

УДК 353.2(342.55)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.2.23>**Н. О. Максименцева**

докторка юридичних наук, доцентка кафедри парламентаризму
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

М. Г. Максименцев

доктор юридичних наук,
заступник директора Юридичного бюро «АЛЬМЕГА»

ФОРМИ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОННОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ

У статті досліджується досвід Франції щодо співпраці та контролю між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, визначаються їх сфери застосування, форми та види. Вона охоплює основні аспекти механізму контролю, які допомагають забезпечити законність та ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в країні. У процесі дослідження проблематики детермінації форм контролю за виконанням своїх функцій органами місцевого самоврядування вельми доречно сконцентрувати фокус дослідника на практичних засадах і досвіді Французької республіки, у якій вищезгадані засади визначаються саме як згідно з нормами і принципами ЄС, так і поряд з цим вони враховують внутрішні нормативно – правові акти і процедури, отже таким чином впорядковується механізм контролю за діяльністю місцевих органів влади, що покликані гарантувати і забезпечувати дотримання верховенства права і відповідності дій цих органів букві законів, норм і правил чинного законодавства. У період післявоєнного відновлення, трансформації до мирного життя, який охопив тривалий період відновлення в європейських країнах державних інститутів, його інфраструктури та апарату управління, заснування, розвиток та вдосконалення новітніх форм ефективної взаємодії місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування забезпечує платформу розбудови та налаштування дієвої ефективної системи місцевих органів влади, яка кореспондується з кращими європейськими стандартами і може бути прикладом адаптації України до передових вимог і стандартів європейської інтеграції.

Автор наголошує на наявності досить широких можливостей децентралізації влади, однак при цьому зазначає в статті щодо наявності форм контролю органів державної влади за органами місцевого самоврядування у Франції. Наступні положення досліджують роль та функції органів місцевого самоврядування, включаючи виконавчі органи, обрані органи та їх відносини з центральною владою. Далі розглядаються ключові аспекти правового регулювання, які сприяють забезпеченню законності в діяльності органів місцевого самоврядування. Це включає в себе конституційні та законодавчі гарантії, що регулюють компетенції, процедури та відповідальність органів місцевого самоврядування. Особлива увага приділяється принципам прозорості, демократії та розподілу влади, які допомагають забезпечити законність та довіру до органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: французьке законодавство, органи державної влади, територіальна громада, Конституція, правове регулювання, форми контролю, дотримання прав і свобод.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Питання встановлення меж і форм контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а особливо у період післявоєнної відбудови та шляху європейської інтеграції, набуває актуальності та потребує дослідження досвіду держав ЄС щодо подальшої імплементації та адаптації положень.

Виділення невирішеної частини загальної проблеми. Досліджуючи проблеми визначення форм контролю за органами місцевого самоврядування доцільно звернути увагу саме на досвід Франції, яка визначає вказані засади саме відповідно до норм як ЄС, так і внутрішніх актів та передбачає механізми контролю за діяльністю місцевих органів влади, які забезпечують дотримання законності та відповідність їх дій законам та правилам. У післявоєнний період відновлення держави саме запровадження новітніх форм ефективної співпраці органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади може стати шляхом формування дієвої системи місцевих органів влади, яка відповідає європейським стандартам та вимогам європейської інтеграції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика визначення форм контролю за органами місцевого самоврядування знайшла свої відображення в численних напрацюваннях науковців з країн Західної Європи, зокрема серед них можна виділити внесок Ж.-Ф. Лафе [8] (Jean-François Lafaix) з його працею «Un «droit à l'autonomie» dans l'ordre interne de l'État?» («Право на автономію» у внутрішньому ладі держави?), Томаса Фріно [6] (Thomas Frinault, "La décentralisation") з його дослідженням децентралізації та Вікі Джексона [11] (Vicky C. Jackson, «Fédéralisme – Normes et territoires») і його наукова праця, присвячена федералізму, які досліджуються у статті у їх правозастосуванні і практичному використанні у Франції та відповідний досвід трансформується у контекст європейської інтеграції України, зокрема у праці В. Олійника [9] («Зарубіжний досвід місцевого самоврядування ...»).

Мета статті – встановити проблеми і окреслити засади для дослідження розуміння органів місцевого самоврядування як частини органів держави та визначити межі їх децентралізації, а також безпосередні сфери, форми контролю та органи, які їх здійснюють.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи приклад Французької Республіки (далі – ФР) щодо питання норм співпраці та контролю у діяльності органів місцевої влади правовий статус органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), а саме територіальні громади (далі – ТГ) (les collectivités territoriales) в якій врегульований на конституційному рівні, а також в спеціальному законі про ОМС та в кодифікованому законодавчому акті про місцеве самоврядування. Спершу зазначимо, що ТГ (до реформи децентралізації – «місцеві громади») є «юридичні особи публічного права, котрі відокремлені від держави й в цій якості користуються правовою автономією (autonomie juridique) та матеріальною автономією (autonomie patrimoniale)» [1]. До цих ТГ згідно ч. 1 ст. 72 Конституції ФР віднесено комуни, департаменти, регіони, ТГ з особливим статусом (ТГ Гайани, Мартініки, Майотти, Корсики, Ельзасу, метрополія Ліона, місто Париж), а також заморські ТГ (les collectivités d'outre-mer), перелік яких міститься у ст. 74 Конституції (Французька Полінезія, Сен-Бартелемі, Сен-Мартен, Сен-П'єр і Мікелон, Уолліс і Футуна). У ч. 2 вказаної статті Конституції зазначається, що «ТГ мають право приймати рішення стосовно питань, охоплених їх компетенцією, які можуть бути найкращим чином вирішені на їх рівні» [2]. Крім того, слід мати на увазі, що в 2003 р. конституцієдавець визнав той факт, що в Конституції ФР недостатньо визначеним є правовий статус ОМС, а принцип децентралізації певною мірою залишається ним проігнорованим, що шкодить, як дотриманню законності в діяльності ОМС, так і доктрині невід'ємного права на місцеве самоврядування, об'єктивація якої створює належне підґрунтя для встановлення правопорядку в діяльності ОМС. З огляду на це, 28.03.2003 р. був прийнятий Конституційний закон «Про децентралізовану

організацію республіки» [3], яким ст. 1 Конституції було доповнено вказівкою на те, що організація ФР є децентралізованою, а саму структуру Основного Закону – низкою статей, які привносять юридичну визначеність в діяльність ОМС у Франції.

Крім того, принцип юридичної визначеності у Франції повною мірою відображається в нормах:

1) Закону ФР «Про права та свободи муніципалітетів, департаментів і регіонів» від 02.03.1982 р. № 82–213, який згідно ст. 1 «визначає розподіл повноважень між муніципалітетами, департаментами, регіонами та державою, а також розподіл публічних ресурсів, що впливає з нових правил місцевого оподаткування та передачі державних кредитів ТГ, організаціям регіонів, встановлені законом гарантії, що надаються персоналу територіальних органів влади, спосіб здійснення виборів і статус обраних службовців, а також способи співпраці між муніципалітетами, департаментами та регіонами, а також розширення участі громадян у місцевому житті». Також в цій статті Закону зазначається, що відповідний законодавчий акт поширюється також і на заморські департаменти «до тих пір, поки не будуть прийняті закони, що адаптують деякі його положення до особливостей кожного з відповідних спільнот» [4];

2) Загального кодексу територіальних органів влади [5], законодавча частина якого була оприлюднена в 1996 р., а нормативна – в 2000 р. Важливість цього кодифікованого законодавчого акту обумовлена тим фактом, що ним було комплексно узагальнено та упорядковано нормативно-правові акти у сфері місцевого самоврядування, діючі, починаючи з 1789 р., які через свою кількість та різні історичні періоди їх прийняття (на них позначалось концептуальне осмислення права на місцеве самоврядування, визначене початком Великої французької революції, її перебігом та перемогою, змінюваністю республік, боротьбою французьких земель за більшу самостійність тощо) містили спірні норми, котрі зашкоджували юридичній визначеності діяльності ОМС у Франції, а відтак – забезпеченню законності в діяльності цих суб'єктів владних повноважень.

Отже, основними ознаками органів місцевого самоврядування є наступні: а) мають досить широке коло повноважень; б) характеризуються наявністю високого рівня децентралізації; в) розрізняються за територіальною приналежністю як органи континентальної частини держави та заморських територій (острівні південні частини держави).

Тобто, як вбачається, на сьогоднішній день в різних державах Європи передбачені різні способи відображення принципу юридичної визначеності усіх аспектів діяльності ОМС та суб'єктів, які контролюють (здійснюють нагляд) діяльність ОМС. Вказане також позначається й на якості (достатності) такої визначеності (встановлення лише загальних засад), а також зручності її осмислення (закріплення відповідних норм в межах одного законодавчого акту чи декількох). З огляду на це, вбачається потреба в подальшому розробити та прийняти Кодекс місцевого самоврядування України, в якому окремий розділ буде присвячений засобам забезпечення законності в діяльності ОМС.

Принцип самостійності (автономності) місцевого самоврядування. Зі змісту принципу юридичної визначеності усіх аспектів діяльності ОМС та суб'єктів, які контролюють (здійснюють нагляд) діяльність ОМС, впливає, що ОМС в державах-членах Євросоюзу володіють досить широкою автономією, котра наразі знаходить нові сфери для подальшого розширення. Наприклад, з прийняттям у ФР Закону «Про права та свободи муніципалітетів, департаментів і регіонів» передбачались: 1) передання в департаменті виконавчої влади префекта (*préfet*) президенту генеральної ради (*président de conseil général*); 2) перетворення регіонів на повноправні територіальні органи влади, вільні від нагляду префектів; 3) скасування голлістського централізованого порядку (*l'ordre centralisateur gaulliste*) шляхом скасування нагляду префектур над органами місцевого самоврядування, що, на думку французьких вчених, в цілому здатне загрожувати навіть унітарній організації республіки [6].

Попри це, вказані побоювання вчених є дещо перебільшеними, адже

з моменту прийняття вказаного Закону ФР акти територіальних органів влади знаходяться під апостеріорним контролем (*contrôle a posteriori*) законності, що вказує на обмеження автономності ОМС у Франції, однак, не в контексті апостеріорного контролю доцільності, ефективності чи економічності рішень і дій ОМС, а лише законності їх дій та рішень [7]. При цьому зазначимо, що така форма контролю має місце у сфері фінансів. Тут формою участі префекта (шляхом звернення за висновком до Рахункової палати) є наступні у разі: а) прийняття місцевого бюджету не в строк префект має можливість затвердити бюджет; б) наявності дефіциту бюджету – пропонує заходи до збалансування бюджету; в) неврахування у бюджеті обов'язкових витрат (кредитні зобов'язання) – може профінансувати їх сплату префект; г) прийняття незбалансованого бюджету – повернення на обговорення громад, і у разі, якщо результати обговорення є незадовільними, самостійно передає бюджет на виконання.

Також в низці норм ЗКТОВ містяться детальні правила здійснення контролю представниками держави ОМС, а саме за законністю дій (бездіяльності) та актів цих суб'єктів владних повноважень. Зокрема, у відповідності до ст. L3132-1 вказаного кодифікованого законодавчого акту представник держави (*le représentant de l'Etat*) в департаменті, якщо він вбачає неузгодженість із вимогами законності актів департаменту, перелік яких окреслений в ст. L3131-2 ЗКТОВ (акти про встановлення тарифів на проїзд та паркування тощо), може звернутись до адміністративного суду (*tribunal administratif*) з відповідним позовом, паралельно звертаючись до відомчого органу із повідомленням про всі відомі йому деталі незаконних дій, що окреслені в позові. Протягом місяця цей акт перевіряється адміністративним судом і на весь цей час спірний акт призупиняє свою дію (якщо протягом місяця суд не встиг винести рішення, то акт відновлює свою дію). Крім того, слід мати на увазі, що французький Уряд кожні три роки, до 1 червня, у відповідності до вимог ст. L3132-2 ЗКТОВ повинен подавати до парламенту звіт про здійснюваний

представниками держави в департаментах контроль за діями органів місцевого самоврядування. Також будь-яка фізична (юридична) особа без шкоди для можливостей використання нею безпосередніх способів захисту власних прав, у разі, коли вона вважає, що постраждала від дій ОМС, здійснюваних на підставі статей L3131-2 та L3131-4 ЗКТОВ, може звернутись (протягом двох місяців з дня набрання чинності акту ОМС) до представника держави в департаменті з проханням здійснити контролюючу діяльність, врегульована L3132-1 ЗКТОВ.

Слід мати на увазі, що автономія ОМС є обмеженою не лише у Франції, але й в усіх європейських державах, зокрема, в частині неможливості самостійного визначення ОМС власного правового статусу, критеріїв законності своєї діяльності, рамок взаємодії держави та ОМС, меж втручання держави в діяльність ОМС тощо. Вказане пояснюється тим, що в такому разі ОМС могли би отримати можливість досить широко тлумачити критерії законності власних дій, уникаючи таким чином будь-якої юридичної відповідальності за порушення невід'ємності права ТГ, прав і законних інтересів людини та громадянина.

Таким чином, можна констатувати, що сферами контролю є наступні: а) бюджетна; б) законності нормативно-правових актів; в) звітування щодо дотримання ОМС чинного законодавства; г) контроль щодо дотримання прав і свобод людини.

Зокрема, провідний французький правник Ж.-Ф. Лафе (*Jean-François Lafaix*) констатує, що державний рівень є рівнем, на якому відповідний орган публічної влади «визначає повноваження, що виконуються на наддержавному чи внутрішньодержавному рівнях. Вказане призводить до того, що субдержавна група не може вільно визначати свої власні інститути або компетенції самостійно» [8, с. 263]. Перш за все, звичайно, часто виникають почуття субнаціональної ідентичності, навіть якщо їх інтенсивність і характер змінюються залежно від частин національної території. Ці регіональні ідентичності можуть призвести до чіткого вираження власних

інтересів, принаймні частково відмінних від національних інтересів або навіть протилежних їм. Усвідомлення цих інтересів може потім призвести до вимог необхідних інституційних та матеріальних засобів для їх підтримки на місцях. Задоволення вимоги автономії в рамках держави є одним із традиційних двигунів федералізму (у Франції) [11, с. 11]. Зважаючи на це, саме по собі право ОМС на їх автономію «не може включати в себе таку установчу самоорганізацію» (auto-organisation constituante). Тобто, цілком закономірним є те, що держава визначає (виконуючи таким чином принцип юридичної визначеності) засади діяльності ОМС, їх правовий статус та правовий статус посадових осіб цих суб'єктів владних повноважень, керуючись нормами Конституції, як суспільним договором, учасником якого формально є також ТГ.

Отже межами самостійності (автономності) місцевого самоврядування як невід'ємна характеристика ОМС, є наступні ознаки:

1) держава наділяє та не може обмежувати, ігнорувати. Важливо звернути увагу на те, що ця невід'ємна характеристика ОМС не може бути порушена також будь-яким іншим ОМС. Зокрема, у ч. 5 ст. 72 Конституції ФР встановлюється, що «жодна ТГ не може здійснювати нагляд над іншою ТГ. Однак у тих випадках, коли здійснення будь-якої компетенції вимагає участі декількох ТГ, законом може дозволятися одному з них або одному з їх об'єднань визначати умови їх спільної діяльності». Поряд із тим, в ч. 6 вказаної статті Конституції зазначається, що «в ТГ Республіки представник держави, який представляє кожного члена уряду (Gouvernement), є відповідальним за забезпечення національних інтересів, за здійснення адміністративного контролю та дотримання законів [11];

2) яка також є відносно гнучкою характеристикою ОМС, адже: а) може переглядатись державою без зменшення обсягу широти автономії цих суб'єктів владних повноважень; б) не може бути виправданям беззаконня ОМС та використовуватись цими органами публічної влади для захисту від законного впливу державних

органів, спрямованого на виявлення порушення вимог законності, на припинення порушень законності та відновлення правопорядку в діяльності ОМС.

Важливо звернути увагу на те, що досліджуваний принцип самостійності (автономності) місцевого самоврядування виявляється також в спроможності ОМС об'єднуватись в асоціації, котрі є суб'єктами публічного адміністрування (їх статус визначають ОМС) та спроможні захищати інтереси місцевого самоврядування у відносинах з державними органами.

Висновки і пропозиції. Досвід забезпечення законності діяльності ОМС в державах-членах ЄС свідчить про важливість закріплення основних принципів такої забезпечувальної діяльності. Систему таких принципів у Франції складають: 1) принцип юридичної визначеності усіх аспектів діяльності ОМС та суб'єктів, які контролюють (здійснюють нагляд) діяльність ОМС; 2) принцип самостійності (автономності) ОМС (забезпечення децентралізованої організації держави та недопущення голлістського централізованого порядку на рівні МС); 3) принцип розумних обмежень автономії ОМС, пропорційних необхідності захисту публічних інтересів в діяльності ОМС та необхідності забезпечення децентралізованої організації держави. роте недоліком цих пропозицій є розмитість та абстрактність викладення принципів, що на практиці дозволить їх досить довільно тлумачити. Також проаналізований досвід держав-членів ЄС вказує на доцільність створення Кодексу місцевого самоврядування в Україні за прикладом Франції.

При цьому, формами контролю органів державної влади за діями органів місцевого самоврядування є: а) у бюджетній сфері – самостійне направлення бюджету на виконання; вжиття заходів до збалансування бюджету, фінансування кредиторських заборгованостей місцевих органів самоврядування; у сфері законності нормативно-правових актів – подання адміністративного позову до суду, повідомлення відповідних органів про незаконні дії посадових осіб органів місцевого самоврядування; звітування раз на 3 роки перед парламентом щодо дотримання

законності ОМС; контроль за дотримання прав і свобод людини і громадянина у діяльності ОМС.

Отже, може говорити, що такі форми контролю спрямовані, найголовніше, на підтримання ефективної діяльності місцевих органів з метою вчасного та якісного надання послуг місцевим мешканцям, захисту їх прав і свобод, забезпечення національних інтересів, здійснення адміністративного контролю та дотримання вимог чинного законодавства.

Список використаної літератури:

1. Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale? : Fiche thématique du 20.10.2020. URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-quest-ce-quune-collectivite-territoriale-ou-collectivite-locale>
2. Constitution de la République française du 04.10.1958 (Dernière mise à 01.12.2009). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/2019-09-28/>
3. Loi constitutionnelle N° 2003-276 du 28.03.2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIA RTI000006218058/2003-03-29/>
4. Loi N° 82-213 du 02.03.1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Dernière mise à 01.05.2012). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039/>
5. Code général des collectivités territoriales, 1996 (Dernière mise à 26.08.2021). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/>
6. Frinault T. La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes. URL: <https://metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur-deux-siecles-de-reformes.html>
7. Quel est le contrôle exercé sur les collectivités territoriales ? : Fiche thématique. URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20194-le-controle-de-legalite-des-actes-des-collectivites-territoriales>
8. Lafaix J. F. Un «droit à l'autonomie» dans l'ordre interne de l'État? *Civitas Europa*. 2017. N° 1. P. 255-269. doi:10.3917/civit.038.0255.
9. Олійник В. С. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування та проблеми його реформування в Україні. Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук – 2020 : матеріали міжнар. наук.- практ. конф. (м. Чернігів, 23-24 квітня 2020 р.) : у 2-х т. Чернігів : Академія ДПтС. 2020. Т. 2. С. 185-189.
10. Constitution de la République française du 04.10.1958 (Dernière mise à 01.12.2009). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/2019-09-28/>
11. Jackson V.-C., «Fédéralisme – Normes et territoires», in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t.2, Dalloz, 2012.

Maksimentseva N., Maksimentsev M. Forms of control over the observance of legality in the activities of local self-government bodies: the experience of France

The article examines the French experience of cooperation and control between local public authorities and local self-government bodies, defines their scope, forms and types. It covers the main aspects of the control mechanism that help to ensure the legality and efficiency of local self-government in the country. In the process of studying the issues of determining the forms of control over the performance of their functions by local self-government bodies, it is very appropriate to focus the researcher's attention on the practical principles and experience of the French Republic, where the above-mentioned principles are determined precisely in accordance with the EU norms and principles, and along with this, they take into account internal regulations and procedures, thus streamlining the mechanism of control over the activities of local authorities designed to guarantee and ensure the rule of law. In the period of post-war reconstruction, transformation to peaceful life, which covered a long period of restoration of state institutions, its infrastructure and management apparatus in European countries, the establishment, development and improvement of the latest forms of effective interaction between local authorities and local self-government bodies provides a platform for building and setting up an effective system of local authorities that is in line with the best European standards and can serve as an example of Ukraine's adaptation to the advanced requirements and conditions of European integration. The author emphasizes that there are quite wide opportunities for decentralization of power, but at the same time notes that there are forms of control of state authorities over local self-government bodies

in France. The following sections examine the role and functions of local governments, including executive bodies, elected bodies, and their relations with the central government. It then discusses the key aspects of the legal framework that contribute to the rule of law in local government. This includes constitutional and legislative guarantees governing the competencies, procedures, and responsibilities of local governments. Particular attention is paid to the principles of transparency, democracy, and separation of powers, which help to ensure the legitimacy and credibility of local governments.

Key words: *French legislation, public authorities, territorial community, Constitution, legal regulation, forms of control, observance of rights and freedoms.*