

**30-я СЕССИЯ**  
Страсбург, 22-24 марта 2016 г.

**CG30(2016)06-prov**  
9 марта 2016 г.

## **Местная и региональная демократия во Франции**

Комитет по мониторингу

Докладчики:<sup>1</sup> Якоб (Йос) ВАЙНЕН, Нидерланды (М, ЕНП/КСЕ)  
Гудрун МОСЛЕР-ТЁРНСТРЕМ, Австрия (Р, СОЦ)

Проект рекомендации (для голосования)..... 2

### *Резюме*

Настоящий доклад является первым докладом о состоянии местной и региональной демократии во Франции с тех пор, как страна в 2007 году ратифицировала Хартию. В первую очередь докладчики подчеркивают общий прогресс децентрализации во Франции. В докладе также отмечены усилия Франции в области сотрудничества между местными и региональными властями, особенно в отношении трансграничного сотрудничества. Также отмечен рост финансовой самостоятельности этих органов власти как результат увеличения доли собственных средств в их бюджетах. Однако, что касается территориальной реформы, докладчики выражают озабоченность в связи с отсутствием каких-либо реальных консультаций с местными органами власти перед принятием законодательства, вступившего в силу с 1 января 2016 г., а также в связи с финансовым дисбалансом между местными и региональными органами власти, вызванным неадекватной системой выравнивания и вновь введенной централизацией местного налогообложения, решения по которому вновь переданы на национальный уровень.

В связи с этим французским властям рекомендуется пересмотреть процесс прямых консультаций с представителями местных органов власти по всем затрагивающим их решениям (Статья 4), в частности, по вопросам об их границах (Статья 5). Далее, Франции рекомендуется пересмотреть систему выравнивания в сторону более справедливой, вернуть местным властям право решения по местным налоговым ставкам и внести ясность в вопрос о финансовых источниках местных органов власти. И наконец, доклад призывает французские власти уточнить распределение зон ответственности между различными уровнями местных правительств во избежание их взаимного наложения, а также продолжать увеличение доли собственных ресурсов в бюджетах местных органов власти.

---

<sup>1</sup> М: Палата местных властей / Р: Палата регионов  
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе  
СОЦ: Группа социалистов  
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов  
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформаторов  
НП: Члены Конгресса, не присоединившиеся к политическим группам

## ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ<sup>2</sup>

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы ссылается на:

a. подпункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2011)2 о Конгрессе, в которой говорится, что одна из целей Конгресса состоит в том, чтобы «вносить в Комитет Министров предложения о содействии местной и региональной демократии»;

b. пункт 3 статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2011)2 о Конгрессе, в которой предусматривается, что «Конгресс на регулярной основе готовит доклады по странам о положении в области местной и региональной демократии во всех государствах-членах, а также в государствах-кандидатах на вступление в Совет Европы, и следит, в частности, за эффективным осуществлением принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

c. свою Резолюцию 307(2010) REV2 о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления;

d. пояснительный доклад о местной и региональной демократии во Франции.

2. Конгресс отмечает, что:

a. Франция присоединилась к Совету Европы 5 мая 1949 г. Она подписала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, далее по тексту – «Хартия») 15 октября 1985 г. и ратифицировала ее 17 января 2007 г.

b. 16 ноября 2009 г. Франция подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местных органов власти (CETS N° 207), однако до сих пор его не ратифицировала. Она также является участницей Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS № 106), которую она ратифицировала 14 февраля 1984 г. 29 января 2013 г. она ратифицировала Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей о Европейских региональных группах сотрудничества (ECGs) (CETS № 206). Она, однако, не подписала Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (ETS № 144).

c. Комитет по мониторингу принял решение рассмотреть ситуацию с местным и региональным самоуправлением во Франции с точки зрения Хартии. Он поручил докладчикам по Франции г-ну Якобу (Йосу) ВАЙНЕНУ (Нидерланды, М, ЕНП/КСЕ) и г-же Гудрун МОСЛЕР-ТЁРНСТРЕМ (Австрия, Р, СОЦ) подготовить доклад о местном и региональном самоуправлении во Франции и представить его Конгрессу.<sup>3</sup>

---

2 Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 12 февраля 2016 г.

Члены Комитета:

*П. Ресевер* (Председатель), *Т. Акиюрик* (заместитель: *Ф. Генк Унэй*), *М. Ангелопулос*, *Л. Ансала*, *З. Антик*, *С. Бэтсон* (заместитель: *Л. Гиллхэм*), *В. Беликов*, *Ж-М. Бельяр* (заместитель: *Ж-К. Фрекон*), *М. Беспалова*, *П. Билли*, *А. Богданович*, *Е. Бохлин* (заместитель: *Х. Хаммар*), *З. Броз*, *А. Бушманн*, *Х. Кадорет*, *С. Чернов*, *Л. Чирриани*, *М. Кулс*, *Ж. Коста*, *Ж. Диллон*, *Р. Додд*, *Г. Доганоглу*, *Ж. Фоллинг*, *М. Гаучи*, *С. Гусян* (заместитель: *Д. Геогеган*), *М. Геган*, *И. Ханзек*, *С. Харутюнян* (заместитель: *Л. Аветян*), *Е. Хареи*, *Б. Хирс* (заместитель: *М. Холлингер*), *Ж. Хлинка*, *А. Ибрахимов*, *Г. Иллеш*, *Д. Жикия*, *Х. Б. Йохансен*, *М. Юхами*, *К. Кайзер* (заместитель: *Л. Ферстер*), *К. Калогиру* (заместитель: *П. Филиппу*), *Л. Ковач* (заместитель: *А. Мадьяр*), *Л. Кроон* (заместитель: *Х. Бергманн*), *К. Ламмерскиттен*, *Ф. Лек*, *Ж-П. Льювилль*, *А. Любавински*, *Т. Маргарян* (заместитель: *Э. Эрицян*), *Д. Милованович*, *В. Митрофановас*, *М. Монеси*, *Д. Нармания*, *С. Паунович*, *З. Пава* (заместитель: *М. Хорват*), *Х. Пихлаясаари*, *Г. Пинто*, *А. Пружковски*, *Р. Раутава*, *Ж. Роклинд*, *Н. Романова*, *Р. Шафер*, *Л. Сфирлоага*, *Д. Шекспир*, *И. Шубин*, *В. Шумада* (заместитель: *В. Олюйко*), *С. Сиукаева*, *А-М. Сотириаду*, *П. Торнтон*, *А. Торрес Перейра*, *М. М. Т. Турел*, *А. Угуес*, *К. Ван Овермейре*, *В. Варнавский* (заместитель: *А. Борисов*), *Л. Фербеек*, *Б. Ферингер*, *Й. Винен*, *Д. Вробель*, *С. Еропацитес* (заместитель: *А-М. Кремму*).

N.B.: Имена членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Пуарель.

3 При участии г-на Николаоса-Комниноса ХЛЕПАСА из Группы независимых экспертов по Европейской хартии о местном самоуправлении, и Секретариата Конгресса.

*d.* с 26 по 29 мая 2015 г. с целью проведения мониторинга докладчики посетили Париж, Реймс, Аи-Шампань и Шалон-ан-Шампань. Во время визита члены делегации Конгресса встретились с представителями различных политических институтов, таких как Сенат, Министерство децентрализации, Организация по реформе государства и госслужбы, Министерство финансов и государственного бюджета и Министерство заморских территорий; они также встретились с представителями органов юстиции (Счетная палата), Управления омбудсмана, а также местных и региональных властей.

*e.* делегация выражает благодарность Постоянному представительству Франции при Совете Европы, а также лицам, с которыми делегация познакомилась во время визита, за оказанное содействие и предоставленную информацию. Делегация также благодарит французскую делегацию в Конгрессе и национальные ассоциации местных и региональных властей, которые внесли свой вклад в организацию и проведение визита.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

*a.* состоявшийся в 2003 году пересмотр Конституции, закрепивший принцип децентрализации Французской Республики и явившийся результатом длительного процесса децентрализации, запущенного законодательством от 1982 года;

*b.* развитие сотрудничества между местными и региональными властями при посредстве, среди прочего, межмуниципальных ассоциаций по общим интересам и Европейских групп трансграничного сотрудничества, что способствует распространению такого сотрудничества в других государствах-членах Совета Европы;

*c.* шаги, предпринятые Францией по вопросу финансирования местных органов власти, в том числе установление минимальной доли собственных средств местных органов власти, что увеличило их финансовую самостоятельность;

*d.* инициативы, реализованные в крупных городах, в частности, в Париже, направленные на развитие прямого гражданского участия, включая общественное участие в бюджетировании;

*e.* Закон № 2015-366 от 31 марта 2015 г., призванный обеспечить выполнение наказов местных избирателей путем предоставления соответствующих финансовых компенсаций, что согласуется с требованиями Статьи 7, параграф 2 Хартии.

4. Конгресс выражает озабоченность в связи:

*a.* с процедурой принятия Закона № 2015-29 от 16 января 2015 г. о региональных границах, выборах в регионах и департаментах и изменениях в графике выборов, который был принят без предварительных консультаций с регионами, как предусмотрено Статьей 4, параграф 6 и в свете изложенного в Статье 5 Хартии;

*b.* с недостаточностью консультаций с представителями местных и региональных властей по непосредственно затрагивающим их решениям и недостаточным участием представителей ассоциаций местных органов власти, в частности, в решении финансовых вопросов (Статья 4, параграф 6 и Статья 9, параграф 6);

*c.* с взаимным наложением зон ответственности, главным образом в связи со сложностью структуры государственных органов управления на субнациональных уровнях, что приводит к тому, что многие мелкие муниципальные образования, особенно в сельской местности, не могут выполнять определенные задачи и вынуждены делегировать их на межмуниципальный уровень;

*d.* с отменой Сенатом 15 августа 2015 г. общей оговорки о компетенции, чем были ограничены прерогативы местных органов власти;

*e.* с возвратом на национальный уровень прав по определению налоговой политики, которые ранее были переданы местным властям, что ведет к постепенной повторной централизации и представляет собой значительное сокращение сферы ответственности местных органов власти;

*f.* с действующей системой финансового уравнивания, не отвечающей требованиям, предъявляемым к механизмам уравнивания, в частности в том, что касается перераспределения ресурсов между органами власти с целью выравнивания финансовых диспропорций между ними.

5. В свете вышеизложенного Конгресс просит Комитет министров призвать власти Франции:

a. разработать законодательство с целью установления процедур проведения консультаций с местными органами власти, которые обеспечили бы надлежащее - то есть своевременное и правильное - проведение консультаций с ними по всем вопросам, непосредственно затрагивающим эти органы власти включая вопросы финансирования и, особенно, вопросы изменения их границ (Статья 4, параграф 6, Статья 5 и Статья 9, параграф 6);

b. пересмотреть распределение зон ответственности между четырьмя субнациональными уровнями власти с целью ликвидации взаимных наложений зон ответственности в духе усиления положений Закона от 7 августа 2015 г. о новой территориальной организации Республики (Статья 4, параграф 4);

c. пересмотреть действующее законодательство о местном налогообложении и, в частности, предусмотреть определение налоговых ставок местными органами власти с тем, чтобы предоставить им большую свободу действий в отношении собственных ресурсов и, таким образом, ликвидировать любые тенденции к повторной централизации в этой области (Статья 9, параграф 3);

d. рассмотреть возврат общей оговорки о компетенции с целью уважения права местных органов власти свободно претворять в жизнь свои инициативы по любым вопросам, которые не исключены законом из их зоны ответственности (Статья 4, параграф 2);

e. пересмотреть систему финансового уравнивания таким образом, чтобы она действительно выполняла свою задачу сокращения финансовых диспропорций между органами местной власти и соответствовала требованиям прозрачности, путем ввода системы уравнивания между различными уровнями власти (Статья 9, параграф 5);

f. рассмотреть возможность ратификации Статьи 3, параграф 2 и Статьи 7, параграф 2 Хартии так, чтобы действующие положения законодательства *де факто* приводили положение дел в соответствие с требованиями этих статей.

6. Конгресс призывает Комитет Министров Совета Европы учитывать в своей деятельности в отношении этого государства-члена данную рекомендацию по местной и региональной демократии во Франции, а также ее пояснительный доклад.