



Научная статья

УДК 353.2

<https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-4-300-308>

EDN OEXRXO

Основы административно-территориального устройства государственного управления в Республике Конго

Матюрин Лойк Морган Итуа

Российский университет дружбы народов им. Патриса Лумумбы, Москва, Россия,
loickmorgan99@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0000-6268-5971>

Аннотация. Статья посвящена анализу основ административно-территориального устройства государственного управления в Республике Конго. Ключевым элементом исследования является рассмотрение административных единиц, включающих департаменты и коммуны. Анализ показал, что действующая структура управления, несмотря на наличие децентрализованных элементов, сталкивается с рядом проблем. В результате, качество предоставляемых услуг и доступ к ним варьируются в зависимости от региона, что подчеркивает существующую социальную неравномерность. Кроме того, в статье рассматриваются полномочия и ответственность должностных лиц на местах, их роль в обеспечении устойчивого управления и взаимодействии с населением. Хорошо функционирующие органы власти способны улучшать качество управления и повышать уровень участия граждан в процессах принятия решений. Исследование также акцентирует внимание на процессах децентрализации, что является значительным трендом в административном управлении страны в последние годы. Однако неустойчивое финансирование, недостаток кадров и противоречия между центральными и местными интересами ставят под угрозу успешную реализацию данных процессов. В заключение статья предлагает рекомендации по улучшению административно-территориального устройства, включая расширение полномочий местных органов власти, улучшение координации и поддержку актов децентрализации. Эти меры могут способствовать повышению эффективности государственного управления и улучшению условий жизни населения в Республике Конго.

Ключевые слова: административно-территориальная единица, полномочие, закон, администрация, государство, управление, руководство

Для цитирования: Итуа М. Л. М. Основы административно-территориального устройства государственного управления в Республике Конго // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2024. № 4. С. 300–308. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-4-300-308>. EDN OEXRXO

Young scientists

Original article

Foundations of the administrative and territorial structure of public administration in the Republic of the Congo

Mathurin Loic Morgan Itoua

Patrice Lumumba Peoples' Friendship University of Russia, Moscow, Russia,
loickmorgan99@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0000-6268-5971>

Abstract. The article is devoted to analyzing the basis of the administrative-territorial structure of public administration in the Republic of Congo, examining its structure, functions, and governance. A key element of the study is the examination of the administrative units, which include departments and communes. The analysis showed that the current governance structure, despite the presence of decentralized elements, faces several challenges. As a result, the quality of and access to services varies from

region to region, emphasizing the existing social unevenness. In addition, the article examines the powers and responsibilities of local officials, their role in ensuring sustainable governance and interaction with the population. Well-functioning authorities can improve the quality of governance and increase the level of citizen participation in decision-making processes. The study also focuses on decentralization processes, which is a significant trend in the country's administration in recent years. However, unsustainable funding, staff shortages and contradictions between central and local interests jeopardize the successful implementation of these processes. The article concludes with recommendations for improving the administrative-territorial structure, including empowering local governments, improving coordination, and supporting acts of decentralization. These measures can contribute to improving the efficiency of public administration and the living conditions of the population in the Republic of Congo.

Keywords: administrative-territorial unit, authority, law, administration, state, management, leadership

For citation: Itoua M. L. M. Foundations of the administrative and territorial structure of public administration in the Republic of the Congo. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2024;(4):300-308. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-4-300-308>. EDN OEXRXO

Введение

Административно-территориальное устройство играет ключевую роль в функционировании государственного управления, обеспечивая эффективное распределение ресурсов и услуг на местах. Республика Конго, обладая особенностями социальной, экономической и политической структуры, представляет интерес для изучения механизмов административного управления. С момента обретения независимости в 1960 году страна столкнулась с многочисленными вызовами, касающимися территориального деления и организации местной власти.

Необходимость анализа основ административно-территориального устройства Республики Конго проявляется в контексте её многообразной этнической и культурной среды, а также в свете текущих процессов децентрализации, которые стремятся повысить уровень участия населения в управлении. Изучение административно-территориального устройства страны поможет выявить проблемы и недостатки существующей системы, а также предложить пути к её совершенствованию. В данной статье будут рассмотрены основные аспекты административно-территориального устройства Республики Конго, а также должностные лица административно-территориальных единиц и их функции.

Методы

Для изучения основ административно-территориального устройства государственного управления в Республике Конго использовались следующие методы:

Анализ документов: Исследование нормативных актов, законов, указов и других официальных документов, регламентирующих административно-территориальное устройство и местное самоуправление в Республике Конго. Этот метод позволяет глубже понять существующую правовую базу и выявить ее недостатки.

Качественные интервью: Проведение полуструктурированных интервью с экспертами в области государственного управления, представителями местных властей и представителями гражданского общества. Это помогает получить представление об особенностях применения законодательства на практике и выявить проблемы, с которыми сталкиваются местные органы власти.

Сравнительный анализ: Сравнение административно-территориального устройства Республики Конго с аналогичными системами других стран, как в регионе Центральной Африки, так и в других частях мира. Этот метод позволяет выделить уникальные черты и общие тенденции, а также лучше понять контекст и возможные пути реформ.

Картографический анализ: Использование географических информационных систем (ГИС) для визуализации административного деления и анализа пространственного распределения ресурсов, населения и услуг. Это позволяет оценить доступность и качество предоставляемых услуг на различных территориях.

Статистический анализ: Анализ количественных данных, таких как статистика по демографическим показателям, социально-экономическим условиям и уровню развития различных регионов. Этот метод позволяет выявить закономерности и тенденции, влияющие на административное устройство.

Кейс-стадии: Изучение конкретных примеров успешной практики или проблем в рамках административно-территориального устройства, что поможет выявить лучшие практики и направления для возможных реформ.

Эти методы исследования в комплексе обеспечивают всесторонний анализ административно-территориального устройства государственного управления в Республике Конго, что позволяет более точно оценить его эффективность и выявить возможности для улучшения системы управления.

Административно-территориальные единицы

В Республике Конго установлено 8 типов административно-территориальных единиц: департамент, коммуна, внутригородской район, дистрикт, поселок городского типа, сельское поселение, микрорайон и деревня [1]. Можно отметить, что это разные по значению единицы территориального устройства, одни функционируют в рамках других, или объединяют другие. До настоящего времени сельские поселения так и не были созданы, несмотря на существование деревни [10].

Вопросы устройства административно-территориальных единиц в Конго были определены в Законе №3-2003 от 17 Января 2003 «Об административном территориальном строе» [1], который утверждает основы административно-территориального строя, в Законе от 06.02.2003 г. №11-2003 «Об особым статусе городов Браззавиль и Пуэнт-Нуар» [2], в Законе от 16.03.2017 г. №13-2017 «О преобразовании поселков городского типа в коммуны» [3], в Законе от 16 марта 2017 г. №14-2017 «О преобразовании поселка городского типа Кинтеле коммуны» [4], в Законе №25-2024 от 08.10.2024 «Об образовании департамента Джуэ-Лэфини» [5], в Законе №26-2024 от 08.10.2024 «Об образовании департамента Нкэни-Алима» [6], и в Законе №25-2024 от 08.10.2024 «Об образовании департамента Конго-Убанги» [7].

Вопрос об основных функциях руководителей и взаимодействия между ними зафиксирован в Указе Президента Республики Конго от 06.02.2003 г. №20-2003 «О деятельности административно-территориальных единиц» [8] и Распоряжении Министерства Внутренних Дел, Децентрализации и Местного Развития от 15.10.2018 г. №9565 «О полномочиях и организации генеральных секретариатов департаментов и округов» [9].

Полномочия назначений на должности

В Республике Конго полномочия назначения должностных лиц административно-территориальных единиц определяются законодательством и внутренними регламентами [1; 2; 5]:

- Назначение префекта и генерального секретаря департамента, супрефекта дистрикта, администратора-мэра внутригородского района и поселка городского типа осуществляется путем указа президента;

- Администратор-уполномоченный сельского поселения, генеральный секретарь района, поселка городского типа и внутригородского района назначают путем указа министра Внутренних Дел, Децентрализации и Местного Развития;

- Префект назначает Административного секретаря сельского поселения и старосту микрорайона и деревни;

- Мэр избирается местным советом на условиях, установленных законом, и назначает генерального секретаря коммуны.

Все эти должностные лица являются государственными служащими, обязаны отчитываться о своей деятельности перед вышестоящими органами и представлять отчеты о выполнении своих функций, что обеспечивает уровень контроля со стороны государства. Их назначают на неопределенный срок. При этом система управления и руководства является комплексной (рис. 4).



Рис. 1. Карта¹ департаментов Республики Конго (до конца 3 триместра 2024)



Рис. 2. Карта² департаментов Республики Конго (после 3 триместра 2024)

¹Составлен автором.

²Неофициальная карта: она была нарисована неизвестным в социальных сетях на базе официальной карты департамента и полученной информации от образований новых департаментов.

Таблица 1 – Сравнительная таблица административно-территориальных единиц¹

Table 1 – Comparative table of administrative-territorial units

	Департамент (<i>Département</i>)	Коммуна (<i>Commune</i>)	Дистрикт (<i>Disctric</i>)	Внутригород- ской район (<i>Arrondissement</i>) (Рис.3)	Поселок городского типа (<i>Communauté urbaine</i>)	Микрорайон (<i>Quartier</i>)	Деревня (<i>Village</i>)
Определение	Административная единица, обеспечивающая эстафету действий правительства на части территории страны [1].	Городская агломерация жителей, образующая единое административно-географическое образование с минимальным уровнем экономического, социального и культурного развития [1][8].	Административно-территориальная единица, которая выполняет роль промежуточного звена в деятельности правительства департамента [1].	Административно-территориальная единица, часть коммуны, которая выполняет роль промежуточного звена в деятельности правительства в коммуне [1].	административно-территориальная единица дистрикта, формируемая агломерацией жителей, состоящая из ряда соседних микрорайонов, принадлежащих к одному административному и географическому образованию, с минимальным уровнем экономического, социального и культурного развития [1].	базовая административно-территориальная единица внутригородского района коммуны, поселка городского типа и сельского поселения [1].	
Административный центр	Коммуна	-	коммуна или поселок городского типа	-			
Что входит в его состав?	Дистрикты (мин. 4), Поселок городского типа, микрорайон, сельское поселение, деревня Коммуна, внутригородской район, микрорайон	внутригородской район, микрорайон	Поселок городского типа, микрорайон сельское поселение, деревня	Микрорайон	Микрорайон	-	
Администрация	префектура (<i>Préfecture</i>)	Мэрия (<i>Mairie</i>)	супрефектура (<i>Sous-préfecture</i>)	Мэрия		-	

¹Сельские поселения не входят в состав таблицы, так как они не образованы.

Кто руководит?	Префект (Préfet) – представитель государства в департаменте и работает под руководством Министерства Внутренних Дел, Децентрализации и Местного Развития. Имеет полномочия для решения административных проблем и подписания нормативных актов, связанных со сферой работы министров на уровне департамента [1][8].	Мэр (Maire) – представитель государства в муниципалитете под непосредственным руководством префекта; обеспечивает соблюдение законов и нормативных актов, отвечает за реализацию политики и решений правительства в коммуне; отвечает за реализацию общих мер безопасности и обладает общими полицейскими полномочиями; и т.д. [1][8]	Супрефект (Sous-préfet) – представитель государства в дистрикт под непосредственным руководством префекта; обеспечивает соблюдение законов и нормативных актов, отвечает за реализацию политики и решений правительства в дистрикте; отвечает за реализацию общих мер безопасности и обладает общими полицейскими полномочиями; и т.д. [1][8]	Администратор-мэр (Administrateur-maire) – представитель государства; обеспечивает соблюдение законов и нормативных актов, отвечает за реализацию политики и решений правительства в коммуне; отвечает за реализацию общих мер безопасности и обладает общими полицейскими полномочиями; и т.д. [1][8] Генеральный секретарь подчиняет администратора-мэра, координирует и обеспечивает работу местных служб; выступает в качестве административного и юридического советника администратора-мэра. [1][8]		Староста (<i>Chef de quartier/village</i>) имеет основные задачи распространение и применение актов и распоряжений вышестоящих лиц, проведение переписи населения; обеспечение порядка, мира и здоровья населения; содействие работе по содержанию дорог и урегулирование мелких споров во внесудебном порядке. Эта должность не является бюджетной [1][8].	
	Генеральный секретарь (Secrétaire général) подчиняет его вышестоящего лица, выступает в качестве административного и юридического советника, заменяет его в случае отсутствия или невозможности выполнения обязанностей. Он обладает иерархической властью над главами местных ведомств и служб, а также над государственными и местными служащими [1][8][9].						
Сколько ?	15 департаментов: Куилу, Ньяри, Буэнза, Лэкуму, Пул, Плато, Кювет, Западный Кювет, Санга, Ликуала, Джуэ-Лэфини, Нкэни-Алима и Конго-Убанги, города с особым статусом Браззавиль и Пуэнт-Нуар [2][5][6][7]	16 коммун: Уэссо, Долиси, Нкайи, Моссенджо, Имфондо, Покола, Ево, Овандо, Ойо, Джамбала, Кинтеле, Кинкала, Мадингу, Сибити, Браззавиль и Пуэнт-Нуар [2][3][4]	Более 90: Абала, Олломбо, Ойо, Кинкала, Лоанго, Лиранга...	Более 30: Пото-Пото, Мвумву, Баконго, Талангай, Джири, Мунгали, Уэнзе...	Более 60: Абала, Лоанго, Лиранга, Олломбо...	Более 200	Более 250

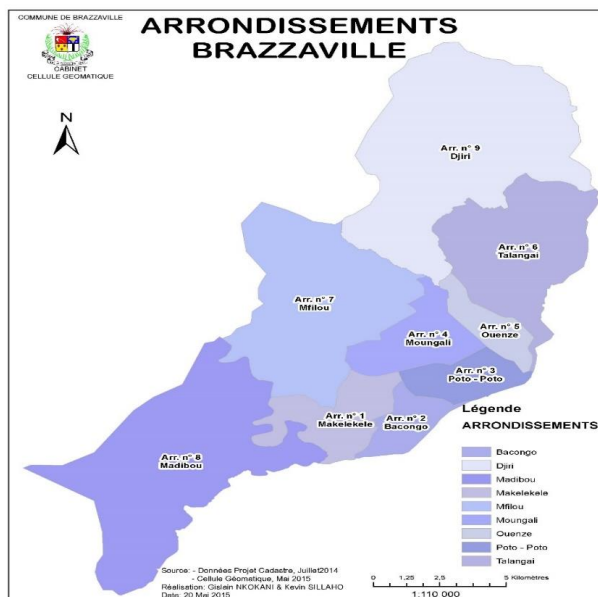


Рис. 3. Карта внутригородского района г. Браззавиль¹

Fig. 3. Map of the inner-city district of Brazzaville

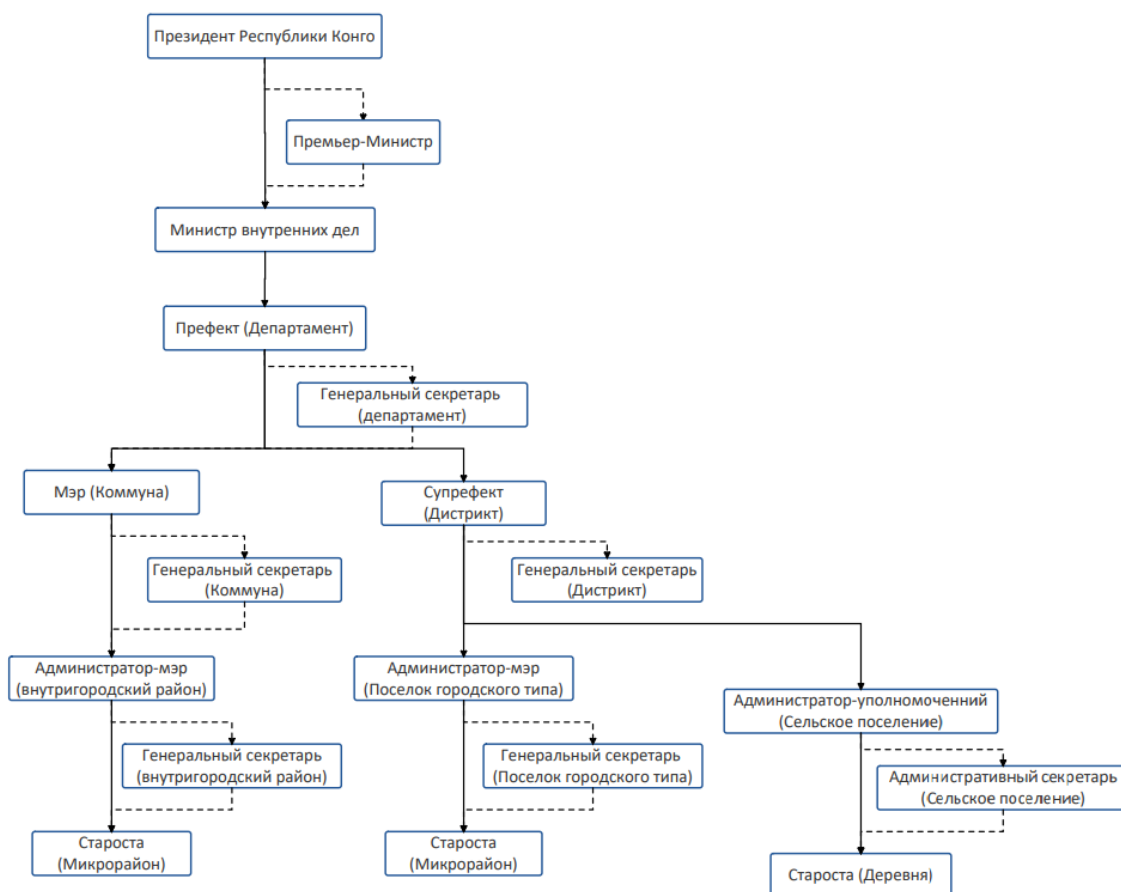


Рис. 4. Схема руководства административно-территориальных единиц²

Fig. 4. The scheme of management of administrative-territorial units

¹ <https://brazzaville.cg/fr/les-arrondissements>

² Составлен автором.

Проблемы и недостатки территориально-административного устройства

Осуществление децентрализации и местного развития сталкивается с трудностями нескольких видов, а именно: отсутствие руководящих органов по децентрализации и местному развитию; незавершенность законодательной базы по децентрализации и местному развитию; отсутствие понимания принципов децентрализации всеми государственными и негосударственными субъектами; трудности с передачей ресурсов; и отсутствие компетентных кадров для реализации государственной политики в департаментах, а также для поддержки местных властей в реализации политики децентрализации и местного развития.

Система гражданского состояния Конго, которая регулируется законом № 073/84 от 17 октября 1984 года «О семейном кодексе» и основывается на законе № 3–2003 от 17 января 2003 года [1] «О Об административном территориальном строе», показала свою ограниченность. Хотя пересмотр законодательной базы был запланирован, он еще не завершен. Кроме того, рекомендованная цифровизация актов гражданского состояния была осуществлена только в двух крупных городах (Браззавиль и Пуэнт-Нуар).

С точки зрения органического потенциала выделяется слабость судебной карты, которая не соответствует административно-территориальному устройству Конго. Так, в судебной карте всего 5 апелляционных судов (Браззавиль, Пуэнт-Нуар, Долиси, Овандо и Уэссо), а не 15, чтобы охватить все департаменты, как того требует закон. Аналогичным образом, существует только 23 мирового суда (вместо 90, чтобы охватить все дистрикты страны).

Заключение

В заключение исследования основ административно-территориального устройства государственного управления в Республике Конго можно выделить несколько ключевых выводов. Анализ структуры административного деления выявил тенденции, указывающие на необходимость реформирования системы управления для повышения её эффективности и устойчивости.

Несмотря на существующие элементы децентрализации, местные органы власти продолжают сталкиваться с ограничениями в своих полномочиях и ресурсах. Это приводит к неравномерному доступу населения к основным услугам и создает преграды для участия граждан в процессах местного управления. Отсутствие достаточной координации между центральными и местными властями также затрудняет адресное решение социальных и экономических проблем.

Важно отметить, что успешное административное управление требует не только структурных реформ, но и значительных усилий по укреплению взаимодействия между государственными органами и гражданами. Участие населения в принятии решений и возможность для локальных сообществ выражать свои интересы играют ключевую роль в повышении качества управления.

Рекомендуется принять меры по расширению полномочий местных органов власти, обеспечению их финансовой независимости и кадровой подготовки. Также необходимо активизировать процессы децентрализации, гарантируя, что они будут основаны на принципах прозрачности и подотчетности.

Таким образом, трансформация административно-территориального устройства в Республике Конго представляет собой важный шаг к более эффективному и справедливому управлению. Реализация предложенных рекомендаций может значительно улучшить состояние управления на местах и способствовать социальному и экономическому развитию страны, повышая качество жизни её населения.

Список источников / References

1. Loi n°3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://ekolo242.cg/politique/lois-et-codes/la-loi-n-3-2003-du-17-janvier-2003-fixant-lorganisation-administrative-territoriale-de-la-republique-du-congo/> (дата обращения: 02.11.2024)
2. Loi n°11-2003 du 6 février 2003 portant statut particulier de la ville de Brazzaville et de la ville de Pointe-Noire [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://economie.gouv.cg/fr/content/loi-n-11-2003-du-6-fevrier-2003-portant-statut-particulier-de-la-ville-de-brazzaville-et-de> (дата обращения: 02.11.2024)

3. Loi n°13-2017 du 16 mars 2017 portant érection de certaines communautés urbaines en communes. Journal Officiel de la République du Congo, n°2017-12, 23 mars 2017, p. 332 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.sgg.cg/JO/2017/congo-jo-2017-12.pdf> (дата обращения : 02.11.2024)
4. Loi n°14-2017 du 16 mars 2017 portant érection de la localité de Kintélé en commune. Journal Officiel de la République du Congo, n°2017-12, 23 mars 2017, p. 334 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.sgg.cg/JO/2017/congo-jo-2017-12.pdf> (дата обращения : 02.11.2024)
5. Loi n° 25-2024 du 8 octobre 2024 portant création du département du Djoué-Léfini. Journal Officiel de la République du Congo, n°2024-42, 17 octobre 2024, p. 1304 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.sgg.cg/JO/2024/congo-jo-2024-42.pdf> (дата обращения : 02.11.2024)
6. Loi n° 26-2024 du 8 octobre 2024 portant création du département de la Nkéni-Alima. Journal Officiel de la République du Congo, n°2024-42, 17 octobre 2024, p. 1305 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.sgg.cg/JO/2024/congo-jo-2024-42.pdf> (дата обращения : 02.11.2024)
7. Loi n° 27-2024 du 8 octobre 2024 portant création du département du Congo-Oubangui. Journal Officiel de la République du Congo, n°2024-42, 17 octobre 2024, p. 1305 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.sgg.cg/JO/2024/congo-jo-2024-42.pdf> (дата обращения : 02.11.2024)
8. Décret présidentielle n° 20-2003 du 6 février 2003 portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.finances.gouv.cg/fr/décret-n°2003-20-du-6-février-2003-portant-fonctionnement-des-circonscriptions-administratives> (дата обращения : 02.11.2024)
9. Arrêté ministérielle n°9565 du 15 octobre 2018 portant attributions et organisation des secrétariats généraux des départements et des districts. Journal Officiel de la République du Congo, n°2018-44, 01 novembre 2018, p. 1349 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.sgg.cg/JO/2018/congo-jo-2018-44.pdf> (дата обращения : 02.11.2024)
10. Plan National de développement 2018-2022 : cadre stratégique de développement. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://economie.gouv.cg/sites/default/files/PND%202018-2022%20-%20Cadre%20stratégique%20de%20développement.pdf> (дата обращения : 02.11.2024)

Информация об авторе

Матюрин Лойк Морган Итуа – магистрант кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы.

Information about the author

Mathurin Loic Morgan Itoua – master's student in the Department of State and Municipal Management in the Faculty of Humanities and Social Sciences at Patrice Lumumba Peoples' Friendship University of Russia.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 28.10.2024; одобрена после рецензирования 29.11.2024; принята к публикации 30.11.2024.
The article was submitted 28.10.2024; approved after reviewing 29.11.2024; accepted for publication 30.11.2024.