

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.2.3>

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА НАПОЛЕОНА БОНАПАРТА. ЇЇ ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ

Батюк С.Ю.,

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
ЛНУ ім. Івана Франка
stepan123@ukr.net*

Батюк С.Ю. Адміністративна реформа Наполеона Бонапарта. Її зміст та значення.

Стаття присвячена аналізу історичних аспектів, причин проведення реформи та її наслідків. Був проведений аналіз факторів, які вплинули на розвиток подій, а саме: не здатність тодішніх органів державної та місцевої влади створити та втілити у життя ефективну систему державного управління на всіх рівнях; політичну кризу, яка була спричинена боротьбою різних політичних партій та груп, що в подальшому привело до хаосу у вищих ешелонах влади та характеризувалося постійними змінами серед політичних сил, що в кінцевому результаті паралізувало роботу всього державно-управлінського апарату, і очікувано охопило органи місцевої влади. Розглядається особливості персони Наполеона Бонапарта як ідеолога та реалізатора даної адміністративної реформи, яка базувалася на принципах централізації влади та ефективно працювала на протязі двох століть, практично без суттєвих трансформацій, та продовжу залишатися основою для сьогоденної адміністративної системи Французької республіки. Було з'ясовано особливості становлення та функціонування органів державної влади в період консулату (1799-1804 роки), а також розглянуто питання можливості співіснування та взаємодії централізації та децентралізації. Наукову увагу зосереджено на конституційних повноваженнях установ законодавчої та виконавчої влади, їх взаємодії та ефективності роботи. Були визначені основні риси політичного режиму у Франції в період 1799-1815 рр., а саме: домінування виконавчої влади над законодавчою; опора на повноваження керівника виконавчої влади; контроль центральною виконавчою владою системи місцевого самоврядування; придушення опозиції. З'ясувалося, що внаслідок вище згаданого, бонапартистський режим забезпечив політичну стабільність, централізував всю державну систему влади та створив праобраз історичний авторитарного режиму. Було проаналізовано можливість використання певних елементів та ідей, а також врахування недоліків даної реформи, при проведенні адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: централізація, децентралізація, адміністративна-територіальний устрій, місцеве самоврядування, Велика Французька Революція, Конституція, департамент.

Batiuk S.Yu. Administrative reform of Napoleon Bonaparte. Its content and meaning.

The article is devoted to the analysis of historical aspects, the reasons for the reform and its consequences. An analysis of the factors that influenced the development of events was carried out, namely: not the ability of the then state and local authorities to create and implement an effective system of public administration at all levels; a political crisis, which was caused by the struggle of various political parties and groups, which subsequently led to chaos in the highest echelons of power and was characterized by constant changes among political forces, which ultimately paralyzed the work of the entire state-management apparatus, and expectedly covered local authorities. The features of the person of Napoleon Bonaparte as the ideologist and implementer of this administrative reform are considered, which was based on the principles of centralization of power and worked effectively for two centuries, practically without significant transformations, and will continue to be the basis for today's administrative system of the French Republic. The specifics of the formation and functioning of state authorities during the consulate period (1799-1804) were clarified, and the issue of the possibility of coexistence and interaction of centralization and decentralization was also considered. Scientific attention is focused on the constitutional powers of legislative and executive institutions, their interaction and work efficiency. The main features of the political regime in France in the period 1799-1815 were determined, namely: the dominance of the executive over the legislative; reliance on the authority of the head of the executive power; control by the central executive power of the local self-

government system; suppression of the opposition. It turned out that as a result of the above, the Bonapartist regime ensured political stability, centralized the entire state system of power, and created the archetype of the historical authoritarian regime. It was analyzed the possibility of using certain elements and ideas, as well as taking into account the shortcomings of this reform, when carrying out administrative reform in Ukraine.

Key words: centralization, decentralization, administrative-territorial system, local self-government, Great French Revolution, Constitution, department.

Постановка проблеми. Сучасні умови, в яких здійснюється адміністративна реформа України, вимагають формування ефективного адміністративно-територіального устрою, який спрямований на забезпечення державних інтересів, реалізації питань безпеки держави та її територіальної цілісності. Одним із факторів успішного розвитку України, в якості демократичної держави, являється удосконалення адміністративно-територіального устрою, основи внутрішньої територіальної організації держави, що являється важливою складовою для побудови і ефективного функціонування системи органів державної влади та місцевого самоврядування.

Стан опрацювання цієї проблематики. Пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою неможливий без вивчення та узагальнення історичного досвіду, як України, так і міжнародного. В даному випадку особливий інтерес історико-правових проблем викликає аналіз правового регулювання формування та функціонування адміністративно-територіального устрою Франції. Даний аналіз має значне пізнавальне, історико-теоретичне та практичне значення. Україна вже на даний момент перейняла багато ідей у Франції, та продовжує вивчати питання впровадження системи префектур та префектів, використовуючи за основу саме французьку модель.

Метою статті є аналіз, визначення переваг та недоліків проведеної Наполеоном Бонапартом Адміністративної реформи 1800 року, з можливістю подальшого використання певних елементів при реалізації адміністративної реформи в Україні.

Вклад основного матеріалу. Для того щоб повністю та глибинно дослідити питання ефективності проведеною Наполеоном Бонапартом реформи, необхідно розпочати з дослідження підґрунтя та фундамент, на якому була створена та постійно удосконалюється французька модель адміністративно-територіального устрою, вже понад 200 років. Цим фундаментом є Адміністративна Реформа Наполеона Бонапарта 1800 року.

Спочатку проаналізуємо основні підходи до формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування – централізація та децентралізація. Централізація і децентралізація цілком можуть співіснувати і давно використовуються в багатьох різноманітних випадках: у державній сфері, в політичній сфері, у виробничій та економічній сферах, в діяльності численних професійних союзів та громадських організацій, в науковій та освітній сферах, і так далі. І питання, що є краще, в одному чи іншому випадках, стоїть на протязі великого періоду часу. Ю. Мохова зазначає, що в основу структурування та функціонування апарату державної влади покладено єдність принципів централізації та децентралізації, який передбачає, що апарат державного управління повинен бути побудованим на засадах розумного співвідношення концентрації влади і її децентралізації, оскільки порушення такого балансу в будь-який бік призводить до негативних наслідків.

Якщо б питання, який з принципів ефективніший при формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, централізація чи децентралізація, всюди вирішувалось з точки зору доцільності (тобто відповідали заданим завданням управління, як таким), тоді прийшлося б мати справу, з свого роду мистецтвом створення різних конструкцій, на науковому підґрунті: поєднанні практичного досвіду та теоретичних знань.

Але в першу чергу, головним завданням державно-владного механізму являється реалізація принципів безпеки держави та її територіальної цілісності, а реалізація соціально-економічні, етноконфесійних, культурних благ переходить на другий план. В даній ситуації, яка завжди існує при реалізації державою своїх прав та обов'язків, розпочинається певна полеміка, щодо даного державного завдання. Вона полягає в тому що, на підґрунті будь-якої державності з'являється певна привілейованість та першочерговість певних державних інтересів, і дані державні інтереси можна інтерпретувати і видати під виглядом загальносуспільного блага.

При такому підході до даного питання, в державно-владного апарату з'являється бажання та можливість централізації та зосередження всіх напрямків державного будівництва та управління, владних повноважень та впливів, засобів та інструментів для реалізації владних повноважень, і подати це як спроба захисту державних та суспільних інтересів та виконання головних функцій та завдань, які

покладені на державу. Наслідком такого правового підходу до централізації, сфери управління та адміністрування, трансформуються та перетворюються в політичну програму, де політичні та державні інтереси об'єднуються, а для їх реалізації застосовують всі можливі владні повноваження та управлінські інструменти.

Ідеї, погляди, бажання та інтереси, які відрізняються від чітко визначених державно-владним апаратом, викликають дію відцентрових сил – в результаті цього, досягається рівновага, з більшим або меншим рівнем концентрації владних повноважень в одних руках. Таким чином, співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління має бути оптимальним, яке б забезпечувало ефективне державне управління і покращувало б добробут суспільства.

Вже на протязі тривалого періоду часу Франція удосконалює свою систему державну управління та розвиває громадянське суспільство, і ніколи ще в жодній країні не виявилось такого плідного підґрунтя та простору для централізації владних повноважень, як там. Це стало можливо завдяки національній та етнічній однорідності і взаємозв'язку населення, а в подальшому через ліквідацію застарілої та неефективної системи державного управління, адміністративно-територіального устрою та станово-представницької системи влади.

У 19-му столітті з питанням централізації управління пов'язували також, інші суміжні питання, наприклад: щодо питання права на особисті свободи та свободу союзів, від надмірного контролю та втручання з боку держави, щодо питання в надмірному тиску на провінції з боку центральних органів влади, питання щодо необхідності відродження та розвитку сільської місцевості, та багато інших. Але поряд з тим, досить рано намітилися контури проблеми в її досить специфічній формі.

Саме централізація державно-владного механізму стала означати, в саму першу чергу, створення ефективної системи контролю та координації діяльності, та концентрація зусиль на ключових напрямках діяльності (зокрема в середині департаментів) безпосередньо центральними органами державної влади, здебільшого через місцеві органи державної влади. Під терміном децентралізація стали розуміти, здебільшого передачу або всіх, або певних повноважень та функцій органам місцевого самоврядування, в даному випадку – департаментам.

Децентралізація в системі державного управління, в даному розумінні та вигляді реалізовувалась з великими труднощами, конфліктами та суперечками, оскільки разом з децентралізацією, з'явилися і негативні фактори: наявність ризику втрати керованості над процесами, створення загрози порушення принципу системного підходу до розробки рішень, зокрема, через відсутність належного обліку зовнішніх впливів, послаблення зв'язку між органами державної влади, необхідні для забезпечення єдності дій. Це не влаштовувало представників різних соціальних груп та політичних переконань. Тим не менше, зберегти жорстко централізовану систему державного управління, було неможливо, оскільки важливі рішення приймалися вищими керівниками, які погано представляли собі конкретну ситуацію і місцеву специфіку.

Як виник сучасний варіант адміністративної централізованої системи Франції, під яким ідейним змістом і при яких умовах вона формувалася та змінювалася, які питання ставляться в даному контексті в наш час – такі завдання ставляться в даному дослідженні.

Вивчаючи форму, в яку трансформувалася система місцевого самоврядування у Франції, невідомо постає враження, що коли розпочалося руйнування старої системи місцевого управління та коли вона не була замінена новою, коли держава централізовано взяла на себе обов'язок забезпечити всі необхідні умови для спільного проживання і гарантує як набуті громадянські права, так і проведення важливих та невідкладних соціально-економічних та політичних реформ, коли завдяки національній та громадянській єдності, національній однорідності, громадяни почали розглядати в державі головну рушійну силу і важливого гаранта свого благополуччя, що призвело до ослаблення відцентрових сил та місцевих еліт (прихильників децентралізації), оскільки вони не здатні забезпечити всі життєво необхідні умови для своїх громадян. Це дозволило прихильникам централізації, залучити на свою сторону широкі верстви населення, запропонувавши їм таку концепцію держави, яка використовує всі державні засоби та ресурси, забезпечили громадян порядок та процвітання.

Можна сказати так, що в рамки держави як єдиного цілого можна вмістити набагато більше ідеалістичних цінностей, ніж в рамки місцевих свобод та самоуправління.

Велика Французька Революція повністю зруйнувала давно встановлену ієрархічну систему державної влади. Постійна політична та соціально-економічна криза, війни та повна анархія в системі державного управління, привела країну до катастрофи. В даній ситуації, країну з катастрофи могла вивести лише дуже неординарна персона.

Серед численних проблем та негараздів, які випали на долю громадян Франції в епоху терору (1793-1794), який проводився революційною владою Франції, політичне завдання так і залишалося невіршеним. Необхідно було перейти від надзвичайних форм управління, використання яких може бути оправданим збігом певних факторів та обставин до нормальних та регульованих форм управління державою. Але під час пошуків цих нових форм, змінився як сам характер поставленого завдання так і його вихідні данні. Поступово руйнувалася основна передумова, яка викликала Велику Французьку Революцію, цілий ряд функцій не виконувалися, і було виявлено велику руйнацію та розпад системи управління державної влади. Розвалена адміністративна система, хаотична законодавча система, фінансова безпомічність, відсутність твердої, надійної та перспективної політичної програми, як зовнішньої так і внутрішньої – це була звичайна характеристика всієї діяльності Директорії. А між тим, після 9-го термідора, французький народ шукав саме такий уряд, який зумів би підвести всі результати та здобутки Революції, забезпечити порядок, стабільність та благополуччя всередині країни, та мирне співіснування з сусідами, не поступаючись громадянськими свободами, як однією з основ, на яких базувалися принципи Революції [5, с. 1].

Населення Франції хотіло вийти з політичного хаосу викликаним постійними політичними конфліктами між різними політичними групами, які не тільки не принесли омріяну стабільність і свободу, але й погіршили становище суспільства. Через це люди захотіли вернутися до стабільності минулого, хоча й з певними змінами, та відновлення позицій Франції на світовій арені.

Питання відновлення могутності Французької держави не було результатом якомусь суспільного консенсусу між соціальними групами, яка б виражалася у вигляді конституційної конвенції, як свого роду суспільного договору, у якому було виражено всі бажання та здобутки різних верств населення, а швидше результатом таланту і енергії однієї персони з надзвичайним організаційним потенціалом – Наполеона Бонапарта [1, с. 450]. Це вилилося в те що, 9 листопада 1799 року або 18-го брюмера VIII року за французьким революційним календарем, Наполеон Бонапарт здійснив державний переворот. Французький народ прагнув формування сильного і централізованого уряду, який би завершив період політичних інтриг, переворотів та анархії, і який б зміг стабілізувати ситуацію в країні. Тому населення підтримало даний переворот, оскільки до влади прийшов молодий, сильний та амбітний лідер, який володів високим рівнем популярності, не був замішаний в політичних скандалах та терорі, які відбувалися за часів Директорії, і не уособлював у собі старий королівський режим.

Після приходу до влади Наполеон Бонапарт розпочав низку реформ, серед яких була і адміністративна реформа. В першу чергу були проведені зміни в Конституції, це було зроблено для консолідації та централізації влади в руках новосформованого Консулату.

Формально в основу нової Конституції від 13 грудня 1799 року (або Конституції VIII року згідно з французьким революційним календарем) був покладений принцип розподілу влади. Це фактично підпорядкувало законодавчу владу, владі виконавчій. Уряд тепер складався з трьох консулів, двоє з яких призначались на десятирічний термін виконання обов'язків, а третій консул призначався тільки на п'ять років. Перший консул, яким Наполеон призначив себе, був наділений широкими владними повноваженнями, другий і третій консули виконували тільки дорадчу функцію [2, с. 14].

Законодавча влада була ослабленою та спеціально обмеженою. Це був наслідок, досвіду проблем роботи законодавчої влади в період Директорії, коли боротьба політичних груп, практично паралізувало роботи державного апарату. У системі законодавчої влади функціонувало три палати: Трибунат, Законодавчий корпус і Сенат. Сенат призначав трьох консулів, членів законодавчих асамблей, Трибунату та Законодавчого корпусу.

Сенат володів повноваженнями видавати спеціальні декрети - сенатус-консульти. Це були акти, якими можна було змінювати або доповнювати Конституцію волею консула, імператора та публікувався від імені сенату. Наполеон будучи першим консулом часто використовував цей законодавчий механізм, щоб протистояти будь-якій опозиції в Сенаті [3, с. 13-14]. Найвідомішими з сенатус-консултів виданих Наполеоном були: сенатус-консулт від 4 серпня 1802 року (16 термідора 10 року), який змінював Конституцію від 13 грудня 1799 року і встановив довічне представництво Наполеона на посаді Першого Консула та від 18 травня 1804 року (28 флореала 12 року), яким було встановлено спадкову імперію у Франції з Наполеонам в якості імператора.

Державна Рада займала особливе місце в політичній системі Революційної Франції, тому що її наділили законодавчими функціями. Вона була аналогом старої королівської ради, і володіла вищою юрисдикцією в адміністративних справах. Створення Державної ради являється прямим доказом того, що Наполеон з самого початку мав намір централізувати державу під своїм контролем та відновити

монархію. Державна рада виконувала наступні функції: представляла урядові законопроекти, видавала розпорядження щодо діяльності публічної адміністрації, вирішувала труднощі, що виникали в адміністративній діяльності [1, с. 454].

Таким чином в законодавчому процесі участь приймали наступні політичні інститути: Державна Рада – розроблення законопроектів; написання і редагування законопроектів; Трибунал – обговорення законопроектів; Законодавчий корпус – схвалення/відхилення законопроектів; Сенат - схвалення/скасування закону з погляду його конституційності чи неконституційності.

Всі елементи державного управління були під контролем виконавчої влади і саме головне, в руках першого консула. Формально загальне виборче право було відновлено, але фактично вибори були ліквідовані, громадяни не голосували, а подавали списки кандидатів, які могли б стати частиною різних державних органів [4, с. 216].

Після укріплення центральної влади, Наполеон розпочав укріплювати та централізувати адміністрацію на місцях. У лютому 1800 р. він здійснив адміністративну реформу, оскільки ситуація в регіонах була не краща, за ситуацію в столиці. На даному питанні ми і зупинемо свою увагу.

Науковці, які займаються даним питанням, сходяться в думці що адміністративна система Франції, напередодні 18-го брюмера, знаходилась в дуже плачевному стані. Саме існування республіки було поставлено на карту – а між цим, армія страждала від поганого забезпечення, вчасно не здійснювались виплати зарплат військовослужбовцям, через що падав моральний дух та дисципліна у військах.

В тривожні часи, коли питання подальшого існування держави постало як ніколи гостро, коли укази центральних органів державної влади повинні виконуватися особливо швидко, потреба в представниках центральної влади на місцях, становиться особливою, можна сказати надзвичайною потребою.

Нездатність органів місцевого самоврядування до ефективного управління, часто пов'язували з іменами призначених з центру намісників. Даний стан речей направило думку громадськості та законотворців в протилежну сторону від централізації – в сторону самостійності та виборності місцевих органів влади. Організація місцевого самоврядування в революційний період, постійно змінювалась, але в загальному від основи керування департаментами та общинами народними обранцями, ніхто не відмовився. Результатом даного підходу стало повне руйнування всієї адміністративної системи управління країною, оскільки ні органи центральної влади, через обмеження у можливостях взаємодії з органами місцевого самоврядування, так і органи місцевого самоврядування не могли ефективно і повній мірі виконати всі функції та завдання, які були їм делеговані виборцями [5, с. 12].

Зрозуміло, що держава не має на місцях органів, які б чітко втілювали в реальність закони і розпорядження центральних органів влади; а так як місцеві общини – селища, міста, департаменти не були готовими до самоуправління, але й надіятися що така готовність в найближчий час з'явиться, було марною справою. Склалася ситуація, що Франція одночасно втратила як переваг ієрархічно організованої виконавчої влади, яка централізовано керувалася, так як і переваг самоуправління, які створюють на місцях міцну єдність інтересів і місцеві центри громадського порядку та життєдіяльності. З іншого боку були і мінуси: в централізації це – консолідація всіх сфер державного управління в одних руках, узурпація влади, яка давала можливість проводити політичні переслідування, будь-кого хто несе небезпеку режиму; в самоуправлінні – це місцевий деспотизм обранців більшістю і політичні інтриги.

Вирішення внутрішніх та зовнішніх проблем прийшло від центральних органів державної влади та було справою нового уряду, яке вирішило відкинути стару систему державного управління, яка виявилася нежиттєздатною. Новий уряд почав діяти рішуче, з єдиною ціллю, методично, по чітко прийнятому плану. Завдання було цілком практичне – досягнути громадянського миру та порядку, зробити все щоб армія, зв'язок та фінанси могли без проблемно працювати, і не залежати від 'доброї волі' органів місцевого самоврядування, які були в значній мірі незалежні від центральних органів державної влади, і для того щоб мати вплив на місцях, уряд прийняв рішення всюди поставити своїх представників, які будуть чітко доносити та контролювати виконання указів, які були видані центральними органами влади.

З вище наведеного можна зробити наступний висновок про стан місцевого самоврядування, напередодні 18-го брюмера: з одного боку не хватало централізованого підходу для вирішення питань, з іншого для повноцінного самоуправління не хватало або належних кадрів, або заважали постійні конфлікти між представниками місцевої політичної еліти [5, с. 14].

Негативне становище Франції компроментувало Директорію та загрожувало падінням політичних діячів. Директорія не мала жодних аргументів в свою користь: ні династичного престижу, ні престижу від успіху, ні простої ділової компетентності.

Проблемне становище місцевого управління підривало довіру до основ, на яких базувалася Революція – до основ місцевого самоуправління, децентралізація, управління через народних обранців. На протязі десяти років департаменти та нижні одиниці вибирали своїх керівників. В теорії ідеї були красивими, в реальності – породили численні безпорядки та проблеми.

Для вирішення даного питання було прийнято Закон 28-го пювіюза VIII року. Автором даного закону був П'єр-Луї Редере, один з найбільш освічених, прагматичних та врівноважених державних діячів періоду Великої Французької Революції та Першої Французької Імперії, та міністром внутрішніх справ Жаном-Антуаном Шапталем.

П'єр-Луї Редере (1754-1835) насправді був одним з найбільш освічених, прагматичних та врівноважених державних діячів періоду Великої Французької Революції та Першої Французької Імперії, хоча віднести його до першої когорти державників даної епохи. Але це не означає, що якщо він не був настільки відомим як наприклад Шарль Моріс де Талейран-Перігор або Жозеф Фуше, значимість його як державного діяча або значимість його досягнень можна принизити. Якщо він не був серед перших, це лише тому що перші ролі зайняли занадто великі постаті того періоду. Навпаки про Редере можна сказати, як невтомного та енергійного чоловіка, завжди високопродуктивного, блискучого оратора, журналіста, памфлетиста, дипломата, адміністратора, фінансиста, історика – приклад Редере, показує наскільки дійсно була багата революційна Франція на талановитих людей, правда, якщо ці люди були на других ролях [5, с. 22].

Повністю розуміючи необхідність призначення місцевих адміністраторів, самими центральними органами державної влади, Редере не міг закрити очі на можливі наслідки такого порядку, а саме в плані того що уряд зможе наповнити департаменти своїми креатурами, і тим самим одержить таким шляхом досить небезпечну силу і передасть адміністрацію в руки людей, які абсолютно не знайомі з територіями, які будуть їм підпорядковуватися, їхніми особливостями, проблемами та звичаями. Але він знайшов можливість вийти з даної небезпечної ситуації, та одночасно з тим не впасти в іншу, яка була не менш небезпечна – це відсутність субординації, яка була викликана, як було вказано вище, певною “норовливістю” виборних представників органів місцевого самоврядування. Було вирішено зробити так, щоб уряд, призначаючи на посади місцевих представників державної влади (наприклад префекта), вибирало їх з списку кандидатів, які будуть складатися місцевими зборами громадян. Дана система знаменитих «списків довіри», які на думку Редере і згідно теорії Закону 28 пювіюза, повинна була служити свого роду корективом надзвичайно прямолінійної системи призначення центральними органами державної влади, посадових осіб на місцях. Хоча як в подальшому показала історія, дана система все ж таки не відповідала реаліям часів, і вирішити проблему поєднання централізації та децентралізації в плані призначення посадових осіб не зуміла [5, с. 25].

З іншого боку, на даний момент це був один із перших основних законів першого консула Наполеона, який хотів реформувати та зробити революційну адміністрацію більш професійною. Його офіційна назва – «Закон про розподіл території республіки та адміністрації». Закон складається з I та II розділів, 24 елементів та додатка.

Згідно цього закону було скасовано виборність глав місцевої адміністрації і вони були повністю підпорядковані першому консулу. Він особисто призначав префектів департаментів і мерів міст з населенням понад 5 тис. осіб. На цих посадових осіб було повністю покладено місцеве управління. Представницькі інститути (департаментські, окружні, муніципальні ради) отримали лише дорадчі функції. Їхні члени також призначалися першим консулом або префектами [5, с. 64]. Адміністративний поділ, згідно нового закону передбачав чотири рівні територіального поділу: Департамент, Округ, Кантон в окрузі, Муніципалітет. Кількість округів зменшилась, але вони були збільшені в розмірі. Додаток до закону встановив перелік департаментів та округів. Цей список мало чим змінювався аж до 1926 року. Кожен департамент керувався трьома органами: Префектом, Генеральною радою департаменту, Радою префектури. Префект відіграв важливу роль, оскільки стаття 3 передбачає, що “префект несе відповідальність лише за управління”. Генеральна рада, що складалася з шістнадцяти - двадцяти чотирьох членів залежно від департаменту, призначає президента та секретаря. Генеральна рада мала насамперед бюджетні та фінансові повноваження: вона розподіляла прямі податки та приймала рішення на прохання про зменшення цих податків; Рада готувала бюджет та затверджувала списки асигнувань та всіх бюджетних витрат. Вона також може висловити свою думку про потреби департаменту та повідомити його до Міністерства внутрішніх справ. Рада префектури – це державний орган, який відповідав за розгляд адміністративних спорів департаментів щодо громадських робіт, прямих податків та національних доменів. Кожен округ був представлений: Субпрефектом, за винятком ад-

міністрації столиці, де ці повноваження виконує Генеральний секретар, Миською радою з одинадцяти членів. Роль окружної ради більш менш така ж в межах округу, що і роль генеральної ради всередині департаменту. У кожному муніципалітеті був мер та заступник. З 5000 мешканців у муніципалітеті також був комісар поліції. За межами 10 000 мешканців кількість заступників та комісарів поступово збільшувалась, і був генеральний комісар, який безпосередньо підпорядковується префекту. Закон також передбачав наявність муніципальної ради від десяти до тридцяти членів залежно від населення муніципалітету. Рада регулювала бюджет, правила щодо пасовищ та врожаю, розподіл робіт з утримання муніципалітету, пропозиції щодо позик та судових позовів. Законом було встановлено особливий режим для Парижа, його права були суттєво обмежені. Посада мера французької столиці і миський муніципалітет були ліквідовані. Париж в адміністративному відношенні підпорядковувався префекту столичного департаменту Сена, причому охорону громадського порядку здійснював префект поліції [4, с. 218]. Закон також сприяв встановленню реальної адміністративної юстиції після створення Державної ради відповідно до Конституції VIII року. Це правосуддя формувалося радами префектур, які очолювали префект і в яких перебували від трьох до п'яти членів. У їхню компетенції входило: Судові позови про прямі внески, Спори за державними контрактами, Позови фізичних осіб до підрядників громадських робіт згідно з останніми, Дозвіл на звернення з боку муніципалітетів, Судовий процес з національної власності. Ці різноманітні об'єкти становили значну частину традиційних справ адміністративної юстиції. Рада префектури приймає рішення більшістю голосів, але у разі рівності голосів префект зберігає вирішальний голос.

Хотілося також наголосити на деякі особливості і причини проведення реформи, які були вище описані. Якщо придивитися на дореволюційний територіальний поділ країни, найбільшої критики була піддана система кантонів. Її значенню було придано особливу увагу, як первинної територіальної одиниці. Кантони були незручні з обох сторін: з одного боку вони були занадто малі, для того щоб можна було серед їх населення відібрати достатню кількість освічених адміністраторів, з іншої сторони, вони були занадто великі, щоб органи місцевого самоврядування могли повністю досягнути всі проблеми населення кантону, та мати змогу їх ефективно вирішити. На підставі цього можна виділити три головних недоліки: занадто велика кількість посадових осіб, які в свою чергу були нездатні виконати покладені на них функції; віддаленість місцевих органів влади від населення; і на кінець, надмірні витрати на обслуговування апарату, при низькій ефективності управління.

Тому дане питання також було підняте в новій конституції 13 грудня 1799 року (22-го фрімера 8-го року). Там було запропоновано створення округів, які були б достатньо великих, щоб серед представників населення були в достатній кількості освічених людей які були придатні до обіймання суддівських посад, та представників громадськості які були б заінтересовані в порядку та правосудді.

Також було вказано на зв'язок даного поділу на округа з поділом не тільки судовим, але й фінансовим. Саме вищеназвані округи були створені з міркувань створення нижніх фінансових органів та нижніх органів юстиції.

Хоча нова система відповідала основам та ідеям, якими керувався Національні установчі збори, коли вони ділили департаменти на дистрикти.

Стаття Конституції починається з вказанням на те що запропонована система являється простою, побудована на основах, які давно відомі мислячим людям.

В місцевому самоуправлінні, яке необхідно відрізнити від загальнодержавного, як розрізняють адміністраторів та міністрів, необхідно виділити три окремих функції (services). Це в першу чергу, державне управління в загальному сенсі; по-друге це судочинство з податкових питань; по-третьє це адміністративна юстиція у всіх сферах місцевого управління [5, с. 43].

Початки були сформульовані ясно та просто: настільки просто, що в них не знайшлося місця, для того щоб загадати про потреби та інтереси, які місцева громада зможе вирішити так, як їй самій заманеться. У викладі основ місцевого управління нічого не йдеться про самоврядування.

Висновки. На основі проведеного дослідження було визначено історичні передумови проведення Адміністративної Реформи Наполеона Бонапарта 1800 року, досліджено систему державного управління, яка існувала до реформи, та система, яка замінила застарілу, розглянуто варіанти та можливості ефективного взаємозв'язку між принципами централізації та децентралізації, переваги та недоліку кожного з принципів. Було проаналізовано можливість використання, класичної французької моделі державного управління. Аналіз привів показав, що французька модель може бути використана, як основа для сучасної адміністративної реформи, але вимагає удосконалення та з врахуванням політичних, економічних, історичних, соціальних аспектів, які існують на даний час в Україні і які можуть

виникнути в майбутньому. Можна вказати що будь-які дії та закони, які були впроваджені Наполеоном Бонапартом були направлені на консолідація та централізацію влади у своїх руках, що в подальшому допомогло йому відновити монархію на новому підґрунті, початках та ідеях. Будь-які натяки на децентралізацію, якщо й були десь зроблені, вони не мали ніякої реальної можливості на реалізацію. Тому для реалізації ефективної адміністративної реформи, необхідно не тільки застосовувати та імплементувати успішні рішення наших закордонних партнерів, але й детально вивчити можливість їх використати саме в Україні, і старатися винайти свої власні ефективні рішення, які б в повній мірі враховували всі особливості та специфіки нашої держави.

Список використаних джерел:

1. Aguilera-Barchet, B. A History of Western Public Law: Between Nation and State. *Springer*, Cham, 2015. 775 p.
2. Осадчук І. Бонапартизм як тип політичного режиму у Франції (1799–1814/1815). *Humanitarian Vision*. Lviv: Lviv Politechnic Publishing House. 2017. Vol 3. No 2. P. 13–18.
3. Emsley. Napoleon: Conquest, Reform and Reorganisation. *Routledge*. New York. 2003.
4. Арзаканян, М.Ц. История Франции : учебник для вузов / М.Ц. Арзаканян, А.В. Ревякин, П.Ю. Уваров. 2-е изд., испр. М.: Дрофа, 2007. 474 с.
5. Децентрализация и самоуправление во Франции : департаментские собрания от реформы Бонапарта до наших дней: политическое исследование З. Авалова. С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1905. VIII, 347 с.