Европейское сообщество Эльзаса: территориальные реформы Франции как шаг к этнополитическому возрождению региона

Подрядчиков К. Р.

Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация; kirill-podryadchikov@yandex.ru

РЕФЕРАТ

С 1980-х гг. Франция проводит политику децентрализации для упрощения осуществления государственной политики на местах. Одна из таких реформ 2010-х гг., на которой будет сделан фокус в данной работе, вдвое сократила количество регионов и создала совершенно новое образование — Гранд Эст, в который вошли два департамента Эльзаса: Верхний и Нижний Рейн. Малая историческая обоснованность объединения и боязнь потери этнической идентичности мобилизовали население. Был выработан компромисс: появилось Европейское сообщество Эльзаса, которое назвали «супердепартаментом» — уникальной новацией во Франции.

Цель: выявить в исторической динамике, как изменялись территориально-административные функции Эльзаса как региона, какими полномочиями он обладает в настоящий момент через призму административно-территориальных реформ Франции.

Методы: анализ и синтез эмпирических данных; системный анализ; ретроспективный подход; сравнительный анализ.

Результаты: новому закону о дифференциации, децентрализации, деконцентрации и различных мерах по упрощению осуществления государственной политики на местах (закону 3DS) предшествовали три акта децентрализации. У первого была задача запустить децентрализацию, вторая закрепила успехи в Конституции, третья попыталась сократить расходы на бюрократический аппарат и перераспределить полномочия. Наиболее важным для Эльзаса оказался Третий акт, а точнее, реакция на него.

Выводы: административно-территориальные реформы Франции стали одной из основных причин автономистской угрозы. Чтобы ее предотвратить, французское правительство одобрило проведение референдума о создании Европейского сообщества Эльзаса. Это решение не устранило проблему так называемой исторической нелегитимности региона Гранд-Эст, но позволило территориальному сообществу развиваться с дополнительными привилегиями. Свою роль сыграли и географическое положение Эльзаса в центре Европы на границе Германии и Швейцарии и статус одной из столиц ЕС.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, местное самоуправление во Франции, административно-территориальное устройство, децентрализация управления, Эльзас, территориальные сообщества.

Для цитирования: Подрядчиков К. Р. Европейское сообщество Эльзаса: территориальные реформы Франции как шаг к этнополитическому возрождению региона // Управленческое консультирование. 2025. № 3. С.160–173. EDN XUXXSB

Territorial Collectivity of Alsace: Territorial Reforms in France as a Step to Ethnopolitical Revival of the Region

Kirill R. Podryadchikov

Saint Petersburg State University, Russian Federation; kirill-podryadchikov@yandex.ru

ABSTRACT

Since the 1980s, France has pursued a policy of decentralization to simplify the implementation of at the local level. One such reform in the 2010s, which will be the focus of this paper,

halved the number of regions and created an entirely new entity, the Grand Est, which included the two departments of Alsace: Haut-Rhin and Bas-Rhin. Little historical justification for unification and the fear of losing ethnic identity mobilized the population. A compromise was worked out: the European Collectivity (Community) of Alsace emerged, which was called the “superdepartment” — a unique innovation in France.

Purpose: to identify in the historical dynamics, how the territorial-administrative functions of Alsace as a region changed, what powers it has at the moment through the prism of administrative-territorial reforms in France.

Methods: analysis and synthesis of empirical data; system analysis; retrospective approach; comparative analysis.

Results and Discussion: The new law on differentiation, decentralization, deconcentration and various measures to simplify the implementation of local public action (3DS law) was preceded by three acts of decentralization. The first had the task of launching decentralization, the second consolidated the successes in the constitution, the third tried to reduce bureaucratic costs and redistribute powers. The most important for Alsace turned out to be the Third Act, or rather the reaction to it.

Conclusions: French administrative and territorial reforms were one of the main causes of the autonomist threat. To prevent it, the French government approved a referendum on the creation of the European Collectivity (Community) of Alsace. This decision did not eliminate the problem of the so-called historical illegitimacy of the Grand Est region, but allowed the territorial community to develop with additional privileges. The geographical position of Alsace in the center of Europe on the border of Germany and Switzerland and its status as one of the capitals of the EU also played its role.

Keywords: administrative-territorial reform, local government in France, administrative-territorial structure, decentralization of governance, Alsace, territorial collectivities.

For citation: Podryadchikov K.R. Territorial Collectivity of Alsace: Territorial Reforms in France as a Step to Ethnopolitical Revival of the Region // Administrative consulting. 2025. N 3. P. 160–173. EDN XUXXSB

Введение

Франция планомерно занимается попытками упростить управление своими территориями, для чего в 1980-е гг. запустила процесс децентрализации, в результате которой перераспределяются полномочия между центром и периферией, представленной коммунами, департаментами и регионами. Одной из территорий, на которой ярко проявился протест, является Эльзас, выступивший против образования нового региона Гранд-Эст по итогам реформ 2010-х гг. Сторонам удалось прийти к соглашению, по которому с 1 января 2021 г. департаменты Верхнего и Нижнего Рейна объединились в Европейское сообщество Эльзаса (Collectivité européenne d’Alsace, European Collectivity of Alsace). Реформа призвана была позволить Эльзасу «восстановить реальную способность действовать на своей территории в самых разных областях». Цель статьи — выявить в исторической динамике, как изменялись территориально-административные функции Эльзаса как региона, какими полномочиями он обладает в настоящий момент через призму административно-территориальных реформ Франции. Основной фокус будет сделан на реформах 2010-х гг.

Теоретические основы и методология исследования

Теоретической основой исследования стали отечественные и, преимущественно, зарубежные публикации, посвященные анализу административно-территориального устройства Франции, его реформам на национальном и региональном уровнях, развитию местного самоуправления на территории Эльзаса. В ходе исследования в качестве источников использовались официальные публикации органов

власти Франции и нормативные документы (законы с портала французского права Légifrance, аналитические статьи и заметки на сайте Конституционного суда).

Как показало изучение публикаций, политика децентрализации во Франции достаточно освещена российскими и зарубежными исследователями, в меньшей степени в отечественных публикациях освещена реформа 2010-х гг. и административного устройства Гранд-Эст и Эльзаса. В настоящем исследовании предпринята попытка проследить эволюцию организации местного самоуправления в регионе через призму Эльзаса.

Методология исследования опирается на общенаучные методы: анализ и синтез эмпирических данных, их обобщение, системный и сравнительный анализ. Ретроспективный подход позволил выявить ключевые элементы реформ и нововведений, эволюцию идей и процесса принятия политических решений руководством Франции, региона Гранд-Эст и двух департаментов Эльзаса.

Результаты исследования

Территориальное устройство Франции

Франция — децентрализованное государство, чьи административно-территориальные единицы называются *collectivités territoriales* («территориальные сообщества»), каждая из которых обладает своим статусом и, соответственно, уровнем полномочий. Согласно статье 72 главы XII «*Collectivités territoriales*» Конституции V Республики, территория Франции делится на «коммуны, департаменты, регионы, сообщества с особым статусом и заморские территории»¹. Сложность территориальной организации сами французы сравнивают с пирожным *millefeuille* или *mille-feuille* (мильфей), т. е. «Наполеоном», что в буквальном переводе означает «тысяча слоев».

Самым низшим и при этом старейшим уровнем является коммуна (муниципалитет). Избираемый глава (мэр) является представителем государства в муниципалитете и главой местной исполнительной власти. В 2016 г. произошло укрупнение коммун². В ведение коммун входят городское планирование, жилье, окружающая среда, управление дошкольными учреждениями и начальными классами школ³. Средний уровень административно-территориального деления — департаменты, изначально созданные в 1789 г. как избирательные округа, «чтобы ликвидировать феодальные структуры» [4, с. 15], и с 1871 г. являющиеся уровнем государственной администрации на местах. Департаменты занимаются социальной сферой (дети, маломобильные граждане, пожилые, пособие по безработице), инфраструктурой (порты, аэродромы, дороги департаментского назначения), управлением коллежами и помощью муниципалитетам⁴.

Регионы — наиболее крупное территориальное объединение, с 1982 г. считаются уровнем местной власти. В 2015 г. произошло укрупнение и унификация регионов, их

¹ Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur [Electronic resource] // Le Conseil constitutionnel. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (accessed: 07.02.2025).

² La construction de l'organisation territoriale de la France: chronologie [Electronic resource] // Direction de l'information légale et administrative «Vie publique»: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/126857-cconstruction-de-lorganisation-territoriale-de-la-france-chronologie> (accessed: 04.02.2025).

³ Compétences des collectivités locales [Electronic resource] // Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. URL: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/competences-des-collectivites-locales> (accessed: 04.02.2025).

⁴ Ibid.

число сократилось с 21 до 13⁵. Регионы осуществляют свои полномочия в следующих сферах: экономическое развитие, региональное планирование, пригородный и между-городный транспорт, управление лицами и профессиональным образованием⁶.

Обособленно стоят сообщества с особым статусом и заморские территории, последние в рамках данной работы мы рассматривать не будем. К числу «единых территориальных сообществ» (*collectivité territoriale unique*) с 2018 г. относится Корсика (*collectivité territoriale de Corse*, встречаются варианты перевода как «Территориальная общность Корсика», так и «Территориальное сообщество Корсика») и заморские территории: Майотта (с 2011 г.), Гвиана и Мартиника (с 2015 г.). К числу других территорий с особым статусом относятся Метрополия Лион, Париж и с 2021 г. Эльзас. Правовую базу для таких автономий предоставляет та же статья 72 Конституции. Территориальным сообществом может быть «муниципалитет, департамент, регион, сообщества с особым статусом и заграничные сообщества. Любые другие территориальные сообщества создаются в соответствии с законом, если это необходимо вместо одного или нескольких сообществ»⁷.

Ход административно-территориальных реформ во Франции

В 1982 г. во Франции началась политика постепенной децентрализации — разделения власти унитарного государства и передачи ряда полномочий автономным административным образованиям — местным органам власти⁸. Первый акт децентрализации превратил регионы в органы местного самоуправления (территориальные сообщества). Основным органом стал напрямую избираемый региональный совет, который, как и его председатель, получал исполнительные полномочия департаментов и регионов от префекта. Префект потерял право отменять действия местных властей, законность действия местных властей проверяется через судебные органы⁹. В качестве заслуг этих реформ Р. Эпстейн выделил базу для «постепенной автономии местных органов власти по отношению к государственному управлению, плюрализации систем субъектов, осуществляющих государственную политику на местах, и растущую дифференциацию политики» [15, р. 104]. Кристоф Парне приводит позицию других исследователей, что эта и все последующие реформы, направленные на децентрализацию, «вместо того, чтобы приблизить граждан к принятию решений, еще больше укрепили полномочия местных выборных должностных лиц» [19, р. 106]. Эта группа исследователей не видит за реформами демократизацию.

Конституционная реформа 2003 г. начала второй этап децентрализации, в частности, расширились полномочия в области финансов¹⁰. Некоторые авторы оце-

⁵ La construction de l'organisation territoriale de la France: chronologie [Electronic resource] // Direction de l'information légale et administrative «Vie publique». URL: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/126857-cconstruction-de-lorganisation-territoriale-de-la-france-chronologie> (accessed: 04.02.2025).

⁶ Compétences des collectivités locales [Electronic resource] // Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. URL: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/competences-des-collectivites-locales> (accessed: 04.02.2025).

⁷ Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur [Electronic resource] // Le Conseil constitutionnel. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (accessed: 07.02.2025).

⁸ Décentralisation [Electronic resource] // Dictionnaire «Larousse». URL <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/décentralisation/22095> (accessed: 07.02.2025).

⁹ Qu'est-ce que l'acte I de la décentralisation? [Electronic resource] // Direction de l'information légale et administrative «Vie publique». URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19608-quest-ce-que-lacte-i-de-la-decentralisation-les-lois-deferre> (accessed: 07.02.2025).

¹⁰ Qu'appelle-t-on l'acte II de la décentralisation? [Electronic resource] // Direction de l'information légale et administrative «Vie publique». URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19609-quappelle-lacte-ii-de-la-decentralisation> (accessed: 07.02.2025).

нивают, что процесс вовсе был перезапущен [6, с. 119]. В 2004 г. регионы и департаменты получили дополнительные полномочия в области профессионального обучения и возможность оказывать экономическую помощь бизнесу и управлять региональным железнодорожным транспортом. Реформа была призвана углубить децентрализацию и внесла коренные изменения в Конституцию. В первой статье после декларации о неделимости, светскости, демократичности и социальности Республики, равенстве граждан и уважении всех религий появилось предложение о том, что страна организована на децентрализованной основе («*Son organisation est décentralisée*»), что стало «одновременно фундаментом и вектором дальнейшего развития законодательства в этой сфере» [5, с. 29]. В статьях 72 и 72-1 появилось понятие сообщества с особым статусом, что дало возможность проводить дифференциацию и создавать уникальные территориальные сообщества в органах местного самоуправления. Одним из них позднее стало Европейское сообщество Эльзаса. Также реформа вводит концепцию субсидиарности [13, р. 14]: «местные органы власти призваны принимать решения по всем полномочиям, которые могут быть наилучшим образом реализованы на их уровне» (пункт 2 статьи 72) и наделяет местные органы власти регулирующими полномочиями (там же, пункт 3). Поправки вводят возможность экс-приоритета без его определения: допускается в ограниченных условиях и с ограниченными целями отступить от норм и законодательных актов, регулирующих полномочия (там же, пункт 4). Другим нововведением стала концепция лидерства: «*Когда осуществление компетенции требует сотрудничества нескольких местных органов власти, закон может уполномочить одного из них или одной из их группировок организовывать условия их совместных действий*»¹¹. Также реформа дала право на подачу петиций и проведение референдума (статья 72-1) и гарантию собственных ресурсов (статья 72-2).

Однако, как отмечает Мишель Дегофф, профессор публичного права в Университете Париж-Сите, в своей статье «1982–2022: сорок лет децентрализации во Франции», что хоть и прописано, что в собственные ресурсы входят поступления от налогов с фиксированной ставкой, установленной законом, и со ставкой, устанавливаемой самим местным органом власти, в реальности оказывается, что ресурсы становятся еще более ограниченными, так как часть налогов устанавливается Государственными учреждениями межмуниципального сотрудничества (Établissements publics de coopération intercommunale), а другая часть со временем была или отменена, или выведена из-под компетенций муниципалитетов [13, р. 13]. На финансовые проблемы указывает и Г. В. Семеко, когда говорит об отмене профессионального налога, принятии решения о замораживании на три года размера государственной финансовой поддержки территориальных сообществ и введении нового налога на предприятия — экономического территориального налога, — который не смог возместить утраченные налоговые поступления [10, с. 485].

В 2010-х гг. прошел третий этап децентрализации. Здесь стоит выделить два закона: Закон о модернизации территориальных государственных действий и утверждении метрополий (MAPTAM) 2014 г. и Новый Закон о территориальном устройстве Республики (NOTRE) 2015 г. В результате реформ появились новые типы административно-территориальных единиц, перераспределились полномочия между уровнями местной власти. Регионы получили больше полномочий в сфере экономического развития и регионального планирования, автомобильного транспорта и др. Департаменты укрепили свою роль в качестве крупного актора

¹¹ Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur [Electronic resource] // Le Conseil constitutionnel. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (accessed: 07.02.2025).

в социальной сфере. Одним из важных изменений стало создание метрополий Парижа и Лиона, на их территориях исчезли департаменты, а их полномочия переданы метрополиям. Похожая единица в России — города федерального значения. Благодаря Третьему акту была создана новая территориальная единица с особым статусом — единое территориальное сообщество Корсика. Основными причинами реформ А. С. Руденко считает «упрощение государственного управления, экономию государственного бюджета посредством перераспределения полномочий и историческую обусловленность» [8, с. 206]. По сравнению с предыдущими реформами, реформа 2014–2015 гг. изменила стратегический акцент с децентрализации на рецентрализацию управления и перераспределение полномочий, укрепление достижений децентрализации, чем ее углубление [9, с. 30]. В контексте Евросоюза реформу можно рассматривать в контексте «повышения конкурентоспособности регионов Франции» [2, с. 142].

Франсуа Юльбер связывает укрупнение регионов с их политической несостоятельностью [16, р. 63]. В частности, он приводит слова премьер-министра Жана Кастекса, бывшего с 2001 по 2005 г. руководителем региональной Счетной палаты Эльзаса, во время поездки туда в 2021 г., когда было создано Европейское сообщество Эльзаса: «Желание найти признанный Эльзас (...) не является ни фольклорной причудой, ни угрозой единству Республики»¹², а также: «Помимо Эльзаса, я хотел бы открыть вам личную тайну: меня никогда не убеждало создание этих огромных регионов (в 2015 г.), некоторые из которых не отвечают никакой исторической легитимности и, прежде всего, не кажутся мне отвечающими растущим потребностям наших сограждан в местных общественных действиях»¹³. Юльбер высказывает достаточно радикальную позицию по вопросу реформы: «Перекройка границ регионов — это как раз пример территориального переворота, навязанного на самом высоком государственном уровне при попустительстве председателей регионов, убежденных в необходимости создания новых крупных регионов» [Ibid., р. 64]. Он обращает внимание, что некоторые границы департаментов с одними названиями остаются неизменными с 1870 г. Устранить такие границы и объединить департаменты удалось при создании Европейского сообщества Эльзаса, что для Юльбера — успешный пример борьбы за возвращение утраченной идентичности [Ibid., р. 64, 67].

21 февраля 2022 г. Сенат и Национальная ассамблея приняли президентский закон о дифференциации, децентрализации, деконцентрации и различных мерах по упрощению осуществления государственной политики на местах (*LOI n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*)¹⁴ — закон 3DS, на стадии законопроекта он был известен как закон 4D¹⁵ («декомпликацию» при последующих правках заменили на «упрощение»). Цель, по словам министра по делам территориального единства и связям с местными органами власти (2018–2022) Жаклин Гуро, — «изменить отношения между государством и местными и региональными властями, но он не представляет собой новый «территориальный

¹² Castex n'a «jamais été convaincu» par la création d'«immenses régions» [Electronic resource] // Le Point. 2021. 23 janvier. URL: https://www.lepoint.fr/politique/castex-n-a-jamais-ete-convaincu-par-la-creation-d-immenses-regions-23-01-2021-2410847_20.php (accessed: 17.01.2025).

¹³ Ibid.

¹⁴ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale [Electronic resource] // Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045197395> (accessed: 06.02.2025).

¹⁵ Projet de loi 4D : un texte décevant auquel le Sénat entend donner plus d'ambition au service des territoires [Electronic resource] // Sénat de la République française. URL: <https://www.senat.fr/presse/cp20210701.html> (accessed: 09.02.2025).

большой взрыв», чего не хотели ни правительство, ни избранные представители на местах»¹⁶. Закон призван:

- 1) совершенствовать *децентрализацию*, чтобы сделать общественную деятельность более понятной и эффективной;
- 2) способствовать *дифференциации*, чтобы гарантировать, что законы и нормативные акты на каждой территории будут адаптированы к ее специфике;
- 3) усилить *деконцентрацию*, чтобы приблизить государство к полю деятельности и лучше адаптировать процесс принятия решений к местным реалиям.

Закон затрагивает следующие сферы: транспорт, жилье, экологический переход, здоровье, социальную сплоченность, образование, культуру, финансовые вопросы, трансграничное сотрудничество, охрану окружающей среды, конкурс проектов «Экспериментирование на службе Франции и инновационные экономические мероприятия». На этапе обсуждения законопроекта встречалась осторожная оценка эффективности предлагаемых мер, но признавалась их способность «позволить обновить местную демократию» [24, р. 411]. В свою очередь, другой автор, Летиция Жанико скептически оценивает экспериментирование в качестве инструмента дифференциации, поскольку оно «подрывает единообразие и универсальность законодательства без углубления децентрализации» [17, р. 54]. Критика исследователя заключается в том, что дифференциация происходит на уровне закона, а не его исполнения, что может ограничить децентрализацию. При этом она отмечает и большую свободу действий, чем раньше, и возможности для развития местных органов власти [Ibid, р. 54].

Для адаптации решений департаменты и регионы могут предлагать правительству изменения в области упрощения законодательства и регулирования. Процедура описана в Циркуляре от 16 января 2023 г.¹⁷: председатели территориальных ассамблей направляют свои предложения по электронной почте, в течение пятнадцати дней премьер-министр подтверждает их получение и назначает ответственное министерство, которое в течение менее чем двух месяцев предоставляет необходимую информацию для ответа. Предложения от Гваделупы, Майотты, Реюньона, Французской Гвианы и Мартиники могут также касаться экономического, социального и культурного развития¹⁸.

Богатый опыт децентрализации был проанализирован в докладе Счетной палаты Франции «Децентрализация 40 лет спустя: вернуть заданный темп»¹⁹. Среди проблем, с которыми сталкивается территориальная политика, можно выделить следующие:

1. Каждый французский президент задумывает свою реформу и частично отменяет предыдущие инициативы, что приводит к непоследовательности.
2. Акцент направлен на географическую составляющую, а не на увеличение ресурсов.
3. Вместо упрощения структуры она только усложнялась.
4. Компетенции часто дублируются на разных уровнях, что приводит к административной путанице²⁰.

¹⁶ Projet de loi. Décentralisation. Différenciation. Déconcentration. Carnet no. 1 «le lancement de la concentration». [Electronic resource] // CANGT: Le site de la Communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre. URL: <https://www.cangt.fr/wp-content/uploads/2020/02/Dossier-Ministre-Jacqueline-GOURAULT.pdf> (accessed: 09.02.2025).

¹⁷ Circulaire n° 6390-SG du 13 janvier 2023 relative au suivi des propositions de différenciation et d'adaptation par les collectivités territoriales [Electronic resource]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45396> (accessed: 06.02.2025).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ La décentralisation 40 ans après: un élan à retrouver. Cour des comptes [Electronic resource]. URL: <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/288563.pdf> (accessed: 29.03.2025).

²⁰ Ibid.

К похожим выводам касательно сложностей с реализацией децентрализации приходили и исследователи. А. Торр и С. Бурден отмечают, что слияние регионов повлекло за собой «дополнительные расходы, что привело к сокращению или уменьшению оказываемых государственных услуг населению на некоторых территориях» [20, р. 21] и «создало дистанцию между местами принятия решений и местами проживания жителей» [Ibid.]. Не последней проблемой оказалась идентичность слишком укрупненных или не существовавших ранее регионов, например, Гранд-Эст и Новой Аквитании [Ibid].

Особое место авторы доклада Счетной палаты отводят возвращению центральной роли государства и его представителям на местах под лозунгом «*Restaurer la place de l'État dans les territoires*» («Восстановить место государства на территориях») ²¹. Таким образом подчеркивается унитарность государства [7]. Схожая позиция выражена в докладе «Децентрализация: время доверия» ²² депутата Национального собрания Эрика Верта, который он подготовил в мае 2024 г. по поручению Эммануэля Макрона. В документе предлагается сохранить существующие регионы и перераспределить полномочия между всеми уровнями. Тем не менее предложено ликвидировать метрополию Большого Парижа и превратить Иль-де-Франс в регион-метрополию и пересмотреть Конституцию в целях регламентации власти и финансовых ресурсов ²³. До публикации доклада Верта вышел пресс-релиз Сената «Территориальная дифференциация: уважение многообразия территорий без создания права на исключение» ²⁴, которое подвергает сомнению исключительность сообществ с особым статусом и подчеркивает, что в течение полугода [с мая 2024 г.] необходимо дать ответ на все запросы местных органов власти в рамках проводимого эксперимента (отхода от норм регулирования). В пресс-релизе также выражается мысль о пересмотре Конституции и статьи 72 для закрепления территориального многообразия ²⁵.

Территориальные реформы через призму Эльзаса

До принятия новой Конституции де Голлем, в 1956 г., Эльзас стал программным регионом Эльзаса (*région de programme d'Alsace*). Это обозначало административный орган, который служит для «подготовки и выполнения региональных планов экономического и социального развития и планирования землепользования» ²⁶. Регион Эльзас существовал с начала 1970-х и прекратил свое существование в 2015 г., когда был включен в новый регион Гранд-Эст [23, S. 55]. Эльзас поддерживал местные инициативы путем «финансирования Института местного права Эльзас-Лотарингия, уроков немецкого языка, сохранения регионального культурного наследия, а также поддержки местной культуры и развития сотрудничества с соседними регионами» [Ibid.].

Ключевым изменением реформы 2010-х гг. стало сокращение почти вдвое количества регионов: с 22 до 13. На востоке страны был образован совершенно новый регион Гранд-Эст, не имевший сложившейся исторической террито-

²¹ Rapport d'Eric Woerth au Président de la République. Décentralisation: Le temps de la confiance. Mai 2024 [Electronic resource]. URL: <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/294470.pdf> (accessed: 29.03.2025).

²² Rapport d'Eric Woerth au Président de la République. Décentralisation: Le temps de la confiance. Mai 2024 [Electronic resource]. URL: <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/294470.pdf> (accessed: 29.03.2025).

²³ Ibid.

²⁴ Différenciation territoriale : respecter la diversité des territoires sans créer de droit d'exception [Electronic resource]. Sénat de la France. 24.05.2024. URL: <https://www.senat.fr/salle-de-presse/communiqués-de-presse/presse/24-05-2024/differenciation-territoriale.html> (accessed: 29.03.2025).

²⁵ Ibid.

²⁶ Région [Electronic resource] // Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales. URL: <https://cnrtl.fr/definition/région> (accessed: 07.02.2025).

риальной идентичности. Он объединил три совершенно разных региона и до переименования носил название всех входивших в него трех территорий: Эльзас-Шампань-Арденны-Лотарингия (Шампань-Арденны были одним регионом) [21, р. 315]. Данное событие было встречено в Эльзасе и его представителями протестами. В обеих палатах французского парламента и правительстве представители региона оказывали давление. Самым крупным протестом была демонстрация 11 октября 2014 г. в Страсбурге [1, с. 1862], на которую пришли около 10 000 человек. Регион представил контрпроект, предполагающий объединить региональный совет Эльзаса и советы двух департаментов в единое сообщество Эльзаса [22]. Создание Гранд-Эста пробудило заинтересованность в проекте, отклоненном в ходе референдума, и возродило требования автономии. Проект был одобрен департаментами Эльзаса, он решал две проблемы развития: развитие бренда региона в туристических и экономических целях, в том числе и сохранение исторической и географической идентичности в форме бренда, и трансграничное развитие, определяемое приграничным положением и границами с Германией и Швейцарией [22]. Для этих целей два департамента объединили свои экономические агентства в Агентство по развитию Эльзаса (Agence de Développement d'Alsace, ADIRA), а туристические — в Туристическое направление Эльзаса (Alsace Destination Tourisme) [21, р. 320–321].

Ранее, в 2013 г., в Эльзасе прошел референдум, на который выносился вопрос о слиянии двух департаментов (Верхний и Нижний Рейн). Условием одобрения подобного решения было то, что больше половины проголосовавших избирателей в обоих департаментах должны были высказаться «за», при этом число проголосовавших должно быть не менее 25% от зарегистрированных избирателей в каждом департаменте. Явка в обоих департаментах не превысила заданный кворум, а голоса разделились: в Нижнем Рейне «за» проголосовали 67,5%, в то время как в Верхнем Рейне — 55,7% против. Общая явка составила 20,07%, голоса «за» — 57,65%, проект объединения двух департаментов в Территориальное сообщество Эльзаса был отклонен [18, р. 401]. Среди причин, которые повлияли на такой результат, выделяют: ощущение риска, что не будет учитываться специфика департамента после объединения, отсутствие единой позиции в социалистической партии, экономические причины (экономический кризис, растущая безработица, трансграничная занятость, упадок промышленности Верхнего Рейна), особый статус Страсбурга как еврометрополии, который обещал предоставить Франсуа Олланд, слабость кампании, которая не вызвала необходимого уровня мобилизации. Попытки объединить два департамента предпринимались неоднократно: в 1930-х, 1980-х и в начале 2000-х гг., однако чаще всего против такого проекта выступали представители Верхнего Рейна. Основными причинами можно считать защиту Югом (Верхним Рейном) своих интересов [18, р. 412–413].

Правительство было вынуждено пойти навстречу из опасений усиления автономистских настроений и одобрило особый статус Эльзаса, однако отвергло независимость: регион продолжит быть частью региона Гранд-Эст. В 2018 г. президент регионального совета Эльзаса и председатели советов департаментов Верхнего и Нижнего Рейна в совместном заявлении объявили о создании нового регионального органа «Collectivité européenne d'Alsace» (Европейского сообщества Эльзаса) [23, S. 58]. Через год, 2 августа 2019 г., парламентом Франции обнародован закон № 2019-816 о компетенциях Европейского сообщества Эльзаса, которые включают транспорт, приграничное сотрудничество, билингвизм, туризм и экономическую деятельность²⁷ [7, с. 162]. Новый правовой статус Эльзаса нетипичен: это и не

²⁷ Loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace [Electronic resource] // Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038872957/> (accessed: 06.02.2025).

полноценное единое территориальное сообщество, и не департамент, потому что полномочия выше департаментских. Это позволяет исследователям назвать такой статус «департаментом с особым статусом» [14]. Предоставление полномочий в области трансграничного сотрудничества выводит «супердепартамент» из исключительно этнополитического поля [21, р. 318]. Помимо этого, Европейское сообщество Эльзаса, которое исполняет свои полномочия с 1 января 2021 г., можно рассматривать как «переход от территориальной организации к большей «территориальной дифференциации» в рамках административно-территориального устройства Франции [21, р. 322].

В докладе Верта 2024 г. Эльзасу уделено особое внимание. На требования о пересмотре административных границ и независимости от региона Гранд-Эст авторы отвечают категорическим отказом: этот вопрос «не представляется целесообразным вновь поднимать»²⁸ и «идентичность территории, связанная ... с ее современной историей <...> не дает оснований для претензий на независимость»²⁹. Также напрямую выражены опасения относительно территориальной целостности Франции. По мнению составителей доклада, создание региона Эльзас положит конец региону Гранд-Эст, подвергнет риску исполнение налаженных компетенций и создаст прецедент, которым воспользуются другие территории, и потеряется контроль над ситуацией³⁰. В качестве компенсации предлагается передать Европейскому сообществу Эльзаса новые полномочия: управление Региональным фондом современного искусства Эльзаса (FRAC), «лицеями (гимназиями) в связи с полномочиями в области двуязычия, а также некоторые полномочия региона в области местного экономического развития (ремесла, торговля, помощь бизнесу в контексте трансграничного сотрудничества)»³¹.

Среди имеющихся функций административно-территориальной единицы Эльзаса одной из ключевых можно считать трансграничное и приграничное сотрудничество. В 2020 г. Сенат своим постановлением № 109 о новой эре децентрализации подтвердил предоставление приграничным органам власти права «устанавливать партнерские отношения без систематического утверждения со стороны государства»³² с подобными регионами других стран и право управлять проектами структурных фондов Евросоюза на своей территории³³. В 2022 г. была разработана «Схема приграничного сотрудничества Европейского сообщества Эльзаса»³⁴, в которой описаны планы до 2030 г. на базе «Стратегии OR» (Oberrhein / Rhin supérieur, «Верхний Рейн») до 2027 г., представленной в 2018 г.³⁵. Основная задача в рамках данного направления состоит в том, чтобы сделать Эльзас «лабораторией для Европы», поскольку на данной территории население «живет повседневно на основе демократических ценностей и активного участия граждан» [21]. Советы департаментов проводят культурные, спортивные и молодежные

²⁸ Rapport d'Eric Woerth au Président de la République. Décentralisation: Le temps de la confiance. Mai 2024 [Electronic resource]. URL: <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/294470.pdf> (accessed: 29.03.2025).

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Résolution n° 109 du 25 juin 2020 pour une nouvelle ère de la décentralisation [Electronic resource] // Sénat de la France. URL: <https://www.senat.fr/leg/tas19-109.html> (accessed: 29.03.2025).

³³ Ibid.

³⁴ Schéma alsacien de coopération transfrontalière [Electronic resource] // La Collectivité européenne d'Alsace: le site officiel. URL: <https://www.alsace.eu/media/6221/cea-sact-fr.pdf> (accessed: 08.02.2025).

³⁵ Stratégie Oberrhein / Rhin supérieur [Electronic resource] // La Collectivité européenne d'Alsace: le site officiel. URL: https://www.alsace.eu/delib-cd68/Rapports_Annexes/294b2d2d-9b3d-450f-b60b-803ef902e3d0.pdf (accessed: 08.02.2025).

обмены. Способствует сотрудничеству и заключенный в 2019 г. Аахенский договор, где, в частности, уделяется внимание приграничному сотрудничеству Франции и Германии. Результаты скорее скромные, преимущественно в «гражданской» сфере, не связанной с экономикой и вооружением [3, с. 139].

Заключение

Реформы, направленные на децентрализацию во Франции, непрерывно сталкиваются с коренным препятствием — тем, что это государство «было построено на централизующем принципе, который был единственным способом достижения национального единства» [12, р. 4]. Любые изменения не затрагивали унитарное устройство страны, и все они оставались «политикой центра, который подчиняет их своим собственным целям» [Ibid.]. За 43 года реформ местные органы власти получили гораздо больше компетенций, которые были перераспределены между разными уровнями. Однако это привело к дублированию компетенций, еще большей запутанности «милфейа» с крупными регионами, не всегда имеющими какую-либо историю за собой, и «рецентрализации государственной политики на региональном уровне» [11, р. 10]. В сенатских докладах 2024 г. красной нитью проходила идея о возможном пересмотре Конституции. В прошлый раз административно-территориальные реформы затрагивали Основной закон лишь в 2003 г., когда был закреплен курс на децентрализацию и появилась возможность создавать сообщества с особым статусом. Подобным правом на основе этнического принципа Франция позволила воспользоваться на данный момент лишь двум территориям: Эльзасу и Корсике. Париж и Лион получили статус метрополий как крупные городские агломерации, а заморские территории — из-за своей удаленности от континентальной части страны.

Административно-территориальные реформы Франции без опоры на мнение местных органов власти и исторической региональной идентичности в ходе децентрализации, расширения прав регионов и департаментов в конечном счете сами стали одной из основных причин автономистской угрозы. Потенциальная окончательная потеря эльзасской этнической идентичности послужила катализатором для этнополитической мобилизации, которая сумела провалить свои интересы и обернуть децентрализацию в свою пользу — появился «супердепартамент» Европейское сообщество Эльзаса. Это решение не устранило проблему так называемой исторической нелегитимности региона Гранд-Эст, но позволило территориальному сообществу развиваться с дополнительными привилегиями (в частности, реализовывать деятельность по пограничному и трансграничному сотрудничеству), подобно Парижу, Лиону, Корсике. Настоятельные требования о независимости от большого региона, которые не прекратились после 2021 г., не привели к успеху в виде автономии, но позволили добиться больших прав для себя: в правительственном докладе Верта были озвучены предложения наделить Эльзас взамен независимости от региона новыми полномочиями в дополнение к имеющимся. Свою роль сыграло географическое положение — Эльзас находится в «Золотом треугольнике Европы» на границе Франции, Германии и Швейцарии, ведет активное приграничное сотрудничество в трехнациональном пространстве Верхнего Рейна, — а также статус парламентской столицы Европы: в Страсбурге проходят заседания Совета Европы, Европейского парламента и Европейского суда по правам человека.

Литература

1. Денисова М. И., Назаров Н. А. История формирования административного региона Гранд-Эст во Франции // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 31. С. 1860-1865.

2. *Захарова Е. А.* Влияние административно-территориальной реформы на электоральное поведение во Франции // *Международные процессы*. 2021. Т. 19. № 3. С. 123–146.
3. *Лукина К. Н.* Франко-немецкий тандем: содержание и критика Аахенского договора // *Казанский вестник молодых учёных*. 2020. № 3. С. 131–141.
4. *Марков П. Н., Афамотов Э. М., Ешев М. А., Удычак Ф. Н.* Организация местного управления в КНР, Индии и Франции // *Вопросы российского и международного права*. 2024. Т. 14. № 6А. С. 11–18.
5. *Масловская Т. С.* Конституционные преобразования во Франции в начале XXI в. // *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2024. № 1. С. 27–38.
6. *Масловская Т. С.* Реформирование территориальной организации во Франции в контексте конституционных преобразований 2003 г. // *Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах*. М. : Российский университет дружбы народов (РУДН), 2022. С. 117–123.
7. *Пахорук К. И.* К Характеристике источников по истории разработки административных реформ во Франции (2000–2024 гг.) // *Современная научная мысль*. 2024. № 4. С. 158–164. DOI: <https://doi.org/10.24412/2308-264X-2024-4-158-164>.
8. *Руденко А. С.* Административные реформы во Франции в XXI веке: особенности и проблемы // *Пути трансформации государственного и корпоративного управления на современном этапе*. М. : Буки-Веди, 2021. С. 204–210.
9. *Семеко Г. В.* Территориальная реформа 2014–2015 гг. во Франции // *Федерализм*. 2017. № 3. С. 19–32.
10. *Семеко Г. В.* Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2017. Т. 9. № 3. С. 476–494.
11. *Bonnet-Pineau E.* La réforme régionale en France: une occasion manquée? // *Echogéo*. 2016. № 35. P. 1–12.
12. *Chabrot C.* Repenser la décentralisation au fond // *AMRF (Association des maires ruraux de France)*. 2023. P. 1–7.
13. *Degoffe M.* 1982–2022: quarante ans de décentralisation en France // *Titre VII*. 2022. № 9 (2). P. 11–18.
14. *Duranthon A.* Que nous dit la «Collectivité européenne d’Alsace» de l’évolution du droit des collectivités territoriales? [Electronic resource] // *Audience solennelle de rentrée du Tribunal administratif de Strasbourg*, 2020. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03162993/document> (accessed: 05.02.2025).
15. *Epstein R.* Un demi-siècle après Pierre Grémion Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie // *Revue française de science politique*. 2020. Vol. 70. № 1. P. 101–117.
16. *Hulbert F.* Décentralisation. Pour un front uni des territoires contre Paris et l’État central. Paris: L’Harmattan, 2021.
17. *Janicot L.* La décentralisation et l’expérimentation normative // *Titre VII*. 2022. № 9 (2). P. 46–54.
18. *Kleinschmager R.* Le référendum sur la collectivité territoriale d’Alsace du 7 avril 2013 // *Revue d’Alsace*. 2013. № 139. P. 401–420.
19. *Parnet C.* La métropole, une affaire d’élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012–2016) // *Participations*. 2020. № 26-27 (1). P. 105–134.
20. *Torre A., Bourdin S.* The French Territorial Reform of the Regions: Objectives, Risks and Challenges for some Forgotten Territories // *International Journal of Public Administration*, 2023. № 46 (11). P. 761–772. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2018456>.
21. *Vergne O., Baudelle G.* The ‘Alsace European Authority’: a new step in the ‘territorial differentiation’ in France // *European Planning Studies* 2020. № 29 (2). P. 312–328.
22. *Vergne O.* Vers une nouvelle forme de régionalisation en France? Le cas de la collectivité européenne d’Alsace [Electronic resource] // *Sud-Ouest européen*. 2019. № 48. URL: <https://journals.openedition.org/soe/5820> (accessed: 03.02.2025).
23. *Woehrling J.-M.* Das Elsass erhält eine neue Gebietskörperschaft. Was bedeutet dies? // *Badische Heimat*. 2020. № 1. S. 52–66.
24. *Youssouf Steinmetz I.* Projet de Loi «4D»: un approfondissement de la décentralisation? // *Civitas Europa*. 2021. № 46 (1). P. 401–411.

Об авторе:

Подрядчиков Кирилл Романович, аспирант Санкт-Петербургского государственного университета (Российская Федерация); kirill-podryadchikov@yandex.ru

References

1. Denisova M. I., Nazarov N. A. History of the formation of the administrative region of Grand Est in France // *Innovation. Science. Education* [Innovacii. Nauka. Obrazovanie]. 2021. N 31. P. 1860–1865. (In Russ.)
2. Zaharova E. A. Regional reform and its impact on the electoral behavior during 2012 and 2017 presidential elections in France. *International Trends* [Mezhdunarodnye protsessy]. 2021. Vol. 19, N 3. P. 123–146. (In Russ.)
3. Lukina K. N. Franco-German tandem: content and criticism of the Aachen Treaty // *Kazan Bulletin of Young Scientists* [Kazanskij vestnik molodyh uchyonyh]. 2020. N 3. P. 131–141. (In Russ.)
4. Markov P. N., Afamgotov E. M., Eshev M. A., Udychak F. N. Organisation of Local Government in the PRC, India and France // *Matters of Russian and International Law* [Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava]. 2024. Vol. 14, N 6A. P. 11–18. (In Russ.)
5. Maslovskaya T. S. Constitutional transformations in France at the beginning of the 21st century // *Journal of the Belarusian State University. Law* [Zhurnal Belorusskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo]. 2024. N 1. P. 27–38. (In Russ.)
6. Maslovskaya T. S. Reforming the territorial organisation in France in the context of constitutional reforms in 2003 // *Problems and prospects of local self-government development in the Russian Federation and foreign countries* [Problemy i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii i zarubezhnyh stranah]. Moscow: Peoples' Friendship University of Russia (RUDN), 2022. P. 117–123. (In Russ.)
7. Pakhorukov K. I. On the sources of the history of administrative reforms in France (2000-2024) // *Modern scientific thought* [Sovremennaya nauchnaya mysl']. 2024. N 4. P. 158–164. DOI: <https://doi.org/10.24412/2308-264X-2024-4-158-164>. (In Russ.)
8. Rudenko A. S. Administrative Reforms in France in the 21st Century: Features and Challenges // *Ways of transformation of state and corporate governance at the present stage*. Moscow: Buki-Vedi, 2021. P. 204–210. (In Russ.)
9. Semeko G. V. Territorial reform 2014–2015 in France // *Federalism* [Federalizm]. 2017. N 3. P. 19–32. (In Russ.)
10. Semeko G. V. Territorial reforms in France: from decentralisation to re-centralisation of public administration // *Ars Administrandi*. 2017. Vol. 9, N 3. P. 476–494. (In Russ.)
11. Bonnet-Pineau E. La réforme régionale en France: une occasion manquée? // *Echogéo*. 2016. N 35. P. 1–12.
12. Chabrot C. Repenser la décentralisation au fond // *AMRF* (Association des maires ruraux de France). 2023. P. 1–7.
13. Degoffe M. 1982–2022: quarante ans de décentralisation en France // *Titre VII*. 2022. N 9 (2). P. 11–18.
14. Duranthon A. Que nous dit la «Collectivité européenne d'Alsace» de l'évolution du droit des collectivités territoriales? [Electronic resource] // *Audience solennelle de rentrée du Tribunal administratif de Strasbourg*, 2020. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03162993/document> (accessed: 05.02.2025).
15. Epstein R. Un demi-siècle après Pierre Grémion Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie // *Revue française de science politique*. 2020. Vol. 70, N 1. P. 101–117.
16. Hulbert F. Décentralisation. Pour un front uni des territoires contre Paris et l'État central. Paris: L'Harmattan, 2021.
17. Janicot L. La décentralisation et l'expérimentation normative // *Titre VII*. 2022. N 9 (2). P. 46–54.
18. Kleinschmager R. Le référendum sur la collectivité territoriale d'Alsace du 7 avril 2013 // *Revue d'Alsace*. 2013. N 139. P. 401–420.
19. Parnet C. La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) // *Participations*. 2020. N 26-27 (1). P. 105–134.
20. Torre A., Bourdin S. The French Territorial Reform of the Regions: Objectives, Risks and Challenges for some Forgotten Territories // *International Journal of Public Administration*, 2023. N 46 (11). P. 761–772. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2018456>.
21. Vergne O., Baudelle G. The 'Alsace European Authority': a new step in the 'territorial differentiation' in France // *European Planning Studies* 2020. N 29 (2). P. 312–328.
22. Vergne O. Vers une nouvelle forme de régionalisation en France? Le cas de la collectivité européenne d'Alsace [Electronic resource] // *Sud-Ouest européen*. 2019. N 48. URL: <https://journals.openedition.org/soe/5820> (accessed: 03.02.2025).

23. Woehrling J.-M. Das Elsass erhält eine neue Gebietskörperschaft. Was bedeutet dies? // Badische Heimat. 2020. N 1. S. 52–66.
24. Youssouf Steinmetz I. Projet de Loi «4D»: un approfondissement de la décentralisation? // Civitas Europa. 2021. N 46 (1). P. 401–411.

About the author:

Kirill R. Podryadchikov, Post-graduate student of Saint Petersburg State University (Russian Federation); kirill-podryadchikov@yandex.ru

Поступила в редакцию: 10.02.2025

Поступила после рецензирования: 06.04.2025