

ГЕНЕЗА СУЧАСНОЇ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ У ФРАНЦУЗЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

THE GENESIS OF MODERN MUNICIPAL AND LEGAL DOCTRINE IN THE FRENCH REPUBLIC

Маринів А.В.,

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри державного будівництва

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті аналізується генеза сучасної муніципально-правової доктрини у Французькій Республіці. Муніципально-правова доктрина Франції почала зароджуватися у XVIII столітті, проте повноцінне її формування можна пов'язати з періодом Великої Французької Революції 1789 року, формуванням концепцій муніципальної влади і вільної громади. У XIX столітті ціла низка французьких авторів, незважаючи на відповідну правову дійсність (яка йшла іншим шляхом), обґрунтовувала необхідність децентралізації, повернення до концепції муніципальної влади.

Муніципально-правова доктрина Франції XX століття поступово відходить від згадки про муніципальну владу. Подальший розгляд місцевого самоврядування поступово почав відходити від самого поняття муніципальної влади, закликів повернення до 1789 року і продовження політики Установчих зборів.

Однією з визначальних ознак розвитку місцевого самоврядування у Франції є значний вплив централізаторських начал, а також державницьких концепцій, що не дивно, зважаючи на століття королівської централізації, а згодом централізації і єдиної держави вже в період після Революції 1789 року. У Франції питання місцевого самоврядування (територіальних колективів) охоплюється регулюванням адміністративного права. Ключові питання децентралізації і права територіальних колективів розглядалися саме французькими вченими-адміністративістами. Окремі дослідники роблять досить радикальні висновки, розмежовуючи самоврядування і децентралізацію. Характерною ознакою муніципально-правової доктрини Франції на сучасному етапі є її догматичний, прикладний характер, що втілюється у відході на другий план концептуальних роздумів про природу місцевого самоврядування, натомість переважає коментування чинних правових норм та судової практики.

Ключові слова: місцеве самоврядування, Франція, муніципальне право, муніципальна влада, децентралізація.

The article examines the genesis of modern municipal legal doctrine in the French Republic. The municipal doctrine of France began to emerge in the eighteenth century, but its full formation can be associated with the period of the Great French Revolution of 1789, the formation of concepts of municipal government and free community. In the nineteenth century, a number of French authors, despite the corresponding legal reality (which went the other way), justified the need for decentralization, a return to the concept of municipal government.

The municipal legal doctrine of France of the twentieth century gradually departs from the mention of municipal authority. Further consideration of local self-government gradually began to move away from the very concept of municipal power, the calls for a return to 1789 and the continuation of the policy of the Constituent Assembly.

One of the defining features of the development of local self-government in France is the significant influence of centralization principles and state concepts, not surprisingly, given the centuries of royal centralization and later centralization and a single state already after the Revolution of 1789. In France, the question of local self-government (territorial collectives) is covered by the regulation of administrative law. The key issues of decentralization and the rights of territorial collectives were addressed precisely by French administrative scientists. Some researchers have made quite radical conclusions, distinguishing between self-government and decentralization. A characteristic feature of France's municipal legal doctrine at the present stage is its dogmatic, applied character, which embodies the conceptual reflections on the nature of local self-government, but is dominated by commentary on current legal rules and case law.

Key words: local self-government, France, municipal law, municipal power, decentralization.

Вступ. Муніципально-правова доктрина Франції не може розглядатися відірвано, без відповідної політичної складової. Справа в тому, що величезний вплив на правове регулювання місцевого самоврядування Франції всю її історію справляли саме погляди політичних діячів (починаючи від часів революції і Установчих зборів, Наполеона, часів республіки і до сьогодення часу). Через це потрібно зосередити увагу саме на доктринальних, наукових поглядах, які зі свого боку також сильно впливали на правову дійсність. Без їх розуміння неможливе усвідомлення специфіки сучасного місцевого самоврядування у Франції та її системно-структурної організації. Ці погляди також суттєво вплинули на розвиток місцевого самоврядування в інших країнах і їх розуміння

є вкрай важливим для нинішнього етапу реформування місцевого самоврядування в Україні.

Постановка завдання. Окремі аспекти зазначеної проблематики знайшли своє відображення у працях таких вітчизняних і зарубіжних вчених як З. Авалова, О.В. Батанова, С.Ю. Вітте, Д.С. Батракової, М.В. Сторової, Н.В. Камінської, В.П. Серебріннікова, С.Г. Серьогіної та інших. Метою статті є з'ясування генези муніципально-правової доктрини у Французькій Республіці. Завданнями статті є: з'ясувати концепції муніципальної влади в розвитку доктрини місцевого самоврядування у Франції; розкрити сутність і значення доктринальних поглядів, висловлених французькими муніципалістами протягом XIX-XX ст. та їх вплив на

муніципально-правову доктрину у Французькій республіці; з'ясувати співвідношення децентралізації і місцевого самоврядування у французькій доктрині місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Концепція муніципальної влади і її революційна підтримка Установчими зборами не з'явилася сама по собі. З XVIII ст. у Франції проблемами місцевого самоврядування займалися фізіократи, які приватну свободу людини вважали необхідною передумовою для розвитку самоврядування [1, с. 20–21]. Водночас повноцінне формування муніципально-правової доктрини можна пов'язати з діячами французької революції, які почали рух щодо децентралізації, а також вперше ввели в обіг поняття «муніципальної влади». Саме ідею муніципальної влади (*rouvoir municipal*) поділяли революційні Установчі збори [2, с. 90]. Вперше концепція муніципальної влади, згадується в декреті про обрання муніципалітетів 14 грудня 1789 року. [3].

Діячі революції відстоювали думку щодо наявності природних, надзаконних, невідчужуваних прав локального характеру комун. Ці настрої яскраво висловив Туре – доповідач законопроекту про комунальне управління. На думку Туре, комуні мають два види прав: одні є власними повноваженнями муніципальної влади *les unes propres au rouvoir municipal*, інші належать вищій державній адміністрації і делегуються їй муніципалітетом *les autres propres l'administration generale de letat et delegees par elle au municipalities* [4, с. 13].

Починаючи з цього періоду (з початку революції) і протягом першої половини XIX ст., ідея муніципальної влади так чи інакше звучала [5]. Причому незважаючи на те, що в політично від цієї ідеї майже одразу відмовилися, що особливо яскраво проявилось в наполеонівський період, на рівні доктрини муніципальна влада залишалася об'єктом досліджень.

Варто погодитися із тим, що характерною ознакою французької доктрини, як зазначає С. Віте, є те, що в ній немає зовсім абстрактних теоретичних конструкцій вчення про самоврядування. Французькі письменники стоять більше на практичному ґрунті [6, с. 218].

З'являється праця De Pancey (Анріон де Пансей) «*Du rouvoir municipal*» («Про муніципальну владу») [7]. Уже в 1821 р. з'явився твір Баранта (Barante), в якому вказувалося на повну суперечність між політичним устроєм держави та адміністративним устроєм, доводилася необхідність реформувати останній на засадах самоврядування. Ця точка зору, яка відбилася також і в проектах реформи місцевого управління Деказа і Мартіньяка, поступово стала набувати все більш і більш прихильників, чому, звичайно, багато сприяли і суворі уроки історії і знайомство з установами Англії [6, с. 218–219]. Прикметно, що Барант не розумів децентралізацію у власному розумінні цього слова, він писав саме про самоврядування. Жодне слово з того часу не було популярнішим за децентралізацію [8, с. 29, 35].

Серед дослідників муніципальної влади варто назвати Константа Лебера (Leber C.) (1780–1859 рр.). Його дослідження досить детально описує генезу місцевого самоврядування з часів Римської імперії і еволюцію муніципальної влади до 1826 року. Муніципальна влада, пише він, не створюється законом. Вона не може існувати без муніципалітетів. Її назви немає в дореволюційних словниках, це нова ідея. Водночас муніципальна міська нація існувала в містах, що управлялися магістратами на свій розсуд відповідно до законів і звичаїв, що створювалися ними самостійно [9, р. 4–5].

Характеризуючи розвиток муніципально-правової доктрини місцевого самоврядування Франції XIX століття, варто зазначити, що французька доктрина (разом з окремими представниками бельгійської і німецької науки) створила теорію вільної (природної) громади [1, с. 82; 10, с. 82]. Поширенню ідей місцевого самоврядування в європейських країнах в значній мірі сприяли французькі конституції, за прикладом яких в 1831 році Бельгія прийняла свою Конституцію, яка зайняла чільне місце в розвитку як практики, так і теоретичних основ місцевого самоврядування [11, с. 29–30].

Визначною подією були праці Алексіса де Токвіля «Про демократію в Америці» (1835–1840 р.) [12] і «Давній порядок і еволюція» (1856) [13]. Токвіль зазначав: «У громаді полягає сила свободи народу. Громадські інститути відкривають народові шлях до свободи й учать його послуговуватися нею, насолоджуватися її мирним характером». За А. де Токвілем, громада є тим «об'єднанням, яке найбільше відповідає самій природі людини, бо скрізь, де збиралися разом люди, громада виникає нібито сама собою. Є королівства та республіки, які створює людина; громада, здається, виходить просто з рук Господніх» [12, с. 63–64].

Питання децентралізації стало фокусом інтелектуальних дискусій з 1852 по 1870 рік [14, р. 13]. Книга «*De la centralisation et de ses effets*», що належить перу французького політичного діяча Odilon-Barrot (Одіюн Барро) [15], відноситься до числа тих робіт, автори яких виступають проти французької системи централізації.

У 1879 році колишній префект одного з департаментів Ferrand (Ферран) видав твір, в якому він з'ясує залежність між самоврядуванням і політичним устроєм держави [16]. Французький вчений Ferron (Феррон) в своєму творі про муніципальні і провінційні установи вказує на політичне значення місцевого самоврядування і на те, що останнє складає необхідну умову конституційної держави [17, р. 457, 458–464].

Окремо варто згадати Нансійську програму. У 1865 році 19 відомих на той час діячів з Лотарингії (Guizot, Casimir-Perier, Jules Simon, Montalembert, Prévost-Paradol, Eugène Pelletan, Jules Favre, Berryer та інші) опублікували «проект децентралізації» яка стала відомою під назвою Нансійської програми. Деякі з них мали застереження, інші вважали проект надто стриманим, але всі погоджувалися

з надмірним збільшенням повноважень префектів з 1852 і 1861 році [18].

Таким чином, французька доктрина піддавала критиці принципи французької адміністрації, що встигли протягом ста років набути значення аксіом: необхідності одноосібності виконавчих органів, ієрархічна підпорядкованість місцевих виконавчих інстанцій центральній владі. Критика вказувала, що місцеві органи влади в конституційних державах, за загальним правилом, не одноособові, участь громадян в управлінні своїми ж справами, створення різноманітних рад, комісій забезпечить успішність виконання краще, аніж бюрократичний нагляд зверху [2, с. 341–342].

Так чи інакше відповідні доктринальні напрацювання суттєво вплинули на державно-правовий розвиток Франції в подальші історичні періоди розвитку. Разом з тим, заклики до повернення до концепції муніципальної влади, яку декларували Установчі збори, становлення самоврядування в якійсь мірі, що було би схоже на англійський варіант, не були втілені в життя. Хіба що виборність місцевих органів влади, досягнена в середині XIX століття можна вважати реальним здобутком прихильників муніципальної влади.

Якщо звернутися до муніципально-правової доктрини Франції XX століття, то майже не зустрінемо згадки про муніципальну владу. Подальший розгляд місцевого самоврядування поступово почав відходити від самого поняття муніципальної влади, закликів повернення до 1789 року і продовження політики Установчих зборів. Натомість розглядалися територіальний устрій Французької держави, територіальні колективи, питання централізації і децентралізації. Відповідна тенденція намітилася на межі XIX і XX століття і згодом була продовжена (М. Оріу, А. Бертелемі, Ж. Бюрдо, Е. Деттон).

Дискусія про «природні права» комуни поступово зникає. Е. Деттон, зокрема, називає комуни природною спільнотою, проте розглядає її як орган державної адміністрації і колектив, що управляє справами комуни [19, с. 89]. Чи є такі справи природними, чи є природні права у комуни? Це питання поступово перестає підніматися і бути актуальним. Натомість з другої половини XX ст. обговорюються переважно питання децентралізації.

Нині французькій юридичній науці не відомий термін, рівноцінний німецькому *Selbstverwaltung* (самоврядування). Іноді його замінюють англійським словом *selfgovernment*, які самі англійці не застосовують для позначення місцевого самоврядування (англійські юристи, як і американські, надають перевагу *local government* – місцеве управління), частіше – висловом *les liberte locales* (місцеві свободи) і особливо часто – висловом *la decentralisation administrative* (адміністративна децентралізація). Те, що під адміністративною децентралізацією у французькій юридичній науці розуміється місцеве самоврядування, випливає з Нансійської програми децентралізації 1885 року і правової літератури того часу [4, с. 11–12].

Тим не менше, відхід від поняття «самоврядування» і муніципальної влади, входження в адміністративно-правову доктрину не є чимось технічним і незначущим. Відмінності, безумовно, є. За такого підходу централістські і державницькі начала залишаються і грають велику роль.

До речі, для нормативно-правових актів Франції взагалі не є типовим містити визначення тієї чи іншої категорії, а отже ані Загальний кодекс про територіальні колективи, ані закони не містять визначення місцевого самоврядування, територіальних колективів. Відсутнє також поняття комуни, департаменту або регіону. Розуміння територіального колективу відбувається через його компетенцію, утворення органів управління [20, с. 6].

Разом з тим окремі дослідники роблять досить радикальні висновки, розмежовуючи самоврядування і децентралізацію. Так, наприклад, французький адміністративіст Р. Драго проводить розмежування між децентралізацією і самоврядуванням. Прикладом першої є французька модель, другої – англосаксонська [21, с. 128]. Отже, міцним є державницький підхід, що не дивно, зважаючи на століття королівської централізації, а згодом централізації і єдиної держави вже в період після Революції 1789 року.

Протиставляти концепцію децентралізації ідеї місцевого самоврядування навряд чи доречно. Йдеться про окрему систему місцевого самоврядування зі своїми традиціями і специфічними рисами, аніж про окреме явище. За протилежного підходу виходить так, що єдиним «справжнім» самоврядуванням ми вимушені були би визнавати лише англосаксонську систему.

Більш обґрунтованим є поміркований підхід. Франція є яскравим прикладом синтетичного поєднання самоврядних та централістських функцій, де передбачено місцеве самоврядування на рівні комун, але більші кантони і округи вже є місцевими рівнями державної влади. Елементи самоврядування знову з'являються на рівні департаменту, які мають повністю змінити державну владу на рівні регіону [22, с. 58].

На підставі аналізу наукових праць, можна стверджувати, що у французькій доктрині питання місцевого самоврядування (територіальних колективів) стало охоплюватися регулюванням адміністративного права. Французькі вчені відносять питання місцевого самоврядування до адміністративного, а не конституційного права [4, с. 11]. Ключові питання децентралізації і права територіальних колективів розглядалися саме французькими вченими-адміністративістами.

Нинішня Франція знає іншу окрему галузь знань – право територіальних колективів [23], яка є частиною адміністративного права. Франція належить до числа тих країн, де видається значна кількість праць з адміністративного права. Разом з тим неможливо не помітити однієї загальної риси – догматизму. Догматичне вивчення римського права здійснює помітний вплив не тільки не французьких спеціалістів по цивільному праву, але й на представників

науки адміністративного права. Це призводить до того, що останні передусім зайняті систематизацією і коментуванням відповідного нормативного матеріалу, в тому числі, що стосується проблем місцевого самоврядування [4, с. 11–12].

Висновки. Однією з визначальних ознак розвитку місцевого самоврядування у Франції є значний вплив централізаторських начал, а також державницьких концепцій, що не дивно, зважаючи на століття королівської централізації, а згодом централізації і єдиної держави вже в період після Революції 1789 року. Замість поняття місцевого самоврядування французька конституція регулює статус тери-

торіальних колективів, а також згадує про децентралізовану республіку. Протиставляти концепцію децентралізації ідеї місцевого самоврядування навряд чи доречно. Незважаючи на відсутність відповідного поняття місцевого самоврядування, воно все одно у Франції існує. Питання скоріше в термінології і відповідних традиціях. Характерною ознакою муніципально-правової доктрини Франції на сучасному етапі є її догматичний, прикладний характер, що втілюється у відході на другий план концептуальних роздумів про природу місцевого самоврядування, натомість переважає коментування чинних правових норм та судової практики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ : КНТ, 2010. 232 с.
2. Авалов З. Децентрализация и самоуправление во Франции. Департаментские собрания от реформы Бонапарта до наших дней. Политическое исследование. Санкт-Петербург: Тип. М.М. Стасюлевича, 1905. 347 с.
3. 14 décembre 1789: Création des communes par la Révolution française. URL: <http://www.gauchemip.org/spip.php?article10803>.
4. Серебренников В.П. Местное управление и самоуправление Франции. Минск : Вышэйшая школа, 1981. 168 с.
5. Tanchoux Ph. Les «pouvoirs municipaux» de la commune entre 1800 et 1848: un horizon chimérique? *Parlements, Revue d'histoire politique*. 2013/2 (№ 20). P. 35–48.
6. Витте С.Ю. По поводу непреложности законов государственной жизни. Санкт-Петербург: Типогр. акц. общ. Брокгауз-Ефрон, 1914. 376 с.
7. De Pansey H. Du pouvoir municipal, de sa nature, de ses attributions et de ses rapports avec l'autorité judiciaire. Paris: T. Barrois père, 1820. 103 p.
8. Bernhard L. Akademische Selbstverwaltung in Frankreich und Deutschland. Ein Beitrag zur Universitätsreform. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1930. 146 p.
9. Leber C. Histoire critique du pouvoir municipal, de la condition des cités, des villes et des bourgs, et de l'administration comparée des communes, en France, depuis l'origine de la monarchie jusqu'à nos jours. Paris : Audot, 1826. 657 p.
10. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. Київ : Юрид. думка, 2010. 656 с.
11. Егорова М.В. Конституционно-правовой статус территориальных коллективов во Франции: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2012. 240 с.
12. Токвіль А. де. Про демократію в Америці. Київ : Всесвіт, 1999. 590 с.
13. Токвіль А. де. Давній порядок і революція. Київ : Юніверс, 2000. 224 с.
14. Nazareesingh S. From Subject to Citizen: The Second Empire and the Emergence of Modern French Democracy. New Jersey : Princeton University Press, 1998. 393 p.
15. Odilon-Barrot M. De la centralisation et de ses effets. Paris : H. Dumineray, 1861. 247 p.
16. Ferrand. J. Les institutions administratives en France et a l'étranger. Des réformes à apporter à notre législation sur la commune et le département. Paris : A. Cotillon, Guillaumin, 1879. 362 p.
17. Ferron H. de. Institutions municipales et provinciales comparées: organisation locale en France et dans les autres pays de l'Europe, comparaison influence des institutions locales sur les qualités politiques d'un peuple et sur le gouvernement parlementaire; réformes. Paris : L. Larose Sc Forcel, 1884. 576 p.
18. 1851-1870: du rétablissement de la centralisation à une libéralisation progressive (suite) URL: <https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/1851B.html>.
19. Деттон Э. Местная администрация Франции / пер. с франц. Л.Б. Алексеева; под ред. М.А. Крутоголова. Москва : Госюриздат, 1957. 123 с.
20. Батракова Д.С. Административно-правовое регулирование территориальных коллективов во Франции. *Leges și viața*. 2016. № 5. С. 5–9.
21. Драго Р. Административная наука / под ред. Б.М. Лазарева. Москва: Прогресс, 1982. 245 с.
22. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2015. 628 с.
23. Verpeaux M., Janicot L. Droit des collectivités territoriales. 3e édition. Paris : Presses Universitaires de France, 2015. 444 p.