



ИСТОКИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ФРАНЦИИ И ЕЁ СОСТОЯНИЕ К 1958 ГОДУ

Черныш Никита Андреевич

Санкт-Петербургский государственный университет,
факультет международных отношений,
бакалавриат
email: n.chernysh4@yandex.ru

Аннотация

В статье исследуются истоки административно-территориальной политики Франции и её эволюция до 1958 года, когда вступила в силу Конституция V Республики. Работа направлена на выявление факторов, способствовавших изменениям в административной политике, и оценку её состояния к моменту принятия новой конституции. Применение исторического и системного методов позволяет провести комплексный анализ и сделать выводы о влиянии исторических изменений на современное состояние административно-территориального устройства Франции.

Ключевые слова: административно-территориальная политика, Франция, департамент, коммуна, Наполеоновские реформы, Конституция V Республики.

THE ORIGINS OF FRANCE'S ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL POLICY AND ITS STATUS BY 1958

Nikita A. Chernysh

St. Petersburg State University,
Faculty of International Relations,
Bachelor's degree

ABSTRACT

The article examines the origins of the administrative-territorial policy of France and its evolution until 1958, when the Constitution of the Fifth Republic came into force. The work is aimed at identifying the factors that contributed to changes in administrative policy and assessing its status at the time of the adoption of the new constitution. The use of historical and systemic methods allows for a comprehensive analysis and conclusions about the impact of historical changes on the current state of the administrative and territorial structure of France.

Keywords: administrative and territorial policy, France, department, commune, Napoleonic reforms, Constitution of the Fifth Republic.

ВВЕДЕНИЕ

Административно-территориальная политика представляет собой одну из краеугольных составляющих государственного управления, играя ключевую роль в формировании структуры власти и обеспечении эффективного функционирования государственного аппарата. В контексте Франции, данная политика претерпела значительные изменения на протяжении веков, отражая социально-политические и экономические трансформации, происходившие в стране.

Научная новизна данного исследования заключается в систематическом анализе эволюции административно-территориальной политики Франции, с акцентом на ключевые моменты её трансформации вплоть до 1958 года. Исследование включает как анализ и рассмотрение исторических событий и процессов, влияющих на административную структуру страны.

Основу источниковой базы исследования составляют официальные документы, нормативные акты и законодательные акты Франции, касающиеся административно-территориального устройства. Наряду с этим, важно учитывать и исторические хроники, архивные материалы, а также труды французских и зарубежных исследователей, анализирующих социальные и политические аспекты формирования административной системы Франции.

Целью данного исследования является выявление ключевых этапов и факторов, определяющих развитие административно-территориальной политики Франции от её истоков до 1958 года.

Для достижения этой цели ставятся следующие задачи:

Выявить основные факторы, влияющие на изменения в административно-территориальном устройстве страны.

Определить влияние социальных, политических и экономических событий на развитие административной политики Франции.

Исследовать состояние административно-территориальной системы Франции в 1958 году, учитывая законодательные и нормативные изменения, введённые в период IV и V Республик.

Исторический подход, комплексный подход, системный подход. В совокупности, подходы и методы исследования предоставляют целостное понимание генезиса и развития административно-территориальной политики Франции.

Исторические предпосылки формирования административно-территориального устройства

Административно-территориальная политика Франции имеет долгую историю, которая уходит в глубь веков. Феодальная структура Франции, как и других европейских стран средневековья, была сложной и иерархической. В ее основе лежало понятие земельной собственности, которая была распределена между различными феодалами – графами, баронами, вельможами и церковными достояниями.

На территории Франции существовали различные графства, такие как Фландрия, Бургундия, Шампань, Анжу, Прованс и многие другие. Графы были вассалами короля Франции и управляли своими землями в соответствии с феодальными обязанностями.

Баронства также играли важную роль в феодальной структуре Франции. Бароны владели небольшими территориями и были вассалами графов или прямыми вассалами короля. Они имели свои замки и военные отряды, которые использовались для защиты и обороны их земель.

Церковные земли были также значительной частью феодальной структуры Франции. Церковным достоянием владели церкви и монастыри, которые имели большое влияние на политику и экономику страны.

В ходе многочисленных войн Франция не только приобретала новые территории, но и теряла. Некоторые из этих земель, которые впоследствии стали важными провинциями Франции, ранее принадлежали другим государствам, включая Англию.

Одной из наиболее известных исторических провинций, которая ранее принадлежала английским королям, является Нормандия. Нормандия была завоевана в 1066 году в ходе завоевания Англией, и до XIII века оставалась под властью английских королей. Тем не менее, в 1204 году Нормандия была потеряна англичанами в ходе Франко-Английской войны и впоследствии стала важной частью королевства Франции.

Еще одной провинцией, которая когда-то принадлежала английским королям, была Аквитания. Аквитания была приобретена англичанами в результате брака между Элеонорой Аквитанской и английским королем Генрихом II. Аквитания оставалась под английским владычеством в течение более двух столетий, пока в 1453 году не была потеряна во время Столетней войны и присоединена к королевству Франции.

Гиенн – еще одна провинция, которая была важным феодальным уделом и предметом конфликтов между Францией и Англией. Гиенн была завоевана англичанами в XIV веке и оставалась под их властью вплоть до конца Столетней войны в 1453 году. После этого Гиенн была восстановлена в составе королевства Франции.

Приобретение провинций, ранее принадлежавших другим государствам, таким как Нормандия, Аквитания и Гиенн, сделало важный вклад в формирование территории и культуры Франции, какую мы знаем сегодня.

Языковая палитра Франции в исторической ретроспективе представляет собой не только многообразие культур, но и отражение политических и социальных процессов, которые происходили в стране на протяжении веков. До того, как Франциск I установил французский язык в его северном варианте как официальный, территория современной Франции была мозаикой из разнообразных языков и диалектов, среди которых особняком стояли окситанский и бретонский языки.

Южная часть Франции (окситания) долгие века развивалась под звуки окситанского языка, который в свою очередь отличается значительным диалектным разнообразием. Этот язык, также известный как лангедокский, был не только средством общения местного населения, но и носителем богатой культурной традиции. Трубадуры Средневековья, создававшие на окситанском языке свои поэтические произведения, сыграли важную роль в развитии не только окситанской, но и всей европейской литературной традиции. Несмотря на своё впечатительное культурное влияние, по мере формирования французского государства и стандартизации языка, положение окситанского языка начало ухудшаться, что привело к его отступлению на второй план.

На крайнем западе страны, в регионе Бретань, преобладал бретонский язык. Относящийся к группе кельтских языков, бретонский очень долго сохранил своё место в культурной и языковой картине Франции, несмотря на активное распространение романских языков и прямое соперничество с ними. Бретонский язык выжил в условиях франкоязычного доминирования, сохранив свою уникальность и сегодня является объектом внимания как с точки зрения культуры, так и в контексте возрождения местных языков.

Важным моментом в истории языковой политики Франции стал 1539 год, когда Франциск I издал Эдикт Виллер-Котре, согласно которому французский язык в его северном варианте был утверждён в качестве единственного официального языка государственной администрации и судопроизводства. Это решение стало поворотным моментом, запустившим процесс постепенной унификации и стандартизации французского языка, что в итоге способствовало формированию национального единства и идентичности.

Выбор именно северного варианта французского языка обусловлен был его престижным статусом среди городской элиты и близостью к политическому центру страны – Парижу. Это решение ознаменовало начало упадка многих региональных языков и диалектов, поскольку оно подталкивало к их изоляции и постепенному вытеснению из публичного и образовательного пространства.

История языковой политики Франции свидетельствует о сложном и многогранном пути, который прошла страна на пути к языковой унификации. Процесс утверждения французского языка в качестве официального влёк за собой угасание многих местных языков и диалектов, что оказало значительное воздействие на культурное разнообразие Франции. Тем не менее, это явилось одним из ключевых факторов формирования современной французской нации, её культурной и языковой идентичности. Сегодня вопрос сохранения и поддержки региональных языков остаётся актуальным и вызывает много дискуссий, подчёркивая важность культурного многообразия в современном мире.

Средневековые феодальные структуры и монархическое правление оказали значительное влияние на формирование административной системы страны. С развитием абсолютизма в XVII-XVIII веках, королевская власть стала централизованной, и административное устройство Франции стало основываться на местных административных единицах.

Великая французская революция первоначально предполагалась установить децентрализованную структуру. Но она привела к якобинской диктатуре общественного спасения, основанной на терроре. Централизация якобинов вокруг столицы была необходима в новой Франции, официально провозглашённой "одной и неделимой".

Якобинцы, которые были сторонниками радикальных реформ и централизации власти, столкнулись с ожесточенным сопротивлением со стороны жирондистов, выступавших за более децентрализованную систему управления.

Якобинцы, придерживаясь идей равенства и свободы, выступали за укрепление центральной власти и централизацию политических институтов. Они стремились к созданию единого истинно республиканского государства, где граждане были бы равны перед законом независимо от своего географического происхождения. Якобинцы считали, что только централизованное государство, сосредоточенное в руках народа, могло гарантировать стабильность и справедливость.

Однако жирондисты, которые в основном были представителями провинциальных регионов Франции, выступали против концепции централизованного государства. Они аргументировали, что децентрализованная система управления позволила бы учитывать особенности и потребности различных регионов, обеспечивала бы более гибкое и эффективное управление на местном уровне. Жирондисты выступали за сохранение автономии регионов и предлагали модель федеративного государства, где регионы имели бы определенную степень самоуправления.

Противостояние между якобинцами и жирондистами стало символом борьбы за политическую власть и установление принципов государственного управления в рамках Великой французской революции. Конфликт между двумя группировками проявился как борьба за то, какая модель управления будет оптимальной для страны в условиях перемен и неопределенности.

В результате революционного порыва свержение общества *Ancien Régime* (старого режима) осуществило Национальное объединение. *Ancien Régime* представлял собой феодальную монархию, основанную на привилегиях и неравенстве перед законом, пронизанную коррупцией и социальным неравенством. Власть в *Ancien Régime* была централизована в руках королевского дома и аристократии, при этом большинство населения находилось в состоянии зависимости и угнетения.

Национальное объединение означало объединение нации в стремлении к созданию нового, более справедливого и демократичного общества. В этом процессе сходились интересы различных социальных групп, включая горожан, крестьян, рабочих, ремесленников и буржуазию, в их действиях по укреплению республиканских идеалов и установлению новых правовых и политических основ.

Произошедшее заложило основы нового социального здания. Административная путаница в провинциях заменяется единой территориальной организацией с одинаковыми избирательными округами по всей стране: департаментами, округами, кантонами, муниципалитетами. Объединение было также необходимо в области финансовых, судебных, экономических и даже религиозных учреждений, веса и меры стандартизируются на всей территории, отменяются внутренние обычаи. Стремление навязать французский язык приводил к сильному упадку разговорных языков и диалектов. Тем не менее, усилия по объединению не обязательно означали централизацию.

С приходом к власти Бонапарта, наследника революционной Франции, усилилась централизация, члены местных ассамблей перестают избираться и назначаются правительством, мэры населенных пунктов с населением более 5000 человек назначаются первым консулом и, прежде всего, в каждом департаменте одним должностным лицом, назначаемым центральной властью, префектом, управляет территорией. Именно эта очень централизованная империя завещает Францию 19-го века. Те принципы централизации, рационализации и модернизации, которые были внедрены во время правления Наполеона, стали фундаментом для развития страны в последующие десятилетия, формируя облик и характер общества Франции 19-го века.

В свою очередь, конституционная монархия, Вторая республика, Вторая империя, Третья республика, с некоторыми нюансами, принимали ту же административную организацию. Например, одним из ключевых принципов, унаследованных из революционного периода и эпохи Наполеона, было установление мэров в городах с населением более 5000 человек, которые назначались первыми консулами. Однако после Наполеона этот принцип был пересмотрен и реформирован. В 19-20 веках система назначения мэров в городах была изменена, и мэры стали выбираться на выборах или назначаться на других основаниях, в зависимости от региона и конкретных обстоятельств.

В 1919 году было решено оставить преимущество права пользования Конкордата трем департаментам: Эльзас (Базель и Гельза), Мозель и Арден. Однако это нарушение централизованных принципов останется уникальным случаем. В экономической и социальной сфере первый акт был принят в апреле 1919 года Этьеном Клемантелем, министром промышленности и торговли, который принял решение о создании вокруг структуры Торговых палат семнадцать «региональных экономических групп», которые можно считать, как предшественниками экономических регионов [1]. На принципах экономической регионализации, разработанной в закономерности обновлениям государства и инструмента планирования, а также регионального планирования, основывались 4-ая и 5-ая республики.

В 20-е и 30-е годы XX века политическая жизнь Франции была насыщена событиями и кипела страсти прежде всего в столице – Париже. Этот период ознаменовался политическими интригами, социальными протестами и целым рядом политических изменений, которые оказывали влияние на жизнь всей страны. Особенно заметно была концентрация всех ключевых политических и экономических решений в Париже, что иллюстрировало высокую степень централизации власти во Франции.

Столица Франции стала своеобразным эпицентром политической жизни, где принимались решения, формировались коалиции и проводились важнейшие реформы. Регионы же, находясь отнюдь не в центре внимания, могли ощущать далеко не такую

интенсивную политическую активность. Огромное расстояние между Парижем и местными районами, а также недостаточно эффективные коммуникации по тем временам делали взаимодействие между столицей и провинцией не такими плодотворными, как это происходит в современном мире. Проблема коммуникации и взаимодействия между столицей и регионами, по мнению политолога Александры Лефевр, "напрямую связана с исторически сложившейся моделью управления. Огромное расстояние между Парижем и местными районами, а также недостаточно эффективные коммуникации в прошлом делали взаимодействие между столицей и провинцией осложненным" [2]. Это подчеркивает, что трудности в коммуникации и координации могут иметь долгосрочные последствия для политической жизни страны.

В мае 1940 года германские войска начали наступление на Францию, что стало критическим моментом для французского правительства и вооружённых сил. В 1941 году правительство Виши назначило восемнадцать региональных префектов, которые подчинялись центральной власти в вопросах полиции, снабжения и ценообразования. После освобождения их сменило столько же Комиссаров Республики, назначенных Временным правительством в январе 1944 года. Эта исключительная мера отменена в марте 1946 года. Впервые Конституция Франции от 27 октября 1946 года наделила титулом местные власти [3].

Германские силы особое внимание уделяли крупным правительственные центрам таким как Париж и стратегически важным территориям, включая военно-морские базы в Бретани на атлантическом побережье. Эти регионы имели огромное значение для немцев, поскольку контроль над ними открывал доступ к Атлантике и позволял укрепить защиту континентальной Европы от возможного союзнического вторжения.

Сопротивление нацистским захватчикам во Франции манифестировалось по-разному в зависимости от региона. Наиболее активное и организованное сопротивление проявлялось в горных и труднодоступных районах, таких как Массиф Сентраль, Веркор, Жюра и Савойя. В этих регионах располагались базы и укрытия партизан (махиз), где проводились подготовка и отправление на операции против немецких сил. Самые успешные партизанские акции включали нападения на немецкие коммуникации, освобождение заложников, разрушение железнодорожных путей и поддержку союзнических операций.

В 1947 году книга с шокирующим названием географа Жан-Франсуа Гравье "Paris et le désert français" [4] возродила размышления о балансе развития территорий. Послевоенный период действительно ознаменовал собой осознание неравенства регионального развития в контексте экономической рационализации, которая сопровождает восстановление страны. Структура департаментов уже давно считается слишком узкой для экономического и социального развития. Вопросы проблемы деятельности и занятости необходимо было рассматривать в более широком масштабе.

Кроме того, в 1955-1956 годах несколько указов установили двадцать один «программный регион», региональные избирательные округа, ориентированные на экономическое развитие. Однако эти объединения департаментов не являются новыми административными органами власти, не говоря уже о местных органах власти. Именно на этих основаниях генерал де Голль после своего возвращения к власти, создания Пятой республики и окончания Алжирской войны указом от 14 марта 1964 года начинает регионализацию, задуманную как один из элементов обновления государства. Свои намерения и решения Шарль де Голль определил в своих Мемуарах надежды (*Mémoires d'espoir les intentions et les limites*).

Отмечая, что департамент и муниципалитет в настоящее время являются избирательными округами, неподходящими для экономических и социальных реалий, он

пишет: «Поскольку оказывается, что бывшие провинции сохранили свою человеческую реальность, несмотря на их официальное упразднение, остается только возродить их в экономическом плане, через департаменты, в форме и названии регионов, каждый из которых будет иметь размер, необходимый для того, чтобы стать частью одной определенной деятельности» (оригинал: «Comme il se trouve que les anciennes provinces ont conservé leur réalité humaine, en dépit de leur officielle abolition, il n'est que de les faire renaître sur le plan économique, par-dessus les départements, sous la forme et le nom de régions, chacune ayant la taille voulu pour devenir le cadre d'une activité déterminée») [5].

Однако государственная структура не ставится под сомнение. Образования находятся под контролем провинциальных префектов. Последний готовит и выполняет региональный раздел плана, он осуществляет иерархические полномочия в отношении руководителей внешних служб государства.

Ему помогает "Региональная миссия" (будущий Генеральный секретариат по региональным вопросам - SGAR), небольшая команда ответственных руководителей проектов, набранных из различных органов администрации. Провинциальный префект консультируется с региональной административной конференцией (CAR), включая префектов департаментов и старших должностных лиц. Он также собирает мнение Региональной комиссии экономического развития (CODER), где заседают местные выборные должностные лица, представители социально-профессиональных организаций или назначенные лица.

Президентство де Голля: проблемы и реформы в административно-территориальной системе

В 1958 году административно-территориальная политика Франции столкнулась с рядом серьезных проблем, которые требовали немедленного реформирования. Одной из основных проблем была недостаточная эффективность управления. Существовала сложная иерархическая структура административных единиц, что затрудняло принятие и реализацию решений на местном уровне. Это приводило к замедлению процесса принятия решений и неэффективному использованию государственных ресурсов.

Шарль де Голль внёс значительный вклад в административно-территориальное устройство Франции в 1958 году. В этом году была принята Конституция Пятой Республики, которая стала основой для реформирования системы управления страной. Де Голль установил смешанную (де-факто президентскую) форму правления, сосредоточив власть в руках президента, и предложил ряд мер, направленных на сокращение числа регионов, департаментов и коммун. Он создал новые административные единицы, такие как регионы и департаменты, и внёс изменения в систему управления муниципалитетами. Реформы де Голля способствовали укреплению центральной власти, упрощению административной структуры и повышению эффективности государственного управления.

В этом же году во Франции были проведены значительные реформы административно-территориального устройства, известные как реформы Конституции V Республики, и направленные на устранение вышеупомянутых проблем и улучшение состояния административно-территориальной политики. Эти реформы были внесены с целью укрепления центральной власти и обеспечения более эффективного управления страной. По словам профессора политических наук Жан-Пьера Шарль: "реформы де Голля ориентированы на создание более структурированной и централизованной системы государственного управления, что в те времена считалось оптимальным способом обеспечения стабильности в стране" [6]. Это подход, основанный на укреплении вертикали власти, действительно способствовал повышению координации между различными уровнями государственного аппарата.

Одним из ключевых изменений было создание региональных советов и департаментов. Региональные советы были упразднены в 1940 году, но в 1958 году они были восстановлены для обеспечения более децентрализованного управления и представительства интересов регионов. В то же время департаменты были сохранены, но их роль и полномочия были пересмотрены.

Также был создан Конституционный Совет, который стал высшим органом контроля за соблюдением конституции и законности. Он состоял из девяти постоянных членов, назначаемых на длительный срок, и девяти временных членов, включая высших представителей судебной, законодательной и исполнительной власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 1789 году Великая французская революция заложила основы для дальнейшей централизации, ликвидировав феодальные повинности и реформировав территориальное управление страны через создание департаментов. Наполеон Бонапарт продолжил этот процесс, укрепляя управление на местах назначенными им префектами. Эрадикация местного самоуправления и введение единых законов и стандартов на всей территории страны оказались значительным шагом к унификации и централизации.

С течением времени, централизация становилась доминирующим подходом к административно-территориальному управлению. Вместе с тем, периодически возникали кризисы, которые требовали от центральной власти делегирования определённых полномочий на места. В эти моменты децентрализация представлялась необходимостью для удовлетворения специфических потребностей или для урегулирования региональных конфликтов, но в целом эти исключения подтверждали общую тенденцию к централизации.

Приход к власти Шарля де Голля и последующие годы ознаменовали собой значительный поворот в административно-территориальном устройстве Франции. С одной стороны, де Голль видел необходимость в усилении роли центрального правительства для обеспечения стабильности и развития страны, однако после его ухода в 1969 году начинается новый этап постепенной децентрализации. Это было вызвано осознанием того, что для решения региональных проблем, поддержания экономического развития и сбалансированности, а также для повышения эффективности управления необходимо передать часть полномочий от центрального правительства к местным властям.

История французского административно-территориального устройства до эпохи Шарля де Голля характеризуется постепенной централизацией власти. Данный процесс оказал огромное влияние на формирование французского государства и его административной структуры. В то же время, начиная с конца 1960-х годов и особенно после ухода де Голля, Франция выступила на путь постепенной децентрализации, что стало ответом на меняющиеся внутренние и внешние вызовы, а также на стремление к большей эффективности и региональному разнообразию в управлении.

Список литературы:

1. Закон: Закон Франции от 9 декабря 1905 г. о разделении 326 церквей и государства
2. Статья: История децентрализации. Централизаторские усилия французской монархии Режим доступа: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>
3. Статья: Александр Лефевр - Коммуникационные барьеры между Парижем и французскими регионами. политическая наука сегодня. 2023
4. Законодательный акт: Конституция от 27 октября 1946 г. Официальная газета Французской Республики. Законы и указы Режим доступа: //https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006071193/

5. Книга: Гравье, Жан-Франсуа - Париж и французская пустыня. Париж: Фламмарион, 1947. 272 с.
6. Статья: Жан-Пьер Шарль - Централизация власти: гаулистская модель управления Францией. Журнал политических наук. 2023 год.

References:

1. Law: The French Law of December 9, 1905 on the separation of 326 churches and the state
2. Article: History of decentralization. The centralizing effort of the French monarchy Access mode: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>
3. Article: Alexandre Lefebvre - The Communication barriers between Paris and the French regions. political science today. 2023
4. Legislative act: The Constitution of October 27, 1946. The official newspaper of the French Republic. Laws and decrees Access mode: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006071193/>
5. Article: Gravier, Jean-François. Paris and the French desert. Paris: Flammarion, 1947. 272 p.
6. Article: Jean-Pierre Charles - Centralization of power: the Gaullist model of governance of France. Journal of political science. 2023.