

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Азербайджанская Демократическая Республика (1918–1920). Законодательные акты (сборник документов). Баку: Азернешр – 1998. – 560 с.
2. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М.: Изд-во РАГС – 2011. – 464 с.
3. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. М.: Логос – 2001. – 200 с.
4. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. М.: Издательство Юрайт – 2015. – 468 с.
5. Закон Азербайджанской Республики 74-ІГ от 17 мая 1996 г. «Об утверждении Внутреннего Устава Милли Меджлиса Азербайджанской Республики» / Собрание законодательства Азербайджанской Республики – 1997. – № 02 – ст. 107.
6. Закон Азербайджанской Республики № 521-ІГ от 10 июля 1998 г «О комитетах Милли Меджлиса Азербайджанской Республики» / Собрание законодательства Азербайджанской Республики – 1998. – №09 – ст. 565.
7. Закон Азербайджанской Республики № 700-ІГ от 2 июля 1999 г. «О Счетной Палате» / Собрание законодательства Азербайджанской Республики – 1999. – №08 – ст. 80.
8. Закон Азербайджанской Республики №926-ІГ от 21 июля 2000 года «О государственной службе» / Собрание законодательства Азербайджанской Республики – 2001. – №01 – ст. 1.
9. Иванов В.П. Служение обществу и жизнь в рамках закона // Государственная служба – 2004. – № 4(30) – С. 13–19.
10. Конституция Азербайджанской Республики. Баку: Юридическая литература, – 2016. – 96 с.
11. Кулаков В.Ф. Вопросы реализации федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в законодательных (представительных) органах власти: проблемы и перспективы – режим доступа: // <http://council.gov.ru/media/files/41d44f2434262ad0ea0a.pdf> (10.01.2017 г.).
12. Мамедов О.Дж. Правовое развитие государственных служебных отношений в период Азербайджанской Демократической Республики // Возрождение XXI век – 2013. – №180 – С. 326–350.
13. Мамедов О.Дж. Публично-правовые и частно-правовые особенности государственных служебных отношений: теория и практика // Науковий вісник Херсонського Державного Університету. Серія: Юридичні науки, Херсон – 2015. – Вип. 2, т. 1 – С. 82–88.
14. Меликова М.Ф. Теория государства и права. Б.Маариф –1988 – 383 с.
15. Мелехин А.В. Теория государства и права: М.: Маркет ДС – 2007. – 640 с.
16. Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН) – 2002. – 400 с.
17. Пожитков Н.Ф. Актуальные проблемы нормативного правового обеспечения государственной гражданской службы в законодательных (представительных) и исполнительных органах власти / Актуальные вопросы обеспечения парламентской деятельности в законодательных (представительных) органах государственной власти Российской Федерации. – Режим доступа: // <http://council.gov.ru/media/files/41d44f2434262ad0ea0a.pdf> (10.01.2017 г.).
18. Сулейманов Дж. Конституционное право. Учебное пособие. Баку: Мютерджим – 2014. – 504 с.
19. Хутинаев И.Д. Теория и практика институционализации ветвей государственной власти Российской Федерации. М.: Флинта: Наука – 2006. – 326 с.

УДК 342.25(460)

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ФРАНЦУЗЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ
В СУЧАСНИХ УМОВАХ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ**

**THE STATE CONTROL IN SYSTEM
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE FRENCH REPUBLIC
IN MODERN CONDITIONS OF POLITICAL AND LEGAL DEVELOPMENT**

Маринів А.В.,

*аспірант кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті розглянуті питання державного контролю у Французькій Республіці, проаналізовано етапи становлення, розвитку, а також досвід, який можливо буде використано в процесі реформування українського законодавства.

Ключові слова: державний контроль, місцеве самоврядування, префект, Французька Республіка.

В статье рассмотрены актуальные вопросы государственного контроля во Французской Республике, проанализированы этапы формирования, развития, а также исследован опыт, который может быть использован в процессе реформирования украинского законодательства.

Ключевые слова: государственный контроль, местное самоуправление, префект, Французская Республика.

The article deals with topical issues of state control in the French Republic, analyzed the stages of formation, development, and studied the experience that can be using in the process of law reform in Ukraine.

Key words: state control, local self-government, prefect, French Republic.

Постановка проблеми. Важливою складовою конституційної реформи в Україні є реформування системи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в напрямку децентралізації, створення умов для сталого розвитку територіальних громад, формування належних матеріальних, фінансових і організаційних засад для вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, вдосконалення моделі муніципального управління й механізму державного контролю у сфері місцевого самоврядування. Якісне оновлення конституційно-правового регулювання муніципально-правових відносин зумовлює необхідність формування сучасної доктринальної бази, яка б враховувала новітні здобутки реформування інституційно-функціональної організації місцевої влади в провідних країнах ліберальної демократії. Особливий інтерес для вітчизняної юридичної науки в цьому аспекті становить французька модель місцевого самоврядування, яка гармонійно поєднує демократичні традиції функціонування муніципальних інституцій з дієвим державним контролем за діяльністю самоврядних структур.

Стан дослідження. Окремі питання розвитку й функціонування місцевого самоврядування у Франції в різні часи досліджували такі вітчизняні й закордонні вчені, як Р. Агранофф, Т. Астапова, М. Баймуратов, О. Батанов, П. Ворона, Ж. Девелі, В. Євдокімов, Ж. Зіллер, П. Любченко, О. Рудік, С. Серьогіна, А. Ткачук, В. Чиркін, Є. Харлоф та інші. Проте малодослідженою залишається проблема правової регламентації й шляхів оптимізації механізму державного контролю в сфері місцевого самоврядування в сучасних умовах політико-правового розвитку Французької Республіки.

Мета статті полягає в дослідженні специфіки змісту, форм і способів здійснення контролю з боку державних органів у системі місцевого самоврядування Франції в аспекті реформи державного й муніципального управління й децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Французька модель місцевого самоврядування є континентальною. Корінь даної моделі міститься в історично сформованих засадах централізму, що склався впродовж історії Франції, яка сьогодні має досить складну чотирирівневу структуру адміністративно-територіального устрою – управління відбувається на рівні держави, регіонів, департаментів та комун. В цій системі простежуються чіткі лінії повноважень, що йдуть від міністерства центрального уряду через централізовано призначеного префекта департаменту в муніципалітети, які мають локально обраного мера й міську раду. Префект являє собою і виконавчого директора департаменту, і представника центральної бюрократії, що забезпечує таким чином канал централізації, з широкими повноваженнями скасовувати рішення місцевих рад і контролювати місцеві витрати. Таким чином, дана модель сполучає в собі виборні представницькі структури на місцях з їхніми 33-ма виконавчими органами з повноваженнями представниками державної влади. При цьому

муніципальним органам дозволено всі дії, прямо не заборонені законом [1, с. 32].

Сучасна система контролю в сфері місцевого самоврядування, яка склалася у Франції, була спричинена процесом децентралізації, що передбачав функціональний зсув центру прийняття політичних рішень з центрального рівня влади на місцевий. Першим актом децентралізації вважається прийнятий 02 березня 1982 року Закон № 82–213 «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів» (закон Дефера), який скасував апріорний нагляд (*tutelle a priori*) з боку префекта й замінив його на подальший нагляд (*tutelle a posteriori*), що здійснюється за допомогою адміністративного суду й регіональної рахункової палати. Відповідно до цього закону відбулася передача виконавчих повноважень від префекта (представника держави) головам регіональних і генеральних рад (обраним представникам місцевої громади).

У період з 1982 по 1986 роки реформа отримала законодавче забезпечення завдяки ще низці актів. Так, законом від 31 грудня 1982 року визначався особливий статус таких комун, як Париж, Марсель і Ліон, а закони від 07 січня і 22 липня 1983 року усунули адміністративну опіку, залишивши лише фінансовий вплив у суворо визначених питаннях (наприклад, регіон не має права здійснювати опіку над департаментом або комуною, хоч фінансує сферу освіти й культури; департамент не може здійснювати опіку над комунами, хоч фінансує соціальні питання, охорону здоров'я, сільський транспорт тощо). Крім того, було пом'якшено адміністративний контроль центру над місцевими представницькими органами. З метою реалізації політики децентралізації територіального управління були прийняті Закон про розподіл компетенції між комунами, департаментами, округами й державою і Закон про розподіл джерел фінансування.

Другий етап реформ стартував у березні 2003 року з прийняття Закону «Про децентралізовану організацію Республіки», згідно з яким децентралізація отримала конституційний статус, і передача повноважень від центрального уряду до місцевих громад була посилена. Раніше існувала досить відносна автономія комун і департаментів по відношенню до держави. Франція довго зберігала бачення того, що «Республіка неподільна» – до 28 березня 2003 року, коли були прийняті зміни до статті 1 Конституції. На сьогодні згідно зі статтею 1 Основного Закону організація Французької Республіки децентралізована. Важливим моментом стало підтвердження статусу регіону як такої ж повноправної громади, що й департамент і комуна, більш чітко визначення фінансових повноважень регіонів. Після цього був прийнятий Закон № 2004-809 від 13 серпня 2004 року, який передбачав передачу значних повноважень з 01 січня 2005 року різним територіальним громадам, чітко визначаючи зону відповідальності кожної з них.

Логічним продовженням реформи місцевого самоврядування у Франції стала територіальна

реформа, спрямована на трансформацію адміністративно-територіальних одиниць і чіткий розподіл компетенцій між рівнями територіального управління. Перший крок було зроблено 27 січня 2014 року з прийняттям Закону про модернізацію територіальної публічної діяльності і утвердження метрополій [9], в якому міститься регламентація правового статусу великих агломерацій. 16 січня 2015 року відбулося прийняття Закону про розмежування регіонів № 2015-29 [10], а 7 серпня 2015 року набрав чинності Закон про нову територіальну організацію [11], в якому закріплена компетенція регіонів і чітко розмежовано повноваження між усіма територіальними одиницями.

Державний контроль на базовому рівні територіальної організації влади у Франції – в комунах – здійснюється за нормотворчою діяльністю муніципальних органів (ради, мера, виконавчого органу комуни). З 1982 року префект втратив право контролю за рішеннями ради щодо їх доцільності, а тому здійснює нормотворчий контроль виключно на предмет законності. Всі акти місцевої влади, що входять до категорії тих, які обов'язково надаються для контролю (нормативні акти муніципальної ради, рішення мера, рішення індивідуального характеру щодо службовців місцевих колективів), протягом 15 днів після їх прийняття мають бути спрямовані префекту. Останній має право протягом двох місяців передати в адміністративний суд будь-який надісланий до нього акт, якщо вважатиме, що він не відповідає закону, попередньо (не менше ніж за 20 днів) проінформувавши про свій намір мера. Одночасно зі зверненням до суду префект має право вимагати негайного припинення виконання відповідного рішення до моменту встановлення судом ступеня його законності. Зміст даного права префекта полягає в запобіганні введенню в дію незаконного рішення з метою створення незворотної ситуації на випадок, якщо адміністративний суд після розгляду питання скасує таке рішення. Справи подібної категорії розглядаються судами адміністративної юстиції – так званими адміністративними трибуналами [7, с. 47].

Державному контролю підлягають не тільки акти органів місцевого самоврядування, а й їх діяльність. Так, у разі порушення мером своїх повноважень чи допущення ним грубих вчинків міністр внутрішніх справ за поданням префекта може зупинити його діяльність на строк до одного місяця. Указом Президента, схваленим Радою Міністрів, мер може бути відправлений у відставку [8, с. 63].

Держава контролює й забезпечує здатність приймати рішення муніципальною радою. В разі необхідності префект обгрунтованою постановою може призупинити діяльність ради на термін не більше місяця, про що повідомляє міністра внутрішніх справ. Якщо рада не спроможна забезпечити управління комуною, вона може бути розпущена декретом Президента Франції, прийнятим на засіданні Ради Міністрів. Після цього префект призначає до комуни делегацію представників, які тимчасово мають право приймати лише адміністративні акти й про-

тягом двох місяців оголошує нові вибори, але, якщо до чергових виборів залишається не більше трьох місяців, вибори проходять в офіційно встановлений термін.

На рівні департаменту публічна влада представлена інститутом місцевого самоврядування у вигляді генеральної ради й інститутом державної виконавчої влади в особі префекта. Префект призначається в кожен департамент декретом Президента, прийнятим в Раді Міністрів за поданням Прем'єр-міністра й міністра внутрішніх справ. Префект представляє уряд в цілому, Прем'єр-міністра, а також окремо кожного міністра. Розглядаючи правовий статус префекта, Ю. Ковбасюк і Л. Пустовойт характеризують його як першу за ієрархією посадову особу департаменту. Виступаючи від імені держави, префект контролює дотримання національних інтересів, забезпечує здійснення в департаменті повноважень центральних державних органів, тримає уряд в курсі політичної ситуації в департаменті, несе відповідальність за управління майном, що належить державі. Префект втілює в життя урядову політику, здійснює нагляд за виконанням у департаменті нормативних актів центральної влади; для забезпечення порядку він має право приймати рішення щодо використання поліцейських сил. Якщо на території департаменту скоєне суттєве правопорушення, що підриває національну безпеку, префект надає допомогу правоохоронним органам у пошуку винних і в цій ролі має право підписувати постанову про арешт, обшук тощо. У межах адміністративного контролю за діяльністю департаменту префект може передавати на розгляд адміністративного суду рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [6, с. 11].

Слід зауважити, що територіальною юрисдикцією діяльності відділення префектури департаменту на чолі з супрефектом є округ, який не вважається повноцінною ланкою територіального устрою. Ця інституція покликана наблизити надання адміністративних послуг до місця проживання населення і, по суті, є допоміжним органом префектури, функції якої витікають із повноважень, наданих їй департаментським префектом [5, с. 23].

Найвищою територіальною одиницею Франції є регіони, на рівні яких існують органи місцевого самоврядування – генеральна рада департаменту, а також органи державної виконавчої влади в особі префекта. Префект регіону виконує подвійну роль – він одночасно є також префектом департаменту, в якому знаходиться столиця регіону. Таким чином, префект регіону виконує функції префекту столичного департаменту в звичному режимі, а також наділений наглядовими й координаційними функціями по відношенню до префектів решти департаментів. Наприклад, префект департаменту Верхній В'єнн одночасно виконує функції префекта регіону Лімузен, оскільки саме там розташована столиця – Лімож [5, с. 15]. Основними функціями префекта є представництво президента й уряду на території відповідного регіону, координація діяльності префектів

підлеглих департаментів. В якості префекту столичного департаменту вони так само забезпечують функцію державного представництва, координують діяльність державних органів, що здійснюють свою діяльність у межах департаментів, організовують заходи з національної безпеки, підтримання правопорядку й цивільного захисту населення.

Крім державного адміністративного й нормотворчого контролю, в сфері місцевого самоврядування Франції здійснюється фінансовий контроль. Відповідно до закону про децентралізацію 1982 року, органи місцевого самоврядування здійснюють управління місцевими коштами вільно, без будь-якого попереднього нагляду з боку держави. Для збалансування наданих муніципальним органам повноважень були створені регіональні рахункові палати, основним завданням яких є здійснення незалежного зовнішнього контролю фінансів місцевого самоврядування, який здійснюється за фактом (a posteriori). Регіональні рахункові палати формуються органами місцевого самоврядування. За результатами перевірок фінансової діяльності органів місцевого самоврядування всіх рівнів – комун, департаментів і регіонів – готуються звіти, які обов'язково оприлюднюються. Попередньо звіт перевірки направляється меру чи голові ради для представлення його відповідній раді. Рада розглядає звіт і надає свої висновки й заперечення. Після цього регіональна рахункова палата складає остаточний звіт, надсилає його меру, голові ради для розгляду місцевою радою. Якщо мер чи голова ради не вносить на розгляд ради результатів фінансової перевірки, голова регіональної рахункової палати має право передати звіт ЗМІ для оприлюднення. Як свідчить практика, мери й голови рад

приймають зауваження рахункових палат і здійснюють заходи щодо вдосконалення системи управління місцевими коштами. В іншому випадку це може призвести до втрати довіри виборців та, зрештою, посади [4, с. 2].

Встановлена також особлива процедура контролю щодо місцевого бюджету. Якщо бюджет комуни не прийнятий до 31 березня поточного року, префект департаменту негайно звертається до Регіональної рахункової палати, яка протягом місяця виносить публічне рішення. У цей період бюджет комуни регулюється префектом. Муніципальна рада на цей час втрачає право на управління бюджетом [3, с. 373–374].

На сучасному етапі процес реформ, пов'язаних з децентралізацією влади й вдосконаленням державного контролю за місцевим самоврядуванням у Франції, продовжується. Сьогодні здійснюється комплекс заходів щодо укрупнення комун і регіонів, наділення їх оновленим статусом, збалансування відповідальності, компетенції й ресурсів самоврядних органів.

Підсумовуючи вищезазначене, слід зауважити, що французька модель державного контролю всфері місцевого самоврядування є оптимальною з точки зору балансу між децентралізованими функціями держави й самоврядуванням. Вона дає в повній мірі реалізувати принцип стримувань і противаг, субсидиарності й чіткого розподілу сфер відповідальності, ресурсів і повноважень. Досвід Франції – унітарної держави, схожою з Україною не лише за розмірами території, а й за розмаїттям її регіонів, – щодо функціонування префектур може бути успішно використаний в нашій країні в рамках конституційної реформи системно-структурної організації місцевої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гладій В.І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України [Текст]: дис. ...канд.політ.наук:23.00.02 /Гладій Василь Іванович; Львів. нац. ун-т ім.Івана Франка. – Львів, 2016. – С.238
2. Девелі Ж.Ф. Місцеве управління у Франції: Збірн. наук. праць УАДУ. К., 2000. – Вип. 2. – Ч. II. – С. 77–82.
3. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник / В. І. Кравченко. – К. : Товариство «Знання» ; КОО, 1999. – 487 с.
4. Мюге Ж. Державні фінанси Французької Республіки «під наглядом» Аудиторського суду //Юридичний вісник України. – 2004. – № 51. – С.2.
5. Панов А.В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України : Монографія / ПП «АУТДОР-ШАРК». Ужгород, 2015. – 126 с.
6. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л.А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 56 с.
7. Чихладзе Л.Т. Административная децентрализация в контексте особенностей организации местного самоуправления зарубежных стран // Вестник Московского университета МВД России. – М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2013., № 1. – С. 45–49.
8. Яцунська О.О. Огляд системи місцевого самоврядування Франції // Наукові праці. – Миколаїв : МФ НаУКМА, 1998. – Т. 1. – 1998. – С. 61–64.
9. Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 n°2014-58 // Journal officiel de la République française. – 2014. – 28 janvier. – № 0023. – P. 1562.
10. Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral du 16 janvier 2015 n°2015-29 // Journal officiel de la République française. – 2015. – 17 janvier. – № 0014. – P. 777.
11. Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 n°2015-991 // Journal officiel de la République française. – 2015. – 8 août. – № 0182. – P. 13705.