

Антонов, А. В.
Основные направления реформирования региональных
и местных органов власти во Франции /А. В. Антонов.
//Местное самоуправление и развитие территорий. -
Пермь, 2014. -С. 466 - 483
Библиогр. : с. 482 - 483.

А.В. Антонов

Советник управления Международных связей
Конституционного Суда Российской Федерации

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ
РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ВО
ФРАНЦИИ.**

Аннотация: Статья посвящена вопросам реформирования местных органов власти во Франции. Автор описывает основные направления реформы. В частности, анализируется новый институт территориальных советников и процесс создания новой категории учреждений межкоммунального сотрудничества «метрополий».

Ключевые слова: Франция, реформа местных органов власти, территориальные советники, метрополии.

Введение.

Приход к власти во Франции в 2007 году Н. Саркози и прошедшие парламентские выборы, принесшие победу пропрезидентскому большинству, были связаны с началом нового этапа реформы французской политической системы, в том числе региональных и местных органов власти.

Как указывает Т.С.Масловская, «приспособить институты V Республики к «новым требованиям современных демократий» было одним из обязательств Н.Саркози в ходе предвыборной президентской кампании» [1. С.143-153]. В выступлении, озаглавленном «Безупречная демократия», президент Франции высказался о необходимости «нового демократического движения вперед», которое он связал, прежде всего, с «демократизацией публичных властей».

Изменения, внесенные в Конституцию 1958 года [2] в ходе проведения конституционной реформы 2008 года, дали толчок для развития существовавших и создания новых демократических институтов.

Продолжением этого процесса явилось реформирование региональных и местных органов власти. Как указал Президент республики Н. Саркози в письме к Премьер-министру от 22 октября 2008 года: «Настало время ...

принятия решения по реформе местной администрации. Все согласны, что ситуация в настоящее время является неудовлетворительной: увеличение ступеней для принятия решений, смешение компетенции, отсутствие четкости в распределении средств, единообразие применяемых правил ко всем, вне зависимости от их ситуации....Все приводит к усложнению ситуации... и отдалению граждан» [3].

В результате, на основании декрета Президента был создан Комитет по реформе местного самоуправления (Comite pour la reforme des collectivites locales) [4], который подготовил специальный доклад [5]. После чего, в Парламент был внесен ряд законопроектов, предлагающих меры по реформированию системы регионального и местного управления.

1. Общие понятия о территориальном устройстве, организации и структуре органов региональной власти и местного управления во Франции.

Прежде чем перейти к вопросу о реформе, хотелось бы напомнить несколько принципиальных черт, характеризующих политико-административное деление и организацию органов местного управления во Франции.

Статья 72 Конституции Франции [2] закрепляет организацию местного управления и указывает, что территориальными коллективами являются коммуны, департаменты, регионы, территориальные образования с особым статусом и заморские территориальные образования. Таким образом, имеется три вида местных коллективов: коммуна, департамент, регион.

В настоящее время во Франции классической является система, состоящая из трех уровней. Коммуна - первый уровень, входит территориально в департамент, а несколько департаментов образуют регион. В качестве исключения несколько департаментов имеют одновременно статус региона.

В настоящее время насчитывается 26 регионов, из которых 22 в метрополии и четыре заморских (Гваделупа, Гвиана, Мартиника и Реюньон), 99 департаментов (95 из них в метрополии и четыре заморских, которыми являются одновременно и вышеупомянутыми регионами), четыре заморские территории — Новая Каледония [2. Статья 72-3], имеющая специальный конституционный статус, Французская Полинезия, острова Уоллис и Футуна, а также, два коллектива со специальным статусом — остров Майотта и острова Сен-Пьер и Микелон. Особый статус имеют крупные города: столица страны город Париж, а также города Лион и Марсель (статья L2511-1 Кодекса о территориальных коллективах) [6]. В их составе находятся самоуправляющиеся округа — 20, 16 и 9 соответственно. Специальным статусом обладает остров Корсика [6. L4421-1]. В законе установлено, что она имеет статус региона, но обладает рядом особенностей. В отличие от иных регионов, на Корсике

имеется Исполнительный совет Корсики – своего рода правительство, которое возглавляет председатель регионального Совета. В качестве представительного органа выступает Ассамблея Корсики, а также имеется совещательный орган - Культурно экономический Совет Корсики.

Кроме того, в статье 72 Конституции Франции установлено, что территориальные коллективы Республики свободно управляются выборными советами. Таким образом, подчеркивается самостоятельность системы органов и территориальных коллективов. Принцип свободного управления территориальными коллективами и принцип выборности представительных органов, остается основой организации местной власти в стране.

Как отмечает Э.В. Дюран [7. С.34-35], Болотина Е.В. [8. С.5], и другие авторы, система организации власти в территориальных единицах во Франции складывается по континентальной модели, которая характеризуется сочетанием в органах на местах функций местного самоуправления и функций государственной власти.

Органами муниципального управления в коммунах являются муниципальные советы, избираемые населением, а также мэр и его заместители, которые в совокупности образуют муниципалитет. При этом мэр сочетает функции главы муниципального образования, органа исполнительной власти и государственного чиновника.

Мэр избирается из состава совета. Действуя в качестве государственного чиновника, мэр публикует и исполняет законы и акты вышестоящих властей, участвует в организации выборов и выполняет другие функции, например, обладает полицейской властью (Статьи L2211-1 - L2211-5 Кодекса о территориальных коллективах). Часть функций он осуществляет под руководством прокурора (регистрирует браки, факты рождения и смерти.); другие же - обеспечение проведение выборов, выдача от имени государства различных лицензий (на охоту, на торговлю напитками), участие в организации переписи населения и т. д.) он осуществляет под руководством представителя государства в департаменте - префекта.

Действуя как орган исполнительной власти коммуны, (статья L 2122-21 Кодекса о территориальных коллективах), мэр исполняет решения ее совета, является распорядителем кредитов и руководителем коммунальных служб. Кроме того, он готовит и ведет заседания муниципального совета; руководит общественными работами, дает разрешение на использование общественного имущества при соблюдении условий, установленных муниципальным советом и осуществляет другие полномочия, в том числе делегированные ему муниципальным советом. В соответствии со статьей L 2122-22 Кодекса о территориальных коллективах, совет может передать мэру следующие полномочия: устанавливать и изменять назначение собственности коммуны;

устанавливать размеры некоторых сборов, поступающих в коммунальный бюджет; получать займы для финансирования капиталовложений, предусмотренных бюджетом.

На уровне департаментов представительным органом является Генеральный совет. (Статье L 3121-1 Кодекса). В соответствии с Законом от 2 марта 1982 года исполнительная власть в департаменте, ранее принадлежавшая префекту – представителю центрального правительства в департаменте, была передана председателю Генерального совета. Вопросам организации власти на уровне департамента посвящена третья часть Кодекса о территориальных коллективах.

Исполнительная власть в департаментах осуществляется постоянной комиссией Генерального Совета, состоящей из председателя Генерального совета и его заместителей. Постоянная комиссия совета включают от 4 до 15 заместителей председателя Генерального Совета (с учетом требования, что их число не должно превышать 30 % от общего числа совета) [6. статья L3122-4] и, если это требуется, одного или нескольких других членов совета. Председатель и его заместители составляют бюро.

Председатель совета осуществляет подготовку и исполняет решения совета, он является распорядителем кредитов и главой публичных департаментских служб, иногда исполняет функции полиции при сохранении полномочий мэров в этой области. Председателю помогает часть служб, находящихся в распоряжении префекта. Кроме того, председатель совета, в соответствии со статьей L3141-1 Кодекса, имеет право использовать подразделения государственных органов, находящиеся на территории департамента. Часть своих полномочий председатель делегирует своим заместителям [7. С. 54—58; 8. С.13-16]. Таким образом, председатель совета выполняет одновременно две базовые функции – он руководитель совета (представительного органа) и единоличный орган управления общей компетенции, осуществляющий ее через постоянную комиссию.

В регионах действуют региональные советы, которые избирают председателя, Председатель совета возглавляет исполнительный орган; ему помогают вице-председатели и другие члены бюро совета. Председатель является главой региональных служб, он подготавливает и исполняет решения совета; является распорядителем кредитов, управляет имуществом региона.

Париж - столица, город со сложной системой организации местного управления и самоуправления. Согласно своему статусу, Париж одновременно представляет собой и коммуну и департамент, а муниципальный совет Парижа выступает в качестве органа то одного, то другого территориального коллектива в зависимости от характера решаемых вопросов [7. С. 7]. Исполнительная власть в Париже принадлежит мэру.

2. Направления реформы

В настоящее время реформа предусматривает три направления и ее лозунг: «Упростить, демократизировать и адаптировать».

Необходимость реформы обосновывается следующими доводами:

- Сохранить опыт децентрализации;
- Усилить местную демократию;
- Стимулировать гражданскую активность.

Оставлять ситуацию, такой как есть, по мнению французских экспертов, было более нельзя, по трем причинам [9].

Первая причина структурная:

1. В течение последних 30 лет структуру местного управления и самоуправления только усложняли и добавляли новые элементы: коммунальные и межкоммунальные синдикаты, регионы, межкоммунальные образования, с особым порядком и с собственной налоговой базой и без. Поэтому настала пора привести всю организацию местного управления и самоуправления в порядок.
2. Наблюдается сильное «пересечение» компетенции между органами на уровне департаментов и регионов. В практике часто возникали вопросы по поводу того, кто, за что отвечает и на ком лежит ответственность за определенные сферы.

Вторая причина экономическая:

1. Разрастание институтов и наложение компетенции привело к возрастанию расходов. За 25 лет расходы территориальных органов выросли в 2 раза. Местные расходы выросли с 2003 по 2007 год до 40 миллиардов евро, что в 6 раз выше, чем расходы на правосудие и в 5 раз выше, чем на науку [9].
2. Количество занятых в органах местного управления и самоуправления лиц выросло на 30.000 человек;
3. Отсутствие разграничения полномочий привело к тому, что департаменты и регионы тратят 20 миллиардов евро в сферах пересекающейся компетенции.

Третья причина политico-административная:

С 1982 года территориальная организация не слишком изменилась. Органам передавалась компетенция, но не менялась структура власти. Необходимо передать часть полномочий, в том числе и необходима деконцентрация полномочий [7. С.12]. Во Франции под «деконцентрацией» понимают передачу некоторых властных полномочий центра на местный уровень путем создания подразделений центральных органов управления на местах. Деконцентрация отличается от «децентрализации», которая представляет собой делегирование

административных полномочий центральной власти территориальным коллективам и их выборным органам [10].

Рассмотрим, каким образом решались указанные задачи в ходе реформы по ее основным направлениям.

2.1 Упрощение структуры территориальных органов и разделение компетенции между уровнями

A. В отношении департаментов и регионов.

Законодатель решил не менять трехуровневую организацию, о которой мы говорили выше, то есть подтвердил право на существование департаментов и регионов, однако предусмотрел уточнение в их компетенции. Новая редакция статьи L1111-4 Кодекса предусматривает, что полномочия территориального коллектива каждого уровня определяются законом и только в законе может быть установлено исключение из данного правила. При этом вмешательство в осуществление полномочий другого территориального коллектива или исполнение аналогичных полномочий запрещено.

Таким образом, с 2015 года департаменты и регионы не будут иметь более «универсальную компетенцию». Напротив, каждому уровню будет предоставлена специализированная «эксклюзивная» компетенция. Начиная с этого момента, никакой коммунальный или межкоммунальный проект не сможет более пользоваться совместным финансированием и получать субвенции от департамента и региона. Исключение сделано для случаев, когда «территориальные советники» (о создании института «территориальных советников» речь пойдет ниже) примут специальный план «организации и распределения полномочий и взаимного участия в организации обслуживания» (“un schéma d’organisation des compétences et de mutualisation des services”)[6. статья L1111-9]. Он вырабатывается совместно председателями регионального и генеральных советов, в течение 6 месяцев после выборов территориальных советников. В нем устанавливается:

- передача полномочий от департаментов в регион и от региона департаментам;
- организация финансирования при передаче компетенции;
- условия организации и взаимного дополнения сервисов;

В частности, в нем распределяются вопросы по экономическому развитию, профессиональному обучению, строительству и оборудованию колледжей и лицеев, развитие транспорта и дорожного строительства, экологические мероприятия. План утверждается после обсуждения на региональном и департаментальном уровнях. После 2015 года, без такого плана совместное финансирование станет невозможно. Этот план должен зафиксировать разделение компетенций и организацию финансирования

между регионом и департаментами, которые входят в его состав. Законодатель специально указал однако, что запрет не распространяется на область спорта, туризма и культуры.

Б. Создание института «территориальных советников»

Предложение № 3 Комитета по реформе предусматривало совместить с 2014 года региональные и департаментальные выборы и создать институт «территориальных советников» [11].

Таким образом, предполагается, что с 2014 одни и те же избранные представители будут одновременно выступать в генеральном совете (уровень департамента) и в региональном совете (уровень региона). Всего в проекте планировалось избрать 3000 советников вместо 6000 существующих. По мнению сторонников этого подхода, двойной мандат советников позволил бы устраниТЬ смешение компетенции и четко определить уровни ответственности, облегчить гражданам и в целом гражданскому обществу доступ к представителям местной власти и контроль над ними. Кроме того, таким образом предусматривалось осуществить значительную экономию средств. Согласно проекту территориальные советники должны были выбираться по смешанной схеме: 80 процентов территориальных советников по системе мажоритарных выборов в одном туре на уровне кантонов, а 20 процентов в ходе пропорциональных выборов на уровне департамента. Предполагалось также проводить все выборы в один тур в одном месте, но по этому поводу окончательное решение не было принято. Считалось, что так можно достичь сразу две цели:

- Сохранить связь между представителями и территориями;
- Выявить и представить в представительных органах политические программы;

Однако этот порядок выборов не был воспринят в принятом законе «О реформе территориальных коллективов» от 16 декабря 2010 года, который предусмотрел в статье 1 «Территориальные советники» [13], что они будут выбираться по одномандатным округам по мажоритарной системе в два тура на 6 лет.

Таким образом, вышеуказанный закон внес изменения в статью L 3121-1 Кодекса, установив, что в каждом департаменте имеется Генеральный совет, который состоит из территориальных советников (ранее генеральных советников). Изменения также коснулись статьи L 4131-1 Кодекса, которая в новой редакции устанавливает, что регионы управляются Региональными советами, избираемыми на прямых всеобщих выборах. Теперь они состоят из территориальных советников, которые заседают в Генеральных советах департаментов, из которых состоит регион. Соответственно, территориальные советники будут обсуждать в региональном совете вопросы, касающиеся региональной

политики, а в Генеральном совете, на уровне департамента, от которого они выбраны, вопросы, касающиеся департаментальной политики.

В. Создание «мегрополий» и проект «Большого Парижа»

Комитет по реформе местных органов власти во Франции в своем докладе высказал важное предложение по созданию так называемых «метрополий». Это направление реформы затрагивает два важных аспекта: реформирование управления Парижем и прилегающими департаментами, а также создание и развитие «метрополий» в регионах.

а. Проект создания «Большого Парижа»

Так предложение № 18 Комитета заключалось в необходимости создания в 2014 году местного коллектива, с особым статусом на территории Парижа и департаментов Сен - Сант Денни, Вал-де - Марн, От - де - Сен. Предусматривалось, что созданию будут предшествовать консультации с представителями местных органов самоуправления, социальными партнерами и представителями экономического сектора.

Город Париж и три департамента «малой короны», примыкающие к столице, насчитывают в совокупности более 6 миллионов жителей. Все эти департаменты имеют тесную связь с Парижем, который служит принципиальным центром финансовой, политической, культурной жизни страны. Поэтому для управления и координации политики в социальной, экономической, культурной и демографической областях, необходимы совершенно новые подходы при координации межмуниципальных связей и их форм.

Предлагалось, что после соответствующих политических консультаций в 2014 будет создана новая метрополия - «Большой Париж». Таким образом, существовавшие до реформы департаменты и органы межкоммунального сотрудничества должны были быть заменены новым территориальным образованием, которому передавалась бы их компетенция.

Коммуны, включенные в периметр «Большого Парижа» сохранили бы свои качества местных органов самоуправления и систему выборов для муниципальных советников. А советники «Большого Парижа» выбирались бы в рамках округа, образованного в границах существующих департаментов. Выборы предлагалось проводить по спискам в 2 тура с применением смешанной пропорциональной и мажоритарной системы. Кандидаты, расположенные в списке первыми, будут заседать в совете региона, а следующие – в Совете «Большого Парижа». Главными задачами «Большого Парижа» должны были стать полноценная координация и обеспечение устойчивого развития. Этому процессу должен был быть посвящен специальный закон, который в то время не был принят.

Законопроект о создании метрополии «Большой Париж» был внесен только в июле 2013 года. По состоянию на декабрь 2013 года он еще проходил процедуру рассмотрения и принятия в палатах Национальной Ассамблеи. Что касается процедуры создания такого рода метрополии, то этот вопрос заслуживает отдельного исследования.

В статье L. 5217-1 Кодекса о территориальных коллективах специально оговаривается, что положения, посвященные «метрополиям» не применяется к Иль – де - Франс (Регион Франции в котором находится столица государства – Париж.).

б. Организация Метрополий

Как уже было указано выше, проект реформы предусматривал создание новой категории межкоммунального сотрудничества «метрополии».

Центральной идеей было осознание того, что невозможно распространить одинаковые правила на все городские и сельские коммуны и необходимо сконцентрировать усилия коммун, расположенных рядом с крупными городами. Это позволяет создать точки роста, придать динамизм и полнее использовать демографический, экономический и научный потенциал. Метрополия как новый субъект должна играть самостоятельную роль. Выше уже указывалось, что департамент и регион как **территориальные образования** остаются, но передают свои функции на территории метрополии новому образованию.

В проекте предусматривалось также, что к метрополии переходят не только полномочия сливающихся коммун, но и департаментов, регионов, а также часть функций государства. Кроме того, предполагалось, что метрополии будут обладать средствами для собственной организации, создания инфраструктуры, транспорта и единого экономического пространства, иметь расширенную компетенцию в сфере налогов, предназначенных для развития экономики, социальной и культурной жизни в городе.

Закон «О реформе местных коллективов» от 16 декабря 2011 внес изменения в Кодекс «Об территориальных коллективах». Титул I «Публичные образования межкоммунального сотрудничества», Книги II «Межкоммунальное сотрудничество» был дополнен главой VII «Метрополии».

Статья L. 5217-1 Кодекса о **территориальных коллективах** устанавливает, что «метрополия» - это публичное образование межкоммунального сотрудничества, объединяющие множество коммун в одну, без посторонних включений, которые соединяются в одно сообщество на основе взаимного интереса, для выработки и осуществления совместными усилиями проектов обустройства и развития в области экономики, экологии, образования, культуры и

социального развития их территории». Цель создания метрополии - повышение конкурентоспособности и сплоченности. Таким образом, Франция стремится быть в русле последних тенденций и перенимает международный опыт. Немаловажную роль при этом играет канадский пример (метрополия Монреаль в канадском Квебеке). Статус метрополии могут получить «публичные учреждения межмуниципального сотрудничества», которые насчитывают на дату создания более чем 500 000 жителей и городские коммуны, которые образованы в соответствии со статьей 3 закона № 66-1069 от 31 декабря 1966.

Институт метрополий возникает во Франции не на пустом месте. И до реформы существовали «городские сообщества». Создание городских сообществ (*communaute urbaine*) было предусмотрено законом от 31 декабря 1966 г., измененным и дополненным законами от 31 декабря 1982 г. и от 6 февраля 1992 г. Законом 1966 г. четыре городских сообщества были созданы в императивном порядке: Бордо, Лилль, Лион, Страсбург [7. С.112].

Объединяемая территория по законодательству того времени должна была обладать определенной географической однородностью (на едином пространстве без анклавов) и насчитывать по нормам 1992 г. не менее 20 000 жителей (50 000 в 1966 г.).

Решение о создании городских сообществ принималось большинством муниципальных советов по тем же правилам, что и при создании синдиката или дистрикта. Создание сообщества утверждалось министерским декретом, без ограничения срока существования. Муниципальные советы в городских сообществах избирали из своего состава совет городского сообщества. В зависимости от числа коммун и их населения совет мог включать от 50 до 140 членов.

Создание метрополии предусматривает несколько иной порядок. Он осуществляется по правилам, предусмотренным статьей 5211-5 Кодекса, в соответствии с которыми организация метрополий возможна только по инициативе заинтересованных муниципальных советов, если метрополия создается «с нуля». Для уже существующих учреждений межкоммунального сотрудничества, возможна их трансформация в метрополию по решению органов межкоммунального сотрудничества.

Представитель государства в департаменте, где создается метрополия, официально уведомляет о проекте создания метрополии генеральный совет каждого департамента и региональное собрание региона, в котором находятся заинтересованные коммуны. Начиная с момента извещения совет и собрание, имеют 4 месяца для принятия решения. В случае отсутствия обсуждения этого вопроса и каких-либо возражений, проект считается одобренным. [6. статья L5217-2].

Создание метрополий может осуществляться путем издания постановления представителем государства в департаменте дел после

получения согласия муниципальных советов заинтересованных коммун. В соответствии со статьей L. 5217-3 Кодекса «метрополии» создаются без ограничения срока.

Так, например, в конце 2011 года была создана первая метрополия Ницца – Лазурный берег в результате объединения городского сообщества Ницца – Лазурный берег с тремя межкоммунальными сообществами департамента Приморские Альпы. Так образовалось новое межкоммунальное сообщество - «метрополия». В соответствии с процедурой, предусмотренной законом, при слиянии были проведены консультации и голосование, в ходе которого большинство высказалось за создание метрополии. Еще раньше были получены согласия департамента и региона: 9 июня 2011 года Генеральный совет департамента Приморские Альпы дал свое согласие и 24 июня 2011 года Совет региона Прованс — Альпы — Лазурный берег проголосовал за создание метрополии. А 17 октября 2011 года своим декретом Министр внутренних дел утвердил создание публичного образования межкоммунального сотрудничества - метрополии, получившей название «Ницца - Лазурный берег».

Компетенция метрополии закрепляется в Разделе 2 вышеуказанной главы Кодекса. Согласно нормам, регламентирующим полномочия метрополии после ее создания, она обладает полным объемом прав, действует вместо коммун - членов в сферах развития и планирования экономики, социальной и культурных областях.

Кроме того, в своих границах метрополия обладает всей компетенцией, которая принадлежала департаменту. В том числе, она полностью правомочна в следующих областях: организация школьного транспорта, эксплуатации департаментальных дорог, имеет полномочия по продвижению территории и ее экономической деятельности во внешних отношениях.

По соглашению с департаментом метрополии передаются права в области социального обеспечения, строительства и организации деятельности в колледжах, экономические вопросы, отнесенные к компетенции департамента, вопросы туризма, культуры и спорта. При передаче этих вопросов от департамента к метрополии передаются и соответствующее финансирование. Метрополия обладает достаточно широкой компетенцией в области переданных полномочий.

Аналогичные правила установлены в отношениях «метрополия – регион». В соответствии с соглашением, заключенным с регионом, метрополия может внутри своих границ осуществлять полномочия, закрепленные за регионом, в том числе в сферах строительства, обустройства, организации деятельности лицеев, планирования экономического развития. Метрополия привлекается к участию в разработке, пересмотре и изменению схемы планирования в области

обустройства, транспорта и охраны окружающей среды, которые утверждаются решением Государственного Совета и относятся к компетенции центральной власти, территориального коллектива или их учреждений, если схема или документ затрагивают интересы метрополии. В соответствии со статьей L. 5217-6 Кодекса метрополии передается собственность коммун, департаментов и региона на территории метрополии, имущественные и неимущественные права, используемые для осуществления переданных полномочий.

Кроме того, государство, по просьбе метрополии, передает ей в собственность оборудование и объекты инфраструктуры. Причем в соответствии с законом, передача осуществляется бесплатно, без каких-либо платежей.

В случае отсутствия добровольного согласия территориальных органов на передачу метрополии собственности, передача осуществляется по решению Государственного Совета. Предварительное решение вырабатывается комиссией, состав которой устанавливается постановлением министра, в чьи полномочия входит проведение государственной политики в области территориальных коллективов. В комиссию входят мэры заинтересованных коммун, председатели советов метрополии, генерального и регионального советов

С 1 января года, следующего за их созданием, метрополии получают от государства средства на финансирование деятельности местных публичных учреждений. Таким образом, можно сделать вывод, что законодатель, принимая решение о создании метрополий, подкрепил свое решение основательной финансовой базой. Во-первых, предоставив им собственные источники доходов, а во-вторых, гарантировав финансирование из бюджета.

Заключение.

Закон «О реформе территориальных коллективов» был принят [12] и проверен Конституционным Советом Франции [13]. Конституционный Совет признал большинство положений Закона соответствующими Конституции. Исключение составила статья 6, которая регулирует распределение территориальных советников в регионах. Согласно обращению в Конституционный Совет, направленному 60 сенаторами и 60 депутатами Национального собрания, Приложение к Закону, в котором была установлена численность территориальных советников по департаментам и регионам, не соответствовало демографической ситуации и единой норме представительства, в результате чего был нарушен принцип равенства голосов избирателей на выборах. Решением Конституционного Совета это приложение было признано не соответствующим Конституции и исключено.

Проект «Большой Париж» в 2010- 2012 годах не получил окончательного развития в области организации местного управления. Законодатель ограничился принятием Закона «О Большом Париже» [14], который описывает развитие транспорта и экономические аспекты взаимодействия столичного департамента Парижа, прилегающих к нему департаментов и остальных департаментов столичного региона Иль – де - Франс. Проект Закона о создании метрополии «Большой Париж», внесенный в июле 2013 года, предполагается принять до конца 2013 года. Само создание метрополии планируют завершить к 1 января 2016 года.

Принятие Закона «О реформтерриториальных коллективов» было лишь первым шагом полномасштабной реформы. В развитие Закона французское Правительство подготовило декрет [15] «Об организации и деятельности департаментальных комиссий по межкоммунальному сотрудничеству». Декрет предусматривает создание на уровне департаментов комиссий, которые должны вырабатывать меры по развитию межкоммунального сотрудничества. Целью данных комиссий является упрощение территориальной организации и полное покрытие территории Франции к 1 июню 2013 года органами межкоммунального (межмуниципального) сотрудничества.

Как следует из доклада Министерства внутренних дел Франции, с момента принятия Закона и правительенного декрета «Об организации и деятельности департаментальных комиссий по межкоммунальному сотрудничеству», т.е. к 1 января 2012 года, в рамках органов межмуниципального сотрудничества уже были объединены 35 303 коммуны, насчитывающие 59,3 миллиона жителей [16]. В процентном отношении это составило 96,2% от общего числа коммун и 90,2 % населения, что позволяет надеяться на достижение к 1 июня 2013 года заявленных выше показателей.

Таким образом, цели реформы поставлены и меры, которыми она будет осуществляться определены, закреплены в законе, правительенных декретах и иных подзаконных актах. Как дальше будет проходить реформа, и какие проблемы она выявит, покажет время.

Список литературы:

1. Масловская Т.С. Конституционная реформа во Франции // Веснік Канстытуцыйнага Суда РБ. - 2009. - №1. - С.143-153.
2. Конституция Франции, русский перевод, электронный адрес: URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>
3. Le Président de la République , Lettre de mission. URL: <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/>

4. Décret portant création du comité pour la réforme des collectivités locales.URL : <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/> / (дата обращения: 20.11.2013)
5. Comite pour la reforme des collectivites locales «les vingt proposition» URL: <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/> (дата обращения: 23.11.2013)
6. Code général des collectivités territoriales, электронный адрес: URL <http://www.legifrance.gouv.fr>
7. Дюран Э.В.. Местные органы власти во Франции. М. издательская группа «Интратэк-Р». 1996
8. Болотина Е. В. Организационные основы французского муниципального управления: ГУАП. СПб, 2006
9. Pourquoi une réforme des collectivités territoriales ? URL: <http://www.interieur.gouv.fr/> (дата обращения: 28.11.2012)
- 10.Деконцентрация и децентрализация. <http://www.france-jus.ru/index>
- 11.Les 20 propositions du Comité.URL: <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr> (дата обращения: 12.11.2012)
- 12.Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales URL: <http://www.legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 21.07.2013)
- 13.Décision du Conseil constitutionnel n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/> (дата обращения: 20.01.2011)
- 14.Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- 15.Réforme territoriale : le renouvellement de la carte intercommunale entre dans sa phase active <http://www.gouvernement.fr/> (дата обращения: 20.01.2011)
- 16.2012 : Bilan de l'intercommunauté avant la mise en ouvre de SDCI. URL : <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>

THE MAIN ISSUES OF THE REFORMATION OF THE REGIONAL AND THE LOCAL GOVERNMENT IN FRANCE

Antonov, A.V.

Counselor of the International Department of the Constitutional Court of the Russian Federation

Abstract: The article is devoted to the issues of the reformation of local government in France. The author describes the main direction of the reform. Particularly, he analyses the new institution of the territorial councils and the process of creation of the «Metropolis» (Métropole) - a new category of the intercommunal cooperation establishments.

Keywords: France, reformation of local government, territorial councils, metropolis, intercommunal cooperation.