

ЖАН ДЕНЖУА

## Истоки централизации и абсолютной власти в государстве

### О концентрации властей

**Ш**кола социальной реформы часто обращала внимание на злоупотребления нашей административной централизации. Эта чрезмерная концентрация всех органов государственной власти лишает индивида законной инициативы и парализует, в общине и в провинции, всю местную жизнь. Более того, она ослабляет государство, обременяя его массой служб, которые у других народов зависят от частной жизни или от провинции.

Но недостаточно указать на актуальное зло, нужно также продемонстрировать его источник, чтобы глубже раскрыть его и обнаружить от него панацею. Публикация замечательного исследования М. графа де Люкай предоставляет нам одновременно и повод, и материал для этой статьи.

Мы увидим, что административные методы, от которых мы страдаем сегодня – это злополучное наследство разложившегося старого режима. Эти методы уже внесли свою лепту в падение французской монархии, но пережили ее и продолжают поддерживать, вплоть до наших дней, политическую и социальную нестабильность. Прочитав данную статью, можно будет лучше понять, почему мы внесли в нашу Программу эти слова: Административная децентрализация.

\*\*\*

Когда избыток административной централизации и вмешательство власти давят на французов настоящим гнетом, стоит исследовать, каковы причины такого положения вещей в нашей стране. Новая замечательная книга графа де Люкай о «секретарях государства<sup>1</sup>» проливает нам на данный вопрос новый свет и дарит ценные уроки. Данная работа достойна предыдущей: «Провин-

<sup>1</sup> Un vol. in-8. Librairie de la Soc. bibliographique. T. III.

циальные собрания при Луи XIV»; и это является самой лучшей похвалой, которую мы можем ей воздать.

Некоторые писатели или современные государственные деятели хотели видеть истоки настоящего французского общества только в происках различных революционных объединений. Здесь, как нам кажется, содержится ошибка; истоки эти куда глубже, и, чтобы их обнаружить, следует вернуться к Ришелье, к Луи XIV и Луи XV, — на чем почти целиком настаивает данная работа, — и даже к институтам средних веков. Последние перестали существовать не только из-за того, что устарели, и, как следствие, из-за изменений, произошедших во французском обществе, но и потому, что были подорваны и расшатаны монархами и министрами XVII-го и XVIII-го веков. Луи XVI пытался частично восстановить их, но то, что было сформировано им вновь, потерпело крах во время революции 1789 года; революционеры, после бесплодных попыток созидания, продолжили процесс разрушения, начатый Луи XIV и Луи XV.

Начиная с этого периода, разного рода установления дали жизнь централизаторским принципам абсолютной монархии; по-настоящему либеральные изменения, вносимые понемногу в административном режиме, были лишь копированием более ранних институтов, обновленных Луи XVI. Так что именно в реформах непосредственных предшественников этого короля мы обнаружим истоки современной централизации.

## I

«Государство, — писал Марэ в 1722 году, — является более монархическим, чем когда бы то ни было; оно больше не желает, чтобы люди вмешивались в его дела<sup>2</sup>». — «Король, — говорит, в свою очередь, Сен Симон, — хотел величия только в своей эманации; любой другой был для него невыносим<sup>3</sup>». — Ничего лучше, чем эти цитаты двух современников, не демонстрирует, каковы были принципы, продолженные в реформах Луи XIV и Луи XV: данные принципы свели к минимуму или разрушили все силы, все авторитеты, которые восставали против них; именно так они ускорили упадок как служивого, так и феодального дворянства, провинциальных и местных свобод, ограничились деятельность магистратуры и духовенства. Так же были совершены и первые посягательства на свободу образования.

Дворяне владели высокопоставленными чиновничьими должностями; губернаторы провинций, они были первыми сановниками администрации королевства; наконец, они играли решающую роль в армии. Власть офицеров короны, знатных персон, почти независимых от министров, была ограничена, многие должности были упразднены: исчезли должности коннетабля, суперинтенданта финансов, адмирала; должность начальника канцелярии осталась, но ее функции были значительно сокращены из-за создания

<sup>2</sup> *Les Secrétaires d'État*, p. 251, note 1.

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 54.

новых советов. Губернаторы провинций потеряли всю административную и военную власть: часто имеющие не более чем временные поручения, они даже не могли, без санкции короля, проживать в провинциях, которые были вверены им. В армии роль дворян также была уменьшена; управление ротой в 1762 году перешло от капитанов к представителям министерства; одна за другой, были упразднены должности главных полковников различных армий, суперинтенданта мореплавания и торговли, генерала галер.

Королям или их министрам внушали опасение не только высокопоставленные чиновники: они терпеть не могли, чтобы знатные персоны, кем бы они ни были, занимали место в правительстве. Главного канцлера, должность которого была пожизненной, уволили из государственного совета; Луи XIV не хотел больше допускать в совет принцев крови и людей знатного происхождения; в 1715 году пары потеряли право заседать в совете партий, несомненно, по их вине, так как долгое время пренебрегали участием в нем. Сеньоры, призванные ко двору, забрасывали управление своими областями и оставляли свободное пространство для чиновников; как в провинциях власть перешла к интендантам и старшим лейтенантам, так в центре она перешла к государственным секретарям.

Дворянство теряло все больше; государственные секретари стремились занять его место и заставить воздавать себе почести, которые до этого предназначались знатным особам. Судейское сословие, секретари были никем без участия короля: «В мои интересы не входило, — писал Луи XI, — брать в министры крупную знать. Нужно было прежде всего дать людям понять, по тому, из кого я их выбирал, что моим намерением не было разделять с министрами свою власть. Важно было, что сами они не надеялись на большее, чем то, что мне нравилось им давать, а с людьми знатного происхождения это сложнее.<sup>4</sup>» Поддерживаемые королем, который назначал их и считал, что, укрепляя их власть, укрепит свою, секретари выдавали себя за его представителей, отказывались обращаться к герцогам; наделили себя титулом Монсиньора, перешли с гражданской службы на военную. Таким образом, секретари не только ослабили дворянство и вытеснили его из правительства, но также унизили его; они *истребили* его, по выражению Сен Симона.

Некоторые провинции сохраняли свои обособленные государства; эти государства не только управляли, но и принимали на голосовании, какую часть налогов должно было платить каждое из них; такое голосование представляло собой договор между королем и обществом, по которому права провинции были сохранены; после каждой сессии ко двору посылали делегацию, чтобы предоставить королю списки постановлений и приступить к их исполнению. Таким образом не только были защищены права и интересы субъектов, но и налоги распределялись более справедливым образом, так как государства имели возможность обсуждать и принимать подписи на десятины, двадцатины и подушную подать; затем они распределяли на свое усмотрение бремя этого налога, так же как и городской ввозной пошлины или безвозмездного подношения, которое платили вместо оброка. Управление

<sup>4</sup> *Ib.* p. 157.

здесь было лучше, чем в королевских землях, как это признавали граф Бургундский, который хотел установить государства во всех провинциях, и Луи XVI, который организовал провинциальные ассамблеи. Эти провинции были очень преданы королю: в 1761 году государства Бретани, Бургундии и Фландрии, вместе с различными цехами и обществами, предоставили королю пятнадцать кораблей.

С начала XVII века большая часть государств была ликвидирована: Луи XIV и Луи XV оставили кое-какие из них, но использовали все имеющиеся средства, дабы ограничить их свободу. «Чтобы достичь этого результата, — говорит М. де Люкай, — двор не гнушался никакими средствами; интриги, хитрости, исключение депутатов, кажущихся враждебными, покупка голосов наличными деньгами, давление, производимое на выборы и на решения: он использовал все, и, в итоге, почти всегда успешно.<sup>5</sup>» Наконец, министры часто применяли королевский указ об аресте. В королевских землях управление, распределение и взимание налогов принадлежало интенданту и представителям министров.

Автономия городов оберегалась не больше, чем автономия провинций. Большинство городов уже не выбирало главу своей администрации, который назначался королем из представленных ими кандидатов; иногда суверен даже выполнял функцию выборов. Более того, по указу от 1692 года, он отменил муниципальные выборы и учредил должности мэров, наследственные и покупные, желая таким образом передать министрам управление общинами и обеспечить деньгами казну. Эти должности были отменены в 1714 году, однако позже — восстановлены; право выбирать муниципальных магистратов было возвращено городам в 1765 году, а затем, в 1771 году, эти должности снова стали покупными. Добавим к этому, что власть муниципального корпуса, выбранного или назначенного королем, была ограничена. Король, по указу от 1681 года, установил необходимые расходы, запретил повышать налоги, брать займы, подавать в суд и даже присылать делегации ко двору без разрешения интенданта. При Луи XV совет депеш, исполнитель внутренней администрации королевства, взял под опеку общины, которые не могли больше покупать, устанавливать городскую ввозную пошлину, продавать, строить памятники, открывать дороги, предоставлять услуги, определять способ употребления своего имущества, без разрешения данного совета, проверявшего их счета. Участие юридической власти в жизни сельских общин было заменено властью интенданта, который назначал уполномоченного, становящегося королевским представителем.

## II

Свобода образования была устранена иначе, нежели провинциальная и общинная автономия; в отличие от революционеров в конце восемнадцатого века, короли не пытались наделить государство исключительной монополи-

<sup>5</sup> *Ib.* p. 140.

ей; они всего лишь ослабили Церковь, тем самым укрепив собственную силу, а Луи XV прогнал Иезуитов.

После обоснования Франков в Галлии образование давала Церковь, либо в монастырях, либо в школах, находящихся под присмотром церковной власти. Университеты учреждались или реформировались отцами Инокентием III и Николаем V; диплом об образовании в XII веке вручал начальник канцелярии местных церквей; короли вмешивались только с тем, чтобы давать привилегии университетам или гарантировать их права и исполнение их устава. Таким образом, именно церковь управляла образованием во Франции.

В XVIII веке эти принципы не были забыты; указом от 1724 года король распорядился, чтобы в каждом церковном приходе была открыта начальная школа; в то же время он приказал, чтобы учителя выбирались общинами после одобрения епископом или кюре. Уже существовало огромное количество таких школ; Церковь не переставала во время соборов рекомендовать священникам и государям обучать народ; в школах преподавались катехизис, чтение, письмо и счет; некоторые ученики получали образование бесплатно; было множество бесплатных школ; их организовывали и ими управляли религиозные конгрегации.

Высшее образование в этот период давали университеты, которые были независимыми, и свободные коллежи, основанные духовенством, частными лицами или городами, после концессий на дипломы, представленных в совет депеш. Не было никакого министерства народного образования; на каждого секретаря возлагалось то, что касалось коллежей и университетов по его ведомству.

Традицию своих предшественников впервые нарушил Луи XIV, оставив за королем назначение профессоров, которые должны были давать образование по королевским распоряжениям и французским традициям. В 1630 году в парижском университете сняли дирекцию библиотеки. Наконец, в 1762 был нанесен первый тяжелый ущерб свободе образования и прерогативе Церкви, посредством изгнания Иезуитов. Поддавшись на интриги маркиза де Помпадур и министра Шуаселя, который хотел заручиться расположением парламентов, Луи XV закрыл сто двадцать четыре коллежа и семинарии, находившихся в распоряжении Пап.

Существующих образовательных домов уже было недостаточно, указом от 1763 года король вверил управление коллежей, конфискованных вопреки правам учредителей, смешанным комиссиям, состоящим из представителей духовенства, магистратуры и муниципального корпуса. Это решение, против которого вместе с духовенством Франции выступало несколько парламентов, означало узурпацию власти, а организация центральной властью новых коллежей и назначение комиссий были актами вмешательства совершенно нового типа. В них, казалось, применялись принципы, противоположные принципам старой французской монархии. «Учреждение университетов, — читаем мы в преамбуле к указу от 1763 года, — есть основная составляющая общественного порядка;<sup>6</sup>» — «и только 1763 и последующими

<sup>6</sup> Ё. р. 567

годами, — говорит М. де Люкай<sup>7</sup>, — датируются первые проекты создания, под непосредственной властью правительства, народного образования, имеющего одинаковые планы, следующего официальным методам.» Не является ли это выражением тех новых принципов, о которых мы говорили? Не позволяют ли эта декларация и эти проекты предвидеть новую, более серьезную узурпацию?

### III

В борьбе за концентрацию всей власти в XVII и XVIII веках на пути королей встретились две сильные и уважаемые фигуры, охраняющие, одна — справедливость, другая — веру: магистратура и духовенство. Ограничив дворянство, уничтожив государства и муниципальные корпуса, занимавшие большую часть в управлении образованием, преследуя Иезуитов, короли хотели точно так же подчинить своей власти духовенство и магистратуру: они уничтожили магистратуру.

Короли и их министры оставили за собой любое действие; однако они все еще были стеснены судами, которые были властны их действия осуждать. Они предприняли меры, чтобы увеличить количество судов, зависимых от центральной власти, и доверять им больше дел; именно так они начали ослаблять магистратуру.

В конце царствования Луи XV интенданты финансов, представители главного инспектора, добились того, чтобы взять на себя юрисдикцию по налогам, которая раньше принадлежала судам подручных. В совет партий входило одиннадцать комиссий, названных «чрезвычайными комиссиями вследствие совета», которые были настоящими судами. Эти комиссии судили споры, торговые дела, касающиеся продажи областей, монашеских пансионов, повинности, которой король облагал получающих прибыль в пользу Отеля для Инвалидов, имущества религиозных беглецов. Они ведали также тем, что касалось владения на право взимать дорожную пошлину, снабжения армии продовольствием, ликвидации долгов общин; наконец, они разрешали все споры, которые имели отношение к Индийскому Обществу<sup>8</sup>. Подобного рода комиссии были учреждены, чтобы выносить приговоры по криминальным процессам, которые вели парламенты. Интенданты обладали всей юрисдикцией, которой не обладали другие суды. Большой совет, секция, выделенная из королевского совета, рассматривал, среди прочих, процессы, касающиеся епархий и прибыли, которую король назначал их владельцам, а также огромное количество разного рода других процессов, компетенция этого совета теперь была ограничена только волей короля, который поручал ему эти процессы посредством специального постановления. Король выставлял на свой совет все дела, решение по которым не хотел поручать обычным судам. Через королевские указы об аресте, которыми зло-

<sup>7</sup> *Ib.* p. 566.

<sup>8</sup> *Ib.* p. 458.

употребляли министры при Луи XIV и Луи XV, он избавил от всякого суда людей, которые казались ему виновными или только противостояли его намерениям, ссылая их или отправляя за решетку, не оставляя им никакого средства защиты.

Министры не останавливались на этом; для них недостаточно было ограничить власть пожизненных судов, создав новые суды, зависимые исключительно от них; они хотели подчинить себе суды и парламенты.

В исследуемый нами период парламенты эти были не только простыми судами, похожими на те, что были учреждены после революции. Советники, собственники своих должностей, которые они покупали или получали в наследство, были независимыми от министров. Кроме юридической, они обладали регламентарной властью, в вопросах полиции и администрации даже главной; в их руках была администрация города Парижа; они распоряжались библиотекой, принимали участие в дирекции университетов. Королевские акты, нормативные и другие, входили в силу только после их регистрации, а регистрировались только после расследования — такой гарантии уже нет у исполнителей нашего времени. Таким образом, парламенты отчасти обладали законодательной властью; в XVI веке на них был возложен пересмотр традиций: начальник канцелярии Агессо реформировал старые законы только при содействии комиссий, назначенных внутри них; посредством постановлений регламента, они укрепляли юриспруденцию и устанавливали нормы права. С тех пор, как основные государства уже не были объединены, как большая часть провинциальных государств была уничтожена, Парламенты, контролирующие действия центральной власти, стали единственными защитниками прав и интересов нации. Они не переставали сопротивляться посягательствам министров; они единственные отказались присваивать себе титул Монсеньора. Чтобы стать сильнее, они объединялись друг с другом: когда парламент Парижа делал кому-либо внушение, то же самое сразу делали все парламенты провинций.

Это право на внушения сильно смущало министров, которые, чтобы удовлетворить потребности Государства, не переставали, при плохом балансе бюджета, устанавливать новые налоги: оно было отменено в 1667 году. Но, после смерти Луи XIV в 1715 году, регентство было вынуждено восстановить данное право. В то время министры пытались противопоставить Парламентам полностью министерский суд, Большой Совет, возложив на него регистрацию; они не добились своего. Использование парламентских лож, которое, во время этих двух царствований, встречалось так часто, что казалось злоупотреблением властью, уже было недостаточно. В 1770 и 1771 гг. парламенты Парижа и провинций, а также суд Подручных Парижа, были распущены, а должности упразднены; новые Парламенты были основаны королем, который оставил за ними исключительно юридическую роль. С тех пор министры могли управлять и повышать налоги на свое усмотрение: «Гораций Вальполь, — говорит М. де Люкай, — мог написать, что он стал свидетелем окончательного крушения французской конституции.<sup>9</sup>»

<sup>9</sup> *Ib.* p. 407.

Белое духовенство не разделило судьбу Парламентов; первыми их попытались поработить революционные правительства; до 1789 года оно сохраняло свою независимость и автономию; однако король использовал свою власть, чтобы самому распоряжаться доходами и ограничить свободу религиозных конгрегаций.

Духовенство Франции, обогащенное дарами нескольких поколений христиан, платило государству обычные десятины и безвозмездный дар. По договору Пуасси, его обязали предоставлять помощь казне, при условии, что эта помощь будет предоставляться только на пять лет, и духовенство само будет распределять расходы; большие и малые собрания, которые проводились каждые пять лет, принимали голосованием этот дар и производили распределение. В восемнадцатом веке духовенство было освобождено от новых налогов, назначенных королем, от подушной подати и двадцаток. Таким образом, оно имело что-то вроде представительского правительства, принимало голосованием налоги и само распределяло их. Но король и министры, всегда нуждающиеся в деньгах, не могли удовлетвориться этой регулярной помощью. По соглашению 1516 года, король присвоил право назначать должности архиепископов, епископов, аббатов и избираемых настоятелей; но настоятелей или аббатов нужно было назначать только из религиозного сословия, в возрасте не менее двадцати трех лет, и подчинять эти назначения Святому Заседанию, которое их утверждало; наконец, король не имел права назначать аббатис и настоятельниц в женские монастыри.

Данные соглашения бесконечно нарушались Луи XIV и Луи XV. Эти короли бессовестно распределяли женские и мужские аббатства и приходы; их передавали как источник обогащения, как вознаграждение за услуги, или благодаря милости министров и знатных людей, живущим в миру священникам, которые не только не выполняли монашеские обязанности, но даже не проживали в своем аббатстве. Король наслаждался также своим правом монарха, тем, что взимал в свою пользу доходы архиепископов и епископов, аббатств и приходов, которые никому не принадлежали, однако должен был в предписанные сроки назначать их владельцев: он этого не делал; по его постановлениям, совет депеш решал, лишить ли распорядителей аббатства или епархии; епархии оставались без епископов, монастыри без аббатов, а материальные блага, предназначенные для церкви, для удовлетворения потребностей культа и содержания монахов, переходили в государственную казну.

Если король и получал только светские блага белого духовенства, то он, во всяком случае, принимал меры, чтобы ограничить, единственно своей властью, развитие духовенства черного. Мы уже видели, что Луи XV изгнал Иезуитов; кроме того, в 1749 году он приказал, чтобы никто не мог, без специального свидетельства, учреждать капитулы, коллежи или общества, что люди, имеющие право распоряжаться имуществом вассала после его смерти, не могли в будущем ни получать, ни покупать, ни владеть, без королевского разрешения, и аннулировал все религиозные установления, имевшие место после 1666 года. В 1765 году генеральная ассамблея духовенства решила обратиться к папе с просьбой выбрать из духовенства Франции комисса-



ров, ответственных за реформирование религиозных порядков; король отложил эту ассамблею и сформировал, вместе с членами епископства и Совета, комиссию, названную «регулярной комиссией». Он наделил ее правом реформировать и даже упразднить конгрегации, невзирая на все привилегии и свободы, какими бы они ни были. Эта комиссия, учрежденная, таким образом, без участия папы, отменила, объединила, переместила огромное количество домов, дошла до роспуска конгрегаций; в 1789 году она сократила на треть число монахов во Франции<sup>10</sup>.

*(окончание следует)*

1890 г.

*Перевод с французского Оксаны Тимофеевой*

<sup>10</sup> *Иб.* р. 461.