

М. И. Касумова

Тверской государственный университет, 3 курс

Научный руководитель: к.и.н. В. А. Антонцева

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА ВО ФРАНЦИИ 2015 ГОДА

Франция имеет достаточно сложное административно-территориальное устройство, оно строится на трех основных уровнях – коммуны, департаменты и регионы. Начиная с реформ 1980 –х гг., Франция идет по пути децентрализации государства, то есть передачи центром отдельных властных полномочий местным органам самоуправления, не входящим в систему государственной власти. Главными целями государство ставило упрощение территориального устройства, совершенствование методов управления, повышение эффективности расходования бюджетных средств. Но несмотря на многочисленные усилия, Франция остается более централизованным государством по сравнению с ведущими европейскими странами (Швейцарией, Германией, Италией). Французская Республика считается самой раздробленной из всех европейских стран по численности административно-территориальных единиц. Поэтому в последние годы правительство предприняло ряд реформ для преодоления территориальной раздробленности и приведения административного деления страны в соответствии с европейскими стандартами.

В 2014-2015 гг. во Французской республике была проведена территориальная реформа, целью которой стало усовершенствование государственного аппарата управления. Данная реформа включала в себя три основных направления:

- передел региональной карты Франции;
- укрупнение административно - территориальных единиц;
- более четкое разграничение полномочий между органами местной власти различного уровня.

Главным вектором территориальной реформы стало «повышение эффективности государственной власти как на национальном, так и на местном уровнях, и улучшение качества общественных услуг, опираясь на территориальные сообщества и разъяснение их компетенций» [Семеко URL].

Тяжелые последствия финансового криза, экономическая рецессия и высокий уровень безработицы требовали сокращения государственных расходов во Франции, что обусловило ограничения финансирования местных сообществ и что в дальнейшем усложнило решение социально-экономических проблем на местном уровне. Поэтому возникла необходимость упорядочить многоуровневую систему административно-

территориального устройства и разграничить полномочия органов власти различного уровня, четко разделяя их компетенции.

Данная реформа была реализована тремя основными законами:

1. Закон о модернизации территориальной деятельности государства и подтверждении статуса метрополии (МАРТАМ) от 27 января 2014 г. [Loi n° 2014-58: URL], который закрепил общие компетенции для регионов, департаментов и коммун.

2. Закон об определении границ регионов, региональных и департаментских выборах и изменении календаря выборов от 16 января 2015 г. [Loi n° 2015-29: URL].

3. Закон о новом территориальном устройстве Республики (Закон NOTRe) от 7 августа 2015 г. [Loi n° 2015-991: URL], посвященный распределению компетенций между различными уровнями территориальных сообществ.

Рассмотрим более подробно данные законы. Общие рамки компетенций регионов, департаментов и коммун, а также общие условия исполнения некоторых компетенций были определены в рамках Закона о модернизации территориальной деятельности государства и подтверждении статуса метрополии (МАРТАМ) от 27 января 2014 года. В частности, в нем утвержден новый статус и компетенции метрополии для крупных городских агломераций с более 400 тыс. жителей, правила интеграции территориальных сообществ, расположенных в границах метрополии [Семеко URL]. Авторы данного закона считают, что создание больших агломераций позволит улучшить государственное управление, снизить бюджетные расходы и укрепить конкурентоспособность территории. Также данный закон предусматривал создание специального органа в каждом регионе – территориальной конференции государственного урегулирования, для укрепления взаимодействия органов власти различного уровня и с целью повышения эффективности управления территорией. Данный орган должен способствовать повышению значимости регионов как координатора действий коммун и департаментов.

Стоит отметить, что формирование на территории Франции сети метрополий является последствием государственной политики по развитию сотрудничества между коммунами, проводимой с начала 1990-х гг. Наиболее развитой формой межкоммунального объединения, которая обладает наиболее широкими полномочиями, является объединение со статусом государственных учреждений межкоммунального сотрудничества (*établissements public de coopération intercommunale*, EPCI). [Семеко URL]. Создание сотрудничества коммун обусловлено их небольшими размерами и соответственно ограниченностью их бюджета, в свою очередь межкоммунальное сотрудничество позволяет концентрировать ресурсы на одной большой территории и использовать их

для реализации инвестиционных проектов, что отвечает интересам развития территории [Большаков С.Н., Григорьев А.Н. URL].

Таким образом, согласно Закону МАРТАМ с 1 января 2015 года новый статус метрополий получили Лион, Ренн, Бордо, Тулуза, Нант, Трест, Лилль, Руан, Гренобль, Страсбург и Монпелье. Статус метрополии Большого Парижа и Экс-Марсель-Прованс вступил в силу с 1 января 2016 г.

Метрополия Большой Париж объединила департамент-коммуны Париж и три прилегающих к нему департамента — О-де-Сен, Сена — Сен-Дени и Валь-де-Марн, в которых расположено 130 коммун. Эксперты по-разному оценивают создание столь крупной административной единицы: для одних Большой Париж представляется никому не нужной административной машиной; другие видят в его создании возможность для проведения в жизнь революционных проектов экологически ответственной урбанизации и реальный шанс для развития региона Иль-де-Франс, центрального и, кстати сказать, самого богатого в стране [Семеко URL].

Что касается Закона об определении границ регионов, региональных и департаментских выборах и изменении календаря выборов от 16 января 2015 г., то его главным пунктом является укрупнение французских регионов. Согласно этому закону, число регионов сокращено с 27 до 18, в том числе на континенте – с 22 (включая Корсику) до 13. Из 22 регионов континентальной части Франции только пять сохранились в прежнем виде, а остальные 18 прошли через объединение (по 2–3 региона). По мнению авторов данного закона, целью укрупнения регионов является улучшение экономического и социального управления территориальным развитием, модернизация государственного управления, повышение качества и доступности государственных услуг для населения. К тому же укрупнение регионов позволяет сделать их по размерам сопоставимыми с регионами ведущих европейских стран, таких как Германия, Италия, Бельгия [Семеко URL]. За счет сокращения числа регионов авторы надеются сократить расходы государственных средств. По официальной оценке, сокращение численности регионов позволит получить экономию совокупных расходов территориальных сообществ в размере 10 млрд евро в течение 10 лет. [Réforme territoriale URL].

Закон о новом территориальном устройстве Республики (Закон NOTRe) от 7 августа 2015 г. посвящен распределению компетенций между уровнями местного самоуправления. Данный закон усиливает роль региона с экономической точки зрения. В частности, данный закон передает региональным властям полномочия по поддержке малого и среднего бизнеса. Также регион должен разработать региональный план экономического развития, инноваций и интернационализации на 5 лет. Помимо экономических вопросов, регион стал обладать компетенциями в области социального и культурного развития. [Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République URL]. Стоит отметить, что

Закон NOTRe, усиливая права регионов, лишил некоторых компетенций департаментов, так как изначально реформаторы обсуждали вопрос об упразднении департаментов из-за их неэффективности. Однако в конечном счете реформаторы отказались от столь радикальных мер и решили передать некоторые полномочия от департаментов к регионам. Например, полномочия департамента по вопросам транспорта передаются в соответствии с новым законом региону. Ведомственные дорожно-транспортные услуги и школьный транспорт также переданы региону. Тем не менее регионы могут делегировать свою компетенцию в области школьного транспорта департаментам. Но стоит отметить, что основные компетенции департаментов остались прежними, в том числе в области так называемой социальной солидарности, образования (управления колледжами, хотя первоначально предполагалось отдать эту компетенцию регионам) и транспортное обслуживание лиц с ограниченными возможностями.

Итак, анализ законов, принятых в ходе территориальной реформы, свидетельствует о том, что Франция постепенно отходит от децентрализации и за счет расширения полномочий и укрепления роли регионов и метрополий в развитии территорий приходит к рецентрализации государственного управления. Однако, данная реформа не решила всех проблем, и многие из них требуют дополнительных мер.

О незавершенности реформы в первую очередь говорит тот факт, что, ставя задачу укрепить роль регионов, реформаторы не позаботились о надлежащем укреплении их финансовой базы. С одной стороны, регионы по своему размеру стали сопоставимы с регионами ведущих европейских стран, но с другой стороны, французские регионы сильно отстают по своему финансовому потенциалу. В 2016 году средний бюджет французского региона составлял 2,2 млрд евро, а бюджет столичного региона Иль-де Франс – 4,4 млрд, что несопоставимо с бюджетами ведущих регионов Германии, таких как Северный Рейн-Вестфалия (61,4 млрд в 2015 году), Бавария (49,9) и Баден-Вюртемберг (42,1) [Семеко URL].

Вторым признаком незавершенности реформы является отсутствие утвержденной схемы взаимоотношений между регионами и метрополиями, которые получили юридическое признание в Законе МАРТАМ в качестве ведущих региональных экономических субъектов. Обязательным условием успешного развития территории является сотрудничество региона с его метрополией. Стоит учесть, что метрополии могут быть более экономически привлекательными для бизнеса, и это может повлиять на их отношения с региональными властями. Таким образом, в регионах, где есть мощные метрополии, возможна конкуренция между властями метрополии и региона за ведущую роль в инновационном и экономическом развитии.

И завершающим признаком незавершенности реформы является тот факт, что данная реформа не оправдала надежд в отношении департаментов, так как на сегодняшний день департаменты являются недостаточно крупными административно-территориальными единицами по европейским меркам.

Таким образом, оценивая данную территориальную реформу стоит отметить несомненно позитивные результаты, например, в области развития местного самоуправления, межмуниципального сотрудничества, даже несмотря на многие нерешенные вопросы. Однако надежды реформаторов на упрощение административно-территориального устройства страны не оправдались. К трем уровням, закрепленным в конституции Французской Республики, а именно к коммуна, департаментам и регионам, добавились многочисленные межкоммунальные объединения. Территориальная раздробленность в континентальной Франции по-прежнему остается уникальным явлением в Европе.

ЛИТЕРАТУРА

Большаков С. Н., Григорьев А. Н. Трансформация системы территориального управления во Франции: роль и функции местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. №1 (10) [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-sistemy-territorialnogo-upravleniya-vo-frantsii-rol-i-funksii-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 05.05.2020).

Семеко Г.В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления // ARS ADMINISTRANDI. 2017. № 3. С. 476-494 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorialnye-reformy-vo-frantsii-ot-detsentralizatsii-k-retsentralizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 20.04.2020).

Семеко Г.В. Территориальная реформа 2014-2015 гг. во Франции // Федерализм. 2017. №3. С. 19-32 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30543280> (дата обращения: 20.04.2020).

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460> (дата обращения: 29.04.2020).

Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vie-publique.fr/loi/20721-loi-notre-loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la> (дата обращения: 29.04.2020).

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [Электронный ресурс]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=58E5B6309BD46E312A5DFD509DDC757D.tplgfr23s_1?cidTexte=JORFTEXT000028526298&idArticle=&categorieLien=id (дата обращения: 29.04.2020).

Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622> (дата обращения: 29.04.2020).

Réforme territoriale: 10 milliards d'euros d'économies selon Vallin [Электронный ресурс]. URL: https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/06/03/reforme-territoriale-10-milliards-d-euros-d-economies-selon-vallini_4431107_823448.html (дата обращения: 07.04.2020).