



ництво «Юридична думка», 2004. – 584с.

8. Голосніченко І. П. Перспективні положення кодифікації норм правового інституту адміністративної відповідальності // Право України. – 2007. – № 7. – С.60–63

9. Галуцько В.В. Адміністративно – правова охорона суб'єктів права власності в Україні: Монографія. –Херсон: ВАТ ХМД, 2006. -356 с.

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : чинний від 07 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.

11. Комзюк А Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: автореф. дис. ...докт. юрид.наук. – Харків, 2002. -33 с.

12. Печуляк В. П. Адміністративно – правове регулювання відносин у сфері лісового господарства України: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня докт. юрид.наук. : спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. П. Печуляк. – Київ, 2013. – 39 с.

13. Крегул Ю. І. Деякі питання вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність у сфері господарювання // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжнародна науково – практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23 -24 вересня 2011 р.) // Ред. колегія: О.Ф. Андрійко та інші – К., Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с.

14. Про Міністерство доходів і зборів України: Указ Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013: [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>

ГЕНЕЗИС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ФРАНЦИИ

Дарья БАТРАКОВА-КУЧЕР,

соискатель кафедры административного права и процесса Национальной академии внутренних дел

Summary

This article describes the scientific attempts to study the genesis of local self-governing body of France. Has done a historical analysis of the reforms that have been carried out in France since the X-XI centuries. ending 50 years of the twentieth century. Based on the above author suggested periodization stages of formation and development of local government in France. The author formatizirovanno and systematized the main stages of development of local government in France (for example, the period of the birth of local government). Determined that the phenomenon of biased (core) conducted by the reform and the current state of municipal government in France acts compromise between the central government and local authorities.

Key words: local government, reform, government, Komuna, historical periods.

Аннотация

В данной научной статье изложены попытки исследования генезиса местных органов самоуправления Франции. Проведен исторический анализ реформ, которые были проведены во Франции, начиная с X-XI вв. и заканчивая 50 годами XX ст. На основании изложенного автором предложена периодизация этапов становления и развития органов местного самоуправления Франции. Автором форматизированы и систематизированы основные этапы развития органов местного самоуправления во Франции (например, период зарождением местного самоуправления). Определено, что тенденциозным явлением (ядром) проведенного реформирования и современного состояния муниципального управления во Франции выступает компромисс между центральной властью и местными органами управления.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, реформа, правительство, коммуна, исторические периоды.

Постановление проблемы исследования. Процесс становления местного самоуправления во Франции насчитывает долгую историю и начинается еще в X-XI вв, когда в Европе после продолжительных войн наступил относительный мир, и началось бурное развитие торговли, а следовательно, и развитие городов.

Актуальность темы исследования заключается в том, что на сегодняшний день историческое становление органов местного самоуправления в разрезе проведенных реформ не было осуществлено.

Целью и задачей исследования является осуществление исторического анализа реформ Франции, которые непосредственно касаются местных органов самоуправления.

Изложения основного материала. Первый период, который можно назвать периодом зарождением местного самоуправления, отметился попыткой городской буржуазии захватить власть и добиться свободы в сферах финансов и правосудия, с одной стороны, и попыткой сеньоров и коро-

ля не допустить получения победы, с другой стороны. В этот же период появляется коммуна как способ функционирования местного самоуправления. Вторым периодом является период возникновения муниципальной власти как таковой во главе с мэрами и эшевенами.

Он наступает после того, как города получили определенные свободы и привилегии. Королевская власть развивается за счет увеличения королевского домена.

В руках королей сосредоточилась достаточная сила для того, чтобы предупреждать дробления домена. Управление большим королевским доменом уже не могло осуществляться, как раньше, это стало исключительной компетенцией королевских чиновников. Королевский домен был разделен на почти равные административные единицы – бальяжи. Ими руководили бали – чиновники, которые назначались королем.

На них было возложено текущее управление – сбор налогов, наблюдение за деятельностью администра-



тивно-судебных органов и другое. Бальяжи делились на превотажи во главе с прево. Эти должностные лица были наделены военной, административной, финансовой и судебной властью в округе.

В это время наблюдается усиление королевской власти, так как с ростом городов, развитием промышленности и торговли, города начали активно помогать королям [1; С. 140-142].

Правительство усилило свой контроль над городским самоуправлением – коммунами. К полномочиям коммуны принадлежало административное управление, правосудие, нормативно-правовая деятельность. Структура коммуны состояла из мэра, который избирался, и членов коммуны – эшевенов. По мнению французских исследователей Фреса и Бенуа, этот период отмечался большим многообразием статусов и способов функционирования, а также отношениями между элементами политико-административной системы [2].

Этот период можно условно разделить на два этапа. Первый этап характеризуется развитием местных учреждений, которые пытались утвердиться по отношению к феодальной власти. Этот этап берет свое начало в XI в. и выражается в появлении органов, ставших прототипами современных местных органов власти, а именно коммун, образованных группами жителей и которые получили согласие феодала в рамках хартии, признавала коммуна некоторые права и привилегии. Собрание местных жителей составляли генеральную ассамблею, которая обсуждала наиболее важные вопросы и выбирала местных чиновников, последние составляли городскую коллегию, которая осуществляла текущее управление. Один из членов коллегии становился мэром. Кроме того, этот же этап отмечен возникновением других форм организации населения с меньшей степенью самостоятельности: свободные города, сельские коммуны, а также появление провинциальных штатов. В литературе этот период называют периодом «муниципальной революции». Второй этап характеризуется,

с одной стороны, формированием органов местного самоуправления, а с другой – сокращением полномочий местных учреждений и утверждением представителей королевской власти.

Следует согласиться с позицией С. В. Пронкина и А. Е. Петрунина, что, по мере укрепления королевской власти, положение местных территориальных коллективов претерпело изменения. Децентрализации местного управления в XVI – начале XVII вв. способствовали государственные смуты и религиозные войны. Однако формирование в XVII в. абсолютной монархии негативно сказалось на состоянии местного управления. Верховная власть с подозрением относилась к его самостоятельного статуса, видя в этом наследие феодального партикуляризма, и повела перманентную борьбу с местными привилегиями [3; С. 258].

Всего к концу XVIII в. были сделаны некоторые попытки реорганизации местного управления, а именно в 1764 году – принят эдикт Компьена (de Compiègne) и в 1765 – эдикт Марли (de Marly), которые создали для всех коммун одинаковый юридический режим. Но в целом эти попытки имели ограниченный эффект и не были направлены на восстановление власти. Этот период характеризуется ограничением местного самоуправления со стороны короля. Именно таким образом в контексте утверждения сильной королевской власти и строгого ограничения местной компетенции проходит революционный период.

Начавшаяся в 1789 г. революция произвела переворот в организации власти на местах. Следует согласиться с мнением В. Б. Евдокимова и Я. Ю. Старцева, что основы современной системы управления на местном уровне заложены в период Французской революции (1789-1799) и закрепились в наполеоновский период (1800-1815) [4].

Этот период можно назвать периодом децентрализации. Разделение страны состоялось на 83 единицы – департаменты. На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что революционный режим отменил старое территориальное деление, устранив

тем самым многообразие подразделений. Однако уже в этот период местным органам предоставляется определенная самостоятельность, поскольку избранные народом руководители новых административно-территориальных единиц наделены полномочиями по решению вопросов местного значения. Однако процесс децентрализации власти не получил продолжения. Более того, вскоре начинается обратный процесс, причинами которого стали еще сильные традиции централизованного государства и ощущение угрозы распада государства в связи с ее разделением на департаменты. Период Консульства и Первой империи были периодами максимальной централизации для местного управления, и начало этого этапа можно обозначить принятием Конституция 1799 года и закона от 19 февраля 1800. Указанная Конституция дала префектам право назначать мэров и их помощников в коммунах с населением более 5000 человек. Тем же законом были созданы супрефекты – государственные чиновники, которые подчинялись префектам и формировали высший эшелон его администрации. Каждый супрефект руководил администрацией округа (arrondissement).

Следующий этап, очень важный в истории Франции, – период Парижской Коммуны. Так, 19 апреля 1871 была издана Декларация Коммуны к французскому народу, в котором страна объявлялась республикой, где все самоуправления в городах и селах должны строиться по образцу Парижской Коммуны. Местные органы власти наделялись полномочиями утверждать местный бюджет и налоги, управлять всеми местными службами (суд, полиция, просвещение, управление местным имуществом) [5; С. 490- 491].

Хотя период Парижской Коммуны способствовал развитию местного самоуправления, именно основы современной системы организации местной власти были заложены в начале Третьей республики Законом об организации департаментов от 10 августа 1871 (назван Кодексом администрации департамента) и Законом о коммунах от 5 апреля 1884. Нельзя сказать, что положение местного самоуправления улучшилось. Прин-



ципы централизации все еще доминировали, а значит, был сильный контроль правительства над местным самоуправлением. Организация коммуны, предусмотренная законом 1884, включала следующие элементы: муниципальный совет, избирался путем прямых равных всеобщих выборов. Из своего состава совет избирал на четыре года мэра, который был исполнительным органом и не получал вознаграждение, и его заместителей. Мэр одновременно выступал в качестве представителя правительства в коммуне и в этом качестве непосредственно подчинялся префекту департамента. Как и генеральный совет, муниципальный совет работала в режиме фиксированных сессий. Префект департамента осуществлял контроль над решениями муниципального совета, в ряде случаев он имел право приостанавливать полномочия мэра и выполнять его функции. Наконец, именно префект распределял между коммунальными органами государственные субсидии. Компетенции местных органов власти практически не были определены законодательно и регулировались по принципу «общей компетенции» (отрицательное регулирование). Существовало только три фундаментальных ограничения: решение местной власти не должно противоречить существующему законодательству и правовым принципам; местные власти не вправе принимать решения по политическим вопросам; сфера компетенции каждого органа власти ограничена территорией соответствующего территориального образования.

Последний этап рассматриваемого периода можно охарактеризовать тем, что местное управление во Франции строилось на строгом разделении властей административной (мэр) и представительной (совет). Другой его отличительной чертой был жесткий правительственный контроль, особенно заметный на уровне Парижа и таких крупных городов, как Лион и Марсель.

Суть проводимых в настоящее время реформ может быть сформулирована как последовательное проведение в жизнь трех основных принципов: централизации управ-

ления, унификации правового статуса и структуры местной власти, организации самоуправления путем выборов в местные органы власти в сочетании с постоянным контролем со стороны центра. Элементы этих требований присутствовали и в предыдущий период, но революция и следовавшие за ней режимы абсолютизировали их. Противоречие между принципами самоуправления и централизации постоянно проявлялось во французской истории: тот или иной принцип получал наибольшее развитие в зависимости от политического режима. Если предыдущий этап можно назвать периодом зарождения местного самоуправления, то следующий представляет собой период развития и совершенствования. Противоречие между принципами самоуправления и централизации постоянно проявлялось во французской истории: тот или иной принцип получал наибольшее развитие в зависимости от политического режима. Можно сказать, что для модели децентрализации времен Третьей Республики характерно своеобразное соотношение равновесия между единым государством и политическим представительством местного населения.

Период до начала Первой мировой войны обычно рассматривается французскими историками как расцвет либеральной демократии и апогей парламентаризма [6; С. 308]. С 1893 года в парламент входят социалисты. Происходит усиление правительственной власти за счет президентской, но этот процесс сопровождается интенсивной сменой правительств (за 39 лет правительства изменились 48 раз) [7]. К концу XIX в. сложилась доктрина и практика так называемой регламентарной власти, согласно которой правительство может издавать нормативные акты без специального делегирования ему законодательных полномочий. Относительно муниципального управления этого периода можно сделать вывод, что следующие реформы Третьей Республики, вплоть до Второй мировой войны, сводились к ослаблению административной опеки и расширению полномочий местных органов. В качестве примеров таких

реформ можно назвать законы 1890, 1899, 1907 и 1926, касающиеся финансового режима департаментов, облегчение условий экономического вмешательства территориальных коллективов, с учетом развития городского строительства [8; С.51-52].

Не следует забывать, что в 30-е годы Франция, как и большинство других европейских государств, переживала бурные события: тяжелый экономический кризис, развал финансовой системы, рост социальной напряженности, подъем левых сил и, наконец, создание во Франции правительства Народного фронта. В итоге III Республика показала себя неспособной противостоять подъема тоталитарной угрозы. Политическая нестабильность, парламентская беспринципность, нарушение «правил игры», установленных Конституцией 1875 года, отсутствие механизмов быстрого и жесткого принятия важных политических решений, необходимых в периоды кризисов, привели страну к национальной катастрофе: военному поражению Франции летом 1940 года, немецкой оккупации и установлению «режима Виши» (1940-1944) [9; С. 228-229].

К концу 1944 года Франция была в основном освобождена. Важнейшим вопросом внутривнутриполитической жизни страны после ее освобождения были будущее государственно-строительная, разработка новой конституции. В октябре 1946 года референдумом была утверждена новая конституция, и в декабре этого же года Конституция IV вступил в силу. Согласно Конституции, территория Франции делится на департаменты, округа, кантоны и коммуны. В департаментах и коммунах существуют органы управления, которые избираются населением, и те, которые назначаются центральными органами власти. Во Франции есть 90 департаментов (включая о. Корсику) с различной численностью населения и размерами территории. Для Франции характерно сосредоточение управления на местах в руках представителей власти, которые проводят ее политику. Таким лицом в департаменте является префект.

По мнению французских ученых новые задачи, поставленные перед



государством – планирование, экономическая политика, размещение производительных сил, освоение территорий – привели к необходимости пересмотреть территориальную организацию. Центральная администрация создает социальные структуры, ответственные за реализацию новых программ, прежде всего – Генеральный комиссариат по планированию и Комиссию по освоению территории. Данные структуры проводят в жизнь идею адаптации административно-территориального деления к новым условиям. Происходит регионализация управления, не нарушая традиционную управленческую модель. Вместо комплексной реорганизации децентрализованный администрации реформы приводят к дублированию руководящих структур [10, С. 21].

Французские исследователи в целом дают положительную оценку проведенным реформам, указывая, однако, что при этом избытки преобразований в отношениях между государством и местными органами традиционная модель государственного устройства сохраняется в прежнем виде. С середины шестидесятых годов региональная реформа приобретает не только административное, но и политическое значения, которое еще больше усиливается в 1969 году, когда генерал де Голль представляет свой проект региональной реформы. В этот период на первый план выходит префект, который является представителем правительства и осуществляет управление департаментом.

Выводы. Таким образом, в современном виде система местных органов власти во Франции сложилась, в основном, в результате муниципальных реформ XVIII -XIX вв. Для модели децентрализации времен Третьей Республики оказалось характерным своеобразное равновесное соотношение между единым государством и политическим представительство местного населения. В результате произошло тесное переплетение двух систем территориальной организации и взаимодействие между префектом и народными избранниками. Следующие реформы 30-х годов XX века в сфере муници-

пального управления сводились к ослаблению административной опеки и расширению полномочий местных органов (финансовый режим департаментов, влияние территориальных коллективов в вопросах градостроительства и др.). Названные реформы дальнейшего развития не получили, но явились ориентиром в определении направления повышения эффективности местного управления. По Конституции Четвертой Республики (1946 г.), префект лишался права вводить департаментскими затратами. Однако практически ими пользовался. Компромиссный вариант также прослеживается в дуализме статуса мэра (представитель центральной власти и коммуны). Он проявился в 50-х годах при реформировании регионального управления, между адаптацией государства к структурной модернизации национальной экономики и стремлением к децентрализации.

Список использованной литературы:

1. Всеобщая история государства и права / Под ред. Проф. К. И. Батыра. М., 2001. – 506 с.
2. Fraiss M. L'evolution dynamique des organisation publiques. Paris, 1987; Benoit F.-P. Encyclopedie des collectivites locales. Paris : Dalloz, 1990. – 320 p.
3. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. М., 2004. – 600 с.
4. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев М.: Спарк, 2001. – 350 с.
5. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства / В. Г. Графский. М., 2000. – 230 с.
6. Turpin D. Droit constitutionnel. P., 1992. – 300 p.
7. Bonnard M. Les constitutions et les principales lois politiques de la France. Paris, 1952. – 450 p.
8. Renan Le Mestre. Droit des collectivite territoriales. Paris. 2004. – 400 p.
9. Наумова Н.Н. Утверждение французского парламентаризма (III-IV

Республики). В кн.: Разделение властей / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. – 400 с.

10. Доменак Ж. Территориальные коллективы Франции. / Пер. с франц. Н. Новгород, 1999. – 100 с.