

Велимир Живковић
Мастер (Београд), MJur (Oxford),
Истраживач сарадник
Институт за упоредно право Београд

Прегледни научни рад
UDK: 342.25(44)

ПРЕФЕКТИ И ДЕКОНЦЕНТРАЦИЈА УПРАВЕ У ФРАНЦУСКОЈ

Апстракт

Тема деконцентрације управе и приближавања државе грађанима често је актуелна у реформама развијених земаља као и оних у транзицији, тако да ни Француска у том погледу није изузетак. Француска је посебно интересантна за упоредноправну анализу услед тензија између традиционално снажног француског централизма и жеље за ефикасном деконцентрацијом и децентрализацијом. Тема овог рада је француски систем префеката, као стожера деконцентрације, и потчињених деконцентрисаних служби кроз призму историјата, актуелних правних решења али и свакодневне праксе. Имајући у виду могућности и потребе реформи права Србије у овој области свакако је од значаја имати у виду и француски модел деконцентрације .

Кључне речи: деконцентрација, управа, француско право, Француска

1. Увод

Деконцентрација управе у Француској тема је која завређује упоредноправну пажњу пре свега због промене уврежене слике о Француској као најцентрализованитој држави Европе. Ова слика присутна је и данас и то не само у лаичкој већ често и правној јавности. И поред јаке традиције у духу централизације и спречавања локалних центрифугалних тежњи, Француска се данас може похвалити избалансираним решењима у области децентрализације и деконцентрације. У овом раду обрађује се пре свега тема деконцентрације управе, односно спуштања функција централне државне власти на локални ниво.¹ Тема децентрализације, у смислу јачања локалне самоуправе, већ је на другим местима детаљније обрађивана.²

У циљу што обухватнијег приказа наведене материје, полази се од историјског развоја који је од великог значаја за разумевање постојећег правног оквира. Примарно ће бити представљен систем префеката и префектура, по коме је француска управа најпознатија, а потом и систем деконцентрисаних државних служби. Посебна тема је однос државних и органа локалне самоуправе. Поред анализе правних решења и њихових извора, покушано је и да се кроз илустрације свакодневице и политичких превирања прикаже не само форма већ и дух система деконцентрације и његовог функционисања.

2. Историјски развој

Француска држава има дугу историју централизације и снажне концентрисане државне управе као симбола јединства француске нације.³ Корени централизације сежу све до средњовековних и раних нововековних настојања да се од скупа хетерогених историјских

¹ За објашњење суштине деконцентрације видети Г.Бребан, *Административно право Француске*, ЦИД/Службени гласник, 2002, 63.

² Видети на пример Д.Шупут, „Правно уређивање регионализације европских држава”, *Страни правни живот* 3/2011.

³ W.Utomo, „Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States”, GSID Discussion Paper No. 174, <http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf>, 18.

покрајина створи једна национална држава. То је између осталог чињено и увођењем функције интенданта, који је именован од стране краља и имао је велика овлашћења у управљању територијом у његово име.⁴ Испод нивоа тадашњих покрајина стајале су парохције од којих ће настати општине (*communes*) које постоје и данас као основни облик децентрализоване јединице локалне самоуправе, уз одређену улогу у деконцентрацији.

Облик административне поделе територије Француске, који је директан зачетак облика какав данас постоји, настаје са Француском револуцијом и поделом на 80 а затим 83 департмана (*départements*) који намерно секу традиционалне покрајине и везују се и границама и називима за неутралне географске одреднице.⁵ Основни критеријум одређивања граница департмана био је у функцији тадашњег транспорта: из сваког краја департмана се колима са коњском запрегом могло отићи и вратити у главни град департмана у току једног дана.⁶ Стога нису ретке критике да су границе анахроне и да би их требало променити.⁷ Мада се број департмана временом повећавао и данас их је 96 на територији европске Француске (уз још четири прекоморска), просечна величина департмана остала је иста до данашњих дана.

Регион као трећи основни облик територијалне поделе уведен је великом реформом из 1982. године, а заживео је формално тек 1986. Године. Пре тога регион је постојао од 1956. године статистичка јединица, а од 1972. као специфична јавна установа. Први покушај увођења региона као територијалног колективитета пропао је на референдуму 1969. године.

На челу сваког департмана од њиховог увођења је био префект као представник и симбол француске државе са широким управним овлашћењима. У том смислу често се истиче да су префекти били наставак краљевске традиције интенданата али у републиканском руху. Децентрализација и локална самоуправа дуго неће постати довољно значајан фактор да би представљале контратег власти

⁴ O.Philip, „The Prefet”, www.midi-france.info/061414_prefets.htm, 2.

⁵ A.Smith, P.Heywood, *Regional Government in France & Spain*, Joseph Rowntree Foundation, 2000, 5-6.

⁶ Г.Бребан, 55.

⁷ Слични мотиви су постојали и код одређивања граница региона. Видети више код A.Smith, P.Heywood, 7.

префекта постављеног од централне власти у Паризу. Паралелно са процесима деконцентрације и децентрализације, тече и процес претварања префекта од активне политичке фигуре у високо стручног и политички неутралног управљача, лојалног самој институцији државе а не политичкој опцији која га поставља.⁸

Историјски развој управе и самоуправе у Француској је процес постепеног сужавања овлашћења централне власти, јачања локалне самоуправе и настојања да се државне службе приближе грађанима у свакодневном обављању послова. Реформе често нису давале очекиване резултате а на делу су понекад били и реверзибилни процеси.⁹ То је утицало да Француска задржи репутацију једне од најцентрализованијих држава Европе. Реформе у области деконцентрације државне управе, често комбиноване са истовременим унапређењем децентрализације, биле су релативно честе током Треће, Четврте и Пете републике те стога постоји и велики број правних аката који су довели до система какав постоји данас.¹⁰ Стога ћемо се, без непотребног оптерећивања текста, задржати на основном прегледу.

Први акт о деконцентрацији француске управе, са акцентима на јачању улоге префекта у односу на париску власт, донет је у време Другог царства и то 1852. године, од када је и на снази концепт префекта као представника свих министара на локалном нивоу и поред формалне подређености министру унутрашњих послова. Уследиле су реформе 1926. године које су увеле систем административне тутеле над локалном самоуправом и 1953. године, без већих суштинских измена.

Врло значајан корак у реформама је доношење Устава из 1958. године, са јаким личним Де Головим печатом, који је у члану 72. предвидео принцип слободне самоуправе децентрализованих јединица и улогу префекта као деконцентрисаног органа државе. У том тренутку децентрализација у Француској још увек није далеко одмакла али је видљив принцип дихотомије и интеракције деконцентрисаних и децентрализованих органа, чији однос данас игра важну улогу у правној свакодневици Француске.

⁸ P.Bernard, „Decentralization and Deconcentration (The French Experience)”, OECD Paper, <http://www.oecd.org/turkey/35675310.pdf>, 3.

⁹ B.Bizet, „Deconcentration versus Decentralisation of Administration in France: A Centre-Periphery Dilemma”, *Canadian Journal of Regional Science*, Autumn 2002, 476.

¹⁰ P.Bernard, 3.

Најзначајнији законски акт пре великих реформи, а на основу овог Устава, био је декрет од 29. јула 1964. године који је кодификовао оно што би се данас назвало класичним француским системом префектура, системом који је данас у значајној мери измењен. Нека начела важе и данас, али не и систем административне тутеле који је можда био и кључно обележје.¹¹

Из исте године (14. март) је декрет којим се уређује положај потпрефеката, који су као и данас превасходно надлежни за арондисмане.¹² Арондисман није јединица локалне самоуправе већ само јединица административне поделе испод нивоа департмана. Поред ових декрета којима се регулишу положај и овлашћења префеката у оквиру државне управе, од значаја су и акти којима се регулише положај префеката и потпрефеката (који се заједно називају префекторално тело) као државних функционера. Тај положај регулисан је општим законом о функционерима из 1946. године, ордонансом у истој области од 4. фебруара 1959. године, серијом декрета из те исте године, а коначно законима од 13. јула 1983. године и 11. јануара 1984. године, који су усвојени у склопу велике реформе започете 1982. године.¹³

Пре те реформе од значаја су и мере деконцентрације путем два декрета од 13. новембра 1970. године, када је на префекте региона (тада јединица још увек без већег практичног значаја) и департмана пренета надлежност да доносе одлуке о улагањима које врши или субвенционише држава када су она од регионалног, департманског или општинског (а не националног) значаја, уз забрану да се убудуће одлуке о таквим улагањима доносе од стране министра. Иако нису од превеликог суштинског значаја за деконцентрацију, ови декрети ће бити зачетак давања префектима важне полуге моћи у односима са локалном самоуправом.

Интересантно је да је традиционална терминологија коришћена за префекте и потпрефекте била промењена у периоду између 10. маја 1982. и 29. фебруара 1988. године, када су у употреби били термини комесар Републике и заменик комесара. Ови називи нису били

¹¹ Више о овом периоду и В. Bizet, 478.

¹² Г. Бребан, 56.

¹³ Више о томе UN DPADM, *Republic of France Public Administration – Country Profile*, 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023308.pdf>, 12.

прихваћени и стога су релативно брзо замењени старим.¹⁴ Још једна дуга традиција, која је и даље на снази, је да префекти и потпрефекти имају службене парадне униформе и беле рукавице, према којима су можда и најпрепознатљивији у француској јавности.

Организација спољних служби државе и однос са органима локалне самоуправе суштински су измењени почев од 1982. године низом правних аката у које спадају:

- Закон од 2.марта 1982. године, посвећен правима и слободама општина, департмана и региона, даље промењен Законом од 22.јула 1982. године;
- Два декрета од 13.априла 1982. године који су се односили на стављање на располагање председника регионалних и генералних савета спољних државних служби;
- Два декрета од 10.маја 1982. године који су се односили на овлашћења комесара Републике у регионима и департманима;
- Закон од 7.јануара 1983. године који се односио на прераспodelу надлежности између општина, департмана, региона и државе.¹⁵

Нови импулс дат је законом од 6. фебруара 1992. године који је учврстио суштинске принципе у области деконцентрације: изричито се наглашава да територијално управљање Републиком врше територијални колективитети (локалне самоуправе) и деконцентрисане државе службе; уводи се принцип супсидијарности у складу са правом ЕУ, по коме се послови морају вршити на најнижем могућем нивоу (што централној администрацији оставља само послове од националног значаја); и институционализује преношење овлашћења са централних на деконцентрисане службе у низу области.¹⁶

Суштински најбитније измене за тему деконцентрације су укидање административне тутеле и прелазак извршне власти у територијалном колективитету на председника Генералног савета конкретне локалне самоуправе. До ових реформи, за спровођење донетих одлука локалне самоуправе (које би претходно одобрио)

¹⁴ Г.Бребан, 57.

¹⁵ Г.Бребан, 55-56.

¹⁶ Г.Бребан, 64-65.

био је задужен префект као извршна власт. Са овим реформама, суштински је оснажена улога изабраних представника локалне самоуправе и онемогућен значајан уплив префекта у одлучивање.¹⁷

И после ових реформи организација државе на регионалном и локалном нивоу садржи два градивна елемента - префектуре и деконцентрисане државне службе (називане и специјализоване спољне службе)¹⁸, али су њихов положај, функције и међусобни односи измењени.

Ваља напоменути да је после реформи, почев од 1982. године, одређени број префеката и потпрефеката сматрао да је за њих много боље да ступе у службу департмана као генерални секретари или директори служби. Они су се у том смислу нашли у позицији деташмана, издвојени из својих матичних органа - али упркос томе и даље са правом на напредовање и пензију.¹⁹

Принципи деконцентрације и децентрализације установљени Уставом из 1958. године потврђени су уставним амандманима из 2003. године. Тада је у устав унета одредба да је Француска унитарна, али да је њена организација децентрализована.²⁰ Тако је француски Уставни савет постао чувар развоја децентрализације.²¹ Реформе су још конкретније укључивале даљи пренос овлашћења са државне управе на децентрализоване органе и оснаживање њиховог положаја, финансирања и демократског легитимитета.

Конечно, декретом од 16. фебруара 2010. године²² значајно је ојачан положај и улога регионалних префеката. Најбољи преглед система префектура и деконцентрације у Француској пружа пречишћени текст Декрета о овлашћењима префекта и организацији служби државе из 2004. године, са укљученим амандманима из 2010.

¹⁷ P.Bernard, 5.

¹⁸ Г.Бребан, 58.

¹⁹ Г.Бребан, 57. В. Bizet, 485.

²⁰ Члан 1. Устава Републике Француске од 1958. године, доступно на адреси: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>.

²¹ P.Bernard, 5-6.

²² Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, доступан на адреси: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021838449>.

године.²³ Поред понављања неких од традиционалних принципа о положају и улози префекта, декретима се разрађују и њихова конкретна овлашћења и начела организације деконцентрисаних служби.

3. Овлашћења префеката и однос према органима који обављају деконцентрисане послове

3.1. Опште одредбе

Префект је представник државе на регионалном и локалном нивоу.²⁴ Он је и даље симбол француске традиције централизације и деконцентрације, а такође је и једини службеник чија је управна функција поменута у Уставу.²⁵ У даљем тексту термин префект када се употребљава самостално означава како префекта региона тако и префекта департмана. Када су у питању овлашћења и специфичности које се односе само на префекта региона или департмана то је изричито и наведено.

Префект департмана је на челу 100 департмана (укључујући прекоморске) у Француској, а префект департмана где је седиште региона је истовремено и префект региона (*préfet de région*).²⁶ Потпрефекти (*sous-préfet*) су (поред осталих функција које могу обављати) на челу арондисмана на које су департмани подељени, под префектовом одговорношћу. Префекте и потпрефекте поставља извршна власт, тачније декретом Председник на седници Савета министара, а на предлог премијера и министра унутрашњих послова. Највећи број постављених су дипломци Национале школе администрације (Ecole Nationale D'administration - ENA).²⁷ Поред

²³ Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, доступан на адреси: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=132AD6DFFB8E462A62082E62F0E7E4F1.tpdjo04v_3?cidTexte=JORFTEXT000000249712&dateTexte=20130211 (у даљем тексту Декрет).

²⁴ Више о особеностима префекта као представника државе код Г.Бребан, 58.

²⁵ члан 72, алинеа 3. Видети и The World Bank, *A Changing Administrative Organisation*, 2005, <http://go.worldbank.org/0DMY67R1L0>, 22.

²⁶ Декрет, чл. 7.

²⁷ Г.Бребан, 56; UN DPADM, 13-14. За више о ЕНА видети: ввв.

100 департаманских и 26 регионалних префеката, према подацима из 2010. године било је 340 потпрефеката и 7 префеката одбрамбених зона. Од тог броја било је 13 жена префеката, од којих једна префект региона.²⁸

Префект је делегат централне власти и има међуминистарску димензију јер се сматра изаслаником премијера и сваког од министара понаособ.²⁹ Стриктно формално, префект се сматра високим званичником министарства унутрашњих послова. Према схватању о међуминистарској изасланичкој улози, омогућено је да сви шефови деконцентрисаних служби у региону/департаману одговарају за свој рад префекту³⁰. Области над којима префект нема контролу (иако има облике сарадње са руководиоцима) су одбрана, судство, финансијско-пореска управа и образовање.³¹

Префекти се такође сматрају и представницима свих јавних установа националног карактера које имају своје регионалне и локалне нивое организације.³² Обавеза је префеката да и у том својству координирају и подстичу сарадњу деконцентрисаних државних служби, локалних јавних установа и представништава националних јавних установа и омогућавају њихов кохерентан наступ према територијалним колективитетима (што је назив који се користи за јединице локалне самоуправе).³³ У случајевима када јавна установа нема локалну јединицу, префекти могу склопити посебан уговор са том установом којом се прецизира начин на који ће локалне деконцентрисане државне службе обављати послове за ту јавну установу на конкретној територији.³⁴

Према дугој традицији и законским одредбама префект је заштитник националних интереса и спровођења закона, а има широка полицијска овлашћења као руководилац полиције у департаману. Устав

²⁸ „What exactly does a préfet do?”, *The Connexion*, September 2010, <http://www.connexionfrance.com/prefet-france-what-do-they-do-10662-news-article.html> (у даљем тексту Connexion), 24.

²⁹ Декрет, чл.1; Више о томе UN DPADM, 8-9.

³⁰ Декрет, чл.1;

³¹ Декрет, чл. 32 и 33. За разлоге видети више код The World Bank, 24.

³² Декрет, чл. 59-1.

³³ Декрет, чл. 59-2 и 59-3.

³⁴ Декрет, чл. 60-1.

и закони прописују да је префект одговоран за националне интересе, административну контролу и поштовање закона.³⁵ Као представник државе, обавља функцију контроле легалности и одржавања јавног реда и мира, имплементира националну и политику Заједнице (ЕУ), надзире економски развој, друштвену солидарност и управљање територијом. Улога у поштовању закона не своди се само на пуку контролу законитости већ и на обезбеђивање поштовања духа закона. Тако се наводи да је важна улога префекта да по потреби тумачи спорне или нејасне правне акте централне власти и даје упутства деконцентрисаним органима како би их примењивали на што исправнији начин.³⁶

Већ је поменуто да префекти региона и департмана више немају овлашћења да спроводе *ex ante* административну контролу територијалних колективитета која је подразумевала претходну сагласност на одлуке изабраних органа локалне самоуправе. Префекти сада могу да одлуку проследе Административном суду на оцену легалности, уколико сматрају да је тим актом повређен закон, у оквирима онога што се данас назива управном контролом. Иста је ситуација и са буџетом територијалних колективитета, само што се оцена усвојеног буџета (његове легалности, не и целисходности) оставља посебном рачунском суду за одређену територију.³⁷ У пракси, коришћење овог овлашћења је крајња мера и настоји се да се евентуалне примедбе које би префект имао реше у дијалогу са локалном самоуправом у фази израде предлога и доношења одређене одлуке. Политички проблем у пракси може настати услед тога што је префект дужан да поступи исто у идентичним ситуацијама – уколико један акт због спорне одредбе буде прослеђен суду, то исто мора бити учињено и за сваки други идентични акт. Проблем настаје уколико је на челу територијалног колективитета министар или утицајни опозициони политичар (не постоји забрана кумулација положаја) тако да префект може доћи у позицију да се замери одређеним политичким групацијама.³⁸

Подела између централних и деконцентрисаних служби државе посебно је разрађена Законом о деконцентрацији из 1992.

³⁵ Декрет, чл.1;

³⁶ О.Philip,21.

³⁷ Више о институцији рачунског суда код А.Рабреновић, „Француски рачунски суд – традиционални чувар државне касе”, *Страни правни живот* 3/2012.

³⁸ А.Smith, P.Heewood, 6-7. О.Philip,17.

године а спроводи се и тако што су централе министарстава задужене за развој стратегија и општих докумената о правцима развоја, док се деконцентрисане службе на челу са префектом баве се оперативним задацима спровођења тих стратегија. Декрет из 2004. године доделио је префекту одговорност за обезбеђивање кохерентности локалних стратегија и потврдио пресудну улогу префекта у усмеравању и практичном спровођењу политике и смерница утврђених на националном нивоу. Поред тога, реформе финансирања администрације из 2001. године дају префекту додатна овлашћења на пољу стратешког планирања и управљања јавним службама.

Начелно, због положаја представника свих министара и ближе повезаности са локалним заједницама, префект се све више јавља у улози арбитра у споровима између различитих нивоа локалних власти, медијатора у случајевима друштвених конфликта, пружаоца подршке градоначелницима у разради локалних пројеката, примаоца примедби грађана и партнера пословним субјектима на локалном нивоу. Префект тако постаје људско лице државне управе на одређеној територији.³⁹

3.2. Префект региона

Префект региона је гарант кохерентне акције француске државе у конкретном региону.⁴⁰ Регион је највећа цивилна административна јединица поделе територије у Француској и састоји се од 2-8 департмана. Префект региона има одређена овлашћења над префектима департмана у свим областима деловања осим оних изричито искључених. У искључене области спадају:

- управна контрола употребе овлашћења од стране департмана и општина као територијалних колективитета, као и њихових јавних установа и јавних установа међудепартманског карактера;
- јавни ред и безбедност;
- улазак и боравак странаца и регулисање права на азил.⁴¹

³⁹ Г.Бребан, 58; Р.Бернард, 7.

⁴⁰ Декрет, чл.2;

⁴¹ Декрет, чланови 2, 10, 11.

Формалноправно гледано, префект региона није хијерархијски надређен префектима департмана. Држава има једног представника на локалном нивоу, а то је увек префект у свом департману. Ипак, то не мења чињеницу да су префекту региона дата важна додатна овлашћења.

Као представник државе задужен за правилно спровођење националне политике, префект региона доноси, после саветовања са регионалним комитетом о коме ће бити нешто више речи касније, пројекат стратешке државне акције у региону.⁴² У складу са овим и другим актима, он је овлашћен да доноси опште смернице у спровођењу националне политике у одређеном домену које су префекти департмана дужни да поштују. У случају потребе на ограничено време префект региона може доносити одлуке, уместо префекта департмана - ако је то нужно зарад остварења координације на нивоу региона која је потребна за испуњење одређеног циља.⁴³ Префект региона је овлашћен да надлежним министрима као повратну информацију према националном нивоу, предлаже елементе који би требало да се нађу у националним стратешким програмима у одређеној области.⁴⁴

У последњих петнаест година посебно се развила улога регионалног префекта као представника ЕУ за свој регион, нарочито у домену аплицирања за добијање и спровођења пројеката финансираних од стране Уније.⁴⁵ Префект региона све више преузима на себе и улогу провере усклађености прописа са европским законодавством и јача директну кореспонденцију са бриселском администрацијом. Регионални префект, понекад заједно са председником Генералног савета региона, председава комитетом за надзор европских пројеката. Овакав развој префекта као представника ЕУ не наилази увек на одобравање централне власти која не жели превише одрицања од сопственог суверенитета.⁴⁶

На нивоу регионалних институција, префект региона спроводи управну контролу региона као територијалног колективитета,

⁴² Декрет, чл.5.

⁴³ Декрет, чл. 2.

⁴⁴ Декрет, чл.6.

⁴⁵ A.Smith, P.Heuwood, 14-15.

⁴⁶ O.Philip, 34-35.

регионалних јавних установа и јавних установа међурегионалног карактера које своје седиште имају у региону.⁴⁷ У ширем смислу, префект региона надзире употребу овлашћења од стране свих органа и установа локалне самоуправе и према њима представља „лице државе”. Префект региона овлашћења управног надзора има и према државним установама и јавним телима чија активност превазилази границе тог конкретног региона, осим у изричито искљученим областима образовања, инспекције рада, пореске управе и здравства.⁴⁸

На нивоу свакодневног обављања послова, префекту региона помажу генерални секретар за регионалне послове као и сви руководиоци децентралисаних државних служби са регионалним надлежностима.⁴⁹ Овај елемент заједничког рада у остваривању државног циља је уједно и први елемент односа префекта и децентралисаних служби. Формално гледано, префект региона је надређен свим руководиоцима децентралисаних државних служби на регионалном нивоу. То се односи и на службе са међурегионалним овлашћењима и територијом дејства које имају седиште у конкретном региону.

За функцију која се врши на територији другог региона руководиоца те службе одговара и префекту тог другог региона.⁵⁰

Значајно је овлашћење префекта региона да издаје наредбу о функционалној и територијалној организацији децентралисаних служби које су му подређене, у складу са националним планом надлежног министарства и по саслушаном мишљењу руководиоца децентралисаних служби.⁵¹ Један облик ове организације је и овлашћење да се постави шеф пројекта (често потпрефект) задужен да подстиче и координира рад више служби у одређеном циљу. Таквој пројектној групи могу бити одобрена посебна средства, дужина трајања мисије, и одређен начин евалуације резултата.⁵²

Префекту региона мора бити достављена сва кореспонденција између централних органа власти и децентралисаних државних

⁴⁷ Декрет, чл.4.

⁴⁸ Декрет, чл.33.

⁴⁹ Декрет, чл. 8.

⁵⁰ Декрет, чл.17 и 18.

⁵¹ Декрет, чл. 26.

⁵² Декрет. чл. 27 и 29.

служби с једне стране и територијалних колективитета и њихових јавних служби, као и хијерархијски нижих државних органа, с друге.⁵³ Јасно је да са практичног становишта префект региона нема интерес за највећи део комуникације, али му се ипак пружа прилика да буде и званично обавештен о стварима за које процени да могу бити од значаја. Симболички гледано, оваква одредба означава префекта дуги низ деценија као незаобилазног чиниоца на територији која му је поверена.

Префект мора бити претходно консултован код постављања од стране централне власти било ког шефа деконцентрисане службе под његовом надлежношћу, као и потпрефеката и руководиоца јавних установа.⁵⁴ Префект региона је обавезан да сваке године обави евалуацију рада руководиоца деконцентрисаних служби и предложи њихове оцене министарству. По коначној оцени, префект има право да о њој буде обавештен.⁵⁵

У случају међурегионалних служби, евалуацију и предлог даје префект региона где је седиште службе али у консултацији са префектима других региона где та служба има надлежности.⁵⁶

Префект региона задужен је за управљање непокретностима и другим ресурсима којима се служе деконцентрисане државне службе којима је надређен.⁵⁷ Префект региона или његов делегат је задужен, када закон тако предвиђа, да буде представник државе при свим правним лицима која добијају финансијску потпору државе а чија се делатност простире на територији више департмана али не прелази границе региона.⁵⁸ Ово представља још једну форму бриге о имовини државе.

Од посебног значаја је и чињеница да је префект региона у положају „секундарног законодавца” према деконцентрисаним државним службама.⁵⁹ Ово у француском праву означава да је

⁵³ Декрет, чл.55 и 56. Видети и Г.Бребан, 61.

⁵⁴ Декрет, чл. 30.

⁵⁵ Декрет, чл. 31.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Декрет, чл.19 и 37.

⁵⁸ Декрет, чл. 61.

⁵⁹ Декрет, чл.20.

овлашћен да доноси одлуке, уредбе и правилнике којима се, где је законом могуће, ближе регулише и појашњава извршавање закона од стране тих служби. Како је могуће да у законом предвиђеним случајевима ово овлашћење може бити даље делегирано руководиоцима деконцентрисаних служби, постоји реална могућност да се на територији региона и департмана нађе већи број оваквих секундарних законодаваца.⁶⁰ Један од таквих примера је и поменути шеф пројекта коме може бити делегирано право да буде секундарни законодавац. Због тога је и предвиђена могућност да префект региона оснује посебну службу подршке свим секундарним законодавцима, што је својеврсни регионални „секретаријат за законодавство”.⁶¹

Префект региона има право да буде континуирано обавештаван од стране централних власти о развоју програма и пројеката јавних инвестиција националног карактера које имају утицаја на регион.⁶² По добијеном мишљењу регионалног комитета управе, префект је овлашћен да сва запажања и предлоге у овом погледу проследи министрима у чијој су конкретној надлежности ове инвестиције.⁶³

3.3. Префект департмана

У положају и овлашћењима префекта департмана приметна је симетрија са положајем и овлашћењима префекта региона. Тако је префект департмана, најшире посматрано, задужен за спровођење националне и ЕУ политике на нивоу департмана.⁶⁴ Задужен је и за управну контролу департмана и општина као територијалних колективитета, њихових јавних служби, као и међудепартманских служби са седиштем у департману за који је задужен.⁶⁵ Префект департмана обавља и надзор над законитошћу обављања послова од стране департманских и општинских деконцентрисаних државних служби као и других јавних установа чија активност не прелази

⁶⁰ Декрет, чл.38.

⁶¹ Декрет, чл. 20-1.

⁶² Декрет, чл.47.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Декрет, чл.9.

⁶⁵ Декрет. чл. 10.

границе департмана (искључујући опет образовање, инспекције рада, порезе и здравље).⁶⁶

Префект департмана сноси одговорност за чување јавног реда, мира и безбедности и у складу са другим релевантним законима припрема и извршава мере усмерене ка њиховом очувању.⁶⁷ Овлашћен је и да од војних власти добија сва потребна обавештења о безбедности департмана.⁶⁸

Повезано са овим овлашћењима у домену унутрашњих послова, префект департмана је надлежан за послове уласка, боравка и давања азила странцима на територији департмана.⁶⁹ Посебном одлуком министра унутрашњих послова и министра задуженог за послове азила, једном префекту може бити делегирана надлежност за обављање ових послова на територији више департмана.⁷⁰

У обављању послова префекту департмана помажу генерални секретар, шеф кабинета, потпрефекти арондисмана, руководиоци деконцентрисаних служби на нивоу департмана, командант жандармерије у департману, руководилац служби ватрогасаца и хитне помоћи као и шефови посебно именованих мисија на територији департмана.⁷¹ Посебна координација и сарадња предвиђена је са директором регионалне агенције за здравље.⁷²

У домену односа са деконцентрисаним службама префект департмана је надређен свим руководиоцима деконцентрисаних државних служби на нивоу департмана, као и команданту жандармерије и руководиоцу ватрогасне и службе хитне помоћи,⁷³ а такође има истоветна права као и префект региона у домену функционалне и територијалне организације деконцентрисаних служби и постављања шефова пројекта. Постоји и истоветна обавеза претходног консултовања код постављања руководиоца и

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ Декрет, чл.11.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Декрет, чл. 11-1.

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ Декрет, чл.13.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Декрет, чл.17.

потпрефеката.⁷⁴ Сличне су и одредбе у домену служби које имају међудепартмански карактер као и у погледу одговорности о старању над имовином државе. Разлика у погледу представљања државе при правним лицима је у томе што се обавеза префекта департмана односи на правна лица чија делатност не прелази границу департмана.⁷⁵ Префект департмана има положај секундарног законодавца у односу на службе којима је надређен и своја овлашћења у том погледу може делегирати само у складу са стриктним законским условима.⁷⁶

У погледу достављања кореспонденције, префект департмана има иста овлашћења као и префект региона, уз додатну обавезу служби на нивоу региона да сву кореспонденцију коју обављају са својим органима на територији департмана такође доставе и префекту департмана.⁷⁷

У домену оцењивања руководиоца служби, правила су иста као и на нивоу региона уз додатак да префект департмана даје и евалуацију и предлог оцене о раду команданта жандармерије у департману.⁷⁸ У случају јавних инвестиција о којима је обавештаван префект региона, уколико су информације од значаја и за департман о њима мора бити обавештен и префект департмана.⁷⁹

Донекле посебан режим важи за департман Париз. Иако има префекта, који је истовремено и префект региона Ил-д-Франс, посебан префект (париски префект полиције, иначе један од најважнијих положаја у државној управи) се бави полицијским пословима у Паризу и околини као и другим повезаним дужностима. Обавља и функције локалне полиције које у другим градовима припадају градоначелнику. Оваква ситуација у Паризу је наслеђе Париске комуне из 1871. године. Изузетак је и то да власт француске државе над морем врши у сваком поморском региону посебно именовани поморски префект.

⁷⁴ Декрет, чл.30.

⁷⁵ Декрет, чл.63.

⁷⁶ Декрет, чл.43.

⁷⁷ Декрет, чл.56.

⁷⁸ Декрет, чл. 31.

⁷⁹ Декрет, чл.47.

Префектура је назив који означава администрацију која припада Министарству унутрашњих послова, а често и саму зграду, објекат у коме се налази.⁸⁰ Префектура је место издавања личних карти, возачких дозвола, пасоша, дозвола боравка и радних дозвола за странце, регистрације возила, регистра удружења (оснивање, промена, укидање) и централа полиције и ватрогасаца. У зависности од величине департмана, укупна администрација под префектовом контролом може имати од три стотине до хиљаду људи.⁸¹

3.4. Потпрефект

Потпрефект најчешће има положај делегата префекта у арондисману са задатком да помаже префекту у обављању његове функције, надзире поштовање закона, јавног реда и мира као и да подстиче и координише акцију државних служби у арондисману.⁸² Поред учествовања у управној контроли територијалних колективитета, потпрефект учествује и у саветовању органа тих колективитета како би се обезбедило законито извршавање њихове функције.

Потпрефекту може бити додељена и трајна или привремена мисија изван територије арондисмана или департмана (уз сагласност свих релеватних префеката), а префект региона му може доделити задатак чије је обављање предвиђено на територији читавог региона.⁸³

Потпрефекти могу имати различите функције и звања: потпрефекти арондисмана (спровођење мисије префекта на нивоу арондисмана), генерални секретари префектуре (управља персоналом и имовином префектуре, први заменик префекта), генерални секретари за регионалне послове, директори кабинета префекта (помажу у полицијским и жандармеријским пословима и јавној безбедности), шефови мисија за градску политику итд. Као и за префекта, потпрефект означава и функцију и ранг.

⁸⁰ Г.Бребан, 58.

⁸¹ Connexion, 5.

⁸² Декрет, чл.14.

⁸³ *Ibid.*

Арондисман се сматра најпогоднијим нивоом деконцентрације за подстицање локалног развоја и близак однос за локалним изабраним званичницима. Присуство потпрефекта и општинских званичника на нивоу арондисмана омогућава изградњу личног односа што доприноси успешном остваривању мисије саветовања а по потреби медијације у односима са вишим нивоима централне власти.

3.5. Комитет регионалне управе

Комитет регионалне управе је колективно тело које помаже префекту региона у раду и има консултативну улогу о свим битнијим питањима у погледу обављања функција државе у региону а посебно у погледу расподеле буџетских средстава, предлога стратешких планова и пројеката и заједничке употребе државних средстава и непокретности.⁸⁴ Посебно овлашћење је контрола завршних извештаја префектура и јавних установа као и пројеката за које су одобрена средства а који могу укључивати и органе и установе територијалних колективитета.⁸⁵

Комитетом председава префект региона, а његов састав чине: сви префекти департмана, ректор академије (начелник образовног округа), регионални директор јавних финансија, генерални секретар префектуре седишта региона, регионални генерални секретар, регионални директор пољопривреде и шумарства, регионални директор заштите животне средине, регионални директор за спорт и омладину, регионални директор за привреду, рад и конкуренцију, регионални директор за културу, директор регионалне агенције за здравство, у приморским регионима и међурегионални директор за поморска питања.⁸⁶

По потреби и по одлуци префекта региона, комитету се могу придружити и руководиоци јавних установа или појединих служби са територије региона а префект може упутити позив и представницима

⁸⁴ Декрет, чл. 36.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Декрет, чл.35.

правосуђа са територије региона да узму учешћа у раду комитета. Свака особа која може допринети раду комитета може бити позвана ради саслушања и давања извештаја комитету.⁸⁷

3.6. Скуп руководиоца служби у департману

Аналогно комитету регионалне управе, на нивоу департмана образује се скуп руководиоца служби у департману. Овај скуп има саветодавну улогу у погледу услова и начина спровођења државне политике у департмену, организацији и функционисању деконцентрисаних служби државе, остваривању заједничких пројеката и заједничке употребе средстава.⁸⁸ Департмански директор финансија задужен је да скупу периодично доставља извештаје о употреби државних средстава у департману.⁸⁹

Скуп чине: посебно делегирани префекти у департману, уколико постоје, потпрефекти, руководиоци деконцентрисаних служби у департману, департмански директор јавних финансија, представник високог образовања са територије департмана; командант жандармерије, директор ватрогасне и службе прве помоћи, директори префектура и локални директор регионалне агенције за здравство.⁹⁰

Слично регионалном комитету постоји могућност придруживања и других чланова, а посебно представника регионалних агенција, као и учешћа представника правосудних органа. Скуп руководиоца може бити сазиван у пуном саставу или ужем, који према потребама дневног реда одређује префект департмана.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Декрет, чл.41.

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ Декрет, чл.40.

3.7. Деконцентрисане државне службе

Деконцентрисане државне службе запошљавају преко 90% службеника у државној управи са основним циљем приближавања управе грађанима и растерећивања централне администрације.⁹¹ Њихова важност је расла са успоном начела деконцентрације.

Деконцентрисане државне службе у Француској носе различите називе, али је најчешћи назив дирекција. О врстама послова које се обављају биће више касније, а на овом месту ће бити дат преглед нивоа на којима се организују ове службе као и њихових типова.⁹²

Деконцентрисане државне службе постоје на нивоу⁹³:

- зона (великих територијалних подела војно-безбедносног карактера),
- међурегионалном/међудепартаманском,
- региона,
- департамана и
- посредно, општина (у смислу у коме је градоначелник и државни службеник).

Ове службе могу бити:

- дирекције,
- центри,
- службе,
- префектуре,
- ректорати (не у смислу универзитета),
- агенције,
- региони (не у уобичајеном смислу) и
- групације.

⁹¹ The World Bank, 29.

⁹² Видети више код Г.Бребан, 58-59.

⁹³ Подаци о овим јединицама преузети су са званичних сајтова Републике Француске <http://www.legifrance.gouv.fr/Aide/A-propos-de-l-ordre-juridique-francais> и <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/quelles-sont-specificites-administration-francaise.html> као и бројних докумената на које упућују.

Не постоји униформност о томе које деконцентрисане службе постоје на ком нивоу. На пример, Министарство запошљавања има дирекције на регионалном и департманском нивоу, а Министарство спољне трговине само на регионалном.

У погледу префектове надређености службама, циљ је да се обезбеди највећа кохерентност активности државних служби и поклањање дужне пажње очекивањима грађана. Префект има улогу и у реформи институција кроз одговорност за боље груписање државних служби како на регионалном тако и на департманском нивоу. У случају кризних ситуација, префект је у позицији да мобилише све јавне службе.⁹⁴

4. Именовање префекта и одговорност

Префекте формално поставља Председник декретом у Савету министара.⁹⁵ Положај префеката и потпрефеката је прерастао у строго професионални и њих карактерише да су увек на располагању Савету министара за пребацивање на други положај, често у кратком року. Аутори који пишу о француској управи скоро анегдотално говоре о ситуацијама у којима су префекти на радију сазнавали да су пребачени у други крај државе, још пре добијања званичног обавештења или најаве.⁹⁶

Префекти за свој рад одговарају председнику и Савету министара који их постављају и требало би да буду оцењени у складу са постигнутим резултатима у остваривању стратешких планова. На смењивање или напредовање префеката доста утиче и перцепција јавности. Избијање насилних демонстрација у департману (на пример у Греноблу 2010. године) често за собом вуче смену префекта услед осуда јавности.⁹⁷ Префекти ретко остају на истом положају дуже од 3 до 4 године.⁹⁸

⁹⁴ P. Bernard, 7.

⁹⁵ Више о томе The World Bank, 23.

⁹⁶ Г.Бребан, 56-57.

⁹⁷ Connexion, 1, 22.

⁹⁸ *Ibid.*

Пут до положаја префекта неизоставно иде преко унапређења из положаја потпрефекта, а избор у положај потпрефекта најчешће је везан за завидан успех на већ поменутој Националној школи администрације. Приметно је међутим да после искуства Француске са насилним нередима, повећан број потпрефеката и префеката долази из редова полиције.⁹⁹

5. Врсте послова деконцентрисаних служби

О врстама послова које су у надлежности префектура и потпрефектура било је већ речи, а области послова деконцентрисаних државних служби су, према нивоима организовања, следећи¹⁰⁰:

- зоне – управљање посебним одредима полиције за јавни ред (CRS), пограничне полиције и пословима министарства одбране везаним за одбрану и безбедност
- међурегионални/међудепартмански ниво – студије и технички послови у области рударства, екологије и саобраћаја; правна помоћ грађанима у управним пословима; цивилно ваздухопловство; међудепартмански надзор и одржавање путне мреже; међурегионална царински послови; међурегионална поморски послови; међурегионална дирекција за извршавање кривичних санкција; међурегионална дирекција и међудепартманске службе за правну заштиту омладине.
- регионални ниво – послови префектуре региона; пољопривреда и шумарство; привреда, конкуренција, заштита потрошача, рад и запошљавање; заштита животне околине; регионалне јавне финансије; образовни систем у региону (ректорат академије); спорт и омладина; истраживање, наука и развој; здравствени систем у региону; жандармеријска управа у региону.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ И ови подаци преузети су са званичних сајтова <http://www.legifrance.gouv.fr/Aide/A-propos-de-l-ordre-juridique-francais> и <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/quelles-sont-specificites-administration-francaise.html> и докумената на које упућују.

- департмански ниво – послови префектуре департамана; департманске јавне финансије; војна делегација департамана; жандармеријска управа у департману; дирекција образовног система у департману; јавна безбедност; саобраћај и навигација; социјална служба.
- општински ниво – послови поверени градоначелнику и његовој служби када се сматрају децентралисаним државним органом - матичне књиге, судску полицију, општински полицијске послове, организација избора.

У погледу расподеле овлашћења децентралисаних и децентрализованих јединица и даље остаје одређена несређеност услед неких преклапања надлежности.¹⁰¹ У поређењу са другим европским државама, локалне децентрализоване јединице не обављају велики број поверених послова од стране државе, већ је акценат на развоју њихове изворне надлежности уз одговарајућу државну контролу путем префекта и управног судства.¹⁰² Неке надлежности могу бити јасније разграничене и усаглашене путем уговора између префекта и децентрализованих јединица о заједничком деловању. Поред тога, префект може узети и улогу медијатора између локалног нивоа и централне власти, као и дати допринос балансирању стратегија на оба нивоа.¹⁰³

6. Финансирање децентралисаних јединица

Кључна одлика финансирања децентралисаних органа је постојање једног јединственог буџета, односно одвојене количине средстава, за сваку префектуру (департамана и региона), којима располаже префект. Регионални префекти координирају елаборацију регионалних стратешких планова за које ће та буџетска средства бити утрошена. Под префектовом контролом, ова средства се даље расподељују службама под његовом надлежношћу, а које

¹⁰¹ H. Wollmann, „Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations”, *Local Government Studies*, Vol.30, 4/2004, 657.

¹⁰² B. Bizet, 479.

¹⁰³ *Ibid.*

имплементирају циљеве разрађене у стратешким плановима.¹⁰⁴ Префекти региона и департмана доносе и посебне планове заједничке употребе државних средстава од стране више државних служби.¹⁰⁵

Пре коначне расподеле префект је у обавези да саслуша и мишљење руководиоца деконцентрисаних служби као и регионалног комитета.¹⁰⁶ Слична су решења и у погледу префекта департмана и департманских деконцентрисаних служби. Овакав систем омогућава флексибилније управљање средствима услед могућности да се по потреби изврши реалокација средстава по префектовој одлуци. Под релативно стриктним законским условима, овлашћење за расподелу буџетских средстава може бити делегирано од стране префекта.¹⁰⁷

У складу са овим овлашћењима је и право префекта да од свих служби које користе расподељена средства добије правремене и детаљне извештаје о њиховом утрошку. Руководиоци деконцентрисаних служби су у обавези и да нацрте буџета својих служби дају на мишљење префекту пре коначног усвајања.¹⁰⁸

7. Однос облика деконцентрације према децентрализованим територијалним јединицама

Поред већ поменутих овлашћења префеката у односу према територијалним колективитетима, пре свега односа *ex post* управне контроле, могуће је говорити и о још неким аспектима односа деконцентрисане државне власти и локалне самоуправе. Ваља напоменути и да регулисање односа државе и локалних самоуправа није завршен процес, већ је то један константан напор ка проналажењу најбољих решења.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Декрет, чл.21.

¹⁰⁵ Декрет, чл.23-1.

¹⁰⁶ Декрет, чл. 21.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Декрет, чл. 23.

¹⁰⁹ W.Utomo, 18-19.

Префекти региона и департмана представљају државу у односу према територијалним колективитетима. Тако је префект региона једини овлашћен да истиче државне ставове пред Регионалним саветом као органом региона као територијалног колективитета а префект департмана пред Генералним саветом као органом департмана као територијалног колективитета, уз могућност делегирања особе која ће то чинити уместо њих.¹¹⁰

Префект региона је једини овлашћен да у име државе преговара и закључује уговоре са регионом као територијалним колективитетим и регионалним јавним установама.¹¹¹ За департмане, општине и јавне установе на том нивоу, то овлашћење припада префекту департмана.¹¹² Понекад, у случају када се уговор склапа са мањом јединицом одређеног регионалног тела, префект региона може делегирати право преговарања и потписивања префекту оног департмана који у погледу тог уговора има најближи интерес. Изричито је наглашено да се овлашћења односе и на склапање уговора у име јавних установа националног карактера а чији су префекти представници на регионалном/департманском нивоу.¹¹³

Уговори се склапају у различитим областима као што су безбедност (са општинама), изградња стамбеног простора и запошљавање (са департманима) и истраживање природних ресурса (са регионима).¹¹⁴ У том циљу се развијају и локални развојни планови где више територијалних јединица у природним географским целинама уједињују ресурсе за своје будуће пројекте. У овом погледу, регионални простор је постао раскршће стратегија поготово националне политике, локалних иницијатива и европских директива.¹¹⁵

Однос са општинама је посебно интересантан. Општине имају хибридную институционалну природу, у исто време су и децентрализоване и деконцентрисане јединице, иако им је прва

¹¹⁰ Декрет, чл.58.

¹¹¹ Декрет, чл.59.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ H.Wollmann, 657-658.

¹¹⁵ P.Bernard, 8.

улога несумњиво значајнија.¹¹⁶ Градоначелник је поред тога што је изабрани представник грађана истовремено и представник државе. У области делегираних послова (обухватају службу матичних књига, судску полицију, општинске полицијске послове, организовање избора и др.) градоначелник је под хијерархијском влашћу префекта. Од посебног је значаја општинска полиција која има ограничену улогу, пре свега у ситнијим нарушавањима реда и закона и примени комуналних прописа, али је у начелу у надлежности градоначелника. То градоначелнику омогућава да декретима и појединачним прописима остварује очување јавног реда у општини. По потреби и ова овлашћења градоначелника може преузети префект.

Теоретичари француског управног права и политичког система истичу да би односи између државе и децентрализованих јединица требало да буду базирани на неопходној сарадњи између одговорних званичника посвећених пружању најбоље службе француској нацији, а на бази три осовине¹¹⁷:

- сталном дијалогу који омогућава размену информација и реципрочно учешће на радним састанцима;
- контроли легалности као есенцијалном услову поштовања локалних одговорности и слобода, што обухвата и надзор борбе против корупције и неформалну улогу пружања правних савета у циљу подршке локално изабраним функционерима;
- заједничке активности које омогућавају удруживање дела државних служби и локалних иницијатива и ресурса а све у оквиру националне политике. Ове активности спроводе се на неколико нивоа, од координације пројеката до консултовања о заједничкој акцији, уговорима и удруживању ресурса како би се остварили приоритети.

8. Закључак

Трансформација улоге префекта најупечатљивији је аспект реформе државне управе у Француској. Некада неприкосновена фигура државне власти, префект постаје све више ново лице

¹¹⁶ A.Smith, P.Heywood, 14-15; Г.Бребан, 55.

¹¹⁷ P.Bernard, 7-8.

државе за XXI век. Са једним оком према Бриселу, постаје окренут грађанима и привреди, својеврстан трибун свог региона и департмана према централној власти у Паризу. Опет, овлашћења остају довољна да може употребити сву силу државног апарата у случају ванредних ситуација. Деконцентрација државних служби у великој мери прати овакав развој – циљ је бити што ближе грађанима а потом бити и оруђе префекта за што ефикасније остваривање задатих, пре свега развојних циљева.

Два су могућа извора инспирације за Србију. Један је увиђање да политички што је више могуће неутралан и професионално оријентисан представник државе са јасно дефинисаним овлашћењима може учинити много на повезивању центра и периферије, као и на промени репутације државног апарата као крутог и неприступачног. Да ли би реформе у овом смислу биле прави пут за Србију, ствар је пре свега политичке процене и неопходних претходних анализа у смислу постојећих капацитета управе и запослених у њој. Друго важно сазнање је да чак и вишевековна традиција није разлог за спутавање реформи и иновација у циљу ефикасније управе и помоћи грађанима и привреди. Ова област је можда једна од ретких где непостојање било какве истински дуговечне традиције у Србији може бити и предност. Пут за иновативна и боља решења је у том смислу отворен и њиме би требало кренути без одлагања.

Velimir Živković

LL.M (Belgrade), MJur (Oxford)

Associate Researcher

Institute of Comparative Law Beograd

PREFECTS AND THE DECONCENTRATION OF ADMINISTRATION IN FRANCE

Summary

The theme of administrative deconcentration and bringing the state closer to the citizens is often in vogue during reforms in both developed and transition countries. France is no exception in that regard, and is especially interesting for comparative law analysis due to existing tensions between traditionally strong centralism on one hand and the desire to create effective deconcentration and decentralization. The topic of this article is the French system of prefects as the backbone of deconcentration and their subordinate deconcentrated state services. It is presented through the prism of historical development, current legal regime but also everyday practice. Taking into account the possibility of Serbian law reform in the area of deconcentration, it is surely of importance to have in mind the French model as a source of inspiration.

Key words: deconcentration, administration, French law, France