



УДК 352 (44)

## КОММУНА КАК ПЕРВИЧНЫЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ КОЛЛЕКТИВ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Андрей МАРЫНИВ,

аспирант кафедры государственного строительства  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### АННОТАЦИЯ

В статье проводится теоретическое исследование коммуны как первичного территориального коллектива во Франции. Осуществляется анализ признаков коммуны, ее населения, численности, территории, наименования. Раскрываются исторические истоки и причины процесса объединения коммун, его юридический механизм, а также причины незначительности его результатов в современной Франции.

**Ключевые слова:** территориальные коллективы, Франция, коммуны, местное самоуправление, слияние коммун, децентрализация.

### COMMUNE AS A PRIMARY TERRITORIAL COLLECTIVE IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM OF THE FRENCH REPUBLIC

Andrey MARYNIV,

Postgraduate Student at the Department of State Construction of  
Yaroslav Mudryi National Law University

### SUMMARY

The article contains a theoretical study of the commune as the primary territorial group in France. The analysis of the signs of the commune, its population, number, territory, name is carried out. The historical sources and causes of the process of unification of communes, its legal mechanism, as well as the reasons for its insignificance in today's France are revealed.

**Key words:** territorial collectives, France, communes, local self-government, merging of communes, decentralization.

### REZUMAT

Articolul conține un studiu teoretic al comunei ca grup teritorial primar în Franța. Se efectuează analiza semnelor comunei, a populației, a numărului, a teritoriului, a numelui acesteia. Sunt dezvăluite sursele și cauzele istorice ale procesului de unificare a comunelor, mecanismul său juridic, precum și motivele insignifianței sale în Franța de astăzi.

**Cuvinte cheie:** colectivitățile teritoriale, Franța, comunele, autonomia locală, fuzionarea comunelor, descentralizarea.

**Постановка проблемы.** История V республики во Франции – это история децентрализации и расширения прав местного самоуправления. Коммуна – единственный территориальный коллектив, который претерпел наименьшие изменения с момента своего появления во времена Великой Французской революции. Среди проблем, которые обычно называют, наиболее важной является наличие чуть ли не самого большого количества коммун (почти 37 тысяч) среди всех стран ЕС.

**Актуальность темы исследования** подтверждается тем, что Украина только становится на путь децентрализации, поскольку никаких изменений так и не было внесено в Конституцию Украины по этому поводу, несмотря на многие соответствующие попытки, а также децентрализаторские из-

менения в текущем законодательстве. Именно поэтому французский опыт V республики интересен для Украины, поскольку именно французскую модель местного самоуправления сейчас пытаются взять за образец.

**Состояние исследования.** Отдельные аспекты проблематики коммуны как территориального коллектива во Франции нашли свое отражение в трудах таких ученых, как Г. Бребан, Е.В. Болотина, П.В. Ворона, М. Бувье, Ж. Доменак, М.В. Егорова, Ж.-И. Лавуар, Ж. Марку.

**Целью и задачей статьи** является выяснение статуса коммуны во французском праве, его элементов, а также правового регулирования слияния коммун.

**Изложение основного материала.** Одновременно с упразднением суще-

ствовавшего при старом режиме статуса городских поселений, деревень и церковных приходов Французская революция законодательно закрепляет в декабре 1789 г. понятие коммуны [1, с. 103]. Она теснейшим образом связана с революционным духом разрыва со Старым Режимом, несмотря на то, что она является наследницей католических приходов. Но ее характер демократического и децентрализованного политического органа был окончательно утвержден лишь в 1884 г., когда был принят закон, передавший ей общее полномочие по управлению делами коммуны, согласно которому назначение ее руководителей происходит путем выборов всеобщим прямым голосованием, и организовавший ее функционирование на классической основе разделения власти между



ассамблей, принимающей решения, а именно муниципальным советом и исполнительным органом – мэром [2].

Будучи самыми древними, коммуны, как ни парадоксально, менее всех были затронуты реформой 1982 г., поскольку в силу своей самобытности они оказались наиболее децентрализованными, имея в то же время свои выборные органы и широкие prerogatives [3, с. 100–101]. Однако существует следующий парадокс: представляется, что коммуна, которая была изначально первым и долго оставалась единственным уровнем децентрализации во Франции, оказывается ослабленной. А это находится в полном противоречии с той задачей, которую ставят перед собой сторонники децентрализации, – укреплению администрации на местах [2].

Коммуна — это территориальный коллектив, который, по существу, представляя собой первичную организационную ячейку, ближе всего стоит к гражданам, что, несомненно, придает ей наибольшую стабильность, чего нельзя сказать о крупных городских агломерациях [3, с. 100]. Оригинальность коммуны по сравнению с департаментом и регионом в том, что ее основное полномочие по управлению местными делами превалирует над ее полномочием по предоставлению услуг. Коммуна решает все вопросы местного управления в соответствии с «местным интересом», понятие которого достаточно гибко интерпретируется административным судей [1, с. 114].

Все коммуны обладают общим, единым для Франции статусом. Закон предусматривает лишь несколько различий, обязательных для коммун, попадающих под определенные критерии. Во-первых, коммуны отдельных городов, таких как Париж, Марсель и Лион, обладают особым статусом. Во-вторых, в коммунах действуют разные избирательные системы в зависимости от численности населения; от численности населения зависит и число членов муниципального совета [1, с. 103].

Часто утверждают, что неразумно применять одинаковые нормы к крупным и мелким коммунаам, к коммунаам с миллионом жителей и со ста жителями или к городским и сельским коммунаам, которые сталкиваются с неодинаковыми проблемами. Эти критические высказывания в известной мере пре-

увеличены, поскольку об однообразии можно говорить лишь условно. Не существует различных законов для крупных и мелких коммун или для сельских и городских коммун. Но верно и то, что в правовых актах учитываются различия, основанные на численности населения с серией весьма многочисленных оговорок в зависимости от численности населения [1, с. 100–101].

По мнению А. Ткачука, сейчас коммуна как юридическая реальность (сельская или городская) включает три элемента:

1. Название. Изменить его можно только указом президента по представлению министра внутренних дел на основные просьбы органа самоуправления коммуны – муниципального совета, заключения генерального совета (департамент), заключения государственного совета (государственный уровень).

2. Территория. Каждая частица французской территории относится к одной из коммун. Процедура изменения административных границ очень сложная и всегда решается центральными органами власти.

3. Население. Его численность очень важна для установления субсидий и налоговых выплат в бюджет коммуны и наоборот, а также для установления правил, касающихся состава органов коммуны [4].

Что касается названия, то изменение названия коммуны оформляется декретом Государственного совета по запросу муниципального совета, после консультаций с генеральным советом департамента [5, с. 143].

Относительно территории, то средний размер коммуны в метрополии составляет 14,88 км<sup>2</sup> [6]. Процедура внесения изменений, касающихся выбора главного города или изменения территории коммуны, предполагает проведение опросов населения и консультаций. В зависимости от конкретных случаев само решение об изменении оформляется либо соответствующим постановлением префекта либо декретом Государственного совета. Это, несомненно, существенно нарушает коммунальные свободы, поскольку даже территориальные рамки коммуны определяются не автономно, а зависят от усмотрения государственного органа [3, с. 101]. В соответствии со ст. 34

Конституции данные вопросы (кроме случаев слияния коммун) решаются на уровне исполнительной власти, то есть регламентарным путем, и в настоящее время все, что касается установления названия, выбора главного города и территориальных границ коммун, регулируется декретом от 22 января 1955 г., который закрепил соответствующие процедуры.

Изменение территориальных границ коммун и их перенос осуществляются после изучения в коммунах проекта таких изменений и его условий. Представителю государства в департаменте предписано изучение проекта изменений после запроса одного из муниципальных советов или в соответствии с мнением избирателей коммуны или после постановки вопроса частью населения территории. Данная процедура не является обязательной в случае слияния коммун. Споры, касающиеся разграничения территорий коммун, решаются представителем государства в департаменте. Споры заинтересованных коммун двух или нескольких департаментов решаются на основании декрета [5, с. 143].

Относительно населения, то средняя численность населения коммуны – 380 человек. Более 90% коммун имеют меньше 2000 человек населения (69% имеют менее 700 жителей) [6].

Поскольку коммуны сначала были организованы на базе старых церковных приходов или в рамках городов, то результатом этого стала коммунальная раздробленность, которая характерна и для сегодняшней Франции: 44 000 коммун на конец 1789 г., 36 570 – в континентальной Франции на 2011. Единственное мероприятие по радикальному уменьшению коммун принадлежит Наполеону Бонапарту, который в 1800 г. решил отменить все коммуны, население которых насчитывало менее 300 жителей, и это привело к возникновению примерно 38 000 коммун. С тех пор ситуация не очень изменилась. Однако Франция конца XVIII в. была страной сельской, а Франция же начала XXI в. – это страна очень урбанизированная городские агломерации объединяют примерно 80% населения. При этом сегодня примерно 14 400 коммун имеют население менее 300 жителей, и только 900 коммун насчитывают более 10 000 жителей. Во Франции все же ба-



зисное понятие коммуны – это коммуна сельская, а не город, в отличие от других европейских стран [7, с. 137]. При этом высокий уровень территориальной раздробленности является одной из наиболее острых проблем современной Франции [8, с. 476].

К признакам коммуны мы бы отнесли также наличие собственной компетенции. Объем местной компетенции уточняется либо законом, либо Кодексом управления коммунами, либо иными актами. В этих актах содержится перечень прерогатив коммун, который весьма обширен. В частности, к ведению коммун относятся водоснабжение, очистные работы, крытые и открытые рынки, ярмарки, скотобойни, муниципальные библиотеки и музеи, похоронные бюро и кладбища и в некоторой степени учреждения системы образования. Кроме того, существуют службы, обязательные для коммун, и такие, участие в деятельности которых для коммун является факультативным. Этот перечень не ограничительный. Коммуны могут создавать новые службы, соблюдая некоторые условия. Эти службы не должны дублировать деятельность других публичных коллективов, в частности государственных служб. Например, они не вправе вторгаться в деятельность законодательной либо судебной власти [3, с. 102].

Вторая группа ограничений инициативы коммун вызвана существованием сектора, отведенного для частной инициативы, – это проблема промышленной и коммерческой деятельности коммун.

Законом от 2 марта 1982 г. коммуна были специально созданы условия для осуществления вмешательства в экономическую и социальную области. Так, они могут оказывать прямую и косвенную помощь с целью содействия экономическому развитию или поддерживать предприятия, переживающие трудности, с тем чтобы «способствовать удовлетворению нужд населения сельских районов» в случае неэффективности частной инициативы [3, с. 103].

Собственные полномочия коммуны касаются всех сфер повседневной жизни ее жителей. Ее экономические и социальные задачи, ограниченные оказанием помощи при создании рабочих мест и помощи малообеспеченным

семьям, расширенные возможностями серьезно влияют на безработицу и социальные проблемы, а также активно участвовать в экономической перестройке и развития новых видов социально-экономической деятельности в пределах соответствующей территориальной общины [9, с. 81].

Общий кодекс о территориальных коллективах предусматривает право жителей коммуны быть информированными о её делах и знакомиться с решениями её органов. Предусматривается право на местный референдум, законодательную народную инициативу, консультации с населением по разным вопросам общественной жизни. Всё это составляет понятие местной демократии [5, с. 145].

Совершенно очевидно, что в связи с большим количеством коммун во Франции встал вопрос об их укрупнении. Показательно, что в период между 1950 и 2007 гг. Германия сократила число своих коммун на 41%, Соединенное Королевство на 79%, Франция сократила их только на 5%. [10]. Ведь административные границы сохранились с прошлых веков и имеют вполне рациональное для того времени обоснование: так, размеры департаментов определялись таким образом, чтобы можно было за день доскакать на лошади из местной столицы до любого населённого пункта на их территории. Границы коммун, в свою очередь, должны были позволить местным жителям пешком добраться до центральной церкви. Теперь эти важные когда-то требования не слишком актуальны, в отличие от задач современного государственного управления [11]. Давно уже было очевидно, что коммунальная раздробленность не соответствует насущным потребностям административного управления [7, с. 137].

Постоянный недостаток местных финансов побудил считать, что во Франции имеется слишком много коммун и что их следовало бы объединить, потому что тем самым можно было бы легче решать проблемы, касающиеся накопления финансовых средств, на что другие резонно возражают, ибо объединение нищеты не обеспечивает ее ликвидации. Во всяком случае, в скудости средств заключается одна из причин тенденции к концентрации коммун [3, с. 107–108].

Однако результаты такого укрупнения незначительны. Так, с 1945 по 1970 гг. было проведено 350 укрупнений, касающиеся 746 коммун, к концу 1974 г. было проведено еще 148 укрупнений, а до 1977 г. еще 1570 слияний. Результаты были весьма незначительными [12, с. 192]. Несмотря на неудобства из-за коммунальной раздробленности, ни одна программа территориальной реформы так никогда и не была запущена. Последняя попытка – закон 1971 года о слиянии коммун – стал провалом, надолго дискредитировав эту идею [7, с. 138].

Закон от 16 июля 1971 г. о порядке слияния и объединения коммун представлял коммуналам два варианта объединения: слияние, утрату собственных признаков юридического лица и роспуск с целью создания более емкой организационной общности [3, с. 110–111]. Результаты проведения закона 1971 г. в жизни оказались весьма скромными: до 1982 г. было объединено менее двух тысяч коммун. В связи с этим департаментский план объединения коммун был отменен, хотя многие положения остались в силе [13, с. 93].

Закон от 16 декабря 2010 г. подробно урегулировал вопрос создания новых коммун (*commune nouvelle*). На создание новой коммуны выделяются оговорённые дотации и глобальные дотации на функционирование коммун, которые её образуют. Создание новой коммуны осуществляется путём лишения исторических коммун статуса территориального коллектива.

Новая коммуна может быть создана на месте и вместо:

- смежных коммун;
- коммун, принадлежащих к одному публичному учреждению межкоммунальной кооперации с собственной налоговой системой;
- смежных коммун – членов публичных учреждений межкоммунальной кооперации с различными налоговыми системами.

Первые новые коммуны были созданы в конце 2011 г. Две коммуны были созданы на месте и вместо смежных коммун в департаментах Ёр-э-Луар и Сэн-Маритим [5, с. 144].

Муниципальный совет новой коммуны может решить большинством в две трети своих членов в одной или нескольких уполномоченных комму-



нах создать уполномоченный совет коммуны, состоящий из уполномоченного мэра и коммунальных советников. Расформирование части территории коммуны или всей её территории, а также её присоединение к одной или нескольким коммунам возможно в соответствии с декретом Государственного совета в установленном порядке [5, с. 145].

Однако процесс слияния и объединения проходит очень медленно, и такое объединение возможно при условии полной добровольности муниципальных советов или результатов референдума [14, с. 75–76]. Слияния слишком редкие, так как жители и местные советники обычно обладают очень сильным чувством принадлежности к своей коммуне [6], жители традиционно сохраняют идентичность собственных коммун [15].

**Выводы.** Из вышеприведенного можно сделать вывод о том, что коммуна со времен ее создания остается первичным и наиболее консервативным территориальным коллективом во Французской республике, наименее поддавшимся реформированию за долгие годы. Процесс объединения коммун в связи с их малочисленностью и большим количеством так и не завершился успехом, вследствие чего преимущество было отдано процессам ассоциации коммун и межкоммунального сотрудничества.

#### Список использованной литературы:

1. Болотина Е.В. Муниципальное управление: теория и практика французской государственности: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Санкт-Петербург, 2006. 336 с.
2. Лавуар Жан-Ив. Компетенция коммун во Франции. Управленческое консультирование. 2003. № 3-4. URL: <http://uk-archive.narod.ru/2003/n03-04/s03-3-4-05.htm>.
3. Брэбан Г. Французское административное право. / пер. с фр. Д.И. Васильева и В.Д. Карповича. Москва: Прогресс, 1988. 487 с.
4. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу. Особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці. Місцеве самоврядування. 1997. № ½. С. 84–89.

5. Егорова М.В. Конституционно-правовой статус территориальных коллективов во Франции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2012. 240 с.

6. Ворона П. Комуна як базова ланка місцевого самоврядування Франції. Демократичне врядування: науковий вісник. 2009. Вип. 3. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik3/fail/+Vorona.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Vorona.pdf).

7. Марку Ж. Реформа місцевого самоврядування у Франції як поглиблення міжмуніципального співробітництва. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право. 2011. Вип. 2. С. 136–145.

8. Семко Г.В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления. Ars Administrandi (Искусство управления). 2017. Том 9, № 3. С. 476–494.

9. Горащенко О.М. Глава держави та місцеве самоврядування в Україні: конституційно-правові засади взаємодії. О.: Фенікс, 2017. 184 с.

10. Бувье М. Финансовая независимость органов местного самоуправления Франции. URL: <http://budget.ru/article/108108.php>.

11. Территориальная реформа во Франции. URL: <http://www.loctier.com/territorialnaya-reforma-vo-francii/>.

12. Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства М.: Наука, 1984. 145 с.

13. Доменак Ж. Территориальные коллективы Франции: учеб. пособ. для вузов. Нижний Новгород: НГУ, 1999. 162 с.

14. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. К.: Заповіт, 1997. 186 с.

15. Шумляева І.Д. Еволюція здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах Європейського Союзу. Публічне адміністрування: теорія та практика: зб. наук. пр. Вип. 2 (6). Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11sidkes.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11sidkes.pdf).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Марынив Андрей Владимирович** – аспирант кафедры государственного строительства Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR  
**Mariniv Andrey Vladimirovich** – Postgraduate Student at the Department of State Construction of Yaroslav Mudryi National Law University

*a.maryniv@gmail.com*