

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 6, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 352/354

К. В. Мануїлова,

*к. і. н., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Одеського регіонального інституту державного управління національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У ФРАНЦІЇ ЗА ПРАВЛІННЯ КАРОЛІНГІВ (VIII - X СТ.)

C. V. Manuilova,

*PhD in history, doctoral candidate in public administration and local self-governance Regional Institute of Public Administration of the
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Odessa*

DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITY IN FRANCE CAROLINGIAN RULE (VIII - X CENTURY)

Інтеграція українського суспільства в європейську спільноту й запровадження реформ з децентралізації публічної влади зумовлює проведення глибокого науково-теоретичного осмислення як позитивного, так й негативного досвіду становлення децентралізації публічної влади в провідних європейських демократичних країнах, зокрема у Франції. Розглянуто сутність й значення політики децентралізації публічної влади. Охарактеризовано період існування децентралізації публічної влади у французькому суспільстві, якій співпав із правлінням династії Каролінгів (751-987). В статті охарактеризовано адміністративно-територіальний поділ Франції, проаналізовано розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади протягом VIII – X ст. Визначені закономірності та тенденції розвитку французької децентралізованої публічної влади та охарактеризовано реформування органів місцевого самоврядування у Франції за Каролінгів. З'ясовано, що необмежене розширення повноважень місцевих органів влади приводить до послаблення центральної влади на місцях, зростанню регіонального сепаратизму та до ліквідації держави.

Integration of Ukrainian society in the European community and introduce reforms to decentralize public authority makes an in-depth scientific and theoretical understanding of both positive and negative experiences of becoming the decentralization of public power in western democracies, including France. The essence and meaning of public policy of decentralization of power. Characterized the period of the decentralization of public power in French society, which coincided with the Carolingian dynasty (751-987). The article describes the administrative-territorial division of France, analyzed the distribution of powers between central and local authorities for VIII - X centuries. The regularities and tendencies of French decentralized public authorities and described reform of local government in France Carolingian. It was found that the unlimited expansion of powers of local authorities leads to a weakening of central authority in the field, the growth of regional separatism and the liquidation of the state.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоуправління, публічна влада, Каролінгі, Франція.

Keywords: decentralization, local government, public power, Carolingian, France.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Інтеграція українського суспільства в європейську спільноту й запровадження реформ з децентралізації публічної влади в Україні зумовлює проведення глибокого науково-теоретичного осмислення як позитивного, так й негативного досвіду становлення децентралізації публічної влади в провідних європейських демократичних країнах. Децентралізація публічної влади являється невід'ємним атрибутом місцевого самоврядування в провідних демократичних державах Європейського Союзу, зокрема у Франції. Оскільки, за територіальними розмірами Франція наближена до України й має однакову з нашою державою унітарну форму правління, тому осмислення досвіду політики децентралізації публічної влади має важливе науково-практичне значення для сучасної України, в якій з 2014 р. розпочато реформи з децентралізації влади. Крім того, у Франції раніше, ніж в інших західноєвропейських країнах, закінчився процес централізації, відбулося відмежування державного апарату від громадянського суспільства, виникла професійна демократія, заснована на специфікації функцій, поділі праці та диференціації ролей [1, с 109].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед досліджень останніх років, у яких розглянуто децентралізацію публічної влади у Франції виокремимо декілька публікацій. Зокрема, в статті Пахорукова К.І., проаналізовано децентралізацію Франції, на прикладі Корсики [6]. Талапінова Е. В. визначила вплив реформи децентралізації на сучасне адміністративне право Франції [9]. Німецькі дослідники Хельмут В. та Букерт Г. розглянули особливості територіальної та функціональної децентралізації у Франції [12]. Англійський вчений В. Шмидт, у своїй книзі розглянув реформи децентралізації у Франції протягом 1982 – 1986 рр. [15] Бабич О.М. продемонстрував історію розвитку централізації на прикладі Франції [1]. В статті Маєва А., розглянуто основні етапи реформ з децентралізації системи державного управління, що відбувалися у Франції протягом останніх тридцяти років [5]. В статті проаналізовано лише французький досвід децентралізації публічної влади кінця XX – початку XXI ст., втім традиції означеної політики у Франції мають більш глибокі корні. Ця теза опосередковано підтримана російською дослідницею Сгоровою М. В., котра в своїй кандидатській дисертації, зазначила, що у Франції в різні періоди одержували перевагу централізація або децентралізація влади в залежності від політичного режиму в країні [3, с. 3].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Розгляд наукової літератури з тематики показав, що в ній недостатньо подана історично-порівняльна характеристика різноманітних організаційно-правових моделей та політико-юридичних конструкцій децентралізації публічної влади, що існували протягом століть у французькому суспільстві.

Цілі статті (постановка завдання). Завданнями статті являється: аналіз традицій формування засад політики децентралізації публічної влади у Франції; визначення закономірностей та тенденцій розвитку французької децентралізованої публічної влади та окреслення основних підходів до реформування органів місцевого самоврядування у Франції в різні періоди.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Децентралізація публічної влади являється важливою складовою реформування політичної системи держави на шляху становлення інститутів громадянського суспільства, трансформації публічної влади, розвитку демократії, надбання населенням політичних прав і свобод, розпаду централізованої тоталітарної держави. Децентралізація надає людям можливість участі в політичному процесі, залучення до демократичних інститутів, виховання почуття відповідальності та громадянськості

Діяльність територіальних (регіональних) органів влади, стає більш зрозумілою, ніж діяльність центральних властей, оскільки вона зачіпає нагальні потреби населення. А часовий розрив між прийняттям і виконанням рішень на регіональному рівні значно коротше, ніж на національному [2, с.15].

Існує безліч підходів у визначенні сутності поняття децентралізації. Наведемо два з них: Децентралізація — передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищестоящих.

Децентралізація — система управління, протилежна централізації, тобто, розширення мереж ведення і влади місцевих адміністративних органів і установ суспільного самоврядування [4, с.752].

Децентралізація — це сукупність принципів або інституціональних механізмів, встановлених на рівні законів (а не конституцій!), котрі передають (делегують) деякі урядові повноваження нижчим органам влади, місцевим об'єднанням або децентралізованим одиницям [10, с. 28].

Отже, політика децентралізації публічної влади передбачає розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади, а також зміни у відносинах між громадянами та владою.

Погоджуючись з концепцією, що політичний розвиток Франції це череда змін періодів централізації та децентралізації влади, зазначимо, що становлення централізації публічної влади у французькому суспільстві розглянуто в науковій літературі. Проте, формування традицій децентралізації публічної влади вимагають подальшого дослідження. Тому зупинимось саме на розгляді періодів, коли у французькому суспільстві функціонувала децентралізована публічна влада. Розглянемо в цій статті, перший період встановлення децентралізації публічної влади у французькому суспільстві, якій співпав із правлінням династії Каролінгів (751-987).

Формально, каролінгський імператор виконував функції голови публічної влади в державі. Це підтверджують численні капітулярії (від лат. «capitulum») — накази та постанови каролінгських королів. Зокрема, в «Капітулярії про помістя» Карла Великого, зазначено, що він бажає, щоб його помістя обслуговували його особисті потреби, цілком служили йому, а не іншим людям [13, с. 437].

В адміністративному відношенні Каролінгська імперія представляла собою доволі химерне утворення. Було б помилково розглядати її як одне ціле. Скоріше це був складний конгломерат різноманітних територіально-адміністративних утворень і володінь на штатт regna (перекладається з латинської мови, як царство, князівство, область, володіння) провінцій, графств та марок дукатів [7, с.12].

Французький історик Вернер К.В. виділив 3 рівня адміністративно-територіального поділу Каролінгської імперії: Австразія, Нестрія, Бургундія — ці володіння безпосередньо підпорядковані королю (королівський домен). Аквітанія, Баварія, Італія, належали так званим «підкоролів», тобто королівським синам. До нижчого адміністративного рівня організації влади відносились дрібні територіальні одиниці, такі як провінції, області, дукати [17, с. 281 — 283].

Процес формування адміністративно-територіальних князівств почався ще за правління Карла Лисого (840 — 877) [18, с. 175]. Виникнення великої кількості автономних територіальних одиниць, з одного боку, підштовхувало до переміщення соціального й економічного життя в сільську місцевість й до резиденції графа, а з іншого стало головною причиною децентралізації влади й створення розгалуженого апарату публічної влади на місцях.

Все населення в адміністративно-територіальних одиницях франкської держави було підконтрольне графам, які в свою чергу підпорядковані королю. Графства поділились на сотні, на чолі з центенаріями (сотниками), які здійснювали судово-адміністративну та фіскальну владу на місцях. Хоча, центенарії призначались королівським двором, проте вони безпосередньо підпорядковувались графам. До складу сотні входило кілька сіл, що мали своє громадське самоврядування. Інакше кажучи, у Франції кінці IX — XI ст. період своєрідної «ротації кадрів», що дала можливість прийти до влади абсолютно новим особам, не пов'язаним з Каролінгською спадщиною [8, с. 326].

Нездатність королівської влади ефективно управляти в усіх частинах імперії змушувала королів шукати більш дієві методи управління та контролю за регіонами та провінціями. Означена проблема вирішувалась за допомогою децентралізації публічної влади на місцях і делегуванні повноважень від центральної влади (в уособленні короля) до нижчих органів влади, тобто королівським представникам в адміністративно-територіальних одиницях (графам, центенаріям). До делегованих повноважень королівських управляючих були віднесені: судово-адміністративні справи, керівництво військовим ополченням та збір податків на користь короля. Зокрема, в «Капітулярії про помістя» зазначено що королівські управляючі на місцях мають ретельно спостерігати, як ведуться роботи, будь то посів, оранка, збір жнив, сіна або винограду, та давати розпорядження, щоб все робилося добре і справно [13, с. 437]. Дозвіл на створення власних військових сил в адміністративно-територіальних одиницях в середньовічній Франції — це серйозна стратегічна помилка, оскільки місцева знать більше не нуждалась в послугах короля. Про слабкість королівської влади в середині IX ст. писав в своїй оді «Скарга про розподіл імперії» видатний богослов, поет і діяч Флор Ліонський: «... Франкська нація блищала в очах всього світу... Однак, тепер, прийшовши в занепад, ця велика держава втратила відразу свій блиск і назву імперії; держава, нещодавно ще єдина, розділена на три частини, та нікого вже не можна вважати імператором; замість государя — дрібні правителі, замість держави — один тільки шматочок. Суцільне благополуччя перестало існувати, всякий займається своїми власними інтересами ... Немає більше збору народного, немає законів, марно вирішило б посольство прийти туди, де немає двору. ... У той час, як імперія розривається на шматки, люди веселяться і називають світом такий порядок речей, який не забезпечує жодного з благ світу» [11, с. 243].

За правління Карла Лисого місцева знать продовжувала служити королю, однак її влада в територіальних формуваннях значно посилюється. Як наслідок зростає рівень регіонального сепаратизму та розгортається боротьба за самостійність. Результатом цієї боротьби стало підписання королем Керсійського Капітулярія (877 р.), котрий юридично закріпив і санкціонував зверху політичну самостійність графів та встановив спадковість посади графа [13, с. 483]. Фактично це привело до того, що королівська (централізована) влада розповсюджувалась лише на королівський домен, в усіх інших землях влада короля була номінальною. В науковій літературі набула поширення концепція, що французька знать скориставшись ослабленням королівської влади в IX ст. і спираючись на спадкові володіння, що належали їм в силу власної знатності, узурпували публічну владу [16, с. 225]. Така ситуація повністю влаштувала французьких графів. За правління останніх каролінгських правителів представники місцевої знаті не мали принципових протиріч з останніми [14, с. 74-97].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Отже, при впровадженні політики децентралізації публічної влади необхідно дуже ретельно підходити до розподілу повноважень між центральною та місцевою владою. Оскільки надмірне розширення повноважень, зокрема закріплення за місцевими органами влади спадковий принцип наслідування влади призводить до зростання регіонального сепаратизму й до ліквідації державності.

Щодо повноважень включених до компетенції лише централізованої публічної влади — це має бути армія, яка являється гарантом збереження державного суверенітету та недоторканності кордонів.

Подальшої розробки теми потребує пошук оптимальної моделі децентралізованої публічної влади з урахуванням європейського та українського досвіду.

Література.

1. Бабич О.М. Співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління // Часопис Київського університету права — 2011 — №2 — С. 109 — 112
2. Гамбеєва Ю. Н. Необходимость децентрализации управления и выделения территориально-организованных экономических систем. // Актуальні питання економіки та управління у сучасній соціально-економічній умовах: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної інтернет-конференції 14–15 жовтня 2013 р. — Дніпропетровськ: «Герда», 2013. — С. 15 — 17.
3. Егорова М. В. Конституционно-правовой статус территориальных коллективов во Франции / автореферат дис. на соиск. ... к. юр. н. — М., 2012. — 26 с.
4. Капустіна, Н. Б. Децентралізація влади та її повноважень. // Вопросы философии — № 3 — 2001 — С.752 — 754.
5. Маєв Андрій Децентралізація влади у Франції: досвід для України. // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. — Вып.3(51) — 2012 — С. 85 — 88.
6. Пахоруков К. И. Децентрализация во Франции: особая роль Корсики // Всероссийский журнал научных публикаций. — 2011. — №7 (8). — С. 69 — 71.
7. Сидоров А. И. Организация власти во Франском королевстве в VIII — IX вв. // Средние века. — 2003. — Вып. 64. — С. 3 — 34.
8. Старостин Д. Н. Формирование княжеств в позднекарolingский период и отражение этого процесса в “ Хронике” Адемара Шабаннского // Молодой ученый. — 2013. — №7. — С. 326 — 333.
9. Талапина Э. В. Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. — 2004. — С. 136 — 151.
10. Турусин, С. В. Централизация-децентрализация: управленческий аспект. // Основы экономики, управления и права — №1. — 2013. — С. 27-29.
11. Тьерри, Огюстен. Избранные сочинения. — Москва: Соцэкгиз, 1937. — 438 с.
12. Хельмут В., Букерт Г. Организация государства во Франции и Германии: между территориальностью и функциональностью // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2007. — №. 2-3. — С. 59-90.
13. Хрестоматия по истории средних веков : в 3 т. Т.1. — Москва : Соцэкгиз, 1961. — 688 с.
14. Bouchard, Constance Brittain. Those of my blood: Constructing noble families in medieval Francia. -- Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001.
15. Schmidt V. A., Schmidt V. A. Democratizing France: The political and administrative history of decentralization. — Cambridge University Press, 2007. — 420 p.
16. Schlesinger, Walter. Herrschaft und Gefolgschaft in der Verfassungsgeschichte // Historische Zeitschrift. — 1953. — Bd. 176. S. 225—275.

17. Werner K.F. La genese des duches en France et en Allemaqe // Vom Frankenreich zur Entfaltung Deutschlands und Frankreichs. Sigmaringen, 1984. S. 278 – 310. C. 281 – 283
18. Werner, Karl-Ferdinand. La genèse des duchés en France et en Allemagne // Nascità dell'Europa ed Europa carolingia: un'equazione da verificare. Settimana di studio del Centro italiano di studi sull'alto medioevo. -- 1981. — V. 27. P. 175–207

References.

1. Babych O.M. (2011), "Value of centralization and decentralization in public administration", *Chasopys Kyivs'koho universytetu prava*, vol. 2 , pp. 109 – 112.
2. Backer, J.and Cramer, C. (1993), "Essential categories and factors of using labor resources potential of the population", *Economic Theory*, vol. 1, pp. 41–45.
- Hel'mut V. and Bukert G. (2007), Organizacija gosudarstva vo Francii i Germanii: mezhdru territorial'nost'ju i funkcional'nost'ju, *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija*, vol. 2-3, pp. 59–90.
3. Bouchard, Constance Brittain. Those of my blood: Constructing noble families in medieval Francia. -- Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001.
4. Gambeeva, Ju. N.(2013), "The need for decentralization of management and allocation of geographically-organized economic systems", *Aktual'ni pytannia zbirnyk materialiv mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi internet-konferentsii* [Current Issues in Economics and Managementsuchasnyyi socioeconomic conditions: Proceedings of the International scientific and practical Internet-conference], Dnipropetrovs'k. Ukraine, pp. 15–17.
5. Egorova M. V. (2012), "Constitutional and legal status of the territorycollectives en France" Ph.D. Thesis, Legal sciences, Moscow, Russian Federation.
6. Kapustina, N.B. (2001), "Decentralization of authority and its powers", *Voprosy filosofii*, vol. 3, pp.752–754.
7. Maiev A. (2012), "Decentralization of power in France: experience for Ukraine ", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3(51), pp. 85–88.
8. Pahorukov K.I. (2011), "Decentralization in France: the special role of Corsica", *Vserossiiskij zhurnal nauchnyh publikacij*, vol. 7(8), pp. 69–71.
9. "Readings on the history of the Middle Ages" (1961), vol. 1, Moskva, Socjkgiz, USSR.
10. Schmidt, V. A. (2007). *Democratizing France: The political and administrative history of decentralization*. Cambridge University Press.
11. Schlesinger, W. (1953). Herrschaft und Gefolgschaft in der germanisch-deutschen Verfassungsgeschichte. *Historische Zeitschrift*, 176(JG), 225-276.
12. Sidorov A.I. (2003), "The organization of power in the Frankish kingdom in VIII - IX centuries", *Srednie veka*, vol. 64, pp. 3–34.
13. Starostin D.N. (2013), "Formation of the principalities in the late Carolingian period and the reflection of this process in the "Chronicle" Adhemar Shabannskogo", *Molodoj uchenyj*, vol. 7, pp. 326–333.
14. Talapina Je.V. (2004), "Administrative law in France today" , *Ezhegodnik sravnitel'nogo pravovedenija*. pp. 136–151.
15. Turusin, S.V. (2013), "Centralization-decentralization: upravlencheskiy aspekt", *Osnovy jekonomiki, upravlenija i prava*, vol. 1, pp. 27–29.
16. Terri,Ogjusten. (1937), *Izbrannye sochinenija* [Selected Writings], Socjkgiz, Moskva, USSR.
17. Werner, K. F. (1984). *Vom Frankenreich zur Entfaltung Deutschlands und Frankreichs*. J. Thorbecke.. 278 – 310.
18. Werner, K. F. (1981). *La genèse des duchés en France et en Allemagne*.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2015 р.

