

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
РЕСПУБЛІКИ ФРАНЦІЯ:
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ



Київ
2010

УДК 35.01(44)
С34

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 174/8-2.4 від 30 серпня 2010 р.)*

Автор-укладач
Л. А. Пустовойт.

Система державного управління Республіки Франція: досвід
С34 для України / авт.-уклад. Л. А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ков-
басюка. - К. : НАДУ, 2010. - 56 с. - (Серія видань з міжнародного
досвіду державного управління).

Ця публікація є інформаційно-аналітичним дайджестом з різних Інтернет-джерел. У ній зроблено спробу виокремити досвід Республіки Франція в різних сферах державного управління, який буде особливо корисним у процесі реформування системи державного управління в Україні.

Підготовлено на виконання розпорядження президента Національної академії від 23 лютого 2010 р. № 7-р “Про започаткування серії видань”, містить результати науково-дослідних робіт “Інформаційно-аналітична підтримка впровадження результатів наукових досліджень” (ДР № 0109U003020) та “Розробка тезаурусу з питань адміністративної реформи” (ДР № 0109U003022) за Комплексним науковим проектом “Державне управління та місцеве самоврядування”.

Розраховано на слухачів, науково-педагогічних працівників, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, усіх тих, хто цікавиться сферою публічного управління.

УДК 35.01(44)

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2010

1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВИ

Франція (фр. *France*), офіційна назва **Французька Республіка** (фр. *République française*) - держава в Західній Європі. Столиця - Париж. Назва країни походить від етноніму германського племені франків, проте більшість населення Франції має змішане галло-романське походження і говорить мовою романської групи.

Населення - 65,4 млн осіб (січень 2010), із них понад 90% - громадяни Франції. Віруючі - переважно католики (більше 76%).

Законодавчий орган - двопалатний парламент (Сенат і Національні збори). Адміністративно-територіальний поділ: 26 регіонів (22 у метрополії і 4 заморських регіони), які включають 100 департаментів (96 у метрополії і 4 заморських департаменти).

Історія

Стародавній світ і середні століття

Франція в доісторичний період була місцем найдавніших стоянок неандертальців і кроманьйонців. В епоху неоліту на території Франції існувало кілька багатих пам'яток доісторичних культур. Доісторична Бретань була культурно пов'язана з сусідньою Британією, на її території знайдено велику кількість мегалітів. У період пізнього бронзового і раннього залізного віку територію Франції населяли кельтські племена галлів, південний-захід сучасної Франції - ібери, племена невідомого походження. У результаті поетапного завоювання, яке було завершено в I ст. до нашої ери в результаті Галльської війни Юлія Цезаря, сучасна територія Франції увійшла до складу Римської Імперії як провінція Галлія. Населення було романізоване і до V ст. розмовляло народною латиною, яка стала основою сучасної французької мови.

У 486 р. Галлія була завойована франками під проводом Хлодвіга. Тим самим було встановлено Франкську державу, а Хлодвіг став першим королем династії Меровінгів. У VII ст. влада короля істотно ослабла, а реальну силу в державі мали мажордоми, одному з яких, Карлу Мартеллу, вдалось у 732 р. в битві під Пуатьє розбити арабське військо і запобігти завоюванню арабами Західної Європи. Син Карла Матрелла, Піпін Короткий, став першим королем династії Каролінгів, а за часів сина Піпіна, Карла Великого, франкська держава досягла найвищого розквіту за всю історію і займала більшу частину території теперішньої Західної і Південної Європи. Після смерті сина Карла Великого - Людовіка Благочестивого - його імперія була поділена на три частини. У 843 р. за Верденським договором було створено Західно-Франкське королівство на чолі з Карлом Лисим. Воно займало приблизно територію сучасної Франції; у X ст. країна стала називатися Францією.

Згодом центральна влада суттєво ослабла. У IX ст. Франція регулярно зазнавала набігів вікінгів, у 886 р. останні взяли в облогу Париж. У 911 р. вікінги заснували герцогство Нормандія на півночі Франції. До кінця X ст. країна була практично повністю роздроблена, а королі не мали реальної влади

за межами своїх феодальних володінь (Париж і Орлеан). Династія Каролінгів у 987 р. змінилась династією Капетингів, за іменем першого її короля Гуго Капета. Правління Капетингів відоме хрестовими походами, релігійними війнами в самій Франції (спочатку в 1170 р. рух вальденсів, а в 1209-1229 рр. - Альбігійські війни), скликанням парламенту - Генеральних штатів - вперше в 1302 р., а також Авіньонським полоненням пап, коли папа Римський був заарештований у 1303 р. королем Філіпом IV Гарним, і папи змушені були залишатись в Авіньоні до 1378 р. У 1328 р. Капетингів змінила бокова вітка династії, відома як династія Валуа. У 1337 р. розпочалася Столітня війна з Англією, в якій спочатку успіх сприяв англійцям, які зуміли захопити суттєву частину території Франції, але, врешті-решт, особливо після появи Жанни д'Арк, у війні настав злам, і в 1453 р. англійці капітулювали.

На період правління Людовіка XI (1461-1483) припадає фактичне припинення феодального роздроблення Франції і перетворення країни в абсолютну монархію. У подальшому Франція постійно прагнула відігравати помітну роль в Європі. Так, з 1494 по 1559 р. вона вела війни з Іспанією за контроль над Італією. Наприкінці XVI ст. у переважно католицькій Франції поширився протестантизм кальвіністського толку (протестанти у Франції називались гугенотами). Це викликало релігійні війни між католиками і протестантами, піком яких у 1572 р. стала Варфоломійська ніч у Парижі - масове вбивство протестантів. У 1589 р. закінчилось правління династії Валуа, і Генріх IV став засновником нової династії Бурбонів.

Новий час і революція

У 1598 р. Генріх IV підписав Нантський едикт, який поклав край війні з протестантами і дав їм широкі повноваження. Так вони утворили "державу в державі" зі своїми кріпостями, військами і місцевими структурами управління. З 1618 по 1648 р. Франція брала участь у Тридцятилітній війні. З 1624 р. до своєї смерті у 1642 р. країною фактично керував міністр короля Людовіка XIII кардинал Рішельє. Він відновив війни з протестантами і зумів нанести їм воєнну поразку і зруйнувати їх державні структури. У 1643 р. помер Людовік XIII і королем став його п'ятирічний син Людовік XIV, який правив до 1715 р. і зумів пережити своїх сина і онука. У 1648-1653 рр. відбулося повстання дворянської опозиції, невдоволеної правлінням королеви-матері Анни Австрійської і міністра кардинала Мазаріні, які продовжували політику Рішельє, Фронда. Після придушення повстання у Франції була відновлена абсолютна монархія. У 1685 р. Людовік скасував Нантський едикт, що призвело до втечі протестантів у сусідні країни і погіршення економічного становища Франції. Наступними знаковими подіями стали:

- 1789 - Велика французька революція.
- 1792 - Перша республіка.
- 1793-1794 - яacobінський терор.
- 1795 - захоплення Нідерландів.
- 1797 - захоплення Венеції.

- 1798-1801 - Єгипетська експедиція.
- 1799-1814 - правління Наполеона (у 1804 р. проголошений імператором; Перша імперія).

У 1800-1812 рр. Наполеон шляхом завойовницьких походів створив всеєвропейську імперію, а в Італії, Іспанії та інших країнах керували його родичі або ставленики. Після поразки в Росії і чергового об'єднання антинаполеонівської коаліції держава Наполеона розпалася.

- 1815 - Битва під Ватерлоо.
- 1814-1830 - період Реставрації, яка базувалась на дуалістичній монархії Людовіка XVIII (1814/1815-1824) і Карла X (1824-1830).

• 1830 - революція, у результаті якої до влади прийшла фінансова аристократія.

- 1848-1852 - Друга Республіка.
- 1852-1870 - правління Наполеона III - Друга імперія.
- 1870-1940 - Третя Республіка, проголошена після взяття в полон Наполеона III під Седаном у франко-пруській війні 1870-71 рр. У 1879-80 рр. створена Робоча партія. На початку XX ст. створено Соціалістичну партію Франції (під керівництвом Ж.Гедо, П.Лафарга та інших) і Французьку соціалістичну партію (під керівництвом Ж.Жореса), які об'єдналися у 1905 р. (французька секція робочого інтернаціоналу, СФІО). До кінця XIX ст. в основному завершилося створення французької колоніальної імперії, яка включала в себе величезні володіння в Африці і Азії.

• 1870-1871 - Франко-пруська війна.

• 1871- Паризька комуна (березень - травень 1871).

• 1914-1918 - у Першій світовій війні Франція брала участь у складі Антанти.

• 1939-1945 - Друга світова війна.

• 1940 - Комп'єнське перемир'я з Німеччиною (капітуляція Франції).

• 1940-1944 - німецька окупація північної Франції, режим Віші в південній Франції.

• 1944 - визволення Франції військами антигітлерівської коаліції і руху Супротиву.

• 1946-1958 - Четверта Республіка.

П'ята Республіка

У 1958 р. прийнято конституцію П'ятої Республіки, яка розширила права виконавчої влади. Президентом став генерал Шарль де Голль. На 1960 р. в обстановці розпаду колоніальної системи завоювала незалежність велика частина французьких колоній в Африці. У 1962 р. після найжорстокішої війни здобув незалежність Алжир. Профранцузькі алжирці переселились у Францію, де склали стрімко зростаючу мусульманську меншість.

Масові хвилювання молоді і студентів (травневі події у Франції 1968 р.), викликані загостренням економічних і соціальних протиріч, а також загальний

страйк призвели до гострої державної кризи; Шарль де Голль був змушений піти у відставку (1969).

У цілому повоєнний розвиток Франції характеризувався форсованим розвитком промисловості і сільського господарства, заохоченням національного капіталу, економічною і соціально-культурною експансією в колишні африканські й азійські колонії, активною інтеграцією в рамках Євросоюзу, розвитком науки і культури, посиленням заходів соціальної підтримки, протидією “американізації” культури.

У 1969 р. другим президентом П'ятої Республіки був обраний голліст Жорж Помпиду, який у 1962-1968 рр. обіймав пост Прем'єр-міністра.

У 1974 р., після смерті Помпиду, його змінив Валері Жіскар д'Естен, політик ліберальних і проєвропейських поглядів, засновник центристської партії “Союз за французьку демократію”.

З 1981 по 1995 р. президентський пост обіймав соціаліст Франсуа Міттеран.

З 17 травня 1995 р. по 16 травня 2007 р. президентом був Жак Ширак, переобраний у 2002 р. Він є політиком неоголлістського спрямування.

У зв'язку зі зростанням числа вихідців із країн Африки у Франції загострилась проблема мігрантів, багато з яких є мусульманами: 10% населення Франції становлять некорінні мусульмани (здебільшого вихідці з Алжиру). З одного боку, це викликає зростання популярності ультраправих (ксенофобських) організацій у корінних французів, з другого - Франція стає ареною безпорядків і терактів.

16 травня 2007 р. президентом Франції став кандидат від партії “Союз за народний рух” Ніколя Саркозі, син угорського емігранта.

Державно-політичний устрій

Франція - суверенна унітарна демократична республіка. Чинна Конституція, прийнята 4 жовтня 1958 р., встановлює республіканську президентсько-парламентську форму правління (*Конституція Французької Республіки, розд. 2*). Глава держави - президент, якого обирають на 5 років. Глава уряду - Прем'єр-міністр. Рада міністрів назначається президентом за погодженням із Прем'єр-міністром. Законодавча влада належить двопалатному парламенту, який обирається загальним голосуванням.

Законодавча влада

Законодавча влада у Франції належить двопалатному парламенту. Сенат республіки включає 321 депутата (з 2011 р. їх буде 348), 305 з яких представляють метрополію, 9 - заморські території, 5 - залежні території, ще 12 - французькі піддані, які проживають за кордоном. Сенатори обираються колегією виборців на дев'ятирічний термін.

Національні збори складаються з 577 членів, 555 з яких представляють метрополію, а 22 - заморські території. Члени зборів обираються загальним голосуванням на п'ятирічний термін.

Герб

Сучасний герб Франції являє собою лікторський пучок із сокирою та лавровою і дубовою вітями.

Старим королівським гербом був увінчаний короною щит з трьома ліліями. Оскільки деякі королі іноді сполучали дві корони, французьку і наваррську, а Генріх IV зробив це остаточно, то герб мав два щити. На другому був символ Наварри - схрещені ланцюги. Ускладнене зображення могло мати щитотримачі - лаврове гілля.

Прапор

Французький триколор із трьох вертикальних смуг - синьої, білої і червоної - передає три основні ідеї Французької революції - свободу, рівність і братерство. Своєю появою ця комбінація кольорів завдячує маркізу де Лафайєту, який звернувся з пропозицією до революційно налаштованих громадян носити триколову, червоно-біло-синю кокарду. Червоний і синій здавна вважалися кольорами Парижа (і цим скористались революціонери в день штурму Бастилії), а білий був кольором французької монархії. Вперше з'явившись у 1790 р., французький триколор був потім трохи видозмінений (спочатку червоний колір був біля древка, тобто зліва) і перероблений у 1794 р. І хоча триколор вийшов з ужитку після поразки Наполеона при Ватерлоо, він знову з'явився в 1830 р. - за сприяння того ж самого маркіза де Лафайєта - і залишається прапором Франції до цього часу. Старим королівським прапором були золоті лілії на білому фоні (орифламма).

Народний символ

Численні революції і реставрації постійно змінювали герби і прапори. Народним символом у французів завжди був півень, якого часто називали галльським [1].

2. ТЕРИТОРІАЛЬНІ РІВНІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Регіони, департаменти та комуни розглядаються як територіальні громади, мають місцевий виборний представницький орган та виконавчий орган.



Округи та кантони є суто адміністративними одиницями (в різні історичні періоди вони розумілися як територіальні громади, тепер - ні).

Існує також 2588 міжкомунальних об'єднань, які об'єднують 91,1% усіх комун.

Три комуни, Париж, Ліон та Марсель, у свою чергу, розділені на 45 муніципальних округів.

Існує також поділ на 37 історичних провінцій.

2.1. Загальнодержавний рівень

Система поділу влади Франції будується відповідно до адміністративно-територіального устрою республіки. В Конституції Франції названі три рівні організації влади в державі і три типи територіальних колективів самоврядування: комуни (у Франції 36680), департаменти - 100 (96 метропольних + 4 заморських та Майотт) і заморські території (4). Дані адміністративні одиниці мають адміністративні повноваження, обмеження, по-перше, частиною національної території, яка ними управляється, а, по-друге, - так званими місцевими справами, або тими, які їм спеціально доручені, делеговані законом (державою). Таким чином, тільки "в законодавчому порядку" (тобто - спеціальним законом), який приймає Парламент, можна за Конституцією (28 вересня 1958 р. з останніми змінами 1995р.) створити новий вид адміністративно-територіальної одиниці, що і було зроблено 2 березня 1982 р.:

додано новий рівень регіонів, які об'єднують кілька департаментів (створено 26 регіонів).

Така система поділу влади (на місцевому рівні) склалась сьогодні. Донедавна Франція була державою, для якої був характерний високий ступінь централізації місцевого врядування і самоврядування. Це проявлялось у розвитку системи адміністративного контролю центральної влади над місцевими органами, бюрократичної субординації у відносинах центру і міст. У розпорядженні опікаючої центральної влади перебувало досить багато засобів (анулювання, схвалення, тимчасове призупинення, заміщення, перегляд, відкликання, відставка, розпуск та ін.), але мала єдину мету - жорстке підкорення діяльності місцевих колективів. Існуючий попередній контроль вів до "роззброєння" комуни і департаментів, посягаючи на їх самостійність діяти, пропонувати, створювати, організовувати нові служби, виробляти і реалізовувати проекти і т.ін. Ключову роль у системі місцевого урядування відігравав префект, який був представником влади і визначав усі напрями місцевої діяльності. Поява цього ключового інституту в адміністративному механізмі управління був певною мірою зумовлений встановленим після революції 1789 р. принципу єдиної і неподільної нації. Регіональне різноманіття, раніше характерне для системи управління, було спрощене: створено департаменти, на чолі яких поставлені представники центральної влади, наділені широкими повноваженнями в управлінні підконтрольними їм територіями. Ця високоцентралізована система проіснувала у Франції майже 200 років.

Проведена в 1982 р. децентралізація розширила повноваження територіальних колективів, забезпечила їм велику самостійність у вирішенні своїх справ, зберігши разом з тим за центральною владою достатньо сильні позиції на місцях. З метою реалізації нової урядової політики децентралізації влади у 1983 р. були прийняті Закон про розділення компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою та Закон про розділення джерел фінансування. Ці акти потім були доповнені іншими законами, які порушували питання організаційної побудови регіонів, місцевого управлінського апарату, проведення місцевих виборів, міжрегіональної співпраці й участі громадян у діяльності місцевих органів влади.

У широкому розумінні децентралізація мала своєю метою, по-перше:

1. Передати по можливості більше повноважень периферії (головним чином у галузі послуг).

2. Знайти відповідну "шкалу" для покращання управління, підвищення його ефективності у вирішенні завдань, переданих на рівень регіонів і місцевих властей. Для досягнення цієї мети іноді було достатньо скоротити число муніципалітетів, в інших випадках муніципалітетам дозволялось об'єднуватись для надання певних послуг і створювати проміжні рівні влади (часто на регіональному рівні) між нижнім рівнем управління і центральним урядом.

По-друге, інші заходи (часто поетапні, особливо в кінці 1980-х рр. і на початку наступного десятиліття) мали на меті наступне:

1. Посилити фінансову самостійність місцевої влади.

2. Полегшити навантаження на центральний уряд.

3. У деяких випадках розширити повноваження виконавчих органів по відношенню до місцевих рад, оскільки місцева влада була змушена виконувати все більш численні і технічно складні функції.

Під адміністративний округ у французькому законодавстві підлягає частина національної території, яка слугує рамками діяльності різних державних служб. Статус адміністративного округу відрізняється двома особливостями. Округ не має юридичного обличчя, оскільки є частиною держави. Очолює округ вища виконавча посадова особа - префект округу. Префекта назначає і відкликає Президент Французької Республіки. В обох випадках Президент підписує Декрет, який потім затверджує Рада Міністрів Франції. Префект округу отримує від Президента і Прем'єр-міністра Франції прямі вказівки, від виконання яких не може ухилитись. Подібний підхід дає змогу: розподілити навантаження між центральним і місцевим апаратом державного управління: органам влади центру відходять завдання загальнонаціонального масштабу і характеру, а проблеми балансування інтересів держави і місцевих товариств на різних рівнях влади закріплюються за органами адміністративних округів.

Забезпечення децентралізації ґрунтується на дотриманні двох умов. По-перше, визнання і законодавче закріплення факту існування інтересів, відмінних від державних. Це зроблено по відношенню до регіону, департаменту і комуни. По-друге, законодавче закріплення незалежності органів місцевої влади від державних органів у частині прийняття рішень, використання коштів і майна, необхідних для їх реалізації. Останнє забезпечується виборністю місцевих органів влади регіону, департаменту і комуни” [2; 3].

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Франція є типовою країною, що характеризується унітарною моделлю організації місцевого державного управління. Франція має трирівневу систему організації влади на місцях: комуна, департамент, регіон.

Хоча публічна влада на рівні комуни представлена виключно інститутом місцевого самоврядування, але мер виступає в подвійному статусі - як головна посадова особа комуни і як представник державної влади в комуні. Як представник державної адміністрації мер здійснює роботу з актами громадянського стану, забезпечує виконання законів та інших нормативних актів держави, проведення виборів, переписів, надає на запити державних органів різного роду інформацію тощо. Мер не підпорядковується вищестоящим органам державної влади, але в межах державних повноважень є підконтрольним їм, що здійснюється, однак, через рішення суду.

На рівні департаменту публічна влада представлена інститутом місцевого самоврядування у вигляді генеральної ради та інститутом державної виконавчої влади в особі префекта. Префект призначається в кожний департамент

декретом Президента, прийнятим у Раді Міністрів за представленням Прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ. Префект представляє уряд у цілому, Прем'єр-міністра, а також окремо кожного міністра. За протоколом він є першою по ієрархії посадовою особою департаменту. Виступаючи від імені держави, префект контролює дотримання національних інтересів, забезпечує здійснення в департаменті повноважень центральних державних органів, тримає уряд у 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 про використання поліцейських сил. Якщо на території департаменту здійснюється суттєве правопорушення, що підриває національну безпеку, префект надає допомогу правоохоронним органам у пошуку винних та в цій ролі має право підписувати постанову про арешт, обшук тощо. В межах адміністративного контролю за діяльністю департаменту префект може передавати на розгляд адміністративного суду рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Префект здійснює загальне керівництво діяльністю периферійних урядових служб у департаменті (таких як управління соціальними та санітарними справами, сільського господарства, ветеринарії, архітектури, архівів, мір та ваг тощо), а також виступає посередником у відносинах між периферійними службами та їх міністерствами. Однак деякі служби не контролюються префектом. Так, за межами його контролю функціонують периферійні служби міністерства оборони, фінансів, освіти, юстиції, а також інспекція праці.

Префект наділений достатньо широкими повноваженнями і у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку відповідної території. Він збирає та передає у вищестоящі інстанції відомості, необхідні для вироблення державного плану, слідкує за його виконанням та складає про це щорічні звіти, виступає ініціатором державних інвестицій, дає висновки з приводу запитів щодо надання допомоги.

Найвищою територіальною одиницею Франції є регіони, на рівні яких існують органи місцевого самоврядування - генеральна рада департаменту, а також органи державної виконавчої влади в особі комісара республіки. Комісар республіки є одночасно префектом департаменту, на території якого розташований центр регіону. Головним завданням комісара республіки є координація діяльності префектур щодо втілення в життя регіональних програм. Координація здійснюється через адміністративну конференцію регіону, до складу якої входять місцеві префекти та інші керівники органів державної влади в департаментах [4].

3. ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Відповідно до ст. 20 та 21 Конституції Французької республіки [5] Прем'єр-міністр очолює уряд, який, у свою чергу, визначає та проводить національну політику. Розробка державної політики щодо державної служби належить до сфери відповідальності Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи і його підрозділу - Головного управління адміністрування та державної служби.

Ст. 3 постанови № 2007-1003 від 31 травня 2007 р. "Про повноваження Міністра бюджету, державних розрахунків та державної реформи" [6] говорить: *"У сфері державної служби, за дорученням Прем'єр-міністра він (Міністр бюджету, державних розрахунків та державної реформи) виконує певні функції, які визначені постановою від 9 жовтня 1945 р. і законами від 13 липня 1983 р. та від 11 січня 1984 р., які зазначені вище. Він слідкує за правами і обов'язками всіх службовців, а також за положеннями, які регулюють їх кар'єрне просування. Він проводить політику модернізації управління людськими ресурсами в державних відомствах та щодо заробітної плати державних службовців і забезпечує погодження статутних правил та окремих положень, підписує постанови, які пов'язані зі статутом та заробітною платою державних службовців, про що зазначається вище у ст. 2 закону від 13 липня 1983 р. Він очолює Вищу раду державної служби трьох рівнів і Наглядову раду державної зайнятості"*.

У Франції за розвиток державної служби відповідає ще один високопосадовець - Державний секретар з питань державної служби. Як представник держави він пильнує та підтримує діяльність політично призначеного Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи. У постанові № 2007-1100 від 13 липня 2007 р. стосовно повноважень державного секретаря з питань державної служби [7] визначені такі його функції: *"Він займається всіма справами в галузі державної служби, за дорученням Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи, при якому він є вповноваженим. Для виконання своїх повноважень Державний секретар з питань державної служби розпоряджається, у міру необхідності, службами, які підпорядковуються Міністру бюджету, державних розрахунків і державної реформи, а саме: генеральним управлінням адміністрування та державної служби, генеральним управлінням з питань місцевого самоврядування і управлінням з питань госпіталізації й організації медичного обслуговування та іншими службами та корпусами, які перебувають у розпорядженні Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи, з метою виконання своїх повноважень у галузі державної служби. Через обмеженість повноважень, які йому делеговані, Державний секретар з питань державної служби отримує повноваження від Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи ставити свій підпис під усіма документами, постановами і наказами. Державний секретар з питань державної служби може заміняти Міністра бюджету, державних розрахунків*

і державної реформи щодо головування у Вищій раді державної служби і Наглядовій раді (Обсерваторії) державної служби”.

Реалізацію всіх цих функцій Міністерства забезпечує Головне управління адміністрування та державної служби (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique*), яке виконує такі завдання:

- слідує за дотриманням норм основного закону про державну службу;
- забезпечує зв'язок та єдність державної служби;
- здійснює експертну оцінку щодо статутних правил, заробітної плати, звільнень, часу роботи, соціальних дій і подає її на розгляд уряду та парламенту;
- здійснює опіку над міжміністерськими адміністративними школами (IRA, ENA);
- відповідає за підтримку соціального діалогу з профспілковими організаціями [8].

За діяльністю Головного управління адміністрування та державної служби (ГУАДС) наглядає Вища Рада державної служби всіх рівнів (державна, територіальна, госпітальна). Рада включає тимчасові та чотири постійні комісії, а саме:

- Комісію статутів, яка розглядає законопроекти щодо державної служби;
- Комісію скарг, яка розглядає скарги щодо рішень про здійснення санкцій проти державного службовця, постановляє та затверджує тексти їх відхилень або мотиваційних рекомендацій;
- Комісію професійного навчання та соціального просування;
- Комісію контролю гігієни та безпеки.

Вища рада державної служби (Обсерваторія державної служби) має у своєму складі представників парламенту, міністерств, територіальних державних адміністрацій та державних підприємств. Цей орган затверджує річну програму роботи ГУАДС, а також затверджує та розповсюджує річний звіт ГУАДС.

Генеральний секретаріат, який перебуває у спільному підпорядкуванні Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи і Міністерства економіки, промисловості та зайнятості, окреслює завдання, бюджет ГУАДС, а також збирає інформацію про персонал та матеріальні ресурси разом із директорами державних адміністрацій [9].

4. ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Глава держави: Президент Республіки Ніколя Саркозі (UMP), інавгурація 16 травня 2007 р.

Голова уряду: Прем'єр-міністр Франсуа Фійон (UMP), вступ на посаду 17 травня 2007 р.

Урядові партії: “Union pour un mouvement populaire” (UMP) (Союз за народний рух), заснований у 2002 р. нео-голлістами (RPR); лібералами (DL); частиною центристів (UDF) і “Nouveau Centre” (“Новим центром”) (колишнім UDF).

- Франція традиційно сповідує **парадигму унітарної держави**.
- Внаслідок правління Наполеона та Французької революції 1789 р. на території Франції були скасовані автономні провінції та створена складна адміністративна інфраструктура. **Глибоке втручання держави** в громадське життя та суспільство досить відчутні у Франції і сьогодні.
- Правова система Франції основана на римському праві. Її базові принципи відображені у Цивільному кодексі, який був створений за часів Наполеона.
- Вибори відбуваються шляхом прямого голосування. Виборча система - змішана (переважно мажоритарна), різні підходи залежно від адміністративного рівня та представницького органу. Наприклад, спосіб виборів у муніципальні ради залежить від чисельності населення комуни.
- Традиційна французька система територіального управління підпорядковується **принципу адміністративної одноманітності** (principle of administrative uniformity), який поширюється на всю країну.
- Усіма партіями, групами інтересів та місцевостями визнається **верховенство інтересів центральної держави**.
- Це забезпечується через **організацію зверху донизу (top-down organization)** в ієрархічний спосіб, за якої публічна політика розробляється в урядових департаментах або адміністративному корпусі; впроваджується на місцях державними агенціями та місцевими органами влади та координується префектами, які є представниками Французької держави в департаментах.
- До децентралізаційних реформ (1982, 2003) Франція вважалася **сильно централізованою** країною [10].

4.1. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи

Парламент Франції (фр. *Parlement français*) - законодавчий орган Франції. Сучасний французький парламент складається з двох палат:

- Верхня палата (*chambre haute*) - Сенат Франції.
- Нижня палата (*chambre basse*) - Національні збори Франції.

Кожна палата засідає в різних місцях: Сенат - у Люксембурзькому палаці, Національні збори - в Бурбонському палаці.

Проте іноді для обговорення конституційного устрою скликається об'єднаний Конгрес парламенту (*Congrès du Parlement français*).

Сенат Франції

Сенат (фр. *Sénat*) - верхня палата сучасного парламенту Франції, є однією з гілок законодавчої влади Франції. На відміну від нижньої палати парламенту - Національних зборів - відрізняється відсутністю жарких дебатів і пильної уваги засобів масової інформації. Сенатом також називалась верхня палата парламенту в часи Французької революції 1799-1804 рр.

Склад і вибори

До вересня 2004 р. Сенат складався із 321 сенатора, які обирались на 9 років. Нині термін скорочено до 6 років і склад поступово збільшується, тому в 2010 р. кількість сенаторів має досягнути 346, що відображає демографічні зміни. Кожні три роки переобирається одна третина Сенату.

На відміну від депутатів Національних зборів, сенатори обираються в процесі непрямих виборів близько 150 тис. виборцями, які включають мерів, місцевих депутатів і депутатів Національних зборів. Система вибудована таким чином, що перевагу віддає аграрним областям. Це призводить до того, що з часу створення Сенату при заснуванні П'ятої Республіки він залишається консервативним.

За традицією, яка повелася з часів Французької революції, праві партії займають праві місця в залі засідань, а ліві партії - ліві місця [11].

Національні збори Франції

Національні збори або **Національна асамблея** (фр. *Assemblée nationale*) французької П'ятої Республіки - нижня палата парламенту Франції. Засідають Національні збори в Бурбонському палаці Парижа, який розташований на лівому березі Сени навпроти площі Згоди. Пале-Бурбон побудовано в 1728 р., депутати засідають у ньому з 1798 р.

Асамблея складається з 577 депутатів, яких обирають на 5 років у ході прямих загальних виборів, які проходять у два тури. Подібно до сенаторів депутати виконують подвійну роль: стежать за діяльністю уряду, яке звітує перед Асамблеєю в письмовому або усному вигляді, і приймають нові закони.

Президент Національних зборів - це, як правило, представник лідируючої партії. Йому асистує віце-президент, як правило, представник іншої партії. Термін мандата Національних зборів - 5 років, проте президент Франції може його розпустити і об'явити дострокові вибори, якщо він уже не розпустив його в минулому році [12].

5. ВИКОНАВЧА ВЛАДА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У Франції встановлена основним законом організація виконавчої влади і існуюча практика зумовили перетворення Президента на реального главу уряду. Положення ст. 5 Конституції про те, що президент стежить за виконанням конституції і забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування державних органів, формально не визначає його керівної ролі в системі виконавчої влади. Навпаки, згідно зі ст. 21 цю роль виконує Прем'єр-міністр. Але конституційне положення щодо надання главі держави права арбітражу дозволяє йому піднятися над усіма іншими державними органами і силою свого авторитету впливати на розподіл владних повноважень у державному механізмі.

До цього слід додати, що офіційні засідання уряду Франції звичайно проходять під головуванням Президента. За його дорученням на них може головувати Прем'єр-міністр. На засідання Ради Міністрів виносять найважливіші питання, ведеться спеціальний протокол, а після закінчення приймається комюніке, що вважається документом як уряду, так і Президента. Інші урядові засідання практично мають неформальний характер, оскільки їх проведення не передбачене конституцією. На них розглядаються різноманітні поточні справи, готуються проекти рішень Ради Міністрів. На таких засіданнях головує Прем'єр-міністр.

Разом з тим Прем'єр-міністр у Франції зберігає досить широкі повноваження. Він керує діяльністю уряду, відповідає за національну оборону, забезпечує виконання законів, здійснює так звані регламентарні повноваження, призначає на військові і цивільні посади. Роль Прем'єр-міністра в системі виконавчої влади посилюється у випадках, коли він і Президент репрезентують різні партійно-політичні сили [13; 14].

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Повноваження

У П'ятій Республіці Прем'єр-міністр відповідає за поточну внутрішню і економічну політику. На відміну від міністрів, має право видавати укази (фр. *décrets*) загального характеру. Вважається відповідальним особисто за політику уряду; популярність його прямо залежить від поточного стану справ у державі. У період, коли Прем'єр і Президент представляють різні партії, у Прем'єр-міністра звичайно більше самостійності в діях.

Прем'єр-міністр ініціює прийняття законів у Національних зборах і повинен забезпечити їх виконання. Він відповідає за національну оборону. Прем'єр-міністр контрасигнує акти Президента, заміщає його в ролі голови в радах і комітетах, що визначено ст. 15 Конституції.

Порядок призначення і формування уряду

Прем'єр-міністра призначає Президент республіки. Затвердження його кандидатури Національними зборами не потрібне, хоча Національні збори

мають право в будь-який момент об'явити уряду вотум недовіри. Зазвичай Прем'єр представляє ту партію, яка має в НЗ більшість місць (нехай навіть якщо Президент належить до іншої партії). Прем'єр-міністр складає список міністрів свого кабінету і представляє його на затвердження президенту республіки. Для припинення повноважень Прем'єр-міністра необхідна заява кабінету про відставку, це рішення не може бути прийняте Президентом одноосібно.

З 17 травня 2007 р. уряд очолює Франсуа Фйон [15].

5.2. Глава держави і державне управління

Чотири французькі республіки з п'яти мали президентів як глав держави. У кожній редакції французької Конституції повноваження президентів, їх функції і обов'язки, а також їх взаємовідносини з французьким урядом відрізнялись.

З 1965 р. вибори Президента республіки є прямими і всенародними (закон змінений у 1962 р.).

До 2002 р. (закон змінений у 2000 р.) термін президентських повноважень складав 7 років, потім - 5 років.

У травні 2008 р. за пропозицією глави держави комісія з реформування інститутів влади включила положення про обмеження тривалості президентських повноважень у число конституційних поправок. У новій редакції закону поправка виглядає наступним чином: "Ніхто не може обиратись на пост президента більше двох разів поспіль".

На даний час президентом республіки є Ніколя Саркозі. Він - 23-й Президент Республіки.

Резиденція президента - Єлісейський палац у Парижі. Також статус офіційних резиденцій мають замок у Рамбуйє, паризький маєток "Отель Маріньї" і форт Брегансон у департаменті Вар.

Президенти Франції де-юре є співкнязями Андорри і гросмейстерами ордену Почесного легіону.

Нинішні конституційні атрибути

Конституційні атрибути президента Франції визначені у главі II конституції.

Стаття 5

Президент республіки слідкує за дотриманням Конституції. Він виступає гарантом і арбітром належного функціонування органів громадської влади і наступності державного управління. Він зобов'язаний бути гарантом національної незалежності, територіальної цілісності і дотримання міжнародних угод.

Стаття 8

Президент республіки призначає Прем'єр-міністра Франції; приймає рішення про призначення нового Прем'єр-міністра після прийняття відставки попереднього уряду. За пропозицією Прем'єр-міністра призначає всіх членів уряду.

Стаття 9

Президент республіки головує в Раді Міністрів.

Стаття 10

Президент республіки промульгує закони протягом 15 днів, наступних після передачі уряду остаточного прийнятого закону. Він може до закінчення цього терміну вимагати від парламенту нового обговорення закону або деяких його статей. У цьому новому обговоренні не може бути відмовлено.

Стаття 11

Президент республіки за пропозицією уряду під час сесії парламенту або за спільною пропозицією обох палат парламенту, яка публікується в Офіційному віснику, може винести на референдум будь-який законопроект про організацію державної влади, про реформи, які стосуються економічної або соціальної політики і публічних служб, які їм сприяють, або спрямований на схвалення ратифікації будь-якого договору, який, не вступаючи в протиріччя з конституцією, позначився б на функціонуванні інститутів. Коли референдум організовується за пропозицією уряду, останній виступає перед кожною палатою із заявою, яка підлягає подальшому обговоренню. Коли законопроект схвалено референдумом, Президент республіки промульгує закон протягом 15 днів після об'яви результатів голосування.

Стаття 12

Президент республіки може після консультації з Прем'єр-міністром і головами палат об'явити про розпуск Національних зборів. Загальні вибори проводяться не раніше ніж через 20 і не пізніше ніж через 40 днів після розпуску. Національні збори збираються за законом у другий четвер після виборів. Якщо це засідання має місце поза строків чергової сесії, тоді сесія відкривається за правом на термін 15 днів. Новий розпуск не може бути здійснений протягом року, який слідує за цими виборами.

Стаття 13

Президент республіки підписує ордонанси і декрети, прийняті Радою Міністрів. Він призначає на цивільні і військові державні посади. Державні радники, великий канцлер Почесного легіону, послы, радники-посланики, старші радники Рахункової палати, префекти, представники уряду в заморських територіях, генерали, ректори академій, директори центральних відомств призначаються Радою Міністрів. Органічний закон визначає інші посади, призначення на які проводиться Радою Міністрів, а також умови, на основі яких право призначення, яке належить Президенту республіки, може бути ним делеговане для здійснення від його імені.

Стаття 14

Президент республіки акредитує послів і радників-послаників в іноземних державах; іноземні послы і радники-посланики акредитуються при ньому.

Стаття 15

Президент республіки є головнокомандувачем збройних сил. Він головує у вищих радах і комітетах національної оборони.

Стаття 16

Коли інститути республіки, незалежність нації, цілісність її території опиняються під серйозною і безпосередньою загрозою, а нормальне функціонування конституційних публічних органів припинено, Президент республіки вживає заходів, які диктуються цими обставинами, після офіційної консультації з Прем'єр-міністром, головами палат, а також Конституційною радою. Він інформує про це націю посланням. Ці заходи мають бути продиктовані прагненням надати в найкоротший термін конституційним публічним органам можливість для виконання їх завдань. З цього приводу проводяться консультації з Конституційною радою. Парламент збирається за законом. Національні збори не можуть бути розпущені в період надзвичайного стану.

Стаття 17

Президент республіки здійснює помилування.

Стаття 18

Президент республіки звертається з посланнями до Парламенту, які зачитуються в палатах і не підлягають жодному обговоренню. В період між сесіями Парламент спеціально збирається з цього приводу.

Стаття 19

Акти президента республіки, крім передбачених у ст. 8 (абзац перший), 11, 12, 16, 54, 56 і 61, контрасигнуються Прем'єр-міністром і в разі потреби відповідальними міністрами [16].

5.3. Уряд і державне управління

Центральним колегіальним органом виконавчої влади у Франції є уряд. До складу уряду входять Прем'єр-міністр і міністри.

Конституція розрізняє два поняття:

Рада Міністрів - як зібрання міністрів під головуванням Президента республіки, і Кабінет Міністрів - як зібрання міністрів під головуванням Прем'єр-міністра. Рада Міністрів здійснює повноваження, які належать за

Конституцією уряду. Всі акти, які виходять з цього органу, підписуються Президентом. Прем'єр-міністр може головувати в Раді Міністрів у дуже рідкісних випадках і тільки на основі спеціальних повноважень, наданих Президентом за певним порядком денним.

Діяльність уряду регламентована в розд. III Конституції. Хоча вище було багато сказано про необмежені повноваження Президента Франції, ст. 20 Конституції підносить також авторитет уряду : “Уряд визначає і проводить політику нації. В його розпорядженні перебуває адміністрація і збройні сили”.

У ст. 21 Конституції йдеться про повноваження Прем'єр-міністра: “Прем'єр-міністр керує діяльністю уряду. Він несе відповідальність за національну оборону. Він забезпечує виконання законів. З дотриманням ст. 13 Конституції він здійснює повноваження, що регулюються регламентом і призначає на цивільні і військові посади... У разі необхідності він заміщає Президента республіки як голова на засіданнях рад і комітетів, згаданих у ст. 15”. “У виняткових випадках він може заміщати Президента республіки як голова на засіданнях Ради Міністрів за певним дорученням Президента і з певним порядком денним”.

З тексту Конституції можна зробити наступні висновки про роль Прем'єр-міністра. Його повноваження як координатора роботи міністерств достатньо широкі. Прем'єр-міністр контролює роботу міністрів, дає вказівки про складання найважливіших актів (бюджет, економічні плани і т.ін.).

Прем'єр-міністр володіє значними правами по відношенню до парламенту. Частина цих повноважень він здійснює особисто, частину у співпраці з Президентом. Відповідно до ст. 29 Конституції за вимогою Прем'єр-міністра може бути зібраний парламент на позачергову сесію. Прем'єр-міністр має право законодавчої ініціативи, особисто бере участь у роботі парламентських комісій і в палатах парламенту. У будь-який час Прем'єр-міністр може виступити в будь-якій із палат парламенту.

У розділі Конституції “Про відносини між парламентом і урядом” у ст. 34 обмежена законодавча компетенція парламенту. Разом з тим Прем'єр-міністр наділяється більш широкими правами в частині відміни або зміни законів і ордонансів, які діяли до видання нинішньої Конституції 1958 р. Фактично Прем'єр-міністр виступає як законодавець.

Прем'єр-міністр, як і Президент, мають достатньо численний апарат. Він складається з особистого комітету Прем'єр-міністра, генерального секретаріату планування, генерального секретаріату національної оборони, юридичної і технічної служб та ін. Також Прем'єр-міністрові підпорядковується генеральний секретаріат уряду з його численними службами. Уряд призначається наступним чином: Президент республіки підбирає кандидатуру на пост Прем'єр-міністра і призначає його. Прем'єр-міністр підбирає міністрів і представляє Президенту, який їх призначає.

Повноваження уряду поділяються на такі, що здійснюються ним колегіально, і ті, що здійснюються особисто Прем'єр-міністром. Ст. 23 Конституції забороняє поєднувати функції члена уряду зі здійсненням будь-

якого парламентського мандата, з будь-якою посадою професійного представництва загальнонаціонального характеру, з державною службою або професійною діяльністю. Органічний закон встановлює порядок заміщення осіб, які мають вищезгадані мандати, функції або посади.

Вищим законодавчим органом Франції є Парламент. Його компетенція закріплена в розд. IV Конституції. Парламент складається з двох палат: Національні збори і Сенат. Своєрідність французького Парламенту полягає в тому, що згідно зі ст. 24 Конституції: “Депутати Національних зборів обираються прямим голосуванням. Сенат обирається шляхом непрямого голосування. Він забезпечує представництво територіальних колективів республіки. Французи, які проживають за межами Франції, представлені в Сенаті”.

Парламент збирається на сесію один раз у рік. Сесія відкривається в перший робочий день жовтня і закінчується в останній день червня. Вона повинна тривати не більше 120 днів. Винятками можуть стати обставини надзвичайного стану, сесія може зібратися крім звичайного регламенту після переобрання Національних зборів, якщо другий четвер після виборів не припадає на звичайну сесію. Надзвичайні сесії парламенту скликаються за певним порядком денним на вимогу Прем'єр-міністра або більшості членів Національних зборів.

Голова Національних зборів обирається на тривалість легістратури, тобто всього часу, на яке обрані члени палати, а Голова Сенату обирається після кожного часткового поновлення цієї палати.

Відкриття і закриття сесії здійснюється декретом Президента Республіки.

Закони приймаються парламентом (ст. 34 Конституції). Будь-який законопроект або законодавча пропозиція послідовно розглядаються в обох палатах парламенту для того, щоб був прийнятий ідентичний текст.

У французькому конституційному праві існує відмінність між законопроектами і законодавчими пропозиціями. Законопроекти вносяться урядом Франції, а законодавчі пропозиції - членами Парламенту.

Якщо в результаті розбіжностей між палатами законопроект або законодавча пропозиція не були прийняті після двох читань у кожній палаті або якщо уряд вимагатиме його термінового обговорення, то після одного читання в кожній з палат Прем'єр-міністр має право скликати засідання змішаної паритетної комісії, уповноваженої запропонувати акт, що стосується положень, за яким залишаються розбіжності. Текст, вироблений змішаною комісією, може бути представленим урядом до схвалення обох палат. Жодна поправка до нього не може бути прийнята без згоди уряду.

Парламент приймає проекти фінансових законів. Якщо Національні збори не прийняли рішення по проекту в першому читанні протягом 15 днів після його внесення, уряд передає проект на розгляд Сенату, який повинен прийняти рішення протягом п'ятнадцятиденного терміну.

Конституція дуже докладно регламентує всі випадки відхилення законопроектів і законодавчих пропозицій. Законодавча влада у Франції більш

обмежена, ніж виконавча. І все ж права члена Парламенту достатньо захищені Конституцією (ст. 26).

Член парламенту має право депутатської недоторканності (іmunітету). Це означає, що жоден член парламенту не може піддаватися переслідуванню, розшуку, арешту, ув'язненню або суду за виказані думки або за голосування при виконанні ним своїх функцій. Жоден член парламенту під час сесії не може піддаватися переслідуванню або арешту за злочини або проступки без дозволу палати, у склад якої він входить, за винятком випадків затримання на місці злочину.

Парламент сам вправі створювати комісії з розслідування і контролю й особливі комісії (по зняттю парламентської недоторканності і т.ін.). Правове становище членів парламенту істотно не відрізняється від обраних представників інших країн. Вони розглядаються як представники всієї нації і виконують свої функції на основі представницького, а не імперативного мандата, який не є дійсним відповідно до ст. 27 Конституції.

Для того, щоб зробити заключний висновок про повноваження парламенту, достатньо ознайомитись із переліком законодавчих актів, які ним приймаються (ці закони перераховані в ст. 34 Конституції). Усі сфери, які перебувають за межами згаданих у цій статті, віднесені до відання виконавчих органів влади.

Центральними органами конституційного контролю у Франції є: Конституційна рада і Державна рада. Конституційність актів, які виходять від державних органів, розглядається різними органами: від парламенту - Конституційною радою, від органів виконавчої влади - Державною радою.

Компетенція Конституційної ради різноманітна. Рада розглядає скарги, пов'язані з правильністю обрання членів парламенту, питання невиборності і несумісності посад, які виникають стосовно членів парламенту. Рада обговорює регламенти палат Парламенту до їх застосування для перевірки їх відповідності Конституції.

Конституційна рада має широку компетенцію відносно виборів Президента (бере участь у підготовці виборів, у виконанні виборчих операцій і в оголошенні їх результатів). Рада дає консультації уряду з організації виборів, кандидатури на пост Президента представляються в Раду і вона складає їх список; Рада перевіряє правильність висунення кандидатів, публікує складений нею список. На практиці Конституційна рада розглядає скарги, бере участь у прийнятті рішення про введення в країні надзвичайного стану (ст. 16 Конституції), спостерігає за проведенням референдуму і оголошує його результати.

Основна ж функція Конституційної ради - розгляд відповідності законодавчих та інших нормативних актів Конституції країни, а також контроль за відповідністю міжнародних договорів Основному закону.

Крім того, на Конституційну раду покладенні обов'язки з вирішення спорів про розподіл компетенції між законодавчою і виконавчою владою.

Конституційна рада виносить рішення на основі ст. 41 Конституції, якщо під час обговорення законопроекту в одній з палат парламенту з'ясується, що будь-яка поправка не входить у сферу законодавства або суперечить повноваженням, представленим відповідно до ст. 38, тобто в порядку делегованого законодавства і з цього приводу виникли розбіжності між урядом і головою відповідної палати.

Державна рада виступає як вищий орган адміністративної юстиції і як консультативний орган уряду. В першому випадку Рада здійснює контроль за діяльністю адміністративних органів. Рада виконує також обов'язки касаційної інстанції стосовно апеляційних адміністративних судів і справ, які надходять із Рахункової палати, Суду бюджетної дисципліни тощо.

Відповідно до ст. 38 і 39 Конституції вона дає попередні висновки щодо законопроектів уряду. Рада консультує уряд і міністрів з юридичних питань.

Вищий орган магістратури - вищий адміністративний орган у справах французьких суддів і прокурорів. Забезпечує незалежність судової влади [17].

5.4. Міністерства (відомства)

На Кабінет Міністрів покладено обов'язок складання порядку денного законодавчого органу і розробки й проведення державної політики. Міністри можуть виступати з політичними ініціативами, однак остаточні рішення приймає Президент або Прем'єр-міністр. За час дії цієї системи повноваження міністрів звузилися настільки, що нині вони виступають радше як адміністративний орган [18].

Рада Міністрів Франції (або Виконавча рада) є органом членів вищої адміністрації Кабінету Прем'єр-міністра.

Рада несе відповідальність перед французьким парламентом. Національні збори можуть прийняти пропозицію і змусити Раду Міністрів подати у відставку. Це має ефект впливу адміністрації і кабінету, який спостерігається у більшості політичних партій в Асамблеї і може бути пов'язаний з більшістю в коаліції. Міністри зобов'язані відповідати письмово чи в усній формі на запитання, поставлені перед ними членами парламенту, відомі також як питання уряду (*questions au gouvernement*). Крім того, міністри мають бути присутніми на засіданнях палат парламенту, коли на розгляді перебувають закони, що стосуються підпорядкованих їм секторів і департаментів.

Кабінет Міністрів не може запропонувати законодавчий акт без схвалення його в парламенті, хоча Прем'єр-міністр може в певних межах приймати нормативні акти, відомі як замовлення в Раді (*décret en Conseil des ministres*), тобто державні замовлення зі статутною силою. Разом з тим міністри можуть пропонувати законопроекти парламенту, і будь-яке з таких законодавств, як правило, досить імовірно, пройде. У деяких випадках думка більшості в парламенті може істотно відрізнятись від думки органів виконавчої влади, в результаті чого виникає велика кількість поправок до законопроектів.

Традиційно членів Ради підрозділяють на три рівні:

- **міністри** - високопоставлені члени адміністрації;
- **заступники міністра** (*ministres délégués*) - підтримують міністра у спеціалізованих сферах своєї посади;
- **державні секретарі** (*secrétaires d'Etat*) - підтримують міністра у менш важливих сферах, а іноді й беруть участь у засіданнях Ради Міністрів.
- До створення **П'ятої Республіки** деякі впливові міністри були відомі як **державні міністри** (*ministres d'Etat*). Назва збереглася і в П'ятій Республіці й виступає як відправна точка вищого авторитету серед членів Ради.

Кабінет відіграє важливу роль у визначенні порядку денного палат парламенту. Він може пропонувати законопроекти і поправки в ході парламентських сесій. Він також має ряд процедур, у його розпорядженні засоби для прискорення парламентських обговорень.

Рада Міністрів зазвичай проводить свої засідання по середах уранці в Єлісейському палаці під головуванням французького Президента.

Список міністрів уряду

Голова адміністрації: Прем'єр-міністр Франції.

Поточні міністерські посади (з поточними назвами):

- Міністр економіки, промисловості та зайнятості;
- Міністр бюджету, державних розрахунків і державної реформи;
- Міністр праці, соціальних відносин, сім'ї та соціальної солідарності;
- Міністр житла;
- Міністр внутрішніх справ, заморських територій і територіальних колективів;
- Міністр з питань імміграції, інтеграції, національної ідентичності та спільного розвитку;
- Міністр юстиції;
- Міністр закордонних і європейських справ;
- Міністр оборони;
- Міністр національної освіти;
- Міністр вищої освіти і науки;
- Міністр охорони здоров'я;
- Міністр молоді та спорту;
- Міністр екології, енергетики, сталого розвитку і територіального планування;
- Міністр сільського господарства та рибальства;
- Міністр культури і комунікацій [19].

6. СУДОВА ВЛАДА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Діяльність судової системи Франції регламентується в розд. VIII Конституції “Про судову владу”. Як уже зазначалось вище, Президент країни відповідно до ст. 64 Конституції є гарантом незалежності судової влади. “Статус суддів встановлюється Органічним законом (прим. чинна Конституція Франції 1958 р.)”.

Французьке правосуддя ґрунтується на принципах: колегіальності (проте є винятки), професіоналізму, незалежності, яка забезпечується низкою гарантій (не поширюється на магістратів адміністративної юстиції). Закон 1977 р. встановив, що витрати на здійснення правосуддя при розгляді цивільних і адміністративних справ покладаються на державу. Це правило не поширюється на кримінальну юстицію. Доступність правосуддя - це ще один із показників демократичності французького правосуддя у тому випадку, коли йдеться про захист майнових прав. Що ж стосується кримінальної юстиції, то цілком справедливо закон підходить до того, щоб засуджена за злочин особа сама відшкодовувала завдані збитки як суспільству, так і окремим особам. Наступний важливий принцип - рівність перед правосуддям і нейтральність суддів, публічний розгляд справи і можливість подвійного розгляду справи (в першій і апеляційній інстанціях). Законом передбачена також можливість касаційного оскарження. За загальним правилом (за винятком суду присяжних) кримінальні і цивільні суди розташовані в одній судовій установі.

Судова система Франції багатоступенева, і її можна розділити на дві гілки - власне судову систему і систему адміністративних судів. Є ще суди за спеціальним призначенням. Найнижчий шабель у системі судів загальної юрисдикції займають трибунали нижчої інстанції. Справи в такому трибуналі розглядаються суддею одноосібно. Проте при кожному з них діють кілька магістратів (це судді трибуналу вищої інстанції, яких командують у суди найнижчих ланок на три роки). Трибунал нижчої інстанції розглядає справи із сумою позову до 20 тис. франків. Рішення таких судів апеляційному оскарженню не підлягають.

При розгляді кримінальних справ цей суд називається трибуналом поліції. На департамент припадає один трибунал вищої інстанції (у великих департаментах їх буває кілька).

Ці трибунали поділяються на палати: у цивільних справах і виправний суд.

Апеляційний суд завжди приймає рішення колегіально. Цивільно-правова частина апеляційного суду складається з двох палат: із цивільних і соціальних справ. Є також палата з торгових справ. Однією з функцій палати з обвинувачень є функція дисциплінарного суду по відношенню до офіцерів судової поліції (офіцерів МВС, військової жандармерії тощо). Є також палата жандармерії у справах неповнолітніх. У кожному департаменті є суд присяжних. До складу суду присяжних входять три члени, а його голова обов'язково є членом апеляційного суду. Крім суддів у суді присяжних присутні дев'ять присяжних засідателів. Їх підбирають за списками виборців.

У Франції діють судові органи спеціального призначення: торгові суди, військові суди (виправний трибунал і суд присяжних та ін.). На вершині судової системи перебуває касаційний суд. У Франції окремо існує гілка адміністративної юстиції. Прокуратура представлена прокурорами при судах різних рівнів. Генеральний прокурор і його заступники належать до апеляційного суду. Прокуратура при касаційному суді включає генерального прокурора, його першого заступника і заступників. Усі прокурори підпорядковані міністру юстиції [20].

6.1. Судові органи. Здійснення судової влади

Судова влада

Французький закон передбачає окрему судову гілку з незалежною судовою системою, яка не відповідає або безпосередньо не контролюється двома іншими гілками влади. Франція має правову систему цивільного права, основою якої є кодифіковане законодавство; проте прецедентне право відіграє суттєву роль в ідентифікації судів. Відмінною рисою французької судової системи є те, що вона ділиться на судові й адміністративні гілки.

Юридичні суди

Юридична гілка судів розглядає цивільні і кримінальні справи. Юридична гілка судів складається із судів нижчих інстанцій, проміжних апеляційних судів та французького Верховного суду.

Судді є урядовими службовцями, які захищені від втручання виконавчої влади. Судді мають правові забезпечення незалежності і не можуть бути підвищені (або понижені на посаді) без своєї згоди. Їх кар'єрне просування контролюється Судовою радою Франції.

Прокурори, з іншого боку, приймають замовлення на розгляд справ від Міністерства юстиції. У минулому це викликало підозри у надмірному політичному тиску у разі, якщо потрібно було відхилити позови або претензії щодо урядових чиновників, яких звинувачували у корупційних діяннях. Постійною темою обговорення є також статус прокурорів та їх зв'язок з урядом.

Розгляд справи за участю присяжних відбувається лише щодо серйозних кримінальних справ. Загалом Суд складається з трьох суддів у президії та колегії присяжних засідателів з 9 осіб (проти 12 присяжних засідателів з апеляції), які разом виносять вироки, і, якщо винуватість визнана, призначають покарання. Присяжні вибираються довільно зі списку виборців.

У більшості інших судів судді є професійними. Кримінальний суд для неповнолітніх складається з одного професійного і двох непрофесійних суддів. Крім того, є кілька спеціальних судів першої інстанції, судді в які обираються на державні посади. Так, наприклад, трибунали з трудових суперечок складаються з рівного числа магістратів із спілок роботодавців і профспілкових працівників. Те ж саме стосується трибуналів із земельної нерухомості.

Попереднє слідство, здійснюване звичайно після поліцейського дізнання, проводить слідчий суддя. У КПК Франції (1958 р.) закріплено дві форми попереднього розслідування: попереднє судове слідство, здійснюване судовими чиновниками - слідчими суддями, і дізнання, або поліцейське розслідування, виконуване прокуратурою і судовою поліцією. Однак ні за кількістю справ, на які поширюється кожна з цих форм, ні за своїм загальним значенням в організації кримінального переслідування попереднє судове слідство і поліцейське розслідування не можна порівнювати. Попереднє слідство здійснюється лише за однією з трьох категорій кримінальних справ - у справах про злочини. Але й тут судовому слідству звичайно передуює поліцейське розслідування. Судове слідство за іншими категоріями справ, як правило, не провадиться. На сучасному етапі функціонування системи правоохоронних органів Франції існує тенденція відмови від функціонування слідчих суддів. Доведення вини в кримінальному процесі є судовим переслідуванням, і обвинувачений вважається невинним доти, доки його провина не доведена.

Адміністративні суди

Суди адміністративного права виносять рішення щодо претензій і позовів проти урядових підрозділів та установ. Адміністративна гілка складається з адміністративних судів, судів адміністративного оскарження і Державної ради як суду останньої інстанції.

Державна рада розглядає справи відносно рішень виконавчої влади і має право скасувати або відхилити виконавчі нормативні акти, такі як накази і розпорядження, якщо вони порушують конституційні права, чинне законодавство або кодифіковане право.

Судовий розгляд в основному пов'язаний із письмовими і слідчими слуханнями, при цьому судді мають представити письмові показання або аргументи.

Будь-який спір між юрисдикціями судових і адміністративних гілок вирішує спеціальний суд - *Tribunal des conflits*, або "Суд юрисдикційних суперечок", що складається з рівної кількості суддів Верховного суду і державних радників.

Конституційна рада

Ні судові рішення, ні адміністративні суди не мають права виносити рішення про конституційність актів парламенту. Хоча це технічно не є частиною судової влади, **Конституційна рада** розглядає законодавство і вирішує, порушує чи ні воно Конституцію або міжнародні договори Франції. Це стосується всіх форм органічних та інших видів законів до їх вступу в силу, але тільки якщо це здійснюється шляхом їх передачі від Президента Франції, Голови Сенату, Голови Національних зборів, Прем'єр-міністра або будь-кого з 60 сенаторів і 60 членів зборів. Після прийняття цих законів можуть бути розглянуті запити від вищого адміністративного суду, Державної ради або високого суду (Касаційний суд). Конституційна Рада може оголосити акти

неконституційними, навіть якщо вони суперечать принципам Декларації прав людини і громадянина 1789 р. (цитуються в преамбулі Конституції) або Європейській конвенції про права людини (прийнятий договір).

Члени Конституційної ради призначаються на 9 років; троє призначаються Президентом, троє президентом Національних зборів, ще троє Головою Сенату.

Фінансові суди

Основний суд Рахункової палати Франції (*Рахункова палата*) та регіональні суди з аудиту перевіряють державні фінанси, державні установи (у тому числі інших судів) і громадські організації. Суд Рахункової палати публікує річний звіт і може направляти кримінальні справи до органів прокуратури. Він також може безпосередньо оштрафувати державних казначеїв за неправильне використання коштів і направити державних службовців, які зловживають витрачанням коштів, у суд фінансової та бюджетної дисципліни.

Основні та регіональні суди з аудиту не судять бухгалтерів приватних організацій. Однак у деяких випадках вони можуть проводити ревізії їх діяльності, особливо коли організація отримала урядовий контракт на комунальні послуги, що потребують постійного користування суспільним надбанням або якщо організація є учасником торгів за державним контрактом. Суд Рахункової палати часто веде справи різних державних установ, парламентських комісій та громадських асоціацій, але він може також звернути свою увагу на дії будь-якого французького громадянина або організації, що діє у Франції.

Фінанси Суду Рахункової палати курують фінансові комісії обох палат французького парламенту, який також встановлює робочий бюджет Суду Рахункової палати у щорічному законі про фінанси.

Омбудсмен

У 1973 р. була створена посада омбудсмена Франції. Омбудсмен здійснює розгляд справ, суперечки між громадянами та адміністраціями, іншими органами державної служби без звернення в суди; вносить пропозиції щодо реформ уряду й адміністрації з метою сприяння досягненню поставлених цілей, а також бере активну участь у міжнародній пропаганді прав людини.

Омбудсмен призначається строком на 6 років Президентом Республіки в Раді Міністрів. Він не може бути усунений з посади і є захищеним для офіційної діяльності парламентським імунітетом. Він не приймає і не отримує замовлення на розгляд справ від будь-якої влади. Нині посаду омбудсмена обіймає Жан-Поль Делевойе [21].

7. ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Адміністративне інспектування та контроль у Франції належить до повноважень генеральних інспекцій при міністерствах. Існують три міжміністерські інспекції: Генеральна інспекція фінансів (*Inspection General de Finance - IGF*) [22], яка підпорядковується Міністерству бюджету, державних розрахунків та державної реформи і Міністерству економіки, промисловості та зайнятості; Генеральна інспекція адміністрації (*Inspection General d'Administration - IGA*) [23], яка підпорядковується Міністерству внутрішніх справ, заморських територій та територіальних колективів; Генеральна інспекція соціальних справ (*Inspection General d'Affaires Sociales - IGAS*) [24], яка підпорядковується Міністерству праці, соціальних відносин сім'ї та соціальної солідарності.

Ці органи здійснюють за своїм напрямом:

- контроль і перевірку діяльності та послідовності виконання процедур, оцінку ефективності всіх структур, які отримують державні кошти;
- аудит та оцінку оперативності впровадження стратегічних рішень з метою допомоги установам покращити їх стратегії, підвищити якість послуг і вдосконалити управління ресурсами;
- консультативну допомогу з впровадження рекомендацій, наданих інспекцією.

Список органів влади, які підлягають перевірці, та програму перевірок складає Голова інспекції: на основі потреб та пропозицій Інспекції та Міністерства, якому вона підпорядкована (50%), а також відповідно до запитів міністрів щодо проведення перевірки у ввірених їм міністерствах (50%).

У 2005 р. при Міністерстві бюджету, державних рахунків та державної служби було створене Генеральне управління з питань модернізації держави, яке допомагає міністерствам у розробці стратегії реформування та впровадженні їх проекту трансформації, нової методології, інструментів та практик, здійснює оперативний супровід процесів і їх загальну координацію. Але з 2008 р. основною функцією цього управління є здійснення діяльності в рамках нової програми щодо модернізації держави.

Саме в 2008 р. вперше Президент Республіки Франція Ніколя Саркозі та уряд започатковують програму діагностики для перевизначення простору діяльності публічної політики й адаптації до вимог суспільства, що отримала назву Генеральна ревізія державної політики (*Révision Générale des Politiques Publiques - RGPP*) [25]. Мета програми полягає в зменшенні та раціоналізації державних витрат через покращання якості публічної політики. У рамках цієї програми була створена Рада модернізації публічної політики, яка затверджує напрями та певні етапи зміни в програмі. Вона очолюється Президентом Республіки, складається з членів уряду та членів Наглядового комітету, а як основний доповідач виступає міністр бюджету, державних розрахунків та державної реформи. До складу Наглядового комітету входять відповідні

міністри, секретар Ради держави щодо перспектив та оцінки публічної політики, два доповідачі Комісії фінансів Національної Асамблеї, президент Ради адміністрування ВНР та генеральний директор Генерального управління державних фінансів, головуєть Генеральний секретар та Директор Кабінету Прем'єр-міністра.

Слідкують за впровадженням стратегій та допомагають здійснювати модернізацію наступні управління Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи:

- Генеральне управління з питань модернізації держави;
- Управління бюджету, яке розраховує економічний внесок у реформи та вносить його до бюджету наступних років;
- Головне управління адміністрування та державної служби, яке займається управлінням проблематикою людських ресурсів.

Фінансовий контроль та аудит у Франції здійснюють такі органи:

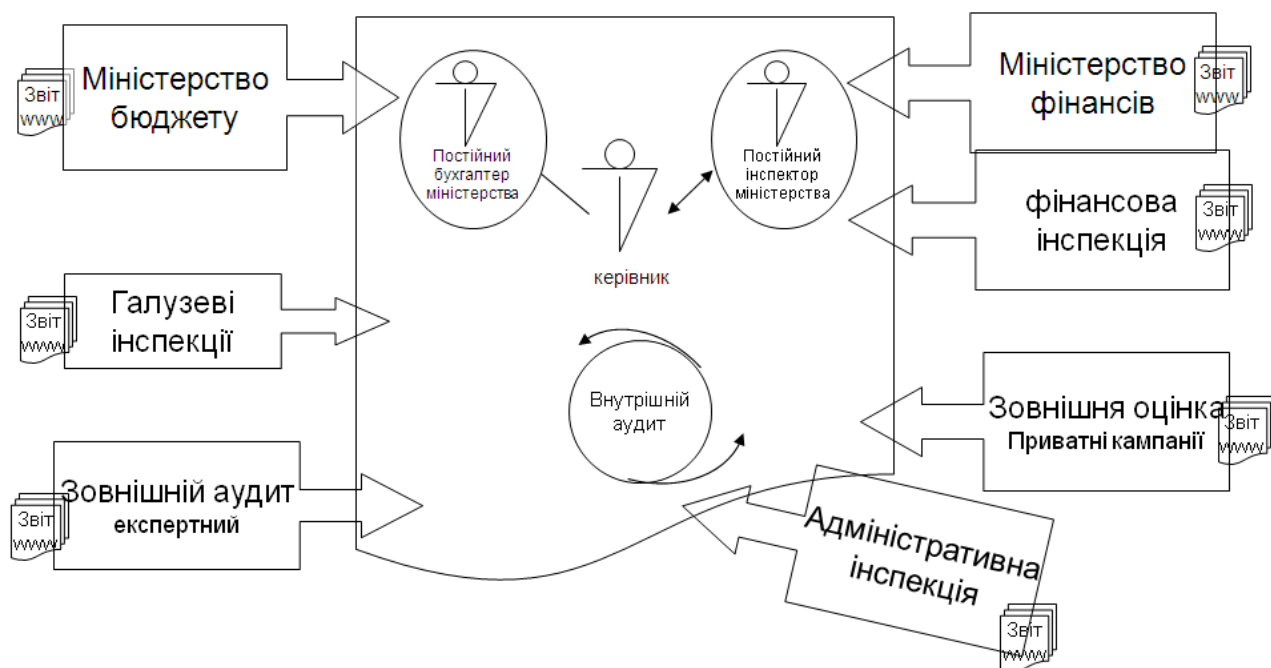
- *Генеральна інспекція фінансів (IGF)*, яка має у штаті 230 інспекторів різних рівнів;

- *Служба загального економічного та фінансового контролю (SCGEF)*, яка перебуває у спільному підпорядкуванні міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи та Міністерства економіки, промисловості та зайнятості і має 14 постійних контролерів - по одному в кожному міністерстві;

- *Служба контролю бюджету та розрахунків (SCBC)* підпорядковується Міністерству бюджету, державних розрахунків та державної реформи та має 15 постійних контролерів - по одному в кожному міністерстві. Відповідно до постанови № 2005-1429 від 18 листопада 2005 р.: “З 1-го січня 2006 р. 15 контролерів бюджетних і міністерських фінансових органів працюють під керівництвом міністра бюджету, державних розрахунків та державної реформи і розміщені при головних розпорядниках держави. Вони є єдиними партнерами-координаторами Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи при різних міністерствах. Їх місія полягає в забезпеченні загального нагляду за процесом витрат і майновою політикою кожного міністерства для підвищення безпеки і надійності, керуючись Органічним законом (прим. чинний закон) про Фінанси (*Loi organique relative aux lois de finances - LOLF*) і в межах реформи фінансового контролю”;

- Міжміністерський Комітет аудиту програм (CIAP);
- Колегія фінансових директорів держави (DAF) [26].

У Франції кожний робочий день фінансову діяльність керівника державного органу контролюють представник міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи [27] та представник Міністерства економіки, промисловості та зайнятості. Здійснюється постійний нагляд незалежними державними інспекціями, зовнішній недержавний аудит та оцінка, а також обов'язковий внутрішній аудит, постійний нагляд незалежних державних інспекцій [28], тоді як в Україні керівник державного урядового органу одноосібно приймає фінансові рішення в рамках бюджету та законів, а візування відбувається тільки підлеглими посадовцями.



Фінансовий контроль в урядовому органі у Франції

Парламентський контроль і нагляд за розробкою та впровадженням Основного закону про фінанси Франції (LOLF) здійснюють Комісія фінансів, економіки та планування (Національна асамблея) і Комісія фінансового та бюджетного контролю (Сенат).

Також у Франції існує Комісія фінансової прозорості політичного життя, яка контролює декларації доходів учасників політичного життя країни - переважно державних службовців [29]. Члени комісії затверджуються постановою уряду - це віце-президент Ради держави, перший президент Касаційної палати, перший президент Рахункової палати та по 4 представники з кожного із вищеназваних відомств. У разі виникнення порушень справа виноситься на розгляд членів комісії, а потім рішення передається у відповідні інстанції (звільнення порушника).

До органів запобігання корупції належать: Центральна служба попередження корупції, підпорядкована Міністерству юстиції [30] і Головне Управління конкуренції, витрат та боротьби з економічними злочинами, підпорядковане Міністерству економіки, промисловості та зайнятості [31].

8. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Державна служба Франції належить до найбільш стабільних та організованих у світі й тому є певним еталоном організації і реалізації державно-службових відносин для сучасної держави.

Згідно з французькою доктриною публічний службовець є посадовою особою держави, який одночасно і уособлює державу, і служить їй. Саме тому державна служба не може ототожнюватися з жодним іншим фахом, чиновники є представниками особливого прошарку населення.

У Франції державними службовцями є всі службовці держави як публічної юридичної особи - її законодавчих, виконавчих та судових органів. Службовці, або чиновники - це особи, які призначаються на постійну посаду, включаються до штату і отримують ранг в адміністративній ієрархії. Крім державної, існує також публічна служба місцевих спільнот.

Сутністю французької державної служби є повністю регламентована і закрита система службової кар'єри. Концепція *кар'єри, або закритої державної служби*, означає те, що правовий статус французького чиновника більшою мірою враховує специфіку його роботодавця - держави, і тому державна служба регулюється нормами не трудового, а адміністративного права і права державної служби як його частини. Це право передбачає існування нерівних сторін, особливий порядок розв'язання трудових спорів, а також додаткові обмеження. Така система орієнтована на те, що державний службовець, вступивши на службу, вже не піде з неї до пенсії, поступово просуваючись по службових щаблях. Права чиновників захищає профспілка.

В основі ієрархії посад чиновників - чотири категорії, які включають кілька рангів. Ранги є основним ланцюгом кар'єрної класифікації у Франції, вони дають право на зайняття низки відповідних посад і є важливою гарантією стабільності чиновника. Іноді ранги називають класами. Кожен ранг, у свою чергу, поділяється на ступені. Посада є поняттям, що означає конкретну робочу позицію [32].

Правила вступу на державну службу визначаються Загальним кодексом державних службовців. Щоб стати державним службовцем та працювати в органах влади, необхідно пройти конкурсний (зовнішній, внутрішній) або професійний відбір.

Французький державний службовець повинен дотримуватись сімох основних принципів: повне зобов'язання по відношенню до професійної діяльності, моральні принципи, стриманість, ієрархічна покірність, професійна обачність, чесність, нейтралітет. Відмова виконувати ці зобов'язання може призвести до дисциплінарних санкцій, навіть до звільнення (5773 санкцій у 2004 р.).

Усіх державних службовців Франції поділено на три корпуси - державний, територіальний та госпітальний. Окремі статuti передбачені для парламентарів, магістратів судової системи та військових. Ці три сфери

французької державної служби в цілому нараховують близько 5 млн службовців:

- більше половини (51%), або 2,5 млн, є державними чиновниками. До цього числа входять 980 тис. викладачів та 410 тис. військових;

- місцева державна служба нараховує 1,5 млн службовців, (або 30%). В адміністративній сфері працює близько чверті від цієї кількості, в технічній - половина;

- у сфері державного медичного забезпечення працює трохи менше 1 млн службовців, (або 19% від загальної кількості) [33].

Класифікація державних службовців відбувається за рахунок присвоєння їм певного рангу та категорії. Корпуси складаються з трьох категорій від А до С, у порядку зменшення рівня рангу (50% категорія С). У Франції ранг відділено від посади, тобто державний службовець пов'язаний зі своїм рангом, а не з посадою [34].

Посади категорії А складають сферу керування, організації і управління, передбачають розробку стратегій та прийняття рішень. Кандидат на таку посаду обов'язково повинен мати вищу освіту, тобто як мінімум диплом-ліценс (licence). До посад категорії А належать аташе центральних або територіальних адміністрацій, учителі середніх шкіл, податкові інспектори, офіцери поліції, бібліотекарі. У межах категорії А виділяють підкатегорію А+, яка об'єднує найвищих посадовців, керівників (вищий технічний корпус, професори вищих навчальних закладів, комісари поліції, директори шпиталів, територіальні адміністратори тощо).

Посади категорії В складають сферу впровадження: контролери Казначейства, секретарі шкільних та університетських адміністрацій, інспектори з праці, соціально-освітні асистенти, територіальні техніки. Конкурс на ці посади відкрито для тих кандидатів, які мають ступінь бакалавра (bac) і вище. Для деяких конкурсів необхідно мати диплом спеціаліста, наприклад, Державний диплом медичного працівника, асистента соціальної служби тощо.

Посади для категорії С складають сферу спеціалізованого виконання: службовці, технічні службовці, адміністративні помічники, обслуговування пошт, люди у формі національної поліції, шофери. Вступити на посади цієї категорії можуть бажаючі, які не мають жодного диплома або отримали атестат про закінчення середньої школи, диплом коледжу, ступені CAP і BEP [35].

Кожна посада в державній службі Франції зазначена в “таблиці індексів” (“*grille indiciaire*”) і має відповідні фіксовані “бали зарплатного індексу” (“*point d'indice*”). Станом на 1 березня 2008 р. 1 бал дорівнював 54,6834 євро. Головне управління адміністрування та державної служби (ГУАДС) Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи веде переговори з профспілками щодо вартості балу зарплатного індексу, тобто щодо загального підвищення рівня річної заробітної плати для всіх державних службовців. Наприклад, у 2008 р. заробітна плата державних службовців зросла на 2% у зв'язку з інфляцією. ГУАДС також веде переговори щодо надання додаткових допомог, винагород та премій (“*cours de pousse*”) для певних

категорій. Міністр бюджету, державних розрахунків та державної реформи завжди особисто присутній на переговорах з профспілками, у разі збільшення національних витрат він як представник уряду своїм підписом затверджує прийняті рішення щодо цих допомог.

ГУАДС ніколи не веде переговори щодо заробітної плати окремих державних службовців, обговорюється значення зарплатної сітки для всіх або певних категорій державних службовців. Підвищуючи рівень “балу зарплатного індексу”, ГУАДС автоматично опікується добробутом усіх державних службовців. Знаючи свій точний статус і місце у зарплатній сітці, державний службовець повністю володіє інформацією щодо рівня своєї заробітної плати. Якщо він буде залишатися на тій самій посаді, то йому гарантована визначена заробітна плата.

Кар’єрне просування державних службовців Франції може відбуватися наступними шляхами:

- автоматичне просування, що базується на термінах служби;
- відповідно до принципу мобільності, тобто переміщення державних службовців між різними корпусами та органами державної служби, яке супроводжується кар’єрним підвищенням;
- оцінка після проходження професійного навчання в Національній школі адміністрування (*Ecole National d’Administration - ENA*);
- переведення за внутрішнім конкурсом (кадровий резерв);
- призначення на посаду за запитом або наказом згори в інтересах служби (наприклад для заслужених державних службовців центральної адміністрації категорії А). Прозорість такого призначення контролює Рада держави та Конституційна рада, які перевіряють компетентність кандидата, його відповідність функціям посади та вимогам оцінювання.

Розгляд справ кандидатів та співбесіди з ними проводяться спеціальними комісіями, склад яких кожного року затверджує Прем’єр-міністр. Вони утворюються з 10-12 осіб, представників різних гілок адміністрації, які не мають родинних зв’язків з кандидатами та у своїй роботі чітко дотримуються кодексу рівності [36].

9. СИСТЕМА ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Французька державна служба є досить різноманітною за кількістю представлених професій та статусом працівників. Так само вона поєднує в собі різні рівні відповідальності. Це зумовлює потребу в різних формах і видах підготовки кадрів.

Вища школа державного управління (*Ecole National d'Administration - ENA*) [37] є найбільш відомою серед професійних навчальних закладів. Вона була створена постановою тимчасового уряду Французької Республіки, очолюваного генералом де Голлем, 9 жовтня 1945 р. на втілення в життя програми Національної ради опору, для демократизації та уніфікації способів підготовки посадовців вищої ланки, а саме:

- уніфікації набору державних службовців для їх підготовки до кар'єри в різних сферах державного управління;
- забезпечення єдиної професійної підготовки для всіх чиновників вищого рівня.

Сьогодні головною метою Вищої школи державного управління є набір та навчання людей, які б перетворили державну службу в інститут влади, здатний відповідати зростаючим очікуванням громадян Франції та новим викликам часу.

Вища школа державного управління - ENA - готує вищі керівні кадри загального профілю. Близько ста майбутніх вищих посадовців усіх міністерств, відібрані на конкурсних засадах (письмові вступні іспити та вступна співбесіда з екзаменаційною комісією), проходять підготовку тривалістю два роки, яка передбачає:

- 3 тижні підготовки до стажування;
- стажування, протягом якого учень несе відповідальність і виконує завдання, які поставили викладачі;
- поглиблені навчальні сесії з вивчення фундаментальних дисциплін, кожна тривалістю 7 тижнів, із використанням досвіду, отриманого під час стажування, та зосередження на певній тематиці: європейські справи, місцевий рівень, державне управління.

Крім того, ENA готує:

- “цивільних керуючих” (управлінці вищого рівня), які обираються через механізми внутрішнього кар'єрного просування і проходять “вищий цикл удосконалення управлінців” тривалістю 7 місяців;
- офіцерів, які залишають військову службу і призначаються “цивільними керуючими” або супрефектами (прим. представник префекта в адміністративному окрузі), проходять “цикл інтеграції офіцерів” протягом 2 місяців.

Школа ENA надає такі освітні послуги:

- базовий курс для державного службовця;
- перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців вищої категорії;

- оцінювання державних службовців через кваліфікаційний іспит та конкурсний відбір;
- розробка критеріїв конкурсного відбору, які включають вимоги майбутніх посад;
- магістерські програми, які реалізуються спільно з університетами-партнерами;
- наукові дослідження у сфері адміністративних наук;
- організація міжнародних циклів, тематичних курсів - підготовка з європейських питань і підготовка до європейських конкурсів у рамках навчальних курсів Страсбурзького центру європейських студій (CEES).

Відповідно до Конституції Французької Республіки (ст. 13, абзац 3) ректора ENA призначає Президент Французької Республіки за поданням Ради міністрів. Школа перебуває під стратегічною опікою ГУАДС, але є незалежною, автономною щодо шляхів фінансування та рішень з прийому і працевлаштування. Випускники ENA отримують високі посади в Державній Раді, Рахунковій палаті, Головній інспекції фінансів, дипломатичному корпусі, адміністративних судах та апеляційних адміністративних судах.

Підготовку вищих кадрів місцевої державної служби здійснює Національний інститут територіальних студій (*Institut national des études territoriales - INET*) [38], в якому навчання триває 18 місяців. Державні службовці середньої ланки можуть пройти підготовку в п'яти регіональних інститутах державного управління (*Institut régional d'administration - IRA*), які розташовані в містах Бастія, Лілль, Ліон, Мец та Нант [39]. Підготовка високопосадових осіб, які займаються загальноєвропейськими питаннями, здійснюється в Центрі європейських студій (*Centre des études européennes de Strasbourg - CEES*), м. Страсбург [40].

Крім того, у Франції існує 44 спеціалізовані навчальні заклади, підпорядковані різним міністерствам, які готують спеціалістів різних професій державної служби - надають обов'язкові базові курси для засвоєння компетенцій посади та підвищення кваліфікації.

Сьогодні зростає значення приділяється навчання державних службовців на безперервній основі із наголосом на необхідності освітньої діяльності протягом всього професійного життя. Ця діяльність має на меті супровід процесу змін та допомогу в адаптації до розвитку фахового профілю та управлінського середовища в цілому: адаптації до посади, зміни професійного профілю, набуття нових компетенцій.

Угода, датована січнем 2006 р., між міністром бюджету, державних розрахунків і державної реформи та деякими профспілками передбачає:

- визнання "індивідуального права на професійну освіту" для чиновників (в обсязі 20 годин на рік);
- створення "індивідуальної освітньої книжки";
- складання "плану навчання", який міститиме перелік навчальних заходів обов'язкового характеру, а також заходи з підвищення кваліфікації та підготовки до іспитів і конкурсів.

Згідно з поставленою метою навчальні заходи поділяються на 4 категорії:

- діяльність з адаптації до робочого місця, метою якого є опанування відповідними функціями;
- навчальні заходи, пов'язані зі змінами професійних профілів у середньостроковий термін;
- заходи, які спрямовані на отримання нових компетенцій у середньо- та довгостроковий період, що мають на меті надати можливість службовцям змінювати функції або навіть організацію роботодавця;
- заходи з індивідуальної підготовки, зокрема для підготовки до екзаменів та конкурсів. Усі "листки щорічної оцінки" (базовий елемент в оцінці державних службовців) містять графу "потреба в навчальних заходах" [33].

10. ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Структури, створені для проведення державної реформи

З метою координації дій Президента, Прем'єр-міністра, кожного з міністерств у межах їх компетенції, різних державних служб, які мають працювати для проведення державної реформи, спрямованої на оновлення державних послуг, декретами від 13 вересня 1995 р. і від 8 липня 1998 р. утворено відповідні адміністративні структури.

Міжвідомчий комітет з питань державної реформи (CIRE) - дорадчий орган, очолюваний Прем'єр-міністром. Робота CIRE відбувається на пленарних засіданнях, які за дорученням Прем'єр-міністра скликає міністр бюджету, державних розрахунків і державної реформи.

CIRE відповідає за формування політики уряду щодо: визначення ролі держави й уточнення сфери державних послуг; врахування потреб і сподівань користувачів державних послуг у напрямі спрощення і полегшення процедур; підвищення ефективності діяльності державних служб і інституцій; делегування повноважень і відповідальності; модернізація державного управління.

CIRE розглядає і вивчає схеми реорганізації державних служб і, зокрема проекти реорганізації служб. Серед його завдань є ініціалізація і координація дій адміністрації щодо створення і використання інформаційних систем відповідно до функціональних схем управління міністерств.

У засіданнях Міжвідомчого комітету беруть участь міністр бюджету, державних розрахунків і державної реформи, міністр внутрішніх справ, заморських територій і територіальних колективів, міністр екології, енергетики, сталого розвитку і територіального планування і в разі потреби інші члени уряду.

Міжвідомча комісія з питань державної реформи (DIRE), яка утворена замість комісаріату з питань державної реформи в липні 1998 р., є службою, підпорядкованою Прем'єр-міністру, і має міжвідомчий характер. DIRE перебуває у розпорядженні міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи. До її складу, крім уповноваженого керівника, входять ще 15 членів. Комісія зобов'язана готувати відповідні пропозиції уряду щодо

державної реформи, координувати прийняття рішень і контролювати їх виконання.

З метою організації відкритого обговорення, обміну інформацією між міністерствами та іншими державними інституціями щодо досвіду, результатів, досягнутих у ході реформування, DIRE відкрила в Інтернеті Web-сторінку (innovations-services-publics-gouv.fr).

Фонд на підтримку державної реформи створено для фінансового забезпечення проектів реформування державного сектору, зокрема адміністрацій усіх рівнів. У Фонді, на рахунку якого у 1999 р. було 115,3 млн франків, створено два департаменти: центральний і територіальний. Кредити Фонду затверджує міністр бюджету, державних розрахунків і державної реформи за пропозиціями Постійного секретаріату міжвідомчого комітету з питань державної реформи. Центральний департамент Фонду призначено для фінансування проектів модернізації, які пропонують міністерства, територіальний департамент - надає кошти для проектів, що їх пропонують деконцентровані (територіальні) державні служби.

У листопаді 1998 р. CIRE створив Національну раду з питань оцінювання державної політики, що також має опікуватися проблемами державного устрою. Ця інституція щорічно подає Прем'єр-міністру міжвідомчу програму оцінювання державної політики відповідно до нової процедури цієї оцінки.

Структури виконавчої влади сучасної Франції

На сучасному етапі реформи державні структури та інституції виконавчої влади Франції побудовані таким чином.

Уряд налічує 29 членів. Це найменший за кількістю членів уряд П'ятої Республіки. У структурі уряду 16 міністерств. До складу уряду входять ще 12 державних секретарів, які опікуються окремими питаннями зовнішньої торгівлі, малих і середніх підприємств, охорони здоров'я, ветеранів, туризму, прав жінок тощо.

Кожен міністр, уповноважений міністр або державний секретар відповідає за певну кількість служб, що належать до його сфери компетенції. Крім територіальних служб на локальному рівні йдеться про структури загальнонаціонального рівня - центральні адміністрації і служби з компетенцією національного масштабу. Кількість підрозділів центральної адміністрації і приєднаних до них становить 209 одиниць. Штат головних управлінь і служб загальнонаціонального рівня сягає близько 75 тис. осіб.

Центральні адміністрації складають головні управління і управління, які мають різні назви: делегації, служби, місії тощо. Вони виконують функції перспективного прогнозування, законодавчої ініціативи і регламентації, управління деконцентрованими службами, державних виконавчих органів, контролю й опіки, оцінювання.

Служби з національною компетенцією забезпечують у різних міністерствах заходи оперативного характеру щодо виробництва товарів та надання послуг. Вони мають певну самостійність в управлінні і можуть

укладати контракти з центральними адміністраціями на виконання тимчасової роботи. Серед таких служб - служба обліку даних про кримінальну відповідальність, офіс з питань боротьби проти нелегальної імміграції, пенітенціарна служба виправних робіт, служби вивчення проблем у сфері транспорту, різноманітні національні музеї.

Децентралізовані служби держави втілюють державну політику і рішення національного масштабу в регіонах. Підпорядковані переважно префекту, який презентує уряд на регіональному рівні, вони становлять близько 95% штату державних службовців.

Державна служба головних громадянських адміністрацій і жандармерії переважно представлена рівнем департаментів (100) та регіонів (26). Виходячи з цього деякі адміністрації мають міждепартаментальний або міжрегіональний тип організації. До цього треба додати представництво держави на рівні інфраструктури департаментів у субпрефектурах (240): підрозділи постачання (1339), казначейства і фінансові інспекції (3849), збирання податків, поліцейські округи (488) чи бригади жандармерії (6185) тощо.

Державні заклади. Держава у разі потреби може інколи делегувати частково або повністю іншій юридичній особі один із напрямів своєї політики. Така інституція - найчастіше державний заклад, що має фінансову автономію, отримує субсидії, а також використовує власні ресурси і формує персонал. Цей заклад перебуває під управлінням держави - одного чи кількох міністерств, які визначають його стратегію, надають, у разі потреби, відповідні засоби, контролюють його дії і оцінюють результати.

Державні заклади, про які йдеться, класифікуються за такими категоріями: адміністративні державні заклади, промислові і торговельні державні заклади, науково-технологічні, культурні, професійні.

Ці заклади функціонують у різних сферах, зокрема:

- освіти (Національна школа управління ENA, Міжнародний інститут державного управління ІПА, університети тощо);
- досліджень та інновацій (Національні дослідницькі інститути в різних сферах: агрономії - INRA, медицини - INSERM, інформатики - INRIA, космосу та аеронавтики - CNES, ONERA, захисту інтелектуальної власності - INPI тощо);
- культури (Національна бібліотека Франції - BNF, Національний центр кінематографії - CNC, музеї тощо);
- соціального захисту і солідарності (фонди соціальних дій щодо робітників-іммігрантів - FAS, офіс міжнародної міграції - OMI тощо);
- здоров'я (агенції з санітарного захисту продуктів харчування, ліків, інститут санітарного забезпечення осіб похилого віку тощо);
- будівництва, транспорту і навколишнього середовища (державні заклади з питань створення нових міст, національне агентство з покращання довкілля - ANAH, національні парки, мережа залізниць Франції - RFF, SNCF, аеропорт Парижа - ADP тощо);
- економіки і фінансів (французький центр зовнішньої торгівлі - CFCE, французьке агентство з розвитку - AFD).

Держава в разі потреби звертається за допомогою до асоціацій для реалізації заходів державної політики. Наприклад, державні інституції взаємодіють з асоціацією професійного навчання дорослих (AFPA) або французькою асоціацією культурних заходів за кордоном (AFAA).

Нові інформаційні технології і державна реформа

Державна реформа, що триває зараз у Франції, з її принциповими орієнтирами щодо того, як “наблизити державу до громадян” або “створити більш ефективний державний механізм”, значною мірою спирається на застосування нових інформаційних технологій.

Загалом інформатизація адміністрацій різних рівнів передбачена як у великих проектах, так і на рівні окремих бюро. Розвиток і використання Інтернету сприяє підвищенню ефективності дій адміністрації за рахунок:

- автоматизації масових послуг (наприклад видача зелених карт для автомобілів, довідок, документів для податкових служб, служб соціального захисту, ідентифікаційних посвідчень тощо);
- покращання щоденної діяльності чиновників (складання, пошук документів, робота на відстані від основного місця служби);
- збирання й обробка результатів експрес-опитувань, голосувань, конкурсів, удосконалення виборчих технологій;
- оптимізації прийняття рішень на державному рівні та використання експертних систем;
- покращання умов спілкування, комунікацій (16 млн, або кожен третій, - користувачі мобільних телефонів, 2 млн - абоненти Інтернету, 2 тис. формулярів офіційних документів доступні через Інтернет);
- розвитку демократичних відносин (швидкий доступ до інформації, безпосереднє спілкування з високими посадовими особами, телеголосування, висвітлення дебатів у Національній асамблеї, звіти уряду в Інтернеті тощо).

У програмі дій уряду щодо входження Франції в інформаційне суспільство (PAGSI) сформульовані принципові положення, серед яких:

- підключення до мереж адміністрації різних міністерств, що дасть їм змогу використовувати інформаційні системи;
- створення до кінця 1999 р. інфраструктури міжміністерських комунікацій (проект ADER);
- створення до кінця 2000 р. в усіх територіальних службах територіальних інформаційних служб (SIT), які покращать процеси обміну інформацією і практичну діяльність в комунах, серед служб одного департаменту або одного регіону. Ці територіальні інформаційні системи об'єднують інформаційні засоби різних служб, бази даних у комунах, засоби корпоративного використання;
- забезпечення навчання персоналу використанню нових технологій і постійний нагляд за їх впровадженням у діяльність різних служб;
- модернізація великих державних інформаційних систем, зокрема у сфері бухгалтерського обліку і звітності (проект ACCORD).

У циркулярному розпорядженні Прем'єр-міністра від 7 жовтня 1999 р. зафіксовані загальні принципи подання інформації і презентації WEB-сторінок державних установ в Інтернеті, процедура оприлюднення сайту. Для забезпечення обміну інформацією загальноміністерського значення створено кілька офіційних сайтів, зокрема:

- сайт ADMIFRANCE (www.admifrance.gouv.fr), яким керує Управління французької документації, містить інформацію у сфері державного управління, різноманітні адміністративні формуляри, електронну бібліотеку державних звітів, реалізує функції порталу доступу до інших державних сайтів;
- сайт LEGIFRANCE (www.legifrance.gouv.fr), яким керує Генеральний секретаріат уряду, містить юридичну інформацію;
- сайт PAGSI (www.internet.gouv.fr), яким керує інформаційна служба уряду, стосується питань інформаційних та комунікаційних технологій, підтримує комунікаційне середовище (форуми, поштові скриньки тощо).

У межах програми PAGSI кожне міністерство створило свій власний сайт в Інтернеті, де розміщено офіційні дані і допоміжна інформація для громадян. Сайт будь-якої державної адміністрації має містити посилання на вищевказані сайти [41].

Підсумовуючи вищенаведене, можна сказати, що французький уряд надає велике значення і активно використовує сучасні інформаційно-комунікаційні технології для покращання діяльності урядових структур і реалізації завдань адміністративної реформи.

11. ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: АКТУАЛЬНІСТЬ ДЛЯ УКРАЇНИ

Аналіз в історичному аспекті досвіду Франції у розбудові своєї державності може бути корисним для України. Розумне використання апробованих підходів у побудові державних інститутів України дасть змогу скоротити період пошуку шляхів до економічної і соціальної стабільності нашої держави [41].

- Після децентралізації 1980-х рр. центральний уряд зменшив своє втручання в регіони та місцевості.
- Вплив держави на регіони та місцеву владу був заново реалізований через план держава-регіон, зафіксований у децентралізаційному законі 1982 р.
- Відповідно до закону регіональні ради розробляли проект плану, а потім обговорювали його з представником держави в регіоні - регіональною префектурою.
- План держава-регіон був новою формою нагляду центрального уряду, через який він міг включити свої пріоритети в регіони, особливо у сфері освіти і транспорту.
- Деякі представники регіонів вважають цей план засобом, через який держава може мобілізувати фінансові ресурси регіональних та місцевих урядів для досягнення своїх цілей. Регіональні ради є повноцінними власниками плану, але вони обмежені тим фактом, що план повинен бути узгоджений із

міжміністерським Комітетом територіального планування при Прем'єр-міністрі, до складу якого не входять президенти регіональних рад.

- З переходом Французької держави на контрактний принцип комплектування армії ситуація змінилась на краще.

- Ради регіонів та департаментів беруть участь у переговорах як рівні сторони та можуть не погоджуватися з вимогами державної влади.

- У сучасній Франції грубий центральний нагляд змінився на мезоврядування, яке характеризується більш незалежною формою розробки політики та важливістю контрактних процесів, таких як плани держава-регіон, контракти міста, контракти щодо вищої освіти, контракти щодо безпеки, які дають різні результати на різних територіях Франції.

- Найбільше принцип "Steering at a distance" (управління на відстані) проявляється у фінансовому звільненні від державних і місцевих органів влади - у реформованій Конституції (2003 р.) закріплений принцип фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Конституція передбачає в подальшому розширення повноважень місцевих органів щодо самостійного встановлення податків.

Реформи 1982, 2003 рр.

- За останні 4 десятиліття французькі місцеві політичні та адміністративні установи та модель відносин центр-периферія зазнали двох головних змін. Ці зміни зломали дві історичні особливості французької політичної системи.

- По-перше, децентралізаційна реформа, тобто повільна реорганізація, прогресивна реструктуризація та втрата влади державних оперативних служб на місцях перебороли історично державо-централізовану організацію країни.

- По-друге, розвиток та консолідація зростаючої потужності міжінституційного співробітництва інституцій, особливо у великих містах, перебороли традиційну роздробленість між місцевими політичними та адміністративними системами й започаткували міцні потужні сили міста-регіону.

Проблеми реформ

1. Складна система управління з багатьох осіб більше створює взаємозалежні відносини, ніж виокремлює передачу повноважень.

2. У всіх європейських державах протягом останніх десятиліть спостерігаються регіоналізаційні тенденції, які виникли частково у зв'язку з потребою реорганізації розподілу завдань між центральним рівнем державної влади та субнаціональними рівнями.

- Регіоналізація у Франції не спричинила суттєвих змін щодо доступності публічних послуг. Комунальні кооперації та зростаюча кількість організацій на кшталт об'єднань цільового призначення утруднюють роботу територіальної громади як перехід до всіх публічних послуг.

- Регіони Франції позиціонують себе як незалежні адміністративні одиниці, але вони все ще сильно віддалені від статусу регіональних юридичних осіб, діяльність яких обмежена точно визначеною територією, у федеральних або квазі-федеральних державах.

- Регіони намагаються насамперед за допомоги Європейського Союзу розвинути свою ідентичність і міцно закріпитися в системі державного устрою Франції.

Територіальна реформа у Франції

- Комітет з реформи органів місцевого самоврядування був створений Указом Президента в жовтні 2008 р., його очолює відомий французький політичний діяч Едуард Балладюр.

- Після проведення обстеження в зазначеній сфері Комітет представив 20 пропозицій щодо реформування органів місцевого самоврядування та календарний план їх впровадження.

- Відповідно до Звіту Комітету Балладюра від 5 березня 2009 р. основними заходами територіальної реформи є такі:

- сприяти добровільному об'єднанню департаментів та регіонів і скоротити кількість останніх до 15 одиниць;

- починаючи з 2014 р. призначати шляхом проведення єдиних виборів Ради департаментів та регіонів, у результаті чого скасувати кантони, та діяти на цих виборах за мажоритарною виборчою системою;

- завершити до 2014 р. карту міжкомунальних об'єднань та раціоналізувати карту синдикатів комун;

- не створювати нових “країн” у розумінні закону від 4 лютого 1995 р.;

- починаючи з 2014 р., створити законом 11 перших метрополій: Ліон, Лілль, Марсель, Бордо, Тулуза, Нант, Ніцца, Страсбург, Руан, Тулон та Ренн;

- затвердити положення про загальні компетенції (метрополій, нових комун, утворень із міжкомунальних об'єднань та інших комун) та спеціалізувати сфери компетенції департаментів та регіонів;

- у рамках щорічних обговорень у парламенті визначити річні цілі та зміни призначення витрат органів місцевого самоврядування;

- компенсувати в повному обсязі скасування професійного податку (прим. податок на розвиток професійної освіти) шляхом введення іншого способу оподаткування економічної активності, який базується на переоціненому доході від місцевого земельного податку та доданої вартості від підприємств;

- створити в 2014 р. адміністративно-територіальну одиницю зі спеціальним статусом під назвою “Гран Парі” (Grand Paris) з департаментами в Сен-Сант-Дені та Вал-де-Марн, за попереднього проведення громадських консультацій з органами місцевого самоврядування, яких це стосується, соціальними партнерами та економічними силами.

Як доповнення до звіту були також представлені індивідуальні експертні довідки членів комітету, а також проекти двох законів, запропоновані Едуардом Балладюром:

- проект закону про реформування органів місцевого самоврядування;

- проект закону щодо створення адміністративно-територіальної одиниці “Гран Парі” (Grand Paris) [42].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Франція. - Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F>
2. “Муниципальные институты Франции” Глава IX. Часть II. - Режим доступу : www.bninsk.com
3. *Фадеев Ф.* Краткий очерк истории муниципального права. - Режим доступу : www.bninsk.com
4. <http://center.uct.ua/distants/courses/pu01/m2/p12.doc>
5. Décret n°2007-1003 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Online. Available : <http://www.fonction-publique.gouv.fr>
6. Конституция Французской Республики / Конституции государств Европейского Союза : под общ. ред. Л. А. Окунькова. - М. : Издат. группа ИНФРА-М - НОРМА, 1997. - с. 665 - 682. - Режим доступу : <http://lawyers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/france.htm>
7. Décret n°2007-1100 du 13 juillet 2007 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique. Online. Available : <http://www.legifrance.gouv.fr>
8. Mission et organisation de la DGAFP/ Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Online. Available : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article498.html>.
9. Rapport annuel de la DGAFP - 2007.
10. Gilles Pinson. State restructuring and decentralisation dynamics in France: politics is the driving force/ Cahier Européen numéro 07/05. du pôle Ville/métropolis/cosmopolis. Centre d'Etudes Européennes de Sciences po (Paris). Available: http://www.portedeurope.org/IMG/pdf/cahier_ville007.pdf
11. Сенат Франции. - Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org>
12. Национальное собрание Франции. - Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org>
13. *Решетников Ф. М.* Правовые системы стран мира / Ф. М. Решетников. - М., 1993.
14. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. - К. : АртЕк, Вища шк., 1998.
15. Премьер-министр Франции. - Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org>
16. Президент Франции. - Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org>
17. <http://france.fromru.com/0307.htm>
18. Роль Кабінету Міністрів у парламентських демократіях на прикладах Чеської Республіки, Франції, Латвії, Польщі та Росії Уляна Бігун , Програма сприяння парламенту України, університет штату Індіана. - Режим доступу : <http://www.pdp.org.ua/index.php/2009-02-09-14-31-13/-ii-i/906-208-4>
19. <http://www.conseil-general.com/ministeres/ministeres.htm>
20. <http://france.fromru.com/0309.htm>
21. http://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_France

22. Inspection General de Finance. Online. Available: <https://www.igf.bercy.gouv.fr/>
23. Inspection General d'Administration. Online. Available: http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/le_ministere/organigramme/iga
24. Inspection General d'Affaires Sociales. Online. Available: <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/ministere/presentation-organigramme/>
25. Révision Générale des Politiques Publiques. Online. Available: www.rgpp.modernisation.gouv.fr
26. La Forum de la Performance/ Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. Online. Available: <http://www.performance-publique.gouv.fr>
27. Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. Online. Available: <http://www.budget.gouv.fr>
28. Alain - Gérard Cohen. Contrôle interne et audit publics. - Paris : LGDJ, EJA, 2005.
29. La Commission pour la transparence financière de la vie politique. Online. Available: <http://www.commission-transparence.fr>
30. Le ministère de la Justice. Online. Available: <http://www.justice.gouv.fr>
31. Le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi. Online. Available: <http://www.minefe.gouv.fr>
32. <http://law.biz.ua/books/0001/0268.htm>
33. Жан-Поль Везіан. Початкова підготовка та безперервне навчання державних службовців у Франції / Презентація Посла Французької Республіки в Україні. 2008 р.
34. Хелен Маньєр. Модернізація державної служби Франції / Презентація, Посольство Республіки Франція, Пекін, 24 листопада 2005 р.
35. Concours Fonction Publique. Concours Par Niveaux d'études. Online. Available : <http://www.concours-fonction-publique.com/recherche/niveau-d-etude>
36. Serge Salon, Jean-Charles Savignac. Code de la fonction publique. - Paris : Édition Dalloz, 2007.
37. Офіційний сайт Вищої школи державного управління Франції: Ecole National d'Administration - ENA. Online. Available : www.ena.fr
38. Офіційний сайт Національного інституту територіальних студій: Institut national des études territoriales - INET. Online. Available : <http://www.inet.cnfpt.fr/fr/accueil.php>
39. Офіційні сайти Регіональних інститутах державного управління: Institut régional d'administration - IRA. Online. Available : www.ira-bastia.fr/, www.ira-lille.gouv.fr/, www.ira-lyon.gouv.fr/, www.ira-metz.fr/, www.ira-nantes.gouv.fr/
40. Офіційний сайт Центра європейських студій в м. Страсбург: Centre des études européennes de Strasbourg - CEES. Online. Available : www.cees-europe.fr/
41. http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=9632A4F51C29FF854005E7976D69B334?art_id=37756&cat_id=37402Є. Ралдугін. Державна реформа у Франції: історичний аспект
42. Comité pour la réforme des collectivités locales - "Il est temps de décider" - Rapport au Président de la République/ BALLADUR Edouard, FRANCE. Présidence

de la République. Available: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/index.shtml>

Корисні посилання:

| | |
|--|---|
| ENA Національна Школа Адміністрації (Франція) | http://www.ena.fr/ |
| Le service public de la diffusion du droit Сайт нормативно-правових актів | http://www.legifrance.gouv.fr/ |
| Service public Le portail de l'administration française Портал французької адміністрації державної служби | http://www.service-public.fr/ |
| Assemblée Nationale Національна Асамблея | http://www.assemblee-nationale.fr/ |
| Presidence de la Republique Президент Франції (офіційний веб-сайт) | http://www.elysee.fr/ |
| France Diplomatie Міністерство закордонних справ | http://www.diplomatie.gouv.fr/ |
| Ministère de l'Education National Міністерство Національної освіти | http://www.education.gouv.fr/ |
| Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) Головне управління із зайнятості і професійного навчання | http://www.apprentissage.gouv.fr/ |
| Le portail du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi Міністерство економіки, промисловості і працевлаштування | http://www.minefe.gouv.fr/ |
| Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique Міністерство з питань бюджету, державних розрахунків і державної служби | http://www.fonction-publique.gouv.fr/ |
| Portail du Gouvernement Прем'єр-міністр і Уряд | http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/ |

| | |
|---|--|
| Conseil General Генеральна Рада | http://www.conseil-general.com/ |
| Agence France Tresor Казначейство Франції | http://www.aft.gouv.fr/ http://www.francetresor.gouv.fr/ |
| Ministere de l'interieur Міністерство внутрішніх справ | http://www.interieur.gouv.fr/ |
| L'administration fiscale Податкова адміністрація | http://www.impots.gouv.fr |
| Journal Officiel Публікації нормативно-правових актів | http://www.journal-officiel.gouv.fr/ |
| Portail du droit français Портал нормативно-правових актів | http://www.droit.org/jo/indexdroit.phtml |
| Ministere du travail, des relations sociaux, de la famille, de la sodarite et de la ville Міністерство праці, соціальних відносин, сім'ї, солідарності і міста | http://www.travail-solidarite.gouv.fr/ |
| Le Conseil d'Etat Державна Рада | http://www.conseil-etat.fr/ |
| Ministere de la Justice Міністерство юстиції | http://www.justice.gouv.fr/ |
| Senat Сенат | http://www.senat.fr/ |
| Liberation Національна газета Франції | http://www.liberation.fr/ |
| Vie Publique Публічне життя | http://www.vie-publique.fr/ |
| Le Figaro Національна газета Франції правих партій | http://www.lefigaro.fr/ |
| Le forum de la performance Форум щодо ефективності міністерства економіки, фінансів та праці | http://www.performance-publique.gouv.fr |
| Un debat National sur l'avenir de la fonction publique Національний форум з питань державної служби | http://www.ensemblefonctionpublique.org |
| Orientation et formation Орієнтація і професійне навчання | http://www.orientation-formation.fr |
| Inspection generale des finances Генеральна інспекція з фінансів | https://www.igf.bercy.gouv.fr |
| Le site de la revision generale des politiques publiques Офіційний веб-сайт генеральної інспекції з державної політики | http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr |

| | |
|---|--|
| Centre national de la fonction publique territoriale Національний Центр місцевого самоврядування | http://www.cnfpt.fr/ |
| Institut national des études territoriales (INET) (Національний Інститут місцевого самоврядування) | http://www.inet.cnfpt.fr/ |
| Le ministre de la sante et du sport Генеральна інспекція у справах молоді, спорту та діяльності громадських об'єднань | http://www.jeunesse-sports.gouv.fr/ministere_7/organisation-... |
| Les services de l'administration centrale L'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles Генеральна інспекція адміністрації з питань культури | http://www.culture.gouv.fr/culture/iga.htm |
| Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche Генеральна інспекція адміністрації з питань національної освіти та науки | http://www.education.gouv.fr/syst/igaen/default.htm |
| L'inspection générale de l'administration (IGA) Генеральна інспекція адміністрації | http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/le_minis... |
| CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES Генеральна рада з питань управління доріг і мостів | http://rp.equipement.gouv.fr/bicentenaire-cgpc/cgpc/missions... |
| Juridictions financieres Рахункова палата | http://www.ccomptes.fr |
| Le Conseil economique, social et environnemental Економічна та соціальна рада | http://www.conseil-economique-et-social.fr |
| Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique Пакет бюджетних документів | www.budget.gouv.fr |
| Ecole Nationale d'Application des Cadres Territoriaux (ENACT) Національна Школа органів місцевого самоврядування | Офіційний сайт у м. Нансі http://www.enact-nancy.cnfpt.fr/fr/accueil.php Офіційний сайт у м. Дюнкерк http://www.enactdunkerque.cnfpt.fr/ |
| Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques Національна комісія з розрахунків на виборчі кампанії і політичні фінансування | http://www.cncfp.fr/ |

ДОДАТКИ

Додаток 1

Матеріали: презентація “Система управління державною службою: досвід Республіки Франція” (2008)

Французька Республіка

Розподіл функцій у системі державного управління між органами виконавчої влади

Вироблення політики щодо державної служби:

Головне управління адміністрування та державної служби.

Навчання:

Національна академія державного управління (ENA), 5 Регіональних інститутів державного управління (IRA).

1. Обов'язкові базові курси для засвоєння основ державного управління та компетенцій посади.
2. Підвищення кваліфікації вищих керівних кадрів.

Оцінка державного службовця для просування по службі: Національна академія державного управління (ENA).

1. Незалежне професійне тестування для призначуваних на посади осіб.
2. Проходження обов'язкової програми курсів, яка стає передумовою призначення на вищі керівні посади.

Інспектування та контроль:

- Генеральні інспекції при міністерствах (міжміністерський контроль, аудит, консультування за напрямком інспекції);
- Рада модернізації публічних політик (програма ревізії публічних політик);
- Наглядова Рада державної служби (контроль діяльності ГУАДС);
- Генеральна інспекція фінансів; Служба загального економічного та фінансового контролю; Служба контролю бюджету і розрахунків;
- Міжміністерський Комітет аудиту програм (фінансовий та бюджетний контроль);
- Центральна служба попередження корупції, Комісія фінансової прозорості політичного життя (антикорупційний контроль).

Арбітраж:

- Комісія професійної етики;
- Комісія скарг при Вищій Раді державної Служби;
- Адміністративні комісії з паритетності міністерського, регіонального, місцевого рівнів;
- Комісія еквівалентності класифікації громадян ЄС та інших країн Європейського Економічного Простору;
- Вищий орган по боротьбі проти дискримінації та за рівність.

Фінансування:

Виплата бюджетних коштів відбувається через Агенцію Казначейства Франції.

Зарплата державних службовців різних категорій та рангів жорстко визначена в “таблиці індексів”, яка встановлюється законом. В індивідуальному порядку зарплата працівника не обговорюється.

Керівний орган управління державною службою

Головне управління адміністрування та державної служби

Підпорядковане Міністерству бюджету, розрахунків та державної служби, під наглядом Прем'єр-міністра

Розробляє політику щодо державної служби, а саме:

- слідкує за дотриманням норм Основного закону про державну службу;
- забезпечує зв'язок та єдність державної служби;
- здійснює експертну оцінку щодо статутних правил, заробітної плати, звільнень, часу роботи, соціальних дій та подає її на розгляд уряду та парламенту;
- здійснює опіку над міжміністерськими адміністративними школами (IRA, ENA);
- відповідає за підтримку соціального діалогу з профспілковими організаціями.

Роль і місце школи державного управління

Національна школа державного управління (ENA). Підготовка державних службовців найвищої категорії - рівень держави.

5 регіональних інститутів державного управління (IRA). Підготовка державних службовців вищої категорії - рівень територій.

Підпорядковані уряду, під опікою ГУАДС.

Діяльність ENA:

- базовий курс для державного службовця;
- перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців вищої категорії;
- оцінювання державних службовців через кваліфікаційний іспит та конкурсний відбір;
- розробка критеріїв конкурсного відбору, які включають вимоги майбутніх посад;
- організація міжнародних циклів, тематичних курсів;
- магістерські програми, які реалізуються спільно з університетами-партнерами.

Університетська освіта

Диплом про вищу освіту з державного управління (Licenc/ Maitrise = магістр) можна отримати в 35 університетах Франції, 2 інститутах загального адміністрування, 9 інститутах політичних наук.

Контроль у державній службі

Міжміністерські інспекції

- Генеральна інспекція фінансів;
- Генеральна інспекція адміністрації;
- Генеральна інспекція соціальних справ.

Здійснюють за своїм напрямом:

- контроль та перевірку діяльності та послідовності виконання процедур, оцінку ефективності всіх структур, які отримуть державні кошти;
- аудит та оцінку оперативності впровадження та стратегічних рішень з метою допомоги установам покращити їх стратегії, підвищити якість послуг та вдосконалити управління ресурсами;
- консультативну допомогу з впровадження рекомендацій, наданих інспекцією.

Фінансовий контроль

- Служба загального економічного та фінансового контролю (SCGEF) – контролер в кожному міністерстві
- Служби контролю бюджету та розрахунків (SCBC) – контролер у кожному міністерстві
- Міжміністерський Комітет аудиту програм (CIAP)
- Колегія фінансових директорів Держави (DAF)
- Парламентські комісії

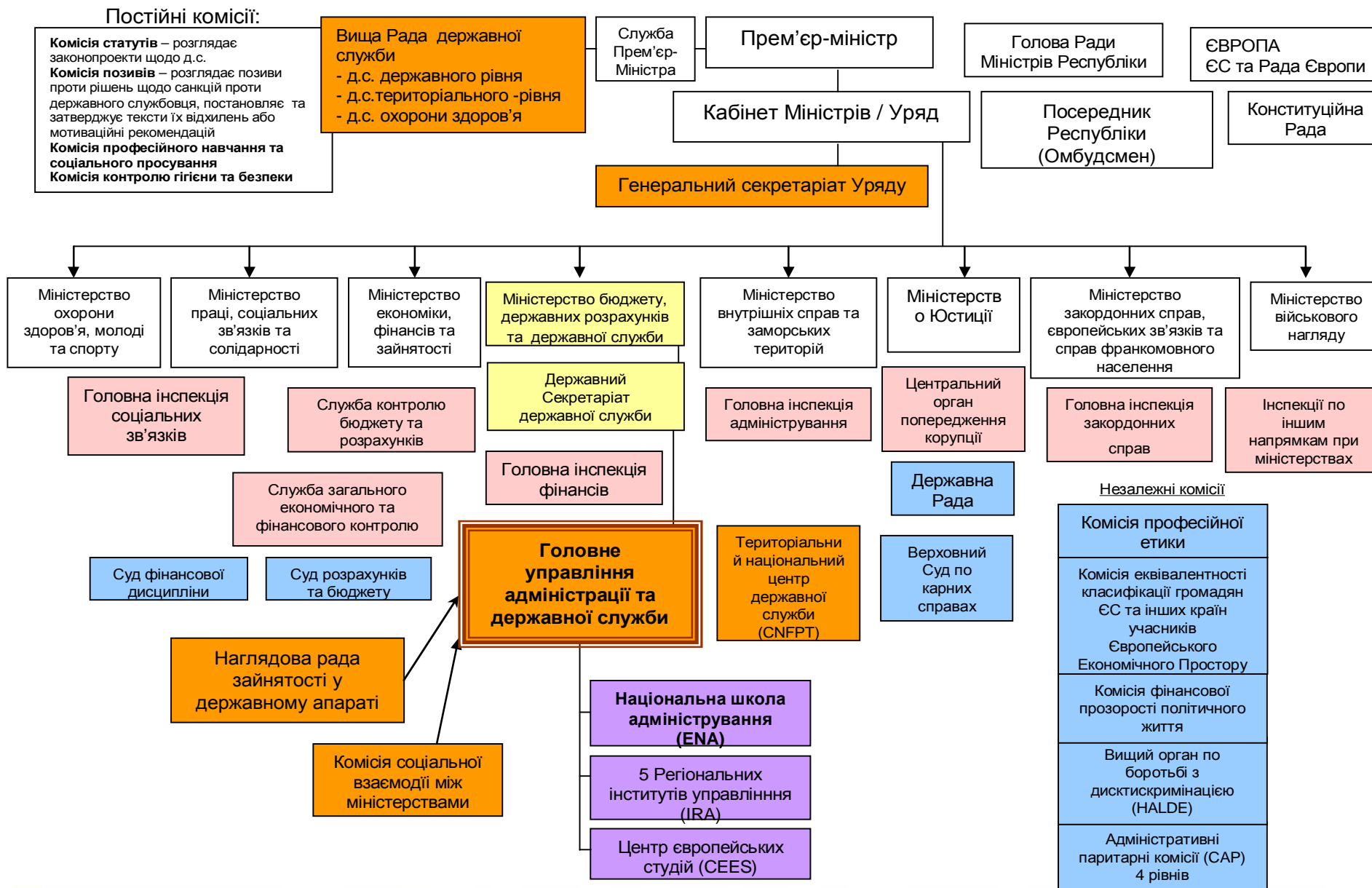
Антикорупційний контроль

- Центральна служба запобігання корупції;
- Комісія фінансової прозорості політичного життя.

Рада модернізації публічних політик

Програма ревізії публічних політик з метою раціоналізації державних витрат через покращення якості публічних політик та їх адаптації до вимог суспільства.

Розділення функцій між органами виконавчої влади Республіки Франція



Навчання та кар'єрне просування державних службовців протягом професійного шляху

| Неперервне навчання (орієнтація) | | |
|--|--|---|
| Забезпечення відповідності між компетенціями, які може виконувати людина, та компетенціями, які очікує адміністрація | Адаптація до посади | Під час роботи |
| | Розвиток професійних навичків | 1. Під час роботи, але можлива погодинна робота в штаті. 2. Можливість мобілізації в Управління індивідуального навчання |
| | Набуття нових компетенцій | 1. Під час роботи, але є можливість пройти навчання в неробочій час. 2. Можливість мобілізації в Управління індивідуального навчання |
| Кар'єра | | |
| Супровід кар'єри службовців | Підтримка навчання (якщо можливо, щорічно) | Під час роботи |
| | Підтримка кар'єри (5 років) | Під час роботи та за запитом службовця |
| | Підсумки (білан) щодо кар'єри (15 років) | Під час роботи та за запитом службовця |
| | Підсумки (білан) щодо компетенцій | Можливість мобілізації в Управління індивідуального навчання |
| Переведення на нову посаду, перекваліфікація службовця | Період професіоналізації | Можливість мобілізації в Управління індивідуального навчання 6 місяців по черзі |
| Внутрішнє просування | | |
| Професійне та академічне просування | Підготовка Екзамени Конкурси | Змішаний режим Відкриті в Управління індивідуального навчання |
| | В порядку підтвердження набутого досвіду | Можливість мобілізації в Управління індивідуального навчання |
| | В порядку визнання набутого професійного досвіду | Автономний режим |
| Персональна освіта службовця | | |
| Персональна освіта службовця | Відпустка на професійне навчання | Автономний режим |

ЗМІСТ

| | |
|--|-----------|
| 1. Загальна характеристика держави..... | 3 |
| 2. Територіальні рівні державного управління | 8 |
| 2.1. Загальнодержавний рівень..... | 8 |
| 2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць | 10 |
| 3. Функції держави і державне управління | 12 |
| 4. Законодавча влада в системі державного управління | 14 |
| 4.1. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи | 14 |
| 5. Виконавча влада в системі державного управління..... | 16 |
| 5.1. Роль виконавчої влади та її органів..... | 16 |
| 5.2. Глава держави і державне управління | 17 |
| 5.3. Уряд і державне управління | 19 |
| 5.4. Міністерства (відомства) | 23 |
| 6. Судова влада в системі державного управління | 25 |
| 6.1. Судові органи. Здійснення судової влади..... | 26 |
| 7. Здійснення контролю в системі державного управління | 29 |
| 8. Державна служба..... | 32 |
| 9. Система професійного навчання державних службовців | 35 |
| 10. Основні тенденції модернізації державного управління | 37 |
| 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України..... | 41 |
| Список використаних джерел | 44 |
| Додатки..... | 49 |

Наукове видання

Автор-укладач

Пустовойт Людмила Анатоліївна

**СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
РЕСПУБЛІКИ ФРАНЦІЯ:
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор *С. М. Шиманська*
Коректор *О. В. Должикова*
Комп'ютерна верстка *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 08.11.2010.
Формат 60 x 84/16. Ум.-друк. арк. 3,25. Обл.-вид. арк. 2,87.
Тираж 100 пр.

Видавець : Національна академія державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.