

**ФРАНЦУЗСКАЯ ЛИБЕРАЛЬНАЯ ШКОЛА  
О ПРОБЛЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ  
ВО ФРАНЦИИ В 50–60-Е ГГ. XIX В.**

© 2017

*С.В. Бочкарев*, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры международного права юридического факультета  
*Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена,  
Санкт-Петербург (Россия)*

*Ключевые слова:* децентрализация; централизация; административная реформа; свобода; либеральная школа; власть.

*Аннотация:* В статье предпринята попытка проанализировать политико-правовые взгляды представителей французской либеральной школы на проблему административной децентрализации во Франции в 50–60-х гг. XIX в. В период Второй империи была создана иерархическая централизованная властная вертикаль. Как следствие, в 60-е гг. XIX в. во Франции развернулась борьба за децентрализацию. Основные постулаты административной реформы были сформулированы в «Нансийской программе». Либерально настроенные мыслители того времени, среди которых наиболее известными являлись Л.-А. Прево-Парадол (L.-A. Prévost-Paradol), Э. Лабулэ (É. Laboulaye) и Ж. Симон (J. Simon), присоединились к требованиям изложенным в «Нансийской программе». В своих работах они уделяли значительное внимание необходимости проведения административных реформ во Франции, которые, с одной стороны, позволять ограничить полномочия центральной власти, а с другой стороны, предоставит больше инициативы и свободы местным властям. В статье рассматриваются как общетеоретические взгляды представителей либеральной школы на соотношение понятий централизация и децентрализация, власть и свобода, так и конкретные предложения по реформированию административно-территориального устройства Франции, которые должны обеспечить значительные изменения в местном управлении. Главным принципом и, одновременно, первым условием реформирования административной системы, по мнению Л.-А. Прево-Парадоля и Ж. Симона, было проведение свободных выборов должностных лиц, а муниципальные свободы, должны основываться на двух основаниях (как и, в целом, свобода): инициативе и ответственности. В статье отмечается, что некоторые идеи, предложенные французскими либералами, были впоследствии реализованы в первые десятилетия существования Третьей республики.

## ВВЕДЕНИЕ

Проблематика вопросов централизации и децентрализации в историко-правовом дискурсе привлекает внимание не только в Российской Федерации, но и во Франции. В настоящее время Франция является децентрализованной республикой. По определению Ж. Веделя, децентрализация предполагает передачу «прав на принятие решений не просто представителям центральной власти, а органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами» [1, с. 392].

Имеющая богатую конституционную история Франция, прошла различные периоды в построении административно-территориальной организации власти. К середине XIX в., в период существования Второй империи, в стране создается «централизованная, иерархически организованная система органов управления государством, где Луи-Наполеон и его приближенные контролировали всю администрацию, в том числе и местную, благодаря подчиненным им префектам, супрефектам и мэрам» [2, с. 83]. В 60-е гг. XIX в. во Франции развернулась борьба за децентрализацию.

Дискуссионным вопросом по данной проблематике в настоящее время как в отечественной правовой литературе, так и во французской, посвящено немного внимания. В основном, рассматриваются общие или, напротив, узкоспециальные вопросы административно-территориального устройства в различных аспектах [3, с. 101–103]. Среди таких работ стоит назвать монографии и статьи И.А. Андреевой [4], А.А. Дорской [5, с. 15–24], Ж. Веделя [1], Ж.-П. Жакке [6], М. Морабито [7], М. Прело [8], М. Ферро [9] и др. Исключение составляют дореволюционные исследования З. Авалова [10], А.И. Васильчикова [11], А.Д. Градовского [12].

Для отечественной правовой науки представляется важным исследовать опыт Франции в построении децентрализованной республики, поэтому цель данной статьи состоит в анализе политико-правовых взглядов представителей французской либеральной школы на реформирование административной системы.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Движение за проведение административных реформ во Франции включало разнообразные политические движения. В 1865 г. была опубликована «Нансийская программа» – проект административной децентрализации Франции. Данная программа получила широкую поддержку. Основной принцип проекта: «Граждане сделаны для чиновников, а не чиновники для граждан» [13, с. 61]. Среди разнообразных требований следует отметить «свободное установление бюджета» и учреждение в департаментах особой исполнительной комиссии, подчиненной местным советам, а не префектам [10, с. 235].

К «Нансийской программе» присоединились и наиболее видные представители французской либеральной школы 50–60-х гг. XIX в. Л.-А. Прево-Парадол, Э. Лабулэ и Ж. Симон, делающие в своих работах акцент на необходимости проведения административных реформ во Франции, которые позволяют ограничить полномочия центральной власти, предоставят больше инициативы и свободы местным властям [14, с. 317].

Общим местом у всех представителей либеральной школы было рассмотрение данной проблематики через призму свободы. Ж. Симон децентрализацию считал синонимичным понятием со свободой, подчеркивая, что доля власти находится в прямой зависимости от доли свободы в обществе [15, с. 222]. При проведении административной реформы власть необходимо «разоружить», при этом ее не ослабляя.

Э. Лабулэ, классифицируя свободы, относил муниципальные свободы к категории, которые существуют от рождения, которым причислял также социальные, индивидуальные, муниципальные свободы и т. д. Вторая группа – это свободы, которые обеспечивают гарантию первых. Прежде всего, это политические свободы [16, с. 11]. В своей книге «Либеральной партии, ее программа и ее будущее» Э. Лабулэ приводит краткий обзор регулирования местного управления во Франции, начиная со средних веков, и приходит к выводу, что и королевская власть и революция уничтожали административную независимость [16, с. 106]. Э. Лабулэ отмечал, что «цен-

трализация (во Франции – С.Б.) постоянно росла, даже в то время, когда издавались эдикты о децентрализации» [17, с. 105]. Как следствие, и в 1860-е гг. государственная система является непримиримой к муниципальной свободе [16, с. 96], которая должна основываться на двух принципах (как и, в целом, свобода): инициативе и ответственности.

На это же обстоятельство обращал внимание Ж. Симон, считая, что административная централизация во Франции характерна как для «старого режима», так и для первой половины XIX в., начиная с правления Наполеона. Централизация была нарушена с 1789 по 1799 гг., в революционные годы, когда власть управляла согласно определенным законам. [15, с. 230]. Ж. Симон подчеркивал, что Конституанта «основала единство Франции, которое не надо путать с централизацией» [15, с. 229]. Начиная с 1789 г. создается иерархия органов власти, которые упорядочены и единообразны. Такая система оставляла очень мало возможностей для конфликта. Однако ситуация изменилась после 18 брюмера. Наполеон в период своего правления создает более искусственную централизованную систему, которая восприняла как опыт старого режима, так и революционного. [15, с. 231]. И эта централизованная система сохранялась во Франции до Третьей республики, что несло угрозу для государственного строя страны. Управление административным аппаратом осуществлялось из Парижа, что объясняет роль столицы во всех французских революциях. Ж. Симон рассматривал централизацию, как метод, «исключительно угнетающий метод, так как административная система применяется ко всему. Административная держит все в своих руках» [15, с. 225].

Л.-А. Прево-Парадолль в «Новой Франции» ограничившись указанием, что административная система в стране не в состоянии поддерживать свободное правительство [18, с. 79], предлагал, следуя «Нансийской программе» общие принципы для проведения административной реформы [18, с. 79].

Главным принципом, по мнению Л.-А. Прево-Парадоля, на основе которого должны строиться местные органы власти – свободные выборы. Он считал, что назначение кандидатов исполнительной властью не имеет под собой никаких оснований [18, с. 59]. Примером свободных выборов являются Англия и Америка, в которых выборы представляют подобие плебисцита, проводимого через регулярные промежутки времени. Соответственно, и на местном уровне префекты и супрефекты должны «непосредственно избираться, или, по крайней мере, выбираться в самих советах и по желанию самого совета, которые могут выбирать из двух или трех кандидатур по представлению высшей власти» [18, с. 79]. Генеральные советы в департаментах должны свободно формировать свой кабинет. В промежутках между сессиями генерального совета должна избираться постоянная комиссия, основной задачей которой будет исполнение резолюций [18, с. 81].

Одной из целей административной реформы – образование региональных советов. Л.-А. Прево-Парадолль считал, что «общность интересов может привести к периодическим встречам генеральных советов или делегатов генеральных советов, которые образуют региональный совет, для обсуждения путей и средств, необходимых для обеспечения и выполнения общей работы» [18, с. 82].

Подводя итог, Л.-А. Прево-Парадолль отмечал, что проведение этих реформ приведет к значительным изменениям в местном управлении и будет иметь большое практическое значение для общественной жизни.

Э. Лабулэ считал, что сама по себе децентрализация не обеспечит свободу, поскольку понятие «децентрализованная» – это лишь забирать у центральной власти некоторые полномочия и их возвращать индивиду и местным властям. Иное значение децентрализация приобретает

в административном смысле. В данном контексте она означает уменьшение числа формальностей и бумажной работы, и предоставление префекту оперативной и сильной власти. [16, с. 98–99]. Следовательно, муниципальную свободу может обеспечить только согласие граждан, выраженное посредством свободного избрания своих представителей. Особое внимание при реализации муниципальной свободы Э. Лабулэ уделял налогообложению: «Народ имеет бесценное право самому располагать своими деньгами; тот хозяин, у кого в руках кошелёк. Будь это генерал государь, имеющий в своем распоряжении армию, он все-таки зависит от того, от кого получает деньги; следовательно, народ остается постоянно хозяином общественной свободы, будучи хозяином налога» [17, с. 163].

Ж. Симон также первым условием реформирования административной считал проведение свободных выборов должностных лиц. Ограничение свободы выборов недопустимо, поскольку, в ином случае, большинство мест получают, как некую бесплатную милость, лояльные центральной власти люди. Второе условие – повышение ответственности чиновников, которые, по мнению Ж. Симона, должны быть подсудны обычным судам, что соответствует принципам 1789 г. Автор «Политической свободы» подробно разбирает состав и полномочия Государственного совета, который стоял на защите чиновников [15, с. 274]. Действительно, в период Второй империи Государственный совет, в числе прочего, рассматривал жалобы о незаконности действий государственных служащих и давал санкции на их уголовное преследование. Данная ответственность государственных служащих только перед Государственным советом, рассматривалась Ж. Сином, как безответственность. Примером для Франции должна служить Англия, в которой чиновники зависят «от публики, которая может их всегда обвинить перед судами» [15, с. 275].

Резюмируя, Ж. Симон делал вывод, что «административная во Франции делает почти все; она может делать все, что захочет; и если она будет управлять справедливо, мы должны быть признательны за ее умеренность, поскольку закон не предоставляет простым гражданам средств воздействия на нее» [15, с. 278].

Введение судебной ответственности государственных служащих, создание условий для проведения свободных местных выборов, а также закрепление свободы печати, все эти реформы могут быть осуществлены, даже если оставить администрации обширные полномочия [15, с. 279]. Ж. Симон подчеркивал, что децентрализация означает перераспределение полномочий от центральных властей местным. Он положительно оценивал новеллы Закона «О генеральных советах» от 18 июля 1866 г., который предоставил департаментским Генеральным советам большую свободу в определении местного бюджета и ограничил право правительства отменять постановления Генеральных советов.

Ж. Симон считал, что данный нормативный акт знаменует собой значительный шаг вперед в практике реформирования административной системы [15, с. 284–285]. Однако департаменты во Франции не получили полную свободу, опека, которая стала менее тяжелой, со стороны центральной власти сохранялась, поскольку «государство сохраняет свое господство посредством права вето и оно может осуществить его в течение двух месяцев на все решения генерального совета. Это отлагательное вето или абсолютное вето? Это – очевидно, абсолютное вето, так как оно может повторяться бесконечно» [15, с. 284].

Между тем, Ж. Симон считал, что департамент – это, некая мнимая сущность, поскольку деление Франции на восемьдесят департаментов было искусственным, и не основывалось ни на общности интересов, ни на социальной идентичности. [15, с. 286]. Подобная точка зрения

была весьма распространена во Франции. В частности, в начале XX в., М. Ориу писал: «Возьмем, прежде всего, французские департаменты: они созданы в 1790 крайне искусственным образом, так что в их округах оказалось сгруппированным населением, в то время совершенно не имевшее общих интересов» [19, с. 42]. По мнению, Ж. Симона, гораздо более значимой административной единицей является коммуна, поскольку именно у коммуны есть своя история, гордость, патриотизм. В отличие от департаментов, в коммунах складываются реальные взаимоотношения между людьми, основанные на общих интересах, которые они готовы защищать.

Отношения коммун с центральной властью Ж. Симон характеризовал, как зависимость. Он сравнивал их статус с положением несовершеннолетних, недееспособных или лишенных прав [15, с. 287]. Закон от 18 июля 1866 г. не предусматривал предоставления большей самостоятельности ни мэрам, ни муниципальным советам, а нормативные акты, принятые в 50–60-е гг. XIX в. обеспечивали лишь иллюзорность коммунальным выборам, что вело к нивелированию реальных властных полномочий у местных избранных [15, с. 293].

Коммуна является фактором развития свободы, общественной свободы («очаг которой около нас»), поскольку каждый человек каждодневно соприкасается с коммунальными учреждениями. Связь коммуны со свободой Ж. Симон обосновывает через экзистенциальность человека: «Люди нуждаются в том, чтобы чувствовать себя свободными; это – один из инстинктов, наиболее усиленных их природой» [15, с. 295]. Свобода синоним общественного порядка, а «лучшее средство заинтересовать людей порядком состоит в том, чтобы научить их делу» [15, с. 295]. В этом одно из предназначений коммуны, но не любой, а только сильной коммуны. В качестве примера Ж. Симон указывал, что только сильное учреждение коммун в Англии и в Бельгии было главной причиной спасения этих двух монархий, когда в 1848 г. другие пережили революции. Для укрепления коммун необходимо предоставить им больше самостоятельности, расширить их возможности, посредством предоставления больших полномочий коммунальным учреждениям. Только в этом случае граждане почувствуют свою значимость и осознают свои права» [15, с. 300].

Таким образом, коммуна, согласно Ж. Симону, является основой государства («крыша может быть унесена бурей, но основания живут» [15, с. 303]) и общественной свободы в социальном контексте. Одновременно с этим коммуна – это «средство», которое позволяет человеку понять и любить свободу и стать сильным.

Итак, представители французской либеральной школы при рассмотрении централизации и децентрализации, противопоставляли эти два понятия, как соотносимые с властью (централизация) и свободой (децентрализация). Поэтому акцент делался на политической составляющей административной децентрализации Франции.

Необходимо отметить, что определенные идеи, предложенные французскими либералами, были реализованы в первые десятилетия существования Третьей республики. В частности, Национальное собрание 10 августа 1871 г. приняло Органический департаментский закон, согласно которому были образованы департаментские комиссии. Они одновременно осуществляли исполнительные функции в департаментах и, в промежутках между сессиями генерального совета, контролировали деятельность префекта. Глава исполнительной власти при роспуске генерального совета обязан был отчитаться о своих действиях перед Национальным собранием [20, с. 44–45]. Во второй половине 70-х – первой половине 80-х гг. XIX в. местные органы власти, включая муниципальные, департаментские и окружные советы, получили право избирать своих глав.

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Проанализированы основные политико-правовые идеи представителей французской либеральной школы на проблему административной децентрализации во Франции. Показана необходимость проведения административной реформы, которая должна включать в себя, прежде всего, проведение свободных выборов местных органов власти, что позволит повысить ответственность должностных лиц.

Раскрыты понятия «централизация» и «децентрализация», через их трактовку французскими либеральными политико-правовыми мыслителями 50–60-х гг. XIX в. Централизация рассматривалась, как процесс сосредоточения властных полномочий у центральной власти. Децентрализация понималась, как делегирование функций местным властям, статус которых определен рамками государственных полномочий.

Показано, что идеи представителей французской либеральной школы нашли затем свое фактическое воплощение при осуществлении административных реформ во Франции в 70–80-е гг. XIX в.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973. 512 с.
2. Волков А.К. История Конституции Второй империи во Франции и ее институтов (1852–1870 гг.). М.: Юрлитинформ, 2014. 192 с.
3. Игнатьева М.В. Значение антропологии права для разработки правовых реформ в России // Актуальные проблемы права и гражданско-правового образования. Герценовские чтения – 2014. СПб.: Алеф-Пресс, 2014. С. 101–103.
4. Андреева И.А. Судебная система Франции. М.: Юрлитинформ, 2013. 216 с.
5. Дорская А.А. Реализация вероисповедного законодательства в северо-западном крае Российской Империи (на примере деятельности М.Н. Муравьева) // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2017. № 1. С. 15–24.
6. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М.: Юрист, 2002. 364 с.
7. Morabito M. Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours. 12-e éd. Paris: Montchrestien, 2012. 549 p.
8. Прело М. Конституционное право Франции. М.: Иностранная литература, 1957. 671 с.
9. Ферро М. История Франции. М.: Весь Мир, 2015. 832 с.
10. Авалов З. Децентрализация и самоуправление во Франции. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1905. 347 с.
11. Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1. СПб.: Типография В.В. Прагц, 1872. 460 с.
12. Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 2. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1899. 498 с.
13. Rosanvallon P. Administration, politique et société // Réseaux. 1999. Vol. 8. № 316. P. 49–70.
14. Мишель А. Идея государства. Критический опыт истории социальных и политических теорий во Франции со времени революции. М.: Территория будущего, 2008. 536 с.
15. Simon J. La liberté politique. 4-e éd. Paris: Librairie Hachette et C, 1871. 383 p.
16. Laboulaye E. Le Parti libéral. Son programme et son avenir. 8-e éd. Paris: Charpentier et C, 1871. 344 p.
17. Лабулэ Э. Французская администрация и законодательство. СПб.: Издание Н.И. Ламанского, 1870. 414 с.
18. Prévost-Paradol L.-A. La France nouvelle. Paris: Michel Lévy frères, 1868. 423 p.

19. Ориу М. Основы публичного права. М.: ИНФРА-М, 2013. 574 с.
20. Laferrière M.E. Loi organique départementale du 10 août 1871 et lois spéciales relatives au département de la Seine et a l'Algerie. Paris: Cotillon & fils, 1872. 127 p.

**FRENCH LIBERAL SCHOOL ON THE PROBLEM OF ADMINISTRATIVE  
DECENTRALIZATION IN FRANCE IN THE 50–60's YEARS XIX CENTURY**

© 2017

*S.V. Bochkarev*, PhD (Candidate of Law Sciences), Associate Professor of International law  
*Herzen State Pedagogical University of Russia, Saint-Petersburg (Russia)*

*Keywords:* decentralization; centralization; administrative reform; freedom; liberal school; power.

*Abstract:* The article attempts to analyze the political and legal views of representatives of the French liberal school on the problem of administrative decentralization in France in the 50–60's. XIX century. During the Second Empire, a hierarchical centralized power vertical was created. As a consequence, in the 60-ies. XIX century. in France, the struggle for decentralization unfolded. The basic postulates of the administrative reform were formulated in the "Nansi program". Liberal-minded thinkers of the time, among which the most famous were L.-A. Prevost-Paradol, E. Laboulaye and J. Simon joined the requirements set forth in the Nansi Program. In their works, they paid considerable attention to the need for administrative reforms in France, which, on the one hand, would limit the powers of the central government, and on the other hand, give more initiative and freedom to local authorities. The article considers general theoretical views of representatives of the liberal school on the relationship between the concepts of centralization and decentralization, power and freedom, as well as specific proposals for reforming the administrative and territorial structure of France, which should provide significant changes in local governance. The main principle and, at the same time, the first condition for reforming the administrative system, according to L.-A. Prevost-Paradol and J. Simon, was the holding of free elections of officials, and municipal freedoms should be based on two grounds (like, in general, freedom): initiative and responsibility. The article notes that some of the ideas proposed by the French liberals were subsequently realized in the first decades of the Third Republic.