

Галина СЕМЕКО

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА 2014—2015 гг. ВО ФРАНЦИИ

Стратегия реформирования системы территориального управления во Франции претерпела существенные изменения в XXI в. Эти изменения были обусловлены новой социально-экономической и политической обстановкой. Задача расширения полномочий органов местного самоуправления и их автономии, которая играла центральную роль в политике децентрализации в конце прошлого века, постепенно уступила место другим приоритетам, таким как упорядочение организационной структуры территориального управления, укрупнение административно-территориальных единиц, повышение эффективности работы органов местного самоуправления. Соответствующие изменения нашли отражение в недавней территориальной реформе президента Ф. Олланда (2014—2015 гг.). По своим масштабам и значимости преобразований эта реформа сопоставима с самой крупной реформой по децентрализации государственного управления 1980-х гг. Были проведены в жизнь важные решения, касающиеся укрупнения и повышения роли регионов и межмуниципальных объединений (метрополий) в социально-экономическом развитии, разграничения компетенций между органами власти разного уровня. В целом в стратегии реформы 2014—2015 гг. прослеживается не столько курс на децентрализацию, сколько на рецентрализацию государственного управления.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, межмуниципальное сотрудничество, местное самоуправление, территориальная реформа, управление территориальным развитием

Исторически система административно-территориального устройства во Франции формировалась на основе принципа централизации государственной власти и безусловного подчинения нижестоящих уровней управления вышестоящим. Укреплению вертикали власти уделялось внимание практически при всех имевших место формах государственного правления: как при абсолютной и конституционной монархии, так и при республиканских формах правления. Административно-территориальное устройство Франции включает три основных уровня местного самоуправления — коммуны, департаменты, регионы.

В XX в. во Франции была проведена серия административных реформ. Самой крупной стала реформа 1980-х гг. Существенные из-

менения были предусмотрены и реформами 2004 и 2010 гг. Начиная с реформы 1980-х гг., последовательно проводился курс на децентрализацию, т.е. на передачу компетенций и ресурсов, необходимых для их реализации, от центральной власти на нижестоящие уровни (далее — территориальных сообществ¹). Важным элементом реформы 1980-х гг. стало наделение территориальных сообществ правами юридического лица.

На первом этапе процесса децентрализации центральное место в реформах занимали вопросы демократизации управления, развития местного самоуправления, делегирования компетенций, удовлетворения потребностей населения в госуслугах и т.д. В дальнейшем, хотя эти проблемы и поднимались, но они имели по большей части второстепенное значение. На повестку дня выдвигались новые задачи (создание межкоммунальных структур, упорядочение распределения компетенций между органами местного самоуправления разного уровня, упрощение территориального устройства, совершенствование методов управления, повышение эффективности расходования бюджетных средств и др.)².

Однако, несмотря на многочисленные предпринятые усилия, Франция до сих пор остается более централизованным государством по сравнению со своими ближайшими соседями (Германией, Испанией, Бельгией, Швейцарией, Италией). При этом по численности административно-территориальных единиц Франция считается самой раздробленной из всех европейских стран. По состоянию на 1 января 2016 г. в стране насчитывалось более 35,8 тыс. коммун, что составляет более 40% всех коммун ЕС-28. При этом в 54% коммун проживает менее 500 чел., а в 10% коммун — менее 100 чел.³. Показатель средней численности жителей коммун у Франции самый низкий в ЕС-28 (1737 чел.)⁴. В последние годы государство предпринимает достаточно активные попытки по преодолению исторически сложившейся территориальной раздробленности и приведению административного деления страны в соответствие с европейскими стандартами.

Основные направления реформы

В 2014—2015 гг. во Франции была проведена новая территориальная реформа, направленная на совершенствование государственного управления. Основными составляющими реформы стали:

- изменение региональной карты страны;
- ряд практических шагов по укрупнению административно-территориальных единиц;

¹ В соответствии с законодательством Франции административно-территориальные единицы обозначаются термином «территориальные сообщества» (*collectivités territoriales*).

² См.: Соловьев А.А., Шейфетдинова Н.А. Децентрализация государства: опыт Франции // Современное право. 2014. № 11. С. 154—159.

³ См.: Les collectivités locales en chiffres 2016. P.: Direction générale des collectivités locales, 2016. P. 8 / URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/publication_globale%2834%29.pdf.

⁴ См.: Décentralisation: sortons de la confusion. Repenser l'action publique dans les territoires. P.: L'Institut Montaigne, 2016. P. 20.

- решения в области разграничения компетенций территориальных сообществ разного уровня.

Характеризуя направленность и общие принципы реформы, ее инициаторы с самого начала подчеркивали, что она, с одной стороны, вписывается в общую логику процесса децентрализации, начатого в 1982 г., а с другой — существенно отличается от всех предшествующих реформ. Однако, по сути, реформа 2014—2015 гг. знаменовала собой определенный *поворот в стратегических задачах государства*, вызванный новыми политическими и социально-экономическими реалиями. В отличие от предшествующих реформ главной целью реформы 2014—2015 гг. 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»⁵.

Такое изменение акцентов во многом связано с последствиями глобального финансового кризиса, затяжным кризисом государственных финансов, рецессией в экономике, высокой безработицей и т.д. Политика бюджетной экономии и сокращения государственных расходов во Франции обусловили ограничение государственной финансовой поддержки местных сообществ, что усложнило решение острейших социально-экономических проблем на местном уровне.

Масштабная реформа, предпринятая президентом-социалистом Ф. Олландом, без сомнения, имела под собой объективные основания. В стране назрела необходимость упорядочить многозвенную систему административно-территориального устройства, упростить ее, сделать более понятной, четко разделить полномочия органов власти различного уровня, которые во многих случаях оставались крайне размытыми, дублировали друг друга. Путаница в компетенциях стала источником не только многочисленных административных споров, но и пассивности граждан, которые плохо понимали, кто за что отвечает. Раздутые штаты местных чиновников негативно влияют на эффективность их работы. Создание разного рода объединений коммун (далее — межкоммунальных объединений) сильно усложнило систему административного управления, запутало распределение компетенций. Надо отдать должное социалистам и Олланду, поставившим перед собой достаточно трудную задачу, которую до сих пор, несмотря на многочисленные реформы, не удавалось решить.

Реформа была реализована в рамках трех основополагающих законов:

- Закон о модернизации территориальной деятельности государства и подтверждении статуса метрополии (*МАРТАМ*) от 27 января 2014 г.⁶, закрепивший общие рамки компетенций регионов, департаментов и коммун, а также общие условия исполнения некоторых компетенций;

⁵ См.: *Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 avril 2013 / URL: <http://www.senat.fr/leg/pjl12-495.html>.

⁶ См.: *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298>.

- Закон об определении границ регионов, региональных и департаментских выборах и изменении календаря выборов от 16 января 2015 г.⁷;
- Закон о новом территориальном устройстве Республики (Закон *NOTRe*) от 7 августа 2015 г.⁸, посвященный распределению компетенций между различными уровнями территориальных сообществ.

Анализ содержания принятых законов позволяет выделить три стратегических направления реформы.

Первое. Регионализация, под которой понимается укрупнение верхнего звена административно-территориального устройства — регионов с целью формирования территориальных единиц «европейского размера», повышения их роли в территориальном управлении и эффективности работы (регионализация).

Второе. Укрупнение территориальных сообществ нижнего звена — коммун — на основе формирования сети метрополий (метрополизация), направленное на повышение эффективности работы соответствующих органов местного самоуправления и создание в каждом регионе полюса роста и конкурентоспособности.

Третье. Упорядочение распределения полномочий между органами местной власти различного уровня. Такое упорядочение, по мысли реформаторов, должно обеспечить серьезную экономию государственных расходов.

Рассмотрим более подробно выделенные направления.

Регионы являются исторически самым «молодым» уровнем территориальных сообществ. Они получили соответствующие полномочия и собственный бюджет, а также право избирать управляющий совет на основе всеобщего прямого голосования лишь в 1982 г. в соответствии с Законом о правах и свободах коммун, департаментов и регионов от 2 марта 1982 г. (или Законом Деффера)⁹. Главным назначением региона является обеспечение экономического, социального, культурного и научного развития и принятие необходимых мер по обустройству территорий и защите самобытности территории. В сферу их компетенции вошли подготовка региональных планов экономического и социального развития, а также планов обустройства территории и развития инфраструктуры региона. Регионам были предоставлены определенные полномочия в области экономики, среднего образования (содержание лицеев), профессионального обучения, регионального транспорта, начальной профессиональной подготовки молодежи (с 1993 г.). В 2002 г. регионы получили полномочия в области защиты прав собственности, развития морских портов и аэродромов, разработки регионального плана охраны чистоты воздуха и классификации региональных природных ресурсов. Несмотря на столь обширные полномочия, предостав-

⁷ См.: Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id>.

⁸ См.: Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460>.

⁹ См.: Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>.

ленные законом, роль регионов в социально-экономическом развитии подведомственных территорий оставалась ограниченной. На практике они отвечали в основном за выработку общих рамок действий и координацию политики департаментов и коммун, расположенных на территории регионов.

Чтобы изменить ситуацию, в ходе реформы 2014—2015 гг. был принят ряд важных решений. Наиболее радикальное касалось *сокращения числа регионов*. Так, Закон об определении границ регионов, региональных и департаментских выборах и изменении календаря выборов сократил число регионов с 27 до 18, в т.ч. 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).

Согласно официальной версии, цель укрупнения регионов — обеспечение более эффективного управления социально-экономическим развитием территорий, модернизация государственного управления, повышение качества и доступности государственных услуг для населения, усиление территориальной социальной сплоченности. По мнению авторов реформы, укрупнение регионов позволяет сделать их по размерам сопоставимыми с регионами ведущих европейских стран (Германии, Италии, Испании, Бельгии и т.д.). В результате увеличивается демографический и экономический потенциал французских регионов и, таким образом, появляется возможность повысить их конкурентоспособность до европейского уровня. За счет укрупнения авторы реформы рассчитывают добиться экономии государственных средств. По официальной оценке, сокращение численности регионов позволит получить экономию совокупных расходов территориальных сообществ в размере 10 млрд евро в течение 10 лет¹⁰.

Многие эксперты считают такой прогноз очень сомнительным и не исключают роста расходов территориальных сообществ из-за выравнивания условий труда и статуса государственных чиновников объединяющихся регионов, прямых затрат на переезд административных ведомств и т.д. Как свидетельствует опыт, издержки растут при увеличении размера подведомственной территории. По оценкам экспертов, возможность небольшого снижения расходов ожидается только в случае объединения малонаселенных регионов, где уровень средних расходов в расчете на одного жителя сравнительно высокий. Несомненно, экономия средств в результате объединения регионов не решит проблему хронического дефицита государственного бюджета. Необоснованными представляются и надежды реформаторов на укрепление экономической мощи укрупненных регионов: *размер территории не является исключительным условием их успеха в экономическом развитии*.

Ряд важных решений касаются перераспределения компетенций между различными уровнями территориальных сообществ в пользу регионов. Важнейшей целью здесь является укрепление роли последних в социально-экономическом развитии. Так, на регионы возложена главная миссия по определению стратегических направлений развития

¹⁰ См.: *Réforme territoriale: 10 milliards d'euros d'économies selon Vallini* / URL: http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/06/03/reforme-territoriale-10-milliards-d-euros-d-economies-selon-vallini_4431107_823448.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter#xtor=RSS-3208.

экономики подведомственной территории (дорожное хозяйство, общественный транспорт, борьба с загрязнением атмосферы, энергоснабжение, обеспечение жильем, сбор и переработка отходов и т.д.). Для выполнения этой миссии на власти регионов возложена обязанность по разработке регионального плана развития экономики, инноваций и интернационализации на 5 лет и регионального плана долгосрочного устойчивого развития территории (с привлечением межкоммунальных объединений, а также организаций, представляющих интересы предпринимателей и других заинтересованных сторон). Кроме того, регионы отныне несут основную ответственность за финансовую поддержку мелких и средних предприятий. Помимо чисто экономических к компетенции регионов отнесен и ряд вопросов социального и культурного характера. Предусмотрена и передача регионам компетенций департаментов в области транспорта (инфраструктура внегородского дорожного транспорта, железнодорожного и морского транспорта, а также школьный транспорт, за исключением транспорта для детей с особенностями развития).

Некоторое число компетенций распределено между регионами и департаментами, в т.ч. в области благоустройства территории, культуры, спорта, туризма, региональных национальных меньшинств и региональных языков, народного просвещения (вне традиционных структур образования и формального образования) и др.

Кроме того, в Законе *МАРТАМ* для укрепления взаимодействия органов власти разного уровня и повышения эффективности управления предусмотрено создание в каждом регионе специального органа — «территориальных конференций государственного регулирования», что должно способствовать усилению роли регионов как координатора действий коммун и департаментов.

Формирование на территории страны сети метрополий является итогом последовательной государственной политики по развитию сотрудничества между коммунами, проводимой с начала 1990-х гг.¹¹. В настоящее время разнообразные типы межкоммунальных объединений охватили всю территорию страны. Речь идет о добровольном объединении коммун на основе географической, исторической, культурной, экономической и социальной близости их территорий в целях совместного преобразования и развития общей территории в соответствии со специально разработанным проектом. Наиболее развитая современная форма таких объединений, обладающая наиболее широкими полномочиями, — это объединения со статусом государственных учреждений межкоммунального сотрудничества (*établissements public de coopération intercommunale, EPCI*). Они являются юридическим лицом и пользуются финансовой самостоятельностью.

Сотрудничество коммун — это в какой-то степени вынужденная мера, связанная с небольшими в среднем размерами коммун и соответственно ограниченностью их финансовых, материально-технических, управленческих и прочих ресурсов. Межкоммунальное сотрудничество дает возможность концентрировать ресурсы, распыленные между мелкими территориальными сообществами, и использовать их для реализации

¹¹ См.: *Одицова А.В.* Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта // *Федерализм*. 2013. № 2. С. 145—158.

крупных инвестиционных проектов, что отвечает интересам развития территорий¹².

Вопросам развития межкоммунального сотрудничества с начала 1990-х гг. был посвящен целый ряд законов: учреждались новые и упразднялись неэффективные формы сотрудничества коммун (Закон о территориальной администрации от 6 февраля 1992 г.¹³), определялись обязательные и факультативные компетенции *EPCI*, в т.ч. с правом собственного налогообложения и без него (Закон об укреплении и упрощении межкоммунального сотрудничества от 12 июня 1999 г.¹⁴), правила функционирования *EPCI*, возможности изменения их организационной формы и передачи им некоторых функций региона или департамента (Закон о правах и ответственности местных органов власти от 13 августа 2004 г.¹⁵) и т.д. Особо следует отметить Закон о реформе территориальных сообществ от 16 декабря 2010 г.¹⁶, в котором с целью «рационализировать карту межкоммунальных объединений» утверждена норма об обязательном присоединении всех коммун к какому-либо *EPCI*. В нем предусмотрена также возможность реструктуризации крупных городских зон, состоящих из коммун, в укрупненное *EPCI* с правом собственного налогообложения, которое может иметь статус метрополии или метрополитенского полюса (*pôle métropolitain*).

Продолжая курс на упорядочение межкоммунальных объединений, Закон *МАРТАМ* утвердил *новый статус и компетенции метрополии для крупных городских агломераций* с более 400 тыс. жителей, правила интеграции территориальных сообществ (коммун и департаментов), расположенных в границах метрополии. Получение крупными городами этого статуса, как полагают авторы Закона, позволяет повысить эффективность государственного управления, снизить расходы бюджета, в частности, благодаря объединению транспортной инфраструктуры города и прилегающих к нему коммун, дорожной сети, школьного транспорта. Кроме того, считается, что это будет способствовать укреплению позиций региона на международном рынке.

В Законе *МАРТАМ* предусмотрено создание вокруг 15 крупнейших городов региональных метрополий, которым должны быть переданы функции маломощных муниципалитетов, вошедших в соответствующие метрополии.

В рамках курса на дальнейшее укрепление межкоммунального сотрудничества Закон *NOTRe* предусматривает повышение с 2017 г. минимального демографического критерия для создания соответствующих

¹² См.: *Большаков С.Н., Григорьев А.Н.* Трансформация системы территориального управления во Франции: роль и функции местного самоуправления // *Муниципалитет: экономика и управление.* 2015. № 1 (10). С. 22—29.

¹³ См.: *Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République* / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000722113>.

¹⁴ См.: *Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397>.

¹⁵ См.: *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales* / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&dateTexte=20040817>.

¹⁶ См.: *Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales* / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624>.

объединений (с 5 тыс. до 15 тыс. чел.). Одновременно предусмотрено расширение сферы ответственности межкоммунальных объединений. В частности, с 1 января 2017 г. в их компетенцию вошли сбор и утилизация бытовых отходов, содействие туризму (создание туристических офисов), благоустройство и содержание зон приема туристов, а также в период до 1 января 2020 г. Закон позволяет им в факультативном порядке осуществлять управление водоснабжением и канализацией вместо коммун. Таким образом, все больше компетенций коммун передаются межкоммунальным объединениям.

Метрополии стали самыми мощными межкоммунальными объединениями. Сфера их ответственности компетенций охватывает практически все аспекты жизни общества. Помимо компетенций коммун, входящих в объединение, метрополии могут брать на себя некоторые компетенции департаментов и регионов, на территории которых они расположены. Кроме того, государство может делегировать им дополнительные компетенции (по согласованию), например, в области обеспечения жильем, социальной помощи и др.

С 1 января 2015 г. новый статус метрополии 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.

При подготовке реформы 2014—2015 гг. широко обсуждался вопрос об ограничении полномочий департаментов, унаследованных Францией от наполеоновской эпохи. Высказывалось даже мнение о необходимости их упразднения как неэффективной, промежуточной структуры территориального устройства. Сегодня они являются слишком маленькими административно-территориальными единицами как по европейским, так и по французским меркам. Однако в конечном счете реформаторам пришлось отказаться от столь радикального решения и ограничиться небольшим перераспределением полномочий между департаментами и регионами в пользу последних.

Закон *NOTRe*, усиливая права регионов, сохраняет основные компетенции департаментов (кроме компетенции в области транспорта), в т.ч. в сфере так называемой социальной солидарности, образования (управление колледжами; первоначально предполагалось передать эту компетенцию регионам) и транспортного обслуживания лиц с ограниченными возможностями. Кроме того, Закон *NOTRe* возложил на департаменты задачу разработки совместно с государством департаментского плана улучшения доступности общественных услуг.

Закон *МАРТАМ* подчеркнул главенствующую роль коммун в обеспечении устойчивого развития, организации доступа к общественным услугам граждан, благоустройстве территории и местном развитии. Надо отметить, что компетенции коммун претерпели наименьшие изменения. Они сохранили широкий круг полномочий, что позволяет им влиять на все основные аспекты жизни местного населения. По-прежнему на коммуны возложены такие традиционные миссии, как содержание дорожной сети общего пользования, охрана общественного порядка (полиция мэрии), регистрация актов гражданского состояния, организация и проведение выборов. Основные компетенции коммун, касающиеся социально-экономического развития, охватывают такие сферы, как урбанизация (разрешение на строительство, местный план урбанизации и т.д.), образование (управление и финансирование детских садов, начальной школы, школьных столовых, за исключением оплаты преподавателей), энергоснабжение, спорт и досуг (управление спортивными комплексами, субсидирование спорта, в т.ч. профессиональных спортивных клубов), городской транспорт, культура (библиотеки, музеи, театры, культурные мероприятия и т.д.), туризм, факультативная социальная помощь через коммунальные центры социального содействия (ясли, дома для престарелых и др.) и т.д. Ряд компетенций коммун передан *EPCI* (водоснабжение, сбор и утилизация бытовых отходов).

Кроме того, согласно закону *NOTRe* сохранено требование об обязательном участии коммун в *EPCI*. Свои компетенции коммуны, если пожелают, вправе делегировать соответствующему *EPCI*.

Последствия и проблемы реформы

Глядя на современную карту административно-территориального устройства Франции, вряд ли можно сказать, что она стала более понятной и простой. Последняя реформа (как, впрочем, и предыдущие) не уменьшила количества уровней и типов территориальных единиц. Напротив, их число возросло: за счет фактического узаконивания нового уровня межкоммунальных объединений — метрополий.

Если суммировать количество разнообразных территориальных структур, то мы получим внушительный итог. В настоящий момент на территории континентальной Франции помимо 13 регионов, 96 департаментов и 35,8 тыс. коммун насчитывается около 12,6 тыс. межкоммунальных объединений различного статуса, в т.ч. *EPCI* (с собственным налогообложением и без него) и других объединений (таких как смешанные синдикаты, метрополитенские полюса, полюса равновесия и др.). Таким образом, в целом имеется свыше 46 тыс. территориальных структур, занимающихся вопросами местного развития. «Территориальный мильфей» (административно-территориальная раздробленность) в континентальной Франции по-прежнему остается уникальным в Европе.

Взаимное наложение территориальных структур разного уровня с разнородными статусами и переплетение их компетенций негативно сказываются на эффективности государственного управления, увеличивают бюджетные расходы из-за дублирования, несогласованности или даже противоречивости действий властей разного уровня, а также из-за

огромных издержек на согласования. К тому же много неопределенности остается в вопросе о легитимности межкоммунальных объединений в форме *EPCI* и метрополий, которые берут на себя полномочия коммун, поскольку их руководящие органы не избираются всеобщим прямым голосованием. В ходе подготовки закона *NOTRe* обсуждался вопрос о введении системы выборов в руководящие органы *EPCI*, однако парламентарии посчитали такое решение преждевременным.

Много неопределенности остается в вопросе формирования бюджетных ресурсов органов местного самоуправления. Корректировка компетенций территориальных сообществ разного уровня в ходе реформы 2014—2015 гг. *не сопровождалась перераспределением финансовых ресурсов и налоговых доходов*. Между тем данный вопрос сейчас очень важен для местных органов власти. Во-первых, реформа местного налогообложения 2010 г. отменила местный прямой налог — профессиональный налог¹⁷ — главный источник налоговых поступлений в местные бюджеты. Во-вторых, кризис государственных финансов привел к сокращению государственного финансирования территориальных сообществ.

По данным Евростата, доля расходов местных бюджетов в ВВП у Франции одна из самых низких в Европе — 11,8% против 15,8% по ЕС-28. У ближайших стран-конкурентов доля расходов местных бюджетов в ВВП выше, чем у Франции: 21,7% у Испании, 20,8% у Германии и 14,7% у Италии. Только у Великобритании этот показатель немного ниже — 11,1% ВВП. При этом налоговые отчисления, взимаемые непосредственно органами местного самоуправления, составляют только 6% ВВП и половину их доходов, а остальная часть финансируется в основном за счет государственных трансфертов¹⁸.

В рамках политики бюджетной экономии во второй половине 2010 г. было принято решение о замораживании на 3 года (2011—2013 гг.) государственной финансовой поддержки местных бюджетов. В последующие годы данный курс был продолжен: в 2016 г. финансовые трансферты в пользу территориальных сообществ составили около 100,1 млрд евро против 103,4 млрд в 2014 г., в т.ч. дотации — около 51 млрд евро против 56,8 млрд в 2014 г.¹⁹. Остальная часть финансовых трансфертов включает освобождения от местных налогов, субсидии министерств и трансферт налогов. Изменение в 2016 г. порядка расчета главной субсидии, предоставляемой государством территориальным сообществам, — общей дотации на функционирование — еще больше усложнило ситуацию.

Финансовые трудности в конечном счете обусловили *сокращение общей суммы расходов территориальных сообществ*, в т.ч. их инвести-

¹⁷ Профессиональный налог, введенный в 1975 г., был одним из четырех основных местных прямых налогов, он касался только предприятий, в то время как три остальных налога (земельный, налог на постройки, жилищный налог) затрагивали домашние хозяйства. Профессиональный налог обеспечивал 50% налоговых поступлений в местные бюджеты, в т.ч. в бюджеты коммун, департаментов и регионов.

¹⁸ См.: *Quelles sont les différentes ressources des collectivités?* Vie Publique. 29 novembre 2016 / URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/quelles-sont-differentes-ressources-collectivites.html>.

¹⁹ См.: *Les collectivités locales en chiffres 2016*. P.: Direction générale des collectivités locales, 2016. P. 66 / URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/publication_globale%2834%29.pdf.

ций²⁰. Учитывая указанные обстоятельства, трудно говорить о предпосылках для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Незавершенность реформы особенно заметна на уровне регионов. Поставив задачу укрепить их роль, реформаторы не позаботились о соответствующем укреплении их финансовой базы. Хотя отныне по размеру территории французские регионы сопоставимы с регионами ведущих европейских стран, по своему финансовому потенциалу они сильно отстают. До реформы средний бюджет французского региона составлял 1,2 млрд евро, а после (в 2016 г.) — 2,2 млрд евро. При этом наиболее крупный бюджет имеет столичный регион Иль-де-Франс (вокруг Парижа) — 4,4 млрд евро. Однако это крайне мало в сравнении с бюджетами ведущих регионов Германии, таких как Северный Рейн-Вестфалия (61,4 млрд евро в 2015 г.), Бавария (49,9 млрд евро) и Баден-Вюртемберг (42,1 млрд евро)²¹.

На регионы во Франции приходится около 13% общего бюджета территориальных сообществ (на коммуны приходится 54%, на департаменты — 33%). При этом суммарный бюджет регионов (около 30 млрд евро в 2016 г.) в 13 раз меньше бюджета государства (390 млрд евро). Аналогичная ситуация наблюдается и в распределении поступлений от местных налогов: регионы получают примерно 6% этих поступлений (4,8 млрд евро), департаменты — 28% (22,5 млрд евро), а коммуны — 66% (52,8 млрд евро)²².

Бюджеты регионов ведущих европейских государств в значительно большей степени опираются на налоговые поступления, чем бюджеты французских регионов. Так, в Германии доля налогов в региональных финансовых ресурсах достигает 70%, в Испании — 52%, в Бельгии — 97%, в Италии — 90%²³.

Незавершенность реформы проявляется также в отсутствии утвержденной схемы взаимоотношений между регионами и получившими юридическое признание в Законе *МАРТАМ* в качестве ведущих региональных экономических субъектов метрополиями. Формирование крупных регионов опирается на метрополилизацию, и сотрудничество между регионом и его метрополией является необходимым условием успешного развития территории. При этом следует учитывать, что метрополии могут существенно различаться по экономической динамике и привлекательности для бизнеса, что влияет на их взаимоотношения с региональными властями и определяет их роль в региональном развитии. В регионах, где имеются мощные метрополии, возможна конкуренция между властями метрополии и региона за ведущую роль в инновационном и экономическом развитии.

Прежде всего речь идет о взаимоотношениях метрополии Большой Париж и соответственно столичного региона Иль-де-Франс. Политические факторы, общенациональное и международное значение Парижа обуславливают специфику его взаимоотношений с властями

²⁰ См.: Les finances des collectivités locales en 2016: État des lieux. Rapport de l'Observatoire des finances locales. 2016 / URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/ofl_2016.pdf.

²¹ См.: Les chiffres clés des Régions. P.: L'Association des Régions de France, 2016. P. 12 / URL: <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2016/09/ARF-Chiffres-Cles-160927-BD.pdf>.

²² См.: Ibid. P. 8.

²³ См.: Ibid. P. 13.

региона и значительное влияние центральной государственной администрации, в т.ч. зависимость от государственного бюджета. В бюджете столичного региона Иль-де-Франс лишь 8% расходов финансируются за счет региональных доходов, а остальное поступает от государства. Здесь создается 31% ВВП и проживает 12,1 млн граждан страны²⁴. Распределение компетенций между властями метрополии Большой Париж и региона Иль-де-Франс является предметом серьезного соперничества, и здесь требуется вмешательство государства для урегулирования проблем.

Значительную экономическую роль в своих регионах играют также метрополии Марселя и Лиона, а потому здесь должен быть утвержден также особый режим их взаимоотношений с региональными властями.

Еще один оставшийся без решения вопрос касается судьбы департаментов. Сокращение числа регионов было достаточно простым делом; в отличие от этого первоначальное намерение упразднить департаменты или изменить их статус провести в жизнь не удалось. На эту проблему обратил внимание вновь избранный президент Франции Э. Макрон. В своей предвыборной программе он пообещал сократить, по крайней мере, на четверть количество департаментов за счет включения их в крупные метрополии там, где это возможно²⁵. Таким путем он намерен уменьшить «территориальный мильфей» страны.

* * *

Проведенный анализ свидетельствует об *изменении акцентов в стратегии реформирования системы территориального управления*: задача децентрализации управления фактически ушла на задний план. Реформа 2014—2015 гг. направлена не столько на децентрализацию, сколько на рецентрализацию государственного управления за счет расширения полномочий и укрепления роли регионов и метрополий в развитии территорий. По-видимому, процесс децентрализации во Франции уже достиг определенного уровня зрелости, и в настоящее время акцент перенесен на закрепление полученных результатов, в частности, на совершенствование организационной структуры территориального управления и повышение эффективности работы органов местного самоуправления.

Рассмотренная реформа, конечно, не решила все проблемы, а ее многие начинания требуют принятия дополнительных мер. Так, остались нерешенными вопросы, связанные как с дисбалансом ответственности и ресурсных возможностей территориальных сообществ, недостаточно четкой формулировкой их статусов и полномочий, так и со сложным административным делением, что порождает *неэкономное расходование бюджетных средств и снижает эффективность местного самоуправления*.

Многие проблемы, поставленные в рамках рассмотренной реформы во Франции, актуальны и для современной России, которая сравнитель-

²⁴ См.: Ibid. P. 5, 9.

²⁵ См.: Programme d'Emmanuel Macron, 2 mars 2017 / URL: <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme>.

но недавно (по историческим меркам) вступила на путь демократизации общества и развития местного самоуправления. Однако в России эти проблемы имеют свою специфику²⁶.

Как показано выше, во Франции сейчас поставлена задача расширения полномочий регионов (верхнего уровня административно-территориального устройства) с целью укрепления их роли в социально-экономическом развитии, при том что решение основной массы повседневных проблем населения (и соответственно наибольшая часть суммарных расходов местных бюджетов) приходится на коммуны (нижний уровень). В России концентрация власти и управления в руках субъектов Федерации настолько велика, что речь должна идти о *перераспределении сфер ответственности* (и соответственно ресурсов) в пользу муниципальных образований, которые остаются сравнительно слабым структурным элементом вертикали власти.

В отличие от этого проблема территориальной раздробленности и особенно развития межмуниципального сотрудничества имеет большое значение для России. Как известно, в результате муниципальной реформы 2003 г. количество муниципальных образований выросло практически в 2 раза (с 11,7 тыс. в начале 2003 г. до 24,1 тыс. в 2008 г.). Хотя в дальнейшем предпринимались шаги к сокращению их числа, цифры остались высокими (на 1 января 2016 г. — 24,4 тыс.)²⁷. Учитывая слабое ресурсное обеспечение большинства муниципальных образований и высокий уровень их дотационности, постановка вопроса о развитии различных форм межмуниципального сотрудничества представляется крайне своевременной.

Следует отметить и еще одно направление реформы во Франции, которое заслуживает внимания с точки зрения проблем, существующих сегодня в России. Речь идет о повышении роли городов в местном развитии за счет создания межмуниципальных объединений, включающих города и прилегающие к ним территории. Во Франции взят курс на формирование сети таких объединений (метрополий), которые должны стать полюсами роста, поднять уровень развития и конкурентоспособности экономики отсталых коммун. К сожалению, в России городская проблематика не играла особой роли в ходе муниципальной реформы, которая сосредоточилась на организации самоуправления в сельской местности. Между тем именно города в современных условиях являются центрами экономического роста, их успешное развитие считается важной предпосылкой обеспечения конкурентоспособности любой страны. По этой причине крайне важно, опираясь на мировой опыт, выработать стратегию управления развитием городов и городских агломераций, расширить сферу компетенции крупных городов и утвердить порядок и формы их сотрудничества с близлежащими муниципальными образованиями.

Другой общей для двух стран проблемой является поиск разумного баланса между централизацией и децентрализацией управления. В последние годы огосударствление института местного самоуправления

²⁶ См.: Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. 2013. № 4. С. 121—134; Бухвальд Е.М. Европейская хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2014. № 2. С. 97—109.

²⁷ См.: Россия в цифрах. 2016: Краткий стат. сб. М.: Росстат, 2016. С. 49.

в России и его встраивание в вертикаль власти способствовало укреплению тенденции к централизации, что осложнило процесс становления института самоуправления в РФ.

Очевидно, что формирование эффективно действующей децентрализованной системы управления в РФ, стране с многовековыми традициями абсолютной централизации власти, будет достаточно длительным процессом. Движение в этом направлении требует не только создания релевантной нормативно-правовой базы (что, конечно, важно), но и определенных знаний относительно проведения соответствующей политики в зарубежных странах, а также накопления практических навыков в области местного самоуправления, утраченных в советское время. С этой точки зрения представляется обоснованным и полезным изучение опыта Франции, которая имеет крепкие демократические традиции и прошла долгий путь становления местного самоуправления. Одновременно для Франции традиционно характерен сравнительно высокий уровень централизации власти и управления, что сближает ее с Россией.