

# ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВОВЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

К. И. Пахоруков, И. В. Иванников

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВО ФРАНЦИИ: ЭВОЛЮЦИЯ ФРАНЦУЗСКОГО УНИТАРИЗМА

*Аннотация:* Предметом изучения данной статьи служит одна из наиболее обсуждаемых тем на политической арене Франции – реформа территориальных коллективов на фоне серьезных изменений, происходящих в системе управления Пятой республики. Авторы концентрируют свое внимание на изменении роли регионов как главных субъектов системы местного управления, анализируют положительные и негативные стороны реформы. Большое значение придается позициям основных французских политических партий в отношении реформы, а также роли регионализации в качестве общеевропейского процесса. Цель работы: выявить эффективность изменений и дать вероятностный прогноз дальнейшего развития реформы. В работе делаются выводы о неоднозначной эффективности реформы, о детерминирующей роли процессов регионализации в Европе, о зависимости развития реформы от политической ситуации во Франции. Ждать осталось недолго, весной 2012 года президентские и парламентские выборы, а значит, скоро мы увидим, насколько успешной оказалась политика французского децентрализованного унитаризма. Сохранение власти правящей партией «Союз за народное движение» подтвердит, что процесс децентрализации страны будет продолжен, а влияние и роль региональных органов власти и местного самоуправления повышено.

*Ключевые слова:* политология, департамент, децентрализация, конституция, регион, регионализация, Региональный совет, реформа, территориальные коллективы, унитаризм.

Славящееся традиционно своей сильной централизованностью французское унитарное государство за последние тридцать лет эволюционировало к новой децентрализованной модели. Децентрализация стала широко распространенным явлением в Европе. Вызванный экономическими, политическими причинами процесс передачи власти на места, так или иначе, связан с историко-культурным разделением стран на различные регионы. И в этом контексте проявляется особость Франции, французской традиции единой гражданской нации.

Во время Великой Французской революции главной целью было провозглашено создание единого и неделимого французского государства, опирающегося на гражданское понятие нации. Во многом из-за этого в 1789 году было отменено деление французского государства на провинции. Вместо них территория была разделена на 83 департамента, причем не по признакам региональной идентичности, а с учетом удобства управления. Сделано это было, чтобы при поддержке региональных элит не могла возродиться прежде существовавшая монархия. Также с конца XVIII века в связи с желанием из многочисленных мелких этносов создать единую французскую нацию проводится политика централиза-

ции, в культурном плане, выражающаяся во внедрении французского языка во все сферы жизни. Однако экономические и культурные факторы, ярко проявившиеся после окончания Первой мировой войны, повлияли на возвращение особой роли французским регионам. За чуть более 60 лет с 1919 по 1982 год региональные экономические объединения трансформировались в полноценные регионы – субъекты французской административной системы, управляемые избираемыми на местах Региональными советами.

Проходит время. Франция по-прежнему верна идее о французском народе, как о единой и неделимой сущности. Недаром, Конституционный Совет Франции в 1991 году при рассмотрении закона о новом статусе Корсики объявил пункт о признании корсиканского народа в качестве составной части французского народа противоречащим Конституции.<sup>1</sup> Тем не менее, в 2003 году, в статью 1 французской Конституции было введе-

<sup>1</sup> Décision n° 91-290 DC du 09 mai 1991 du Conseil constitutionnel. Art. 12. [Электронный ресурс] URL://http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1991/91-290-dc/decision-n-91-290-dc-du-09-mai-1991.8758.html (дата обращения: 10.09.2011)

но положение о том, что территориальная организация республики является децентрализованной.<sup>2</sup> В том же году в статье 72 Конституции было закреплено, что регион Франции является территориальным коллективом наряду с коммуна, департаментами, территориями с особым статусом и заморскими коллективами.<sup>3</sup> В 2003-2004 гг. также состоялась передача значительной части компетенций региональным властям. Казалось, что процесс децентрализации во Франции идет постепенно и никаких радикальных перемен не предвидится, хотя изменения 2003 года уже в теоретическом плане означают перестройку в умах властей в отношении системы управления страны. Однако настоящая политическая революция произошла с приходом к власти Николя Саркози.

Были внесены изменения в более чем половину из 89 статей Конституции Франции. Произошли серьезные перемены в политической системе Франции: президент не может отныне находиться у власти более 2-х лет подряд, Национальное Собрание приобретает право налагать вето на ряд решений президента, уменьшается степень контроля правительства над комитетами в парламенте. В то же время президент получил право ежегодно выступать перед Национальным Собранием, что вызвало значительное недовольство у социалистов, так как данный факт, по их мнению, вредит системе разделения властей. Произошли и другие перемены. Данные изменения в политическом балансе между президентом и парламентом позволили экспертам говорить о переходе от Пятой республики к Шестой. В лоно преобразований Саркози укладывается и одна из наиболее обсуждаемых тем на современной политической арене Франции – реформа территориальных коллективов.

В октябре 2008 года с целью проработки проекта территориальной реформы декретом президента республики был создан Комитет по реформе местных коллективов во главе с бывшим премьер-министром Франции Э. Балладюром. Отчет Комитета Балладюра лег в основу реформы, которая осуществляется в соответствии с принятым 16 декабря 2010 года Законом о реформе территориальных коллективов.

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Art. 1. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=> (дата обращения: 10.09.2011)

<sup>3</sup> Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Art.5 [Электронный ресурс] URL:// [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=450BBD77B78EA2258C982B83A87B6AAD.tpdjo04v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=450BBD77B78EA2258C982B83A87B6AAD.tpdjo04v_3?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=) (дата обращения: 10.09.2011)

Что подразумевает реформа? Во Франции появляется институт территориальных советников.<sup>4\*</sup> Они будут заседать как в Региональных советах (избираемый населением орган власти региона), так и в Генеральных советах (избираемый населением орган власти департамента). 3500 территориальных советников заменят 6000 региональных и генеральных. Выборы будут проходить по мажоритарной системе в рамках кантонов, в 2 тура с избранием на 6 лет,<sup>5</sup> первые состоятся в 2014 году (именно поэтому на региональных выборах 2010 года советники были избраны на 4 года вместо 6, а в марте 2011 года – генеральные на 3 вместо 6).<sup>6</sup>

Каковы основные мотивы для проведения данной реформы, ее задачи? На портале МВД Франции поясняется, что реформа необходима, потому что: 1) нагромождение структур: 36783 коммуны, 100 департаментов, 26 регионов, 15900 сообществ коммун, 371 район<sup>7\*</sup>, делает административную систему запутанной и непонятной для населения. 2) существует смешение компетенций различных структур. Отмечается, что необходимо быть экспертом по публичному праву, чтобы понимать, кто за что отвечает. 83% французов находят нынешнюю систему чрезвычайно сложной. 3) действует система смешанного финансирования. 1/4 финансов региона и 1/5 департаментов – входят в совместное финансирование нескольких коллективов. Таким образом, реформа подразумевает устранение одновременно конкуренции и несогласованности в действиях между Региональными и Генеральными советами, создание единой структуры регион-департаменты. В соответствии со статьей 75

<sup>4</sup> Само понятие «территориальный советник» для юридической терминологии Франции не новое, в 2002 году, когда был принят закон об особом статусе Корсики, региональные советники получили наименование территориальных.

<sup>5</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Titre I, Ch. 1. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id> (дата обращения: 11.09.2011)

<sup>6</sup> Pour simplifier, ne fallait-il pas commencer par supprimer un échelon? 21.12.2009. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites/questions-plus-frequentes#a2> (дата обращения: 11.09.2011)

<sup>7</sup> Словом район мы переводим термин “*raus*” в данном контексте, который обозначает собой территорию, географическое, экономическое, культурное или социальное единство в трудовой сфере, выражающую свои интересы для реализации проектов развития. Фактически – это хозяйственно-экономическое объединение.

<sup>8</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Art. 2 [Электронный ресурс] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005617704&dateTexte=vig>. (дата обращения: 11.09.2011)

нового закона «с целью прояснения роли государства (прежде всего в финансовом плане) на территории региона и рационализации работы департаментов и регионов председатель Регионального совета и председатели Генеральных советов, входящих в данный регион департаментов, имеют право совместно через 6 месяцев после избрания территориальных советников выработать схему распределения компетенций и разграничения работы».<sup>9</sup> С 2015 года различным территориальным коллективам будет запрещено со-финансировать один и тот же проект развития, дабы избежать ситуаций с конкурирующей компетенцией. Региональные власти смогут действовать в соответствии со своими потребностями и взаимодействовать с менее крупными коллективами. Но отныне у региона и у департамента не будет компетенции общего характера – то есть они не смогут вмешиваться в то, что их интересует в местном масштабе, теперь они будут вынуждены действовать в рамках строго оговоренной компетенции.<sup>10</sup> Главным является то, что территориальные советники смогут распределять компетенцию между регионом и департаментами в соответствии с местными особенностями, что будет отражено в плане регионального развития с учетом перераспределения финансирования (вырабатывают Региональный и Генеральный советы при согласовании с «метрополией» (объединения сообщества коммун)).<sup>11</sup>

Также по закону от 16 декабря 2010 г. в Генеральный кодекс территориальных коллективов была внесена Глава IV «Перегруппировка и изменение территориальных границ департаментов и регионов», в соответствии с которой несколько департаментов в одном регионе, посредством проведения консультаций между Генеральными советами могут просить о формировании одного департамента. Для выдвижения инициативы необходима поддержка 10% советников, для рассмотрения выдвинутого предложения на государственном уровне нужна поддержка не менее ¼ избирателей данных департаментов. Окончательное решение принимается декретом Государственного Совета. По схожей схеме может быть осуществлен переход департамента из одного

региона в граничащий с ним регион. И, наконец, может быть произведено слияние региона с департаментами его составляющими в особый территориальный коллектив (для этого нужна поддержка не менее ¼ избирателей из каждого департамента). Решение о создании нового территориального коллектива подтверждается принятием закона, который определяет его устройство и полномочия.<sup>12</sup>

Другой важный аспект реформы – финансовый. В результате четкого распределения компетенций можно будет сэкономить финансовые средства. Кроме того, отменяется профессиональный налог, что с одной стороны облегчает ведение предпринимательской деятельности, а с другой стороны, лишает территориальные коллективы почти половины их доходов от налоговых сборов. Взамен вводятся территориальный экономический взнос (состоит из налога на недвижимое имущество предприятий и налога на добавленную стоимость с предприятий), налог на сетевые предприятия, специальный налог при страховании, налог на коммерческие площади и др.,<sup>13</sup> однако, с помощью налогов будет компенсировано лишь 65% прежней суммы отчислений в казну регионов.<sup>14</sup> То есть регион все больше будет зависеть от дотаций.

На первый взгляд, кажется, что происходит упрощение административной системы с усилением роли властей на местах, однако, все не так однозначно. Именно поэтому реформа стала предметом жарких дискуссий во Франции. Попробуем, рассмотрев различные точки зрения в отношении реформы выявить ее вероятностную эффективность.

Главными оппонентом реформы выступают левые силы Франции, полагая, что данная реформа носит характер децентрализации. Ответственная в Социалистической партии Франции (СПФ) за реформу государства и территориальных коллективов Э.Гигу считает, что реформа нарушает баланс между регионами и департаментами, а для ее реализации потребуются большие количества финансовых затрат. Отмена профессионального налога облегчает жизнь предприятиям и

<sup>9</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Art. 75 [Электронный ресурс] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id> (дата обращения: 11.09.2011)

<sup>10</sup> Pour ma région. 11.02.2010. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites/que-va-t-elle-changer/pour-ma-region> (дата обращения: 11.09.2011)

<sup>11</sup> Les financements croisés. Décembre 2010. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.courrierdesmairies.fr/juridique/article-dossier-reforme-territoriale-les-points-cles-du-texte-definitif-3674.html> (дата обращения: 11.09.2011)

<sup>12</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Titre II, Ch. 4. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id> (дата обращения: 11.09.2011)

<sup>13</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021557902&dateTexte=> (дата обращения: 12.09.2011)

<sup>14</sup> Les finances des régions: l'autonomie à un tournant? [Электронный ресурс] URL:// <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/elections-regionales-2010/finances-regions-autonomie-tournant.html> (дата обращения: 12.09.2011)

увеличивает давление на население.<sup>15</sup> Партия левых радикалов (ПЛР) в лице сенатора Ж.-М.Бейля, напоминает о том, что передача новых полномочий еще по реформе 2004 года не сопровождалась передачей новых средств финансирования. А без финансирования успешной децентрализации быть не может, следовательно, создавая финансовую зависимость, государство хочет поставить территориальные коллективы (регионы) под более жесткий контроль. Так, регионы потеряли возможность варьирования бюджета из-за превалирования не прямых налогов, замены профессионального налога на территориальный экономический взнос.<sup>16</sup> Кроме того, власти заменили профессиональный налог – налогом, ставка и основание для расчета которого, определяются центром! Таким образом, территориальные коллективы попадают в зависимость от государства. С левыми трудно не согласиться, приведем в качестве примера, бюджет южного французского региона Лангедок-Руссильон на 2011 год. На 2011 год бюджет региона (принятый Региональным советом) составляет 1,131 миллиард евро. Однако размер дотаций, переданных государством в обмен на отмененные налоги (прежде всего профессиональный налог) – 720 миллионов евро, что составляет 63,5% от суммы, которую могли бы принести отмененные налоги. Для сбора необходимых финансовых средств регион вынужден увеличивать, например, налог на свидетельство о регистрации моторных транспортных средств на 30%.<sup>17</sup>

Коммунистическая партия Франции находит существенным недостатком реформы гендерный аспект. В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию Франции в 1999 году, женщины и мужчины имеют равное право на избирательный мандат. С 2000 года на региональных выборах в списках кандидатов от политических партий должно быть равное количество мужчин и женщин. Применение мажоритарной избирательной

<sup>15</sup> Elisabeth Guigou: «La contre-réforme territoriale est une régression démocratique» PS. 22.11.2010. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.parti-socialiste.fr/articles/elisabeth-guigou-la-contre-reforme-territoriale-est-une-regression-democratique> (дата обращения: 12.09.2011)

<sup>16</sup> Baylet J.-M. Budget 2011: Mission «Relations avec des collectivités territoriales». [Электронный ресурс] URL://<http://www.planeteradicale.org/Budget-2011-Mission-Relations-avec.html> (дата обращения: 12.09.2011)

<sup>17</sup> Brouillet S. La région Languedoc-Roussillon, qui déplore la perte d'autonomie fiscale, adopte la TIPP Grenelle et augmente la taxe sur les cartes grises. 07.02.2011. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.lagazettedescommunes.com/56242/la-region-languedoc-roussillon-qui-deploire-la-perte-d%E2%80%99autonomie-fiscale-adopte-la-tipp-grenelle-et-augmente-la-taxe-sur-les-cartes-grises/> (дата обращения: 12.09.2011)

системы на выборах территориальных советников приведет к нарушению равенства представительных мужских и женских в территориальных органах власти.

Выше нами было указаны разумные основания для совмещения постов регионального и генерального советников. Но необходимо привести и мнение самих советников. Вот что сказал одному из авторов данной статьи Пахорукову К.И. в ходе интервью, член Соцпартии, бывший региональный советник региона Нор-Па-де-Кале (до марта 2011 г.), ныне глава регионального центра международного сотрудничества данного региона Ролан Деки. Основной недостаток реформы кроется в том, что народный избранник не сможет заниматься никакой другой деятельностью, кроме как своей основной. Он приводит свой личный пример. «С 2004 по март 2011 года я был региональным советником, одновременно, уделяя некоторое время преподаванию экономики (что является моей профессией), однако, я не стал вновь баллотироваться, так как лишь один мандат регионального советника занимал у меня невообразимое количество времени, а что же будет, если придется совмещать мандат регионального советника с мандатом генерального? Ведь это будет плохое исполнение функций на двух должностях». <sup>18</sup> В то же время хочется заметить, что никто не мешает создавать комиссии по определенным вопросам в рамках и региональных, и генеральных советов, дабы не тратить силы на работу в обоих советах. Ведь еще раз отметим, суть данного нововведения заключается в четком распределении обязанностей между регионами и департаментами.

По нашему мнению вполне можно согласиться с «левыми силами» о том, что реформа носит характер децентрализации. С помощью реформы правые силы желают улучшить свое положение, при этом увеличивая эффективность управления. В правительстве и в Национальной Ассамблее ведущие позиции занимают правые, а в Региональных и Генеральных советах левые. С помощью новой системы возникает вероятность ослабления позиций левых сил на местах, к тому же, если и на местах и в Париже будут править представители одной партии, то эффективность территориального управления повысится. Также как известно мажоритарная избирательная система приводит к уменьшению роли мелких партий, а мелкие партии играют определенную роль в региональных советах. То есть введение мажоритарной системы позволит укрепить свои позиции крупным политическим партиям.

Итак, реформа имеет как положительные, так и отрицательные моменты. Правда, данное деление носит

<sup>18</sup> Интервью с господином Р. Деки, взятое К. Пахоруковым во время пребывания во Франции в феврале 2011 г.

субъективный характер – в зависимости от политических взглядов. Но, каково ее дальнейшее будущее?

Мы склонны считать, что децентрализация является общеевропейской тенденцией. Регионы играют всю большую роль как в определении внутренней политики европейских стран, так и в во внешней. Активная деятельность Комитета регионов Европейского Союза и Конгресса местных и региональных властей Совета Европы тому подтверждение. Похоже, что во Франции регионы постепенно вытесняют с передовых позиций департаментские власти. В статье Ж.Винсента в журнале «Терра Нова Сьянс-По», отмечается, что в связи с созданием двух полюсов власти – регионального и коммунального,<sup>19\*</sup> в связи с урезанием доходной части поступлений в казну, департаменты обречены на превращение в «воображаемую структуру» и на последующее отмирание.<sup>20</sup>

В 2003 году регионы получили право отступать от законодательных положений, регулирующих осуществление компетенций территориальных коллективов. Пример корсиканской автономии вдохновил французских законодателей на введение в закон 2010 г. положения о создании территориальных коллективов с особым статусом, и, как следствие полномочиями. Что это? Революция? Крушение концепции единой Франции?

Действительно, для Франции этот вопрос достаточно актуален, особенно в связи с ситуациями историко-культурного воссоединения Бретани и экономического воссоединения Верхней и Нижней Нормандии. Но, каковы пределы объема властных полномочий, который центр может передать на места? Полномочия единственного на данный момент региона с особым статусом – Корсики носят вторичный и законосовещательный характер. Корсиканский случай в этом плане можно сравнить с деволуцией в Уэльсе. На наш взгляд Париж в ближайшем будущем уж точно не пойдет на передачу законодательной власти регионам. Если почитать французские газеты, пообщаться практически с любым французом, интересующимся политикой, то можно увидеть, что французы едины во мнении, что законы должны быть едины для всей страны, в противном случае произойдет раздробление французского государства.

Также одним из ключевых вопросов для региональной политики являются финансы. В своей работе на примере регионов Франции, ученые из Центра исследования региональной экономики и экономической политики

Университета Намюра, показывают, что успешное региональное развитие достигается с наименьшими затратами, когда предприятиям, осуществляющим деятельность в регионах предоставляются инвестиционные кредиты и другие финансовые привилегии в аванс. Во Франции успешное развитие осуществляется, когда инвестиции в регион гарантированы государством.<sup>21</sup> Необходимо сказать об экономических аспектах децентрализации. Так, к настоящему моменту главным стал переход от стремления, прежде всего, ликвидировать региональные различия к способствованию национальному росту посредством адаптации региональной экономической политики к новым гео-историческим условиям. Современную французскую модель можно соотнести с теорией нео-статизма, в соответствии с которой происходит переход от государственного регулирования к управляемому соперничеству государства и регионов. Государство вырабатывает национальную стратегию регионального развития, но не спускает планы сверху вниз, напротив, в рамках контракта между государством и регионом, Региональные советы способны вносить детализацию в рамках широкого круга вопросов, установленного государством. Несмотря на неоспоримо большую роль французского государства в осуществлении региональной экономической политики, правда, не стоит также забывать о роли частного капитала и о партнерстве с ним.<sup>22</sup>

Еще в 2004 году большая часть населения страны выступала за развитие демократии и местного управления, но против ухода государства из местной и региональной политики, так как это приведет к еще большему экономическому неравенству регионов.<sup>23</sup> Важная черта для Франции – неравенство в экономическом развитии регионов. Если по уровню дохода на душу населения, количеству рабочих мест, уровню безработицы различия не очень существенны, то по показателям ВВП регионов различия большие.<sup>24</sup> Одной из важных причин экономического неравенства являются также траты населения. Так, например, во время своих отпусков жители Иль-де-Франса перебираются в Лангедок-Руссильон, таким образом, за счет их трат в Лангедоке, доходы региона

<sup>19</sup> По закону от 16 декабря 2010 г. создаются «метрополи» - объединения сообществ коммун, которые будут играть роль выразителя идей коммунальных властей.

<sup>20</sup> Vincent G. Sale temps pour les collectivités // Terra nova. Sciences-Po. – 15 décembre 2010

<sup>21</sup> Laurent H., Mignolet M., Meunier O., Regional policy: What is the most efficient instrument? // Papers in Regional Science. – 2009 – Vol. 88, Is. 3. – P. 501-505

<sup>22</sup> Ancien D. Local and Regional Development Policy in France: Of Changing Conditions and Forms, and Enduring State Centrality. // Space and Polity. – 2005 – Vol. 9, Is. 3. – P. 217, 232 – 234

<sup>23</sup> Jérôme B. Les Français restent méfiants envers la décentralisation // Le Monde. – 19 mars 2004

<sup>24</sup> Aeschmann E., Nathan H. La France très inégale dans ses régions. // Libération. – 5 mars 2004

увеличиваются.<sup>25</sup> Принесет ли реформа решение финансовых проблем регионов большой вопрос.

Развитие реформы территориальных коллективов напрямую будет зависеть от того, какие силы окажутся у власти во Франции в результате президентских и парламентских выборов 2012 года. Выборы сентября 2011 г. в Сенат привели к победе левых сил. Впервые в истории Пятой республики во главе Сената встал представитель Социалистической партии Франции Жан-Пьер Бель. Во Франции явно наблюдается рост влияние левых политических сил. В отношении реформы территориальных коллективов у левых тоже есть свои предложения. Приход к власти представителей левых сил может повернуть реформу вспять, ведь в их программах прописана поддержка существующей административно-территориальной системы. Социалисты при сохранении действующей системы, например, делают упор на четком прописывании компетенций территориальных структур, на перераспределении денежных средств между объемом дотаций и собственными источниками финансовых поступлений.<sup>26</sup> Будут «реальные» финансовые средства в руках региональных властей – будет и эффективное развитие регионов. Коммунистическая партия по вышеуказанным причинам предлагает проводить выборы на всех уровнях по пропорциональной системе. Также она делает упор на негативном опыте практики совмещения мандатов. Авторам статьи доводилось слышать от французов, что именно аккумуляция мандатов разных уровней делает систему административно-территориального управления неэффективной. Избирательный кодекс Франции гласит, что «нельзя совмещать более двух избираемых должностей: регионального советника, советника Корсиканской Ассамблеи, генерального советника, советника Парижа, муниципального советника... при избрании в Европарламент, обладатель двух мандатов должен от одного из них отказаться».<sup>27</sup>

Во Франции часто бывает так, что член Генерального совета является одновременно сенатором, мэром города – депутатом Национальной Ассамблеи, и даже министром, а то и премьер-министром (например, Ален Жюппе на октябрь 2011 г. совмещает пост мэра Бордо с постом Министра иностранных дел). Считается, что, занимая посты в провинции, чиновники могут лучше знать проблемы регионов и продуктивнее работать в Париже, поэтому чиновник может отсутствовать у себя в регионе, работая в Париже или наоборот не бывать в Париже в связи с занятостью местными делами. На конец 2010 года 761 из 920 членов Национальной Ассамблеи и Сената имел местный мандат.<sup>28</sup> На наш взгляд аккумуляция мандатов однозначно не способствует эффективной работе, но, зато она повышает статус человека, его сферу деятельности, а также увеличивает его денежный доход. Заметим, что члены социалистических правительств, как правило, при вступлении на пост министра отказывались от других мандатов, в то время как голлисты полагают, что таким образом можно лучше управляться с ситуацией в регионах.<sup>29</sup>

Если же правоцентристскому «Союзу за народное движение» удастся удержать лидирующее положение в Национальной Ассамблее и победить на президентских выборах, то, скорее всего, процесс децентрализации будет продолжаться с всевозрастающей ролью региональных властей, но в достаточно умеренном темпе. В 2014 году территориальные советники будут избраны на 6 лет, для того, чтобы понять реальную, а не предполагаемую эффективность реформы территориальных коллективов, надо дать отработать советникам весь свой срок. В то же время нельзя исключать параллельные трансформации статуса Корсики, возможность объединения Нормандии. Ждать осталось недолго, скоро увидим, насколько будет успешен децентрализованный унитаризм во Франции, но то, что Франция изменилась, и будет преобразоваться в лоне общеевропейских процессов – это факт.

<sup>25</sup> Aeschmann E., Nathan H. «Les inégalités du niveau de vie diminuent». // Libération. – 5 mars 2004

<sup>26</sup> 15 propositions pour une démocratie territoriale plus juste et plus efficace. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.defendonsnoterritoires.fr/article/15-propositions-pour-une-democratie-territoriale-plus-juste-et-plus-efficace> (дата обращения: 13.09.2011)

<sup>27</sup> Code électoral. Chapitre IV. Incompatibilités: Art L46-1, L46-2. [Электронный ресурс] URL:// [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=90F96A26B51A67B266A3DDB7D1957F9B.tpdjo05v\\_3?idSectionTA=LEGISCTA000006148457&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20110301](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=90F96A26B51A67B266A3DDB7D1957F9B.tpdjo05v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006148457&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20110301) (дата обращения: 13.09.2011)

<sup>28</sup> Martinat P. Les Régions Clefs de la décentralisation. Paris, 2010. – P. 53

<sup>29</sup> Martinat P. Les Régions Clefs de la décentralisation. Paris, 2010. – P. 55 – 56

### Библиография:

1. Décision n° 91-290 DC du 09 mai 1991 du Conseil constitutionnel. Art. 12. [Электронный ресурс] URL://<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1991/91-290-dc/decision-n-91-290-dc-du-09-mai-1991.8758.html> (дата обращения: 10.09.2011)
2. Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Art. 1. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=> (дата обращения: 10.09.2011)
3. Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Art.5 [Электронный ресурс] URL:// [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=450BBD77B78EA2258C982B83A87B6AAD.tpdjo04v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=450BBD77B78EA2258C982B83A87B6AAD.tpdjo04v_3?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=) (дата обращения: 10.09.2011)
4. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Titre I, Ch. 1. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id> (дата обращения: 11.09.2011)
5. Pour simplifier, ne fallait-il pas commencer par supprimer un échelon? 21.12.2009. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites/questions-plus-frequentes#a2> (дата обращения: 11.09.2011)
6. Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Art. 2 [Электронный ресурс] URL://<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005617704&dateTexte=vig>. (дата обращения: 11.09.2011)
7. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Art. 75 [Электронный ресурс] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id> (дата обращения: 11.09.2011)
8. Pour ma région. 11.02.2010. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites/que-va-t-elle-changer/pour-ma-region> (дата обращения: 11.09.2011)
9. Les financements croisés. Décembre 2010. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.courrierdesmaires.fr/juridique/article-dossier-reforme-territoriale-les-points-cles-du-texte-definitif-3674.html> (дата обращения: 11.09.2011)
10. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Titre II, Ch. 4. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id> (дата обращения: 11.09.2011)
11. Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021557902&dateTexte=> (дата обращения: 12.09.2011)
12. Les finances des régions: l'autonomie à un tournant? [Электронный ресурс] URL:// <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/elections-regionales-2010/finances-regions-autonomie-tournant.html> (дата обращения: 12.09.2011)
13. Elisabeth Guigou: «La contre-réforme territoriale est une régression démocratique» PS. 22.11.2010. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.parti-socialiste.fr/articles/elisabeth-guigou-la-contre-reforme-territoriale-est-une-regression-democratique> (дата обращения: 12.09.2011)
14. Baylet J.-M. Budget 2011: Mission «Relations avec des collectivités territoriales». [Электронный ресурс] URL://<http://www.planeteradicale.org/Budget-2011-Mission-Relations-avec.html> (дата обращения: 12.09.2011)
15. Brouillet S. La région Languedoc-Roussillon, qui déplore la perte d'autonomie fiscale, adopte la TIPP Grenelle et augmente la taxe sur les cartes grises. 07.02.2011. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.lagazettedescommunes.com/56242/la-region-languedoc-roussillon-qui-deploire-la-perte-d%E2%80%99autonomie-fiscale-adopte-la-tipp-grenelle-et-augmente-la-taxe-sur-les-cartes-grises/> (дата обращения: 12.09.2011)
16. Интервью с господином Р. Деки, взятое К. Пахоруковым во время пребывания во Франции в феврале 2011 г.
17. Vincent G. Sale temps pour les collectivités // Terra nova. Sciences-Po. – 15 décembre 2010
18. Laurent H., Mignolet M., Meunier O., Regional policy: What is the most efficient instrument? // Papers in Regional Science. – 2009 – Vol. 88, Is. 3. – P. 501-505
19. Ancien D. Local and Regional Development Policy in France: Of Changing Conditions and Forms, and Enduring State Centrality. // Space and Polity. – 2005 – Vol. 9, Is. 3. – P. 217, 232 – 234
20. Jérôme B. Les Français restent méfiants envers la décentralisation // Le Monde. – 19 mars 2004
21. Aeschimann E., Nathan H. La France très inégale dans ses régions.// Libération. – 5 mars 2004
22. Aeschimann E., Nathan H. «Les inégalités du niveau de vie diminuent». // Libération. – 5 mars 2004

23. 15 propositions pour une démocratie territoriale plus juste et plus efficace. [Электронный ресурс] URL:// <http://www.defendonsnoterritoires.fr/article/15-propositions-pour-une-democratie-territoriale-plus-juste-et-plus-efficace> (дата обращения: 13.09.2011)
24. Code électoral. Chapitre IV. Incompatibilités: Art L46-1, L46-2. [Электронный ресурс] URL:// [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=90F96A26B51A67B266A3DDB7D1957F9B.tpdjo05v\\_3?idSectionTA=LEGISCTA00006148457&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20110301](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=90F96A26B51A67B266A3DDB7D1957F9B.tpdjo05v_3?idSectionTA=LEGISCTA00006148457&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20110301) (дата обращения: 13.09.2011)
25. Martinat P. Les Régions Clefs de la décentralisation. Paris, 2010. – P. 53

**References (transliteration):**

1. Décision n° 91-290 DC du 09 mai 1991 du Conseil constitutionnel. Art. 12. [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1991/91-290-dc/decision-n-91-290-dc-du-09-mai-1991.8758.html> (data obrawenija: 10.09.2011)
2. Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Art. 1. [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=> (data obrawenija: 10.09.2011)
3. Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Art.5 [Jelektronnyj resurs] URL:// [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=450BBD77B78EA2258C982B83A87B6AAD.tpdjo04v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=450BBD77B78EA2258C982B83A87B6AAD.tpdjo04v_3?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=) (data obrawenija: 10.09.2011)
4. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Titre I, Ch. 1. [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id> (data obrawenija: 11.09.2011)
5. Pour simplifier, ne fallait-il pas commencer par supprimer un échelon? 21.12.2009. [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites/questions-plus-frequentes#a2> (data obrawenija: 11.09.2011)
6. Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Art. 2 [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005617704&dateTexte=vig>. (data obrawenija: 11.09.2011)
7. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Art. 75 [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id> (data obrawenija: 11.09.2011)
8. Pour ma région. 11.02.2010. [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites/que-va-t-elle-changer/pour-ma-region> (data obrawenija: 11.09.2011)
9. Les financements croisés. Décembre 2010. [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.courrierdesmairies.fr/juridique/article-dossier-reforme-territoriale-les-points-cles-du-texte-definitif-3674.html> (data obrawenija: 11.09.2011)
10. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Titre II, Ch. 4. [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id> (data obrawenija: 11.09.2011)
11. Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021557902&dateTexte=> (data obrawenija: 12.09.2011)
12. Les finances des régions: l'autonomie à un tournant? [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/elections-regionales-2010/finances-regions-autonomie-tournant.html> (data obrawenija: 12.09.2011)
13. Elisabeth Guigou: «La contre-réforme territoriale est une régression démocratique» PS. 22.11.2010. [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.parti-socialiste.fr/articles/elisabeth-guigou-la-contre-reforme-territoriale-est-une-regression-democratique> (data obrawenija: 12.09.2011)
14. Baylet J.-M. Budget 2011: Mission "Relations avec des collectivités territoriales". [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.planeteradicale.org/Budget-2011-Mission-Relations-avec.html> (data obrawenija: 12.09.2011)
15. Brouillet S. La région Languedoc-Roussillon, qui déplore la perte d'autonomie fiscale, adopte la TIPP Grenelle et augmente la taxe sur les cartes grises. 07.02.2011. [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.lagazettedescommunes.com/56242/la-region-languedoc-roussillon-qui-deploire-la-perte-d%E2%80%99autonomie-fiscale-adopte-la-tipp-grenelle-et-augmente-la-taxe-sur-les-cartes-grises/> (data obrawenija: 12.09.2011)
16. Interv'ju s gospodinom R. Deki, vztatoe K. Pahorukovym vo vremja prebyvanija vo Francii v fevrale 2011 g.
17. Vincent G. Sale temps pour les collectivités // Terra nova. Sciences-Po. – 15 décembre 2010



18. Laurent H., Mignolet M., Meunier O., Regional policy: What is the most efficient instrument? // Papers in Regional Science. – 2009 – Vol. 88, Is. 3. – P. 501-505
19. Ancien D. Local and Regional Development Policy in France: Of Changing Conditions and Forms, and Enduring State Centrality. // Space and Polity. – 2005 – Vol. 9, Is. 3. – P. 217, 232 – 234
20. Jérôme B. Les Français restent méfiants envers la décentralisation // Le Monde. – 19 mars 2004
21. Aeschimann E., Nathan H. La France très inégale dans ses régions.// Libération. – 5 mars 2004
22. Aeschimann E., Nathan H. «Les inégalités du niveau de vie diminuent». // Libération. – 5 mars 2004
23. 15 propositions pour une démocratie territoriale plus juste et plus efficace. [Jelektronnyj resurs] URL:// <http://www.defendonsnoterritoires.fr/article/15-propositions-pour-une-democratie-territoriale-plus-juste-et-plus-efficace> (data obrawenija: 13.09.2011)
24. Code électoral. Chapitre IV. Incompatibilités: Art L46-1, L46-2. [Jelektronnyj resurs] URL:// [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=90F96A26B51A67B266A3DDB7D1957F9B.tpdjo05v\\_3?idSectionTA=LEGISCTA00006148457&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20110301](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=90F96A26B51A67B266A3DDB7D1957F9B.tpdjo05v_3?idSectionTA=LEGISCTA00006148457&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20110301) (data obrawenija: 13.09.2011)
25. Martinat P. Les Régions Clefs de la décentralisation. Paris, 2010. – P. 53