywords: administrative and territorial system, decentralization, state administration system, local government, France.*

Francja jest jednym z największych państw w Europie: pod względem powierzchni zajmuje drugie miejsce po Ukrainie, a pod względem ludności jest druga po Niemczech. Dlatego często porównuje się ją z Ukrainą, ponieważ oba kraje są dużymi państwami jednolitymi z podobnymi systemami administracji państwowej i podobnym podziałem administracyjnym i terytorialnym. Jednak podział administracyjny i terytorialny Francji, który dziś wygląda monolitycznie, nie zawsze był taka. W tym artykule przedstawimy etapy tworzenia podziału administracyjnego i terytorialnego Francji oraz jego obecne cechy szczególne i zarysy, a także rozważymy rolę procesów decentralizacji na wszystkich etapach tworzenia nowoczesnej mapy państwa francuskiego, która może być niezwykle przydatna dla dalszego rozwoju podobnego systemu na Ukrainie oraz innych państwach unitarnych świata.

Biorąc pod uwagę historię państwowości we Francji, możemy wyróżnić kilka etapów tworzenia jej podziału administracyjnego i terytorialnego. Pierwszy lub tak zwany „absolutystyczny” etap obejmuje okres od powstania Imperium Franków (IX wiek) do Wielkiej Rewolucji Francuskiej w 1789 r. Od zakończenia formowania się Francji jako państwa, a mianowicie utworzenia Imperium Franków, całe terytorium państwa zostało podzielone na hrabstwa, które z kolei tworzyły księstwa iarchie. W rzeczywistości taki podział okazał się prototypem przyszłych dwu- i trójwarstwowych systemów podziału administracyjnego i terytorialnego. Na czele tych jednostek znajdowały się osoby wyznaczone przez samego króla, które posiadały całą moc pola. Dlatego, oczywiście, podział władzy nie mógł i być językiem. Po upadku imperium frankijskiego i powstaniu królestwa francuskiego zachowano system podziału administracyjnego i terytorialnego, ale zamiast urzędników od króla przybyli jego wasale – ci samihrabiowie, książęta itp. W rzeczywistości większość funkcji państwa na szczeblu regionalnym i lokalnym została przekazana panom feudalnym, podczas gdy centralna władza królewska była słaba aż do momentu konsolidacji absolutyzmu i zjednoczenia wszystkich ziem pod domeną królewską<sup>1</sup>. Jednocześnie rodzi się samorząd lokalny w państwie. Jego instytucjonalnym wyrazem było tworzenie tak zwanych stanów prowincjonalnych lub prowincji, które łączyły tożsamości historyczne, kulturowe i mentalne, autonomiczne, prawne i finansowe. Takimi prowincjami były na przykład Tuluza, Langwedocja, Owernia i inne. Dobrze znane wyrażenie „*L'état c'est moi*” (przetłumaczone z francuskiego „Państwo to ja”), należące do francuskiego króla Ludwika XIV, najlepiej pokazało okres centralizacji władzy we Francji. Cechy centralizacji władzy to: wzrost i sieć oddziałów urzędników królewskich, mianowanie królowych na prowincji, zniesienie dziedzictwa stanowiska gubernatora królewskiego w prowincji, stopniowa centralizacja systemu finansowego.

Wielu monarchów, zwłaszcza Ludwik XIV, próbowało ograniczyć znaczenie prowincji w procesie budowania państwa. Oprócz ograniczenia autonomii finansowej lub raczej pełnej centralizacji finansowej, powstały nowe pokolenia – generalitaty – kontrolowane przez króla

<sup>1</sup> *Territoires du royaume de France*, Wikipedia, źródło: [https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Territoires\\_du\\_royaume\\_de\\_France](https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Territoires_du_royaume_de_France) (odczyt: 01.06.2019).

i utworzone na podstawie prowincji, chociaż czasami na terenie jednej prowincji tworzyły dwa generalitaty, aby osłabić prowincję. Na przykład prowincja Langwedocja była podzielona na Dolną Langwedocję i Górną Langwedocję, a aby osłabić ekonomicznie potężną Tuluzę, zrobiono wszystko, aby rozwinąć konkurencyjne centrum gospodarcze Montpellier. W końcu obie skorzystały z takiej konkurencji, ale tożsamość regionalna, oparta na poziomie prowincji, uległa dramatycznym zmianom. Jedynie cechy umysłowo-kulturowe każdej prowincji zostały pozbawione byłego samorządu, ponieważ systemy prawne i finansowe były podporządkowane centrum<sup>2</sup>. Jeśli chodzi o samorząd lokalny, a raczej jego kielki, istniały na poziomie poszczególnych gmin i miast w całej Francji.

Drugi etap rozpoczął się od Wielkiej Rewolucji Francuskiej, która doprowadziła do wyeliminowania starej struktury terytorialnej państwa. Osiągnięto to dzięki ostatecznemu rozwiązaniu prowincji i utworzeniu departamentów w ich miejscu. Tworzenie departamentów odbywało się zgodnie ze składnikami terytorialnymi i społecznymi, tzn. wszystkie departamenty były w przybliżeniu takie same pod względem populacji i wielkości (z wyjątkiem kilku). Podział ten z kolei miał nie tylko tworzyć nowe jednostki administracyjne i terytorialne w państwie, które mogłyby zastąpić stare, ale zniszczyć wszelkie procesy separatystyczne i irredentystyczne, niszcząc tożsamość regionalną. Rzeczywiście, w tym czasie wielu feudalnych panów, na czele z rojalistami, starało się przywrócić monarchię, jeśli nie na terytorium całego państwa, to przynajmniej na terytorium jednego z dawnych hrabstw lub księstw. W sumie utworzono 83 departamenty zamiast 39 istniejących wcześniej prowincji. Jeśli chodzi o samorząd lokalny, istniał on tylko na najniższym poziomie – w gminach – i dopiero powstawało. Pierwsze próby decentralizacji administracji państwowej podjęły Girondins, ale bez dobrze przemyślanego mechanizmu zarządzania zawiodły i przyczyniły się jedynie do stworzenia jeszcze większego chaosu w kraju, dlatego ich następcy – jakobini – przeszli na ścieżkę sztywnej centralizacji. W rzeczywistości podjęto wszelkie wysiłki w celu zachowania jedności kraju, a tym samym centralizacji, a zatem nie nastąpiło wzmocnienie roli samorządu lokalnego, ale pozostało ono na tym samym poziomie, co w czasach absolutyzmu, to znaczy na poziomie gminy. Ojcem nowej struktury administracyjno-terytorialnej Francji jest cesarz Napoleon<sup>3</sup>. Począwszy od jego panowania, na czele każdego wydziału był prefekt lub, jak powiedział Napoleon, „prefekt jako mały cesarz”. Został mianowany przez cesarza (Napoleona), a jego mocą było śledzenie i promowanie wdrażania ustaw, dekretów i ogólnej polityki państwa w terenie, a także wypełnianie woli cesarza. Taki nowy system administracyjny został zbudowany zgodnie z jasnymi i ścisłymi zasadami centralizacji<sup>4</sup> państwa i faktycznie nie zmienił się aż do lat 80. XX wieku.

Trzeci etap tworzenia podziału administracyjnego i terytorialnego Francji – nowoczesny. Zaczął się po II wojnie światowej, wraz z przyjęciem nowej konstytucji Francji. Warto zwrócić

<sup>2</sup> Zink A., *Pays ou circonscriptions. Les collectives territoriales de la France du Sud-Ouest sous l'Ancien Regime*, Paris 2000, s.44.

<sup>3</sup> Grimoż., *Organizacja władzy administracyjnej we Francji*, Moskwa 1994, s. 179.

<sup>4</sup> *Voir texte du Senatus-Consulte*, Histoire Empire, źródło: [http://www.histoire-empire.org/docs/bulletin\\_des\\_lois/organisation\\_empire/annexion\\_piemont\\_11\\_09\\_1802.htm#\\_edn3](http://www.histoire-empire.org/docs/bulletin_des_lois/organisation_empire/annexion_piemont_11_09_1802.htm#_edn3) (odczyt: 01.06.2019).

uwagę na reformę decentralizacji władzy, a także nową reformę administracyjną z 1982 r. Reformy te rozpoczęły łagodne przejście Francji ze scentralizowanego państwa do zdecentralizowanego. W szczególności na podstawie departamentów utworzono Radę Generalną jako organ samorządu lokalnego. Innowacją było tworzenie regionów – najwyższego poziomu w podziale administracyjnym i terytorialnym państwa. W momencie utworzenia było ich 27. Jeśli chodzi o decentralizację władzy we Francji, warto zauważyć, że proces ten jest tam trwały i do czasu jego zakończenia jest jeszcze daleko.

Biorąc pod uwagę podział administracyjny i terytorialny Francji do 2019 r., możemy stwierdzić, że Francja jest klasycznym państwem unitarnym z wielopoziomowym systemem zarządzania: gmina jest pierwszym i najniższym poziomem. Kilka gmin tworzy dzielnicę, a te z kolei są częścią departamentu. Dzielnice z departamentami stanowią drugi poziom zarządzania. Trzeci poziom to regiony utworzone przez kilka departamentów. Istnieje jednak pewien wyjątek: we Francji kilka departamentów ma jednocześnie status i regionu (są to departamenty zamorskie). Po reformie administracyjnej w 2016 r. we Francji jest 18 regionów, z których 12 regionów w metropolii (kontynentalna Francja), 1 region o oficjalnej nazwie „Wspólnota terytorialna Korsyki”<sup>5</sup>, a także 5 regionów zamorskich (Gwadelupa, Gujana, Martynika, Reunion i Majotta); 101 departamentów, w tym 96 w metropolii i 5 za granicą; 4 terytoria zamorskie – Nowa Kaledonia (ze specjalnym statusem konstytucyjnym), Polinezja Francuska, Wyspy Wallis i Futuna, a także utworzenie o statusie specjalnym – wyspy Saint-Pierre i Miquelon. Jednocześnie duże miasta mają specjalny status: stolica Paryż, Lyon i Marsylia, w tym niezależne dzielnice (20 w Paryżu, 16 w Lyonie i 9 w Marsylii). Wyspa Korsyka ma również specjalny status<sup>6</sup>. Prawo stanowi, że ma status regionu, aczkolwiek o nazwie „Wspólnota terytorialna Korsyki”, a także posiada szereg zalet. W przeciwieństwie do innych regionów na Korsyce istnieje Rada Wykonawcza Korsyki, która jest szczególnym samorządem lokalnym. A jako organ ustawodawczy działa Zgromadzenie Korsyki i Korsykańska Rada Kulturalna i Gospodarcza, która pełni rolę doradcy przy podejmowaniu tych lub innych decyzji. Należy zauważyć, że w regionie Korsyki są dwa wydziały, które zostały zaproszone do przyłączenia się do lokalnego referendum, ale mieszkańcy wyspy tego nie chcieli.

Według E. Durana, system organizacji władzy w jednostkach terytorialnych Francji jest przykładem modelu kontynentalnego, który łączy funkcje samorządu lokalnego w samorządach, a także funkcje władzy państwowej<sup>7</sup>. Oprócz powyższych funkcji konieczne jest przydzielenie trzeciej funkcji, która jest powierzona departamentom, wyborcom. Każdy z departamentów jest zasadniczo oddzielnym okręgiem wyborczym w wyborach krajowych.

Podstawowym ogniwem w systemie państwowym Republiki Francuskiej jest gmina. Gmina jest najniższym i zarazem najstarszym elementem (lub poziomem) samorządu lokalnego

<sup>5</sup> Corse, Wikipedia, źródło: <https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Corse> (odczyt: 01.06.2019).

<sup>6</sup> Duran E., *Władze lokalne we Francji*, Moskwa 1996, s. 98.

<sup>7</sup> Duran E., *Władze lokalne we Francji*, Moskwa 1996, s. 98.

we Francji. Pewne autonomiczne prawa gminy uzyskano dopiero po przyjęciu odpowiedniej ustawy z dnia 5 kwietnia 1884 r.<sup>8</sup>. Dziś we Francji jest ponad 36 000 gmin, od kilkudziesięciu mieszkańców do milionów. Ciekawe są doświadczenia Francji w odniesieniu do uprawnień każdej z gmin, ponieważ niezależnie lub w gminie liczącej 100 mieszkańców, czyli milion, wszystkie mają te same moce. Władzami samorządowymi w gminach są rady miejskie, które są wybierane w wyborach bezpośrednich w systemie proporcjonalnym w dwóch rundach (możliwe jest przeprowadzenie tylko jednej rundy, jeśli jedna ze stron otrzyma 50% + 1 głos), a także burmistrz i jego zastępcy, którzy razem tworzą gminę. Jednocześnie burmistrz łączy funkcje szefa gminy, szefa władzy wykonawczej, a także urzędnika państwowego. Sam burmistrz jest wybierany z rady w tajnym głosowaniu przez większościowy system absolutnej większości w dwóch rundach. Ponieważ jest urzędnikiem państwowym, burmistrz publikuje i egzekwuje prawa i akty wydane przez członków wyższej kadry kierowniczej. Burmistrz uczestniczy także w organizacji wyborów i pełni szereg innych funkcji, w tym posiada uprawnienia policji. Pewna część funkcji burmistrza jest prowadzona pod kierownictwem prokuratora. Dotyczy to na przykład rejestracji małżeństw, aktów urodzenia i zgonu. Inne, takie jak przeprowadzanie wyborów, wydawanie w imieniu państwa różnych licencji (na przykład pozwolenie na polowanie, łowienie ryb, sprzedawanie napojów itp.), udział w organizacji spisu ludności itp., odbywa się pod kierownictwem (kontrolą) przedstawiciela państwa w departamencie – prefekta<sup>9</sup>. Działając jako organ władzy wykonawczy gminy, burmistrz wykonuje (wdraża) decyzje swojej rady. Jest również kierownikiem ds. pożyczek i zarządza usługami komunalnymi w danej gminie. Burmistrz jest odpowiedzialny za własność komunalną, w szczególności upoważnia do korzystania z niego, zarządza pracami publicznymi, przygotowuje i prowadzi posiedzenie rady miejskiej, a także wykonuje inne uprawnienia, w tym te, które przekazuje mu rada. W szczególności rada może przekazać burmistrzowi następujące uprawnienia: zmienić i ustanowić cel własności komunalnej; ustalić rozmiar niektórych rodzajów podatków, które trafiają do lokalnego budżetu; otrzymywać pożyczki na finansowanie inwestycji gminy, które są dostarczane z budżetu wspólnotowego.

Jeśli chodzi o uprawnienia samej rady, są one również jasno określone przez prawo i są podzielone na kilka rodzajów: 1. Uprawnienia finansowe. Przede wszystkim chodzi o przyjęcie budżetu, a także ustalenie stawek dla różnych podatków lokalnych. Również tutaj są uprawnienia do tworzenia (lub eliminowania) narzędzi, ich finansowania i innych. 2. Uprawnienia w dziedzinie własności komunalnej. Zgodnie z prawem francuskim gmina ma dwa rodzaje nieruchomości: publiczny i prywatny. Mienie publiczne obejmuje drogi, rzeki, cmentarze, niektóre obiekty obronne i inne. Ta nieruchomość nie podlega sprzedaży ani przekazaniu innym osobom w żadnych warunkach. Do prywatnych należą budynki, pola, las itp. To samorząd lokalny decyduje o sprzedaży, zakupie i wynajmie nieruchomości. 3. Władze w dziedzinie kształtowania krajobrazu i urbanistyki. Rada decyduje, czy opracować planowanie miasta, nowe terytoria

<sup>8</sup> *Commune*, INSEE, źródło: <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1468>(odczyt: 01.06.2019).

<sup>9</sup> AntonowA., *Samorząd terytorialny i rozwój terytoriów*, Perm 2014, s. 483.

i może wspólnie z władzami departamentu lub regionu rozpocząć proces planowania obiektów regionalnych lub krajowych.

Kolejnym poziomem podziału administracyjnego i terytorialnego są departamenty, które francuscy naukowcy nazywają podstawowym poziomem. Departament to główna jednostka samorządu terytorialnego Francji i powstała w 1789 roku. Składający się z gmin, z kolei jest częścią regionów (departamenty zamorskie są jednocześnie regionami). Na poziomie departamentów Rada Generalna jest organem przedstawicielskim<sup>10</sup>. Aby zrozumieć powstanie składu Rady Generalnej, musimy rozważyć strukturę terytorialną departamentu. Departament składa się z gmin. Istnieje jednak podział na okręgi i kantony. Kanton to połączenie kilku gmin, kanton nie ma znaczenia w podziale administracyjnym i terytorialnym, ale jest okręgiem wyborczym. To właśnie Rada Generalna utworzona przez przeprowadzenie wyborów większościowych, gdzie każdy z kantonów reprezentuje dwóch posłów. Jednak nie wszystko jest takie proste. Kadencja posła Rady Generalnej trwa 6 lat, ale wybory odbywają się co trzy lata tylko w połowie posłów. To znaczy, jeśli w 2015 r. (a w tym roku zasada ta została wprowadzona) wybierzesz posła A ze swojego kantonu, to następnie w 2018 r. wybierzesz kandydata B, a w 2021 r. możesz ponownie wybrać kandydata A lub inną osobę. Zasada ta umożliwia aktualizację połowy Rady Generalnej, co z kolei jest interpretowane jako poprawa obiegu elit i możliwość zmiany równowagi sił na poziomie departamentu co trzy lata zamiast poprzednich sześciu.

Zgodnie z ustawą z 02.03.1982 r. władza wykonawcza departamentu, która wcześniej należała do prefekta – przedstawiciela państwa w departamencie – została przekazana przewodniczącemu Rady Generalnej. Ogólnie rzecz biorąc, kwestii organizacji władzy na poziomie departamentu poświęcona jest prawie jedna trzecia Kodeksu o zespolach terytorialnych (formacjach). Władza wykonawcza w departamentach realizuje się stałą komisją Rady Generalnej, w skład której wchodzi przewodniczący Rady Generalnej, a także jego zastępcy. Stały Komitet składa się z 4 do 15 zastępców przewodniczącego (z jedynym wymogiem, aby ich liczba nie przekraczała 30% całkowitej liczby członków rady). Ponadto, jeśli to konieczne, może być kilku członków Rady Generalnej. Przewodniczący i jego zastępcy tworzą biuro<sup>11</sup>. Przewodniczący rady prowadzi przygotowywanie i wykonywanie decyzji rady, jest kierownikiem kredytów (jeśli chodzi o finanse) i szefem departamentów publicznych, a czasem pełni obowiązki policji w zachowaniu uprawnień burmistrzów w swoim obszarze zaufania. W wykonywaniu swojej władzy przewodniczący jest wspomagany przez część służb, które są do dyspozycji prefekta. Ponadto przewodniczący rady ma prawo korzystać z jednostek organów państwowych znajdujących się na terenie departamentu. Deleguje część swoich uprawnień na swoich zastępców. W związku z tym przewodniczący rady pełni jednocześnie dwie główne funkcje: 1) jest przewodniczącym rady (tj. organu przedstawicielskiego); 2) jest jednocześnie jedynym organem zarządzającym o ogólnych kompetencjach, który wykonuje go za pośrednictwem Stałego Komitetu.

<sup>10</sup> *Code général des collectivités territoriales*, Legifrance, źródło: <http://www.legifrance.gouv.fr> (odczyt: 01.06.2019).

<sup>11</sup> *Code général des collectivités territoriales*, Legifrance, źródło: <http://www.legifrance.gouv.fr> (odczyt: 01.06.2019).



W ciągu ostatnich kilku lat miały miejsce dyskusje na temat zmiany równowagi sił departamentów. Niektórzy oferują przeniesienie części władzy z departamentów na regiony i gminy, podczas gdy inni proponują wzmocnienie roli departamentów jako podstawowych jednostek w podziale administracyjnym i terytorialnym Francji. W szczególności w czasach prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego zaproponowano przeprowadzenie reformy<sup>12</sup> w celu optymalizacji pracy departamentów i regionów, a mianowicie decyzji o wyraźnym nakreśleniu ich kompetencji i szeregu innych wyjaśnień. Zgodnie ze zmianami, uprawnienia stowarzyszenia terytorialnego każdego z poziomów są określone wyłącznie przez prawo, a wszelkie wyjątki mogą być opisane tylko w tej ustawie. Oznacza to, że ustawodawcy chronili władze lokalne przed własną interpretacją takich przepisów jak „coś innego” itp. Jednocześnie prawo zabrania ingerencji jakiegokolwiek stowarzyszenia terytorialnego w pracę innego stowarzyszenia, niezależnie od poziomów takiego stowarzyszenia.

W rezultacie od 2015 r. departamenty i regiony nie posiadają tak zwanej „uniwersalnej” kompetencji, ale przeciwnie, każdy poziom otrzymał tak zwaną „wylączną” kompetencję. Jednocześnie taka decyzja ograniczyła stowarzyszenie we wspólnym rozwoju, ponieważ od 2015 r. żaden z międzykomunalnych czy nawet komunalnych projektów nie może uzyskać współfinansowania z poziomu departamentu lub regionu. Prawodawca przewidział jednak wyjątek od tej zasady. W ten sposób nowo utworzeni „doradcy terytorialni” mają prawo do tworzenia pewnych wspólnych projektów wśród stowarzyszeń w celu uzyskania współfinansowania nie z budżetu państwa, ale z budżetów lokalnych różnych poziomów. W takich projektach stowarzyszenia terytorialne rozdzielają między siebie obowiązki w zakresie rozwoju gospodarczego w danym obszarze, szkolenia zawodowego, budowy i obsługi liceów i szkół wyższych, rozwoju infrastruktury transportowej i drogowej oraz szeregu kwestii środowiskowych. Taki plan powinien być omawiany na szczeblu regionalnym, a następnie na poziomie odpowiednich służb. Jego celem jest wyraźne podzielenie nie tylko kompetencji, ale także finansowania. Na przykład w regionie Akwitanii istnieje możliwość budowy nowego budynku szkolnego. Po omówieniu z kierownictwem departamentu Gironde decydują się na budowę nowego budynku w jednej z gmin. Zadaniem, a zarazem kompetencją gminy jest oferowanie lokalizacji tego budynku, władz departamentu – znaleźć wykonawcę, a także stworzenie projektu budynku edukacyjnego, jednocześnie władze regionu zachowują funkcję kontrolną i zatwierdzają projekt korpusu i kontrolują jego budowę. Jeśli chodzi o finansowanie, możliwa jest każda opcja (jako 60% region – 40% departament i odwrotnie itd.). Ale oprócz tego wyjątku ustawodawca dopuszcza współfinansowanie wydarzeń i obiektów związanych ze sportem, turystyką i sztuką. Oznacza to, że organizowanie turniejów sportowych, koncertów i wystaw tematycznych jest dozwolone po otrzymaniu finansowania z różnych źródeł. Ponadto proponuje się utworzenie instytutu „doradców terytorialnych”<sup>13</sup>. W rezultacie autorzy ustawy postanowili zmniejszyć liczbę przed-

<sup>12</sup> *Projet De Loi de réforme des collectivités territoriales*, Gouvernement France, źródło: <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/reforme-des-collectivites-territoriales-0>(odczyt: 01.06.2019).

<sup>13</sup> *En quoi va-t-elle consister?*, Interieur, źródło: <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-sous-sites/Reforme-des-collectivites-territoriales/La-reforme/En-quoi-va-t-elle-consister>(odczyt: 01.06.2019).

stawili rad regionalnych, sprowadzając delegatów z departamentów do przedstawicieli rad regionalnych. Oznacza to, że proponuje się wprowadzenie podwójnego mandatu.

Najwyższym poziomem podziału administracyjnego i terytorialnego Francji są regiony. Ich liczba od samego początku formacji jest tematem żywych dyskusji. Po ostatnich zmianach uwzględniających cechy historyczne i kulturowe Francji, pozostało 18 regionów, z których 15 są w metropolii<sup>14</sup>. Regiony powstają na podstawie zasad geograficznych, politycznych, gospodarczych i historycznych. Można przypuszczać, że przywrócenie regionów w podziale administracyjnym i terytorialnym Francji jest przywróceniem sprawiedliwości historycznej. Nowe regiony przypominają stare przedrewolucyjne prowincje i odpowiadają na fakt, że „siły odśrodkowe” starały się odnowić regiony w ciągu całego XX wieku. Oczywiście, tworząc nowe regiony, nie chodziło w ogóle o przywracanie historycznych granic, ale uwzględniono osobliwości regionalne, a zatem stworzono wiele regionów o historycznych nazwach, które były w takich granicach dla ich historycznych poprzedników (na przykład Akwitania, Bretania, Lotaryngia, Pikardia, Limousin, Burgundia itp.). Po reformie rządu M. Walta i prezydenta F. Hollande przeprowadzono konsolidację regionów, co doprowadziło do kontrowersyjnych dyskusji w kręgach politycznych. Główną przeszkodą były regiony, które zaoferowały zjednoczenie się z sąsiednimi regionami dzięki transferowi kapitału, niszcząc w ten sposób cechy regionalne i dziedzictwo historyczne niektórych miast i terytoriów. W szczególności połączenie regionu Burgundii i Franche-Comté w nowym regionie Burgundia-Franche-Comte wywołało ożywione dyskusje na temat wykonalności takiego połączenia. Z drugiej strony, w wielu regionach, dzięki rozszerzeniu, granice regionów były bliższe historycznym granicom prowincji. W szczególności połączenie regionów Dolnej Normandii i Górnej Normandii w nowy region o lakonicznej nazwie Normandia zostało pozytywnie odebrane przez polityczny establishment regionu. Głównym celem reformy na lata 2014–2016 było jednak nie tylko powiększenie regionów i przywrócenie granic niektórych prowincji, ale także ich przerobienie, przy jednoczesnym ograniczeniu wydatków publicznych i oszczędności rządu 10 mld euro<sup>15</sup>.

Jednocześnie, aby lepiej zrozumieć rolę regionu w strukturze administracyjno-terytorialnej Francji, należy szczegółowo rozważyć jego strukturę. W związku z tym na szczeblu regionalnym istnieją rady regionalne. Rada Regionalna składa się z proporcjonalnego systemu głosowania, w którym  $\frac{3}{4}$  miejsca są przydzielane w zależności od liczby głosów oddanych w wyborach lokalnych, a  $\frac{1}{4}$  miejsc w Radzie Regionalnej staje się rodzajem nagrody / premii dla partii, która uzyskała największą liczbę głosów. To głosowanie w jednej lub dwóch rundach. Głosowanie w jednej rundzie jest możliwe tylko wtedy, gdy jedna z partii politycznych biorących udział w wyborach uzyska co najmniej 50% + 1 głos. Jeśli nie ma takiej sytuacji, następuje druga tura głosowania, w której biorą udział tylko te partie, które pokonały barierę w 10% głosów. Na czele rady regionalnej stoi przewodniczący, którego posły wybierają między sobą. Ponadto

<sup>14</sup> *Département*, INSEE, źródło: <https://www.insee.fr/fr/metadata/definition/c1762>(odczyt: 01.06.2019).

<sup>15</sup> *Pourquoi une réforme des collectivités territoriales?*, Intérieur, źródło: <http://www.interieur.gouv.fr>(odczyt: 01.06.2019).



przewodniczy on organowi wykonawczemu Rady, w czym pomagają mu wiceprzewodniczący i inni członkowie Prezydium Rady. Przewodniczący Rady Regionalnej jest szefem służb regionalnych, przygotowuje i wykonuje decyzję rady, a także jego kolegów z niższych szczebli, zarządza funduszami i zarządza majątkiem regionu.

Na szczególną uwagę zasługuje Paryż – stolica Francji. To miasto o bardzo złożonym systemie organizacji samorządów lokalnych. Zgodnie ze specjalną ustawą nr 82-1169 z 31 grudnia 1982 r.<sup>16</sup> w Paryżu (a także w Lyonie i Marsylii) istnieje dwustopniowy system kontroli. Zgodnie ze swoim statusem Paryż jest jednocześnie gminą i departamentem, a rada miasta Paryża jest organem jednej lub innej grupy terytorialnej, w zależności od decyzji, którą rozważa. Jednocześnie władza wykonawcza w mieście należy do burmistrza wybranego przez posłów. W tym samym czasie miasto jest podzielone na kilka dzielnic (okręgów), z których każda działa jako rada i ma własnego burmistrza. Jeśli chodzi o sam Paryż, wielu urzędników przedstawiło swoją wizję rozwoju stolicy i jej roli w podziale administracyjnym i terytorialnym państwa. Idea utworzenia Wielkiego Paryża została ogłoszona przez prezydenta N. Sarkozy'ego w 2007 r. Po kilku przesłuchaniach, dyskusjach i konsultacjach w latach 2009-2010 zaproponowano kilka opcji realizacji tego zadania, z których jedno znalazło odzwierciedlenie w odpowiednim prawie. Początkowym pomysłem było utworzenie stowarzyszenia w Paryżu i departamentów Saint-Sat-Denny, Val de Marne i Ot de Saint. Przypuszczano, że przed samym stworzeniem będą przeprowadzone prace z różnymi grupami społecznymi, w szczególności z biznesem. To właśnie Paryż i trzy wyżej wymienione departamenty tzw. „Małej korony” liczą łącznie około 6 milionów mieszkańców. Każdy z tych departamentów ma ścisły związek ze stolicą, która jest centrum politycznej, finansowej i kulturalnej sfery życia całego kraju. Zasugerowano, że po wszystkich konsultacjach w 2014 r. powstanie nowa metropolia – „Grand Paris”. W związku z tym wiele organów (tj. same departamenty, jak również syndykaty itp.) powinno zostać zastąpionych przez jeden wspólny organ, który otrzymałby wszystkie uprawnienia poprzednich. A same gminy wchodzące na granicę „Wielkiego Paryża” zachowałyby swoje funkcje władz lokalnych i istniejący system wyborów. W tym samym czasie doradcy (tj. posły) „Wielkiego Paryża” zostaną wybrani w istniejących okręgach wyborczych, w których zastali wybrani doradcy departamentów. Zaproponowano wybory do Wielkiej Rady Paryskiej w dwóch rundach przy użyciu mieszanego systemu wyborczego. Kandydaci, którzy znaleźli się pierwsi na liście, byłiby przedstawicielami rady regionu, a następni na liście – w radzie „Wielkiego Paryża”. Dlatego głównym zadaniem „Wielkiego Paryża” było realizować skuteczne zarządzanie, a także koordynować i zapewnić zrównoważony rozwój wszystkich regionów „Wielkiego Paryża”. Jednak w 2013 r. Utworzono odrębną ustawę o utworzeniu „Wielkiego Paryża”, aw lipcu 2013 r. Zgromadzenie Narodowe zatwierdziło ją<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> *Loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 Relative A L'organisation Administrative De Paris, Marseille, Lyon Et Des Etablissements Publics De Cooperation Intercommunale*. Legifrance, źródło: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=56826ACEBCB15D0093E9CF20C9815A60.tpdjo05v\\_1?cidTexte=JORFTEXT00000880033&dateTexte=19830101](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=56826ACEBCB15D0093E9CF20C9815A60.tpdjo05v_1?cidTexte=JORFTEXT00000880033&dateTexte=19830101)

<sup>17</sup> *L'Assemblée nationale vote la création d'une métropole du Grand Paris*, Le Point, źródło: [http://www.lepoint.fr/politique/l-assemblee-nationale-vote-la-creation-d-une-metropole-du-grand-paris-19-07-2013-1706424\\_20.php](http://www.lepoint.fr/politique/l-assemblee-nationale-vote-la-creation-d-une-metropole-du-grand-paris-19-07-2013-1706424_20.php) (odczyt: 01.06.2019).

Zgodnie z tą ustawą metropolia „Grand Paris” („Wielki Paryż”) zaczęła funkcjonować od 1 stycznia 2016 r., ale ze względu na aktywny opór architektów i ekologów projekt „Wielki Paryż” zostaje odłożony na czas poprawy i nie został jeszcze wdrożony.

Opisując podział administracyjny Francji, a także system administracyjny i terytorialny tego kraju, należy zauważyć, że choć w wielu państwach Europy, w szczególności na Ukrainie, wprowadzenie decentralizacji władzy zwykle zmienia podział administracyjny i terytorialny (tj. mapę administracyjną) państwa, to we Francji zmiana praktycznie nie nastąpiła. Tak więc od 1982 r. Wszystkie trzy poziomy systemy terytorialnego, a mianowicie gminy, departamenty i regiony, stały się zdecentralizowanymi poziomami zarządzania z własnymi lokalnymi organami samorządowymi<sup>18</sup>.

Jednocześnie we Francji zmieniły się parametry tzw. „administracyjnej opieki” państwa nad funkcjonowaniem lokalnych organów samorządowych. W rzeczywistości państwo zastąpiło tę funkcję nową – administracyjną kontrolą nad działalnością organów samorządu lokalnego, które są wykonywane przez prefektów. Jednocześnie sami prefektowie otrzymali znacznie mniej praw i uprawnień niż mieli. W związku z tym nowy i zmodyfikowany system administracji publicznej Republiki Francuskiej pozostał jednym z najbardziej rozdrobnionych w całej Unii Europejskiej. Wynika to z faktu, że funkcje administracyjne zostały rozproszone wśród lokalnych organów samorządowych ponad 36 tys. gmin. Tak duża liczba gmin była hołdem dla czynników historycznych, kulturowych i gospodarczych. Ogromna większość tych gmin powstała w czasach Napoleona<sup>19</sup> i praktycznie nie zmieniała się w ciągu ostatnich stuleci.

W wyniku reformy decentralizacji władzy we Francji gminy otrzymały szereg uprawnień, w tym świadczenie różnych usług socjalnych, napraw drogowych, policji miejskiej itp. Jednocześnie wiele gmin było zbyt małych, aby skutecznie radzić sobie z nowymi obowiązkami i uprawnieniami, co spowodowało szereg problemów. W tym czasie po raz pierwszy we francuskiej polityce i społeczeństwie dyskutowano o celowości, a co najważniejsze, skuteczności istnienia małych i nielicznych gmin. Z 36 565 gmin istniejących we Francji 27 793 (tj. około 80%) miało mniej niż 1000 osób, co doprowadziło do niemożności spełnienia funkcji, uprawnień i obowiązków gminy. Takie gminy po prostu nie mogły poradzić sobie finansowo z ilością zasobów, których potrzebowały do swojego istnienia. Ciężar takich gmin spoczął przede wszystkim na barkach państwa.

Jednocześnie duże miasta dysponują niezbędnym potencjałem i ilością zasobów finansowych i ludzkich, skutecznym systemem administracyjnym, a także mają rzeczywistą autonomię w powierzonych im obszarach rządowych (np. policja, edukacja itp.). We Francji można wyróżnić trzy rodzaje miejscowości: 1) małe miasta (mniej niż 20 tys. mieszkańców); 2) miasta „bazarowe” (1-15 tys. osób); 3) małe miasta lub „wioski” (do 1 tys. osób). Mniejsze miasta są najbardziej podatne na zagrożenia, ponieważ, jak już zauważyliśmy, nie dysponują odpowiednią

<sup>18</sup> Moskalenko O., *Decentralizacja władzy publicznej: doświadczenia krajów europejskich i perspektywy Ukrainy*, Kijów 2012, s.212.

<sup>19</sup> Grimo Z., *Organizacja władzy administracyjnej we Francji*, Moskwa 1994.

ilością zasobów finansowych i ludzkich do wykonywania powierzonych im uprawnień. Ten problem można rozwiązać tylko na dwa sposoby. Pierwszy sposób: szeroką gamę usług dla mieszkańców takich miast zapewniają inne społeczności. Oznacza to, że dzieci uczęszczają do szkoły w sąsiednim mieście, mieszkańcy otrzymują pomoc medyczną w pobliskim centrum itp. Sama społeczność nie wydaje pieniędzy na utrzymanie takich instytucji, które mogą zaoszczędzić trochę pieniędzy, a tym samym być autonomicznym finansowo, o ile to możliwe. Drugi sposób: państwo pomaga dotować lub subsydiować te same szkoły, szpitale itp. w takich małych miastach<sup>20</sup>. W tym świetle wydawało się, że rozpocznie się konsolidacja gmin, ale tak się nie stało. Zamiast tego państwo zaczęło stymulować finansowo współpracę między gminami, co doprowadziło do utworzenia we Francji tak zwanych „gmin gmin”, których liczba wzrosła z 139 w 1993 r. do 1349 w 1999 r. Formacje takie miały szeroki zakres form i statusu prawnego, a zatem były potrzebne pewne zjednoczenie. Dlatego w 1999 r. Przyjęto odpowiednią ustawę, która jasno określiła formy współpracy między gminami, z których każda ma inny status prawny i specjalną podstawę opodatkowania. Od 1 stycznia 2002 r. utworzono 14 regionów metropolitalnych, 120 obszarów metropolitalnych i 2033 gmin (lub syndykatów). Ogólnie rzecz biorąc, takie stowarzyszenia obejmują około 80% populacji Francji.

Jednocześnie ważną rolę we francuskim systemie samorządności lokalnej odgrywa prefekt. Prefekt jest przedstawicielem władzy wykonawczej w departamencie i na terytorium odpowiedzialnym za interesy narodowe, kontrolę administracyjną i egzekwowanie prawa<sup>21</sup>. Pierwsi prefektowie zostali stworzeni przez Napoleona w 1800 r. i mieli za zadanie kontrolować jedno lub inne powierzone im terytorium (departament), a także zapewnić realizację woli cesarza. Napoleon, jako zwolennik idei scentralizowanego zarządzania państwem, powierzył prefektom kontrolę administracyjną nad władzami lokalnymi, a także upoważnił prefektów do działania w imieniu cesarza w sytuacjach kryzysowych (takich jak na przykład działania wojskowe) i przejęcia pełnej władzy od lokalnych administracji.

Z czasem rola prefekta znacznie się zmieniła. W 1982 r. stanowisko zostało całkowicie zniesione, zastępując stanowisko „Komisarza Republiki”, ale w 1989 r. rządowy dekret został przywrócony do używania terminu „prefekt” i do dziś instytut prefekta zyskał jasne ramy. Mianowanie prefekta odbywa się poprzez nominację wybranego kandydata przez rząd prezydenta, wydając niezbędny dekret, który jest mianowany przez prefekta. We Francji z prefektami stosowana jest zasada „ad nutum”, czyli „bez ostrzeżenia”, ponieważ prefekt może zostać zwolniony w dowolnym momencie<sup>22</sup>. Ze względu na fakt, że nominacja prefekta jest przedstawiana przez rząd, często może być fałszywe wrażenie, że prefekt nie jest „osobą prezydenta”, ale raczej

<sup>20</sup> Charles André J., *Przegląd władz lokalnych we Francji*, 1994.

<sup>21</sup> Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Conseil Constitutionnel, źródło: <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>(odczyt: 01.06.2019).

<sup>22</sup> HanuszczaKju., Czyżenko L., *Prefektowie: lekcje Francji dla Ukrainy*, Kijów 2015, s. 44.

„stworzeniem rządu”. Jednak tak nie jest, ponieważ Francja jest republiką półprezydencką,<sup>23</sup> chociaż instytucja prezydencka ma znacznie większy wpływ na historię niż w wielu innych krajach półprezydenckich. Na przykład dodatkowym atrybutem półprezydencji we Francji jest to, że kandydaturę premiera oferuje prezydent, niektórzy członkowie urzędu rządowego, jak również jego kandydatura, a jeśli chodzi o parlament, większość prezydentów Republiki Francuskiej ma tam swoją większość, w skutku czego byli bardzo silni. Po wyborach prezydenckich nowy prezydent może przeprowadzić wybory parlamentarne. Co więcej: aby rozwiązać parlament, nie potrzebuje żadnych ważnych powodów, ponieważ może to zrobić z własnych powodów, ale nie częściej niż raz w roku. Dlatego rząd zazwyczaj popiera każdego kandydata z prezydentem, a ten ostatni, w większości, popiera wszystkie kandydatury, ponieważ tylko jeden z najlepszych kandydatów może ubiegać się o tak ważne stanowisko, a zatem prezydent nie ma wątpliwości co do ich zdolności do zakwalifikowania się. Otóż prefekt kieruje departamentem, który ma podrzędny aparat administracyjny. Ponadto podlega mu pewne lokalne jednostki centralnych władz wykonawczych. W szczególności pod jego kierownictwem są służby państwowe w departamencie – policja, służby drogowe itp. Z kolei prefekt jest kontrolowany przez suprefekty, które funkcjonują w okręgach. Sam okręg to niższy poziom podziału administracyjnego i terytorialnego, a do 2014 r. granice dzielnicy zbiegły się z granicami okręgów wyborczych przed wyborami parlamentarnymi<sup>24</sup>. Często dzielnicą jest nazywana suprefekturą, ponieważ dzielnicą nie ma ani okręgu wyborczego, ani głowy. Głównym zadaniem okręgu jako jednostki administracyjnej i terytorialnej jest promowanie bardziej efektywnej pracy pionu władzy państwowej.

Należy zauważyć, że oprócz prefektów w klasycznym znaczeniu, nadal istnieją prefektowie policji w Paryżu i Marsylii, którym jest podporządkowana policja i których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ulic konkretnego miasta. W rzeczywistości prefektowie policji są niezależni od prefektów, ale ściśle z nimi współpracują. Ogólnie rzecz biorąc, głównym zadaniem prefekta jest kontrolowanie działań władz lokalnych i kierowanie pracą organów terytorialnych departamentów centralnych. Ponieważ prefekt według stanowiska jest przedstawicielem rządu w departamencie, jest on zobowiązany do informowania rządu o stanie spraw w departamencie, a także do wprowadzenia polityki rządu do lokalnych organów wybieranych i przyczynienia się w każdy sposób do realizacji tej polityki. Nie mniej istotną czynnością prefektów jest odwołanie się do sądu administracyjnego od decyzji właściwego organu lokalnego, jeżeli jego zdaniem taka decyzja jest sprzeczna z prawem republiki. Dlatego prefekt jest stanowiskiem, który często musi zamykać oczy na pewne naruszenia prawa, jeśli władze lokalne mogą udowodnić ekonomiczną lub społeczną celowość decyzji, chociaż jest to również sprzeczne z prawem. W razie sytuacji kryzysowej prefekt sam przyjmuje pełną władzę w regionie. A jeśli jedna z lokalnych rad podjęła

<sup>23</sup> *La Vème république: régime présidentiel ou parlementaire?*, Cours De Droit, źródło: <http://www.cours-de-droit.net/la-ve-me-republique-regime-presidentiel-ou-parlementaire-a127025260>(odczyt: 01.06.2019).

<sup>24</sup> *Arrondissement français*, Wikipedia, źródło: [https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Arrondissement\\_français](https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Arrondissement_français)(odczyt: 01.06.2019).

decyzję, która zagroziłaby suwerenności Francji, prefekt natychmiast przyprowadziłby wojska do tej rady i przy pomocy siły rozproszył ją, na co ma pełne prawo.

Zgodnie z prawem francuskim prefektowie mają następujące uprawnienia: reprezentują państwo w sprawach dotyczących wykonywania wszystkich aktów prawnych na poziomie departamentu; podpisywać umowy w imieniu państwa; nadzorować wdrażanie przez rady miejskie ustaw, dekretów i rozporządzeń rządu i poszczególnych ministrów; koordynować działania policji i żandarmerii, zapewniać porządek publiczny w regionie; podejmować decyzje o charakterze normatywnym; sprawować kontrolę administracyjną nad działaniami departamentu i jego gmin oraz przekazują na rozpatrzenie sądowi administracyjnemu nielegalne, ich zdaniem, decyzje rad gmin, mogą zakwestionować rezygnację burmistrzów; są administratorami wydatków państwowych w departamencie, a także są odpowiedzialni za zarządzanie nieruchomościami i inną własnością państwową należącą do państwa w departamencie; zarządzać pracą wszystkich lokalnych służb państwowych centralnych władz wykonawczych i działać jako pośrednicy w stosunkach między tymi służbami, innymi władzami lokalnymi i siłami politycznymi, w tym z władzami centralnymi<sup>25</sup>.

Do tej pory we Francji jest 256 prefektów, z których tylko 126 jest na stanowisku prefekta, a reszta pracuje na różnych stanowiskach w organach wykonawczych. Ta rozbieżność istnieje, ponieważ we Francji koncepcja prefekta jest nieco dwuznaczna. Z jednej strony prefekt to stanowisko i przedstawiciel państwa w regionie lub departamencie, z drugiej strony jest to biurokratyczna ranga, w której istnieje kilka klas: urzędnik o randze prefekta jest członkiem organu prefektów, pewnego rodzaju elitarnej instytucji urzędników służby cywilnej i może być mianowany na różne stanowiska od ministerstwa po zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi. Jeśli chodzi o hierarchię, wszyscy prefektowie są równi, nawet prefekt departamentu i regionu, i odpowiadają tylko przed rządem. Ich uwolnienie następuje tylko na mocy dekretu prezydenckiego po złożeniu przez rząd. Interesująca jest praktyka zwolnionych prefektów we Francji: otrzymują oni inną pracę, a jeśli jej nie znaleźli, państwo płaci wynagrodzenie byłemu prefektowi co miesiąc. Średni wiek prefekta we Francji wynosi 49 lat, a wymóg wieku dla tego stanowiska wynosi 67 lat, więc na stanowisku prefekta pracują zazwyczaj 3-6 lat, i nie więcej<sup>26</sup>.

Otóż, pomimo jasno określonych konturów podziału terytorialnego i administracyjnego Republiki Francuskiej, wciąż trwa poszukiwanie najbardziej optymalnego modelu pod względem równowagi sił między wszystkimi szczeblami władzy. Oprócz znalezienia równowagi sił, prowadzone są dyskusje na temat konsolidacji nie tylko regionów, ale także departamentów i gmin. W świetle powyższego możemy stwierdzić, że we Francji istnieje silny system podziału administracyjnego i terytorialnego charakteryzujący się monolitycznością z przejawami trendów dośrodkowych w dziedzinie kultury i tożsamości regionalnej. Jednocześnie system ten jest dynamiczny i gotowy na zmiany w stosunku do wymogów czasowych, które potwierdzają

<sup>25</sup> *Code général des collectivités territoriales*, Legifrance, źródło: <http://www.legifrance.gouv.fr/ihhskk/dut23>(odczyt: 01.06.2019).

<sup>26</sup> Hanuszczałju., Czipenko I., *Prefektowie: lekcje Francji dla Ukrainy*, Kijów 2015, s. 44.

reformy konsolidacji regionów, zmiany systemu wyborczego na poziomie departamentów i debaty na temat konsolidacji gmin. Więc ważne są kroki podejmowane przez władze francuskie w celu zminimalizowania powielania funkcji różnych władz lokalnych i centralnych oraz znalezienia nowej formuły równowagi między trzema poziomami podziału administracyjnego i terytorialnego państwa. Oznacza to, że formuły mogą zachować pewne skupienie na kwestiach ekonomii, bezpieczeństwa i energii, ale jednocześnie wprowadzić procesy decentralizacji w innych obszarach.

**Lista używanych źródeł:**

1. Zink A., *Pays ou circonscriptions. Les collectives territoriales de la France du Sud-Ouest sous l'Ancien Regime*, Paris 2000.
2. Antonow A., *Samorząd terytorialny i rozwój terytoriów*, Perm 2014.
3. Hanuszczak Ju., Czypenko I., *Prefektowie: lekcje Francji dla Ukrainy*, Kijów 2015.
4. Grimo Ž., *Organizacja władzy administracyjnej we Francji*, Moskwa 1994.
5. Duran E., *Władze lokalne we Francji*, Moskwa 1996.
6. Jean François D., Władze lokalne we Francji, „Kolekcja prac naukowych UADU” 2000, vol 2, nr. 2, s. 77–82.
7. Moskalenko O., *Decentralizacja władzy publicznej: doświadczenia krajów europejskich i perspektywy Ukrainy*, Kijów 2012.
8. Charles André J., *Przegląd władz lokalnych we Francji*, 1994.