

служать взірцем для національних законодавств різних країн, зокрема, й України. Муніципальні утворення нашої країни можуть знайти багато цінного у положеннях зазначених Хартій та інших міжнародних документах, а також скористатися досвідом країн, у яких демократія має більш стійку традицію, у розбудові місцевих органів влади і громадянського суспільства та виробленні політики управління, орієнтованих на покращення умов життя мешканців відповідних муніципальних утворень і забезпечення реалізації й охорони прав та інтересів кожного члена територіальної громади.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Бюро омбудсмена и местные и региональные власти. Рекомендация 309(2011) 21-й сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы [Электронный ресурс]. – Страсбург, 18-20 октября 2011 г. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1964741&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 року // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2.
3. Право на город: ликвидация неравенства в городах // Материалы пятой сессии Всемирного форума городов в Рио-де-Жанейро от 22-26 марта 2010 года. – НАЙРОБИ: ПРОГРАММА ООН ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ. – 2010. – С. 3.
4. 18-я СЕССИЯ CG(18)6 4 марта 2010 г. Роль местных и региональных властей в соблюдении прав человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1593187&Site=COE>
5. Global Charter-Agenda on Human Rights in the City [Electronic resours]. – Access mode: <http://www.uclg-cisdp.org/en/committee/mission>
6. European Charter for the Safeguarding of the Human Rights in the City: Approved in St Denis on the 18th May 2000 [Electronic resours]. – Access mode: [http://www.idhc.org/cat/documents/Carta\\_ingles.pdf](http://www.idhc.org/cat/documents/Carta_ingles.pdf)
7. UN-Habitat Global. Activities Report 2013. Our Presence and Partnerships – United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). – Nairobi GPO KENYA, 2013. – 114 p.

УДК 340.5: 346.232 (44+477)

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ІСТОРИЧНОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФРАНЦІЇ ТА УКРАЇНІ

Батракова-Кучер Д.С., здобувач

*Національна академія внутрішніх справ*

У даній науковій статті на основі історичних документів створення та розвитку органів місцевого самоврядування Франції та України здійснено порівняльно-правовий аналіз розвитку місцевого самоврядування у Франції в розрізі України.

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, комуна, реформа, Місцева демократія, монархія.

Батракова-Кучер Д.С. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВО ФРАНЦИИ И УКРАИНЕ / Национальная академия внутренних дел, Украина

В данной научной статье на основе исторических документов создания и развития органов местного самоуправления Франции и Украины осуществлен сравнительно-правовой анализ развития местного самоуправления во Франции в разрезе Украины.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, коммуна, реформа, Местная демократия, монархия.

Batrakova-Kucher D.S. COMPARATIVE ANALYSIS OF THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN FRANCE AND UKRAINE / National academy of internal affairs, Ukraine

The system of local government in France is one of the most advanced in the world. This is not surprising, since the formation of the local authorities in France begins in X-XI centuries during the development of cities. Gradually, the cities were given certain rights, including the right to choose the mayor to appoint judges to decide whether to engage in war. France begins in X-XI centuries formed commune, but still its rights were limited due to fear of losing power over the King's domain. The next stage is the stage of the emergence of municipal government headed by mayors and eschevenamy. During this period the city have their autonomous rights and control of territories transferred to the governors of the King – Bal. They were in charge of military, administrative, financial and judicial authorities in the county. This period is divided into two stages. In the first phase, which began in the eleventh century., Was the system of which were prototypes of modern local government in France. Thus, in addition commune was established by the General Assembly consisted of meeting the locals. At the same time, they formed a municipal board, which was in charge of administration of the city. Mayor became a member of the Board. The second phase starts in XII-XIV centuries, when increasing the royal power and reduced the powers of local self-organizations. Next time local government development coincides with the revolution of 1789, which changed the organization of local authorities. Ukraine unlike France can boast of such origins of local government. Here, the local government in the modern sense emerged only in XVIII-XIX centuries, when the absolute monarchy of transformation occurred in democracies. As for the origin of local government, it happened in the pre-state period in the Eastern tribes. Begin to form communities that make up the council, consisting of representatives of the wisest and older. The next stage of local government in France starts at the time of the Third Republic. During this period reached a compromise between the model of a single state and the presence of real local government. All the reform efforts were aimed at easing the administrative impact on local government. However, since the 30s the situation in the country deteriorated to the establishment of the German occupation in 1940. Contemporary Stage of Local Government in Ukraine started in 1990 with the adoption of the law " On Local Councils of People's Deputies of the Ukrainian SSR and local government" and continues today. Today the system of local government is in the process of formation and development. At the same time, the system of local and France have developed mainly during the municipal reforms of XVIII-XIX centuries As a result of the reforms was established compromise between the central government and local governments. That is why the French experience can be useful for Ukraine.

*Key words: local government, municipality, reform, local democracy, monarchy.*

Актуальність теми дослідження полягає в тому, що на сьогоднішній день історичне становлення органів місцевого самоврядування у розрізі проведених реформ не було здійснено.

**Метою і завданням** дослідження є здійснення історичного аналізу реформ Франції, які безпосередньо стосуються місцевих органів самоврядування.

Система місцевого самоврядування у Франції є однією з найрозвиненіших у світі. Це не дивно, оскільки становлення місцевої влади у Франції починається ще у X-XI ст.ст. у період розвитку міст. Поступово містам були передані деякі права, зокрема, право обирати мера, призначати суддів, вирішувати, чи вступати у війну. У Франції ще у X-XI ст. утворилися комуни, але все таки її права були обмежені через побоювання короля втратити владу над доменом.

Цей період можна назвати періодом зародження місцевого самоврядування, який характеризується протистоянням короля і місцевої буржуазії за владу на території.

Наступним етапом є етап виникнення муніципального управління на чолі з мерами і ешевенами. У цей період міста позбавляються своїх автономних прав і управління територій переходить до намісників короля – бальїв. Вони відали військовою, адміністративною, фінансовою і судовою владою в окрузі. З'являються перші збори станового представництва – штати. Вони були зборами духівництва, сеньйорів, мерів для вирішення поточних питань. Проте поступово штати опинилися під владою короля. Також посилюється контроль над комунами.

Цей період ділиться на два етапи. На першому етапі, який почався у XI ст., з'явилася система органів, які стали прототипами сучасних органів місцевого самоврядування у Франції. Так, окрім комуни, була створена Генеральна асамблея, що складалася зі зборів місцевих жителів. У той же час вони утворювали міську колегію, яка відала питаннями управління міста. Мером ставав один із членів колегії. Другий етап починається у XII-XIV ст., коли посилюється королівська влада і зменшуються повноваження місцевих самоорганізацій.

Слід погодитися з позицією С.В. Пронкіна і О.Є. Петруніної, що зі зміцненням королівської влади, становище місцевих територіальних колективів змінилося. Формування у XVII ст. абсолютної монархії негативно позначилося на стані місцевого управління. Верховна влада з

підозрою відносилася до його самостійного статусу, вбачаючи у цьому спадщину феодальної роздробленості, і вела постійну боротьбу з місцевими привілеями [4, 257-258].

У зв'язку зі зменшенням повноважень органів місцевого самоврядування, влада переходить до інтендантів. Вони зосередили у собі місцеву владу, питання правосуддя і податків. Змінився склад і Генеральної асамблеї. Тепер замість місцевих жителів до неї входили лише нотаблі. Нижній рівень місцевого самоврядування представляли сільські парафії, але і вони не володіли самостійністю. До кінця XVIII ст. були зроблені деякі спроби реорганізації місцевого управління, а саме: у 1764 році – прийнятий едикт Компьєна (de Compiègne) і у 1765 році – едикт Марлі (de Marly), які створили для всіх комун однаковий юридичний режим.

Але загалом ці спроби мали обмежений ефект і не були направлені на відновлення місцевої влади [7, 30-31].

Третій період розвитку місцевого самоврядування збігається з революцією 1789 року, яка змінила організацію влади на місцях. Слід погодитися з думкою В.Б. Євдокимова і Я.Ю. Старцева, що основи сучасної системи управління на місцевому рівні закладені у період Французької революції (1789-1799 років) [2, 199].

Україна, на відміну від Франції, не може похвалитися такими витоками виникнення місцевого самоврядування. Тут місцеве самоврядування у сучасному значенні виникло лише у XVIII-XIX ст., коли відбулися трансформації абсолютної монархії в демократичні держави.

Якщо ж говорити про зародження місцевого самоврядування, то воно відбулося в додержавний період у східнослов'янських племен. Починають виникати общини, які утворюють віче, що складається з наймудріших і старших представників.

У період розквіту Київської Русі також створюються віче, які вирішують питання війни і миру, укладання угод, правосуддя. Існують місцева і сільська общини. Із входом українських земель до складу Великого Князівства Литовського виникає нова форма місцевого самоврядування – вийтіство. Також діяла старостинська адміністрація.

Важливе значення для розвитку місцевого самоврядування мало Магдебурзьке право. У цей період місцеве населення звільнилося від юрисдикції урядової адміністрації, а місту давалася можливість самоорганізації на корпоративній основі, виникли органи місцевого самоврядування – магістрати. Існувало і сільське самоврядування.

У період Козацької держави місцева самоврядність набуває військової форми існування. Є полки і сотні – військові і адміністративно-територіальні одиниці. Справами міста займається управа, до якої входила ратуша на чолі з городовим або козацьким отаманом.

Українське населення міст виявляло бажання брати участь у самоврядуванні. Після битви козаків з польським військом під Зборовом між Б. Хмельницьким і поляками був укладений мирний договір, який передбачав право православних міщан входити до складу муніципальних урядів.

Місцева демократія відображається у радах. У Конституції П. Орлика у 1710 році підтверджувалося станове самоврядування і здійснений намір захистити його від свавілля урядовців і закласти підвалини сучасного місцевого самоврядування. Загалом з Козацькою державою пов'язують початок становлення українського муніципалізму як системи управління місцевими справами, у якій важлива роль відводиться місцевому самоврядуванню.

У 1654 році відбувається підписання українсько-московського договору і фактично місцеве самоврядування ліквідується. З 1722 року запроваджена комендантська система, яка передбачала адміністративний нагляд російських комендантів за діяльністю органів місцевого самоврядування. У 1764-1783 роках ліквідується Гетьманщина і автономний полково-сотенний устрій України.

У 1785 році створюються нові органи місцевого самоврядування – міські думи. Посилення русифікації і послаблення процесу європеїзації місцевого самоврядування в Україні, що відбувалися паралельно, особливо помітні після занепаду 30-річного існування Козацької держави [1, 61].

Приблизно у цей же час у Франції проходить революційний період. Утворюється нова адміністративна одиниця – департамент, їх налічується 83. Управління департаментами покладається на Генеральну раду і директорію. У кожному селищі або поселенні створюються комуни. Таким чином реформовано управління в общинах. У комунах обиралися муніципальна рада, яка призначала зі свого складу мера. Існувала також місцева генеральна рада, до складу якої входили члени муніципальної ради.

Конституцією від 3 вересня 1791 року [3] засновані територіальні утворення, що є адміністративними округами для центральної влади. Кожен департамент ділиться на райони (дистрикти), кожен дистрикт – на кантони. У третьому розділі Конституції «Про державну владу» одна з частин присвячена внутрішньому, тобто місцевому управлінню, яка передбачає, що у кожному департаменті є вище управління (адміністрація), у кожному дистрикті – підлегле управління (адміністрація). Органи управління (адміністратори) – агенти, вибрані народом на термін для здійснення під спостереженням і владою короля функцій управління. Цією ж частиною регулюються повноваження місцевих чиновників (переважно управління податками) і встановлюється ієрархія: адміністрація департаменту керує адміністрацією району, аж до права відмінити прийняті акти й усувати з посади. Повноваження місцевих органів розширюються. Тепер вони формують місцевий бюджет, відповідають за податки і збори, підтримку доріг, охорону здоров'я і освіту.

Даний період став революційним і для місцевого самоврядування. Вперше в історії Франції утворилася система місцевого управління, а органи були наділені таким важливим повноваженням, як формування місцевого бюджету. Проте після революційного періоду починається зворотній процес.

Так, наприклад, другий етап революції, пов'язаний з перебуванням при владі жирондистів, відзначений прийняттям 21 березня 1793 декретів, які затверджували наглядові комітети у кожній комуні. Регіональна і місцева влади були поставлені під нагляд урядових комісарів, які могли зміщувати і заарештовувати їх представників. У розпал революції Конвент вжив крайніх заходів, практично знищивши виборність місцевих посадових осіб. Вибори у регіонах були скасовані, на посади призначалися представники влади. Якобінська диктатура як режим здійснення політичної і власне державної влади відмічена строго централізованим використанням урядової влади, вживанням заходів надзвичайного характеру. У даний період проведено тотальне чищення органів місцевого управління. Скидання якобінців не змінило цю сторону політики центрального уряду. Період Директорії посилив рух до централізації влади і характеризувався наявністю великої кількості проектів реорганізації місцевого управління, більшість з яких так і залишилися лише проектами. Директорія привласнила собі право призначати усіх посадових осіб у кантонах. Конституція 1795 року ліквідувала генеральні ради у департаментах. У цей період місцева влада практично знищена й існує лише номінально. Єдиним джерелом влади є префект.

Липнева монархія (1830-1848 років) ввела елементи децентралізації, починається обережна лібералізація, яка полягала у розширенні повноважень місцевих рад: декрет 21 березня 1831 року проголошує виборність муніципальних рад на основі рівного виборчого права, а декрет 22 червня 1833 року – виборність генеральних рад, які об'єднали вибраних осіб на рівні департаменту. Проте ради володіли переважно консультативними повноваженнями [5].

У 1838 році департамент був визнаний юридичною особою. Конституція Другої республіки, прийнята 4 листопада 1848 року, зберегла поділ держави на департаменти, округи, кантони і комуни; встановлювала у кожному департаменті управління, яке складається з префекта, генеральної ради, ради префектури. У кожному окрузі – супрефект, у кожному кантоні – кантональна рада. У кожній комуні – управління, яке складається з мера, його помічників і муніципальної ради. Було централізовано управління: мери призначалися урядом, а вибори перетворилися на формальність. Конституція 1852 року відновила наполеонівську модель місцевого управління. Посадові особи знову починають призначатися. Париж і Ліон були позбавлені права обирати міські ради [5].

Четвертий період розвитку місцевого самоврядування настає зі встановленням Паризької Комуни. У 1871 році видається Декларація Комуни до французького народу, у якій країна оголошується республікою, де все місцеве самоврядування повинно будуватися за прикладом



Паризької Комуні. Місцеві органи повертають собі повноваження у сферах бюджету, податків, суду і поліції. У кожній комуні з'являється військова сила – Національна гвардія. Комуні об'єднувалися в округи, які направляли своїх делегатів у національну делегацію у Парижі. Організація комуні, передбачена законом 1884 року, включала такі елементи: муніципальна рада обиралася шляхом прямих рівних загальних виборів. Зі свого складу рада обирала на чотири роки мера, який був виконавчим органом, і його заступників. Мер одночасно виступав як представник уряду в комуні і у цій якості безпосередньо підкорявся префектові департаменту. Префект департаменту здійснював контроль над рішеннями муніципальної ради, у ряді випадків він мав право припинити повноваження мера і виконувати його функції. Нарешті, саме префект розподіляв між комунами основну частину державних субсидій. Компетенція місцевих органів влади практично не була визначена законодавчо і регулювалася принципом «загальної компетенції».

Існували лише три фундаментальні обмеження: рішення місцевої влади не повинні суперечити існуючому законодавству і правовим принципам; місцева влада не має права ухвалювати рішення з політичних питань; сфера компетенції кожного органу влади обмежена територією відповідного територіального утворення. Для рівня комун був передбачений єдиний правовий режим, незалежно від розмірів комуні, за винятком Парижа.

Останній етап розглянутого періоду можна охарактеризувати тим, що місцеве управління у Франції будувалося на суворому розділенні влади адміністративної (мер) і представницької (рада). Іншою його відмінною рисою був суворий урядовий контроль, особливо помітний на рівні Парижа й інших великих міст [4, 264].

Приблизно у цей же час у 1864 році на території українських земель Олександром II вводиться земська реформа. У віданні земств знаходяться підтримка доріг, мостів, підтримка канцелярій, розвиток торгівлі і промислу. Представницькими органами були губернські земські збори, які обиралися за куріальною системою і проводилися раз на рік. Збори могли скликатися і позачергово. Вони обирали земську управу, яка вирішувала поточні справи, а губернатор здійснював контроль за діяльністю земств. Земства мали мінімальну самостійність і будь-яку їх постанову могло бути опротестовано губернатором.

Четвертий період розвитку місцевого самоврядування у Франції починається у момент існування Третьої республіки. Саме у цей період досягається компроміс між моделлю єдиної держави і наявністю реального місцевого самоврядування. Усі проведені реформи були направлені на ослаблення адміністративного впливу на місцеве самоврядування. Проте, починаючи з 30-х років, ситуація у країні погіршується до встановлення німецької окупації у 1940 році.

Після звільнення Франції приймається нова Конституція. Згідно з Конституцією, територія Франції розділяється на департаменти, округи, кантони і комуні. У департаментах і комунах існують органи управління, які обираються населенням, і ті, які призначаються центральними органами влади. У Франції є 90 департаментів (включаючи о. Корсіку) з різною чисельністю населення і розмірами території. Для Франції характерне зосередження управління на місцях у руках представників центральної влади, які проводять її політику. Такою особою у департаменті є префект. Як представник уряду в департаменті, префект стежить за здійсненням законів і постанов. На нього покладено завдання підтримки порядку. Поряд з префектами, у Франції цього періоду існують також так звані «генеральні інспектори адміністрації з надзвичайними повноваженнями», які стоять на чолі кожного з восьми районів, на які поділена уся територія країни. Перед цими чиновниками поставлено завдання боротьби з демократичним рухом в підвідомчих їм районах [8].

У кожному департаменті є виборний орган – генеральна рада, до компетенції якої входить створення різних департаментських служб, управління майном, проведення суспільних робіт. У той же час, виконавцем рішень генеральної ради є префект. Головою муніципальної виконавчої влади виступає мер, який обирається муніципальною радою на шість років.

У 1957 році усі діючі закони, які стосуються різних аспектів діяльності комун, були об'єднані до Кодексу комунальної адміністрації [2, 203].

У 1977 році Кодекс комунальної адміністрації був трансформований до Кодексу комун, який був до 1996-2000 років формою існування нормативних актів, що стосуються організації комун. У рамках національного плану модернізації і розвитку, уряд вирішує, щоб французька територія була поділена декретом від 30 червня 1955 року на 21 «програмний регіон» – переважно з метою економічного планування, ефективнішого здійснення регіональних соціально-економічних програм. У 1959-1960 роках приймаються нормативні акти, які затверджують нові територіальні одиниці – округи «регіональної дії». Такий поділ зручніший для здійснення планування, розміщення продуктивних сил і освоєння територій. Декретом від 14 березня 1964 року були засновані адміністративні регіони на базі «програмних» (постійна керівна структура, призначена для проведення у життя програм з освоєння території і економічного розвитку), де була створена своя адміністрація, очолювана префектом регіону, якому сприяє регіональна комісія, куди входять чиновники з особливих доручень різних міністерств [6]. Таким чином, не дивлячись на проведені реформи, модель стосунків між державою і місцевим самоврядуванням залишилася традиційною. З середини 60-х років регіональна реформа виходить на новий рівень. У 1969 році генерал Де Голь представляє свій проект регіональної реформи, відповідно до якої, регіон наділявся статусом адміністративно-територіальної одиниці з особливою компетенцією. Президент Помпіду також запропонував свій варіант реформи, де регіон повинен був стати об'єднанням департаментів. У результаті закон від 5 липня 1972 року наділив регіони особливим статусом юридичної особи, яка не мала функцій управління [2, 204].

Також був реформований департамент, який став підзвітний місцевим виборним органам і префектові одночасно. У цей же період посилюється роль префекта. Якщо ж говорити про ситуацію, що склалася на території України на початку ХХ ст., то наступний етап розвитку місцевого самоврядування починається з проголошенням Української Народної Республіки. Земська система самоврядування збережена, але окрім цього з'являються сільські і солдатські депутати. Відповідно до Конституції 1918 року, землям, волостям і общинам надані широкі права у сфері місцевого самоврядування. Проте ці положення залишилися на папері. У цей час старости очолили місцеву адміністрацію. Вони могли видавати постанови і зупиняти дію розпоряджень місцевих державних органів. Так само вони управляли державною вартою. Ситуація змінилася з утворенням Західної Української Народної Республіки. Саме у цей період створений ефективний адміністративний апарат на всіх рівнях влади.

Проаналізувавши етапи становлення органів місцевого самоврядування у Франції та в Україні, можна сказати, що сучасний етап місцевого самоврядування в Україні починається в 1990 року з ухваленням закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» і продовжується зараз. На сьогоднішній день система місцевого самоврядування знаходиться на стадії становлення і розвитку. У той же час система місцевих органів Франції вже склалася і в основному в період муніципальних реформ ХVIII-XIX ст. У результаті проведених реформ, був встановлений компроміс між центральною владою і місцевими органами управління. Саме тому досвід Франції може бути корисним для України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Грицяк І.Р. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І.Р. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 53-67.
2. Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М.: Спарк, 2001. – 235 с.
3. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII – XIX вв. – М.: Госюриздат, 1957. – 700 с.
4. Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. – М.: Аспект-Пресс, 2004. – 414 с.
5. Bastid P. Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848) / P. Bastid. – Paris, 1954. – 300 p.
6. Maus D. Les institutions politiques françaises / D. Maus. – Paris, 1990. – 100 p.
7. Renan Le Mestre. Droit des collectivités territoriales / Renan Le Mestre. – Paris, 2004. – 230 p.
8. Siegfried A. De la Quatrième à Cinquième République / A. Siegfried. – Paris, 1988. – 280 p.