

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

Местная и региональная демократия во Франции

Рекомендация 384 (2016)¹

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 (ETS № 207), однако до сих пор его не ратифицировала. Она также является участницей Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (CETS № 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 (CETS № 144).

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 22 марта 2016 г., на первом заседании (см. документ [CG30\(2016\)06-final](#), пояснительный доклад), содокладчики: Якоб (Йос) ВАЙНЕН, Нидерланды (М, ЕНП/КСЕ) и Гудрун МОСЛЕР-ТЁРНСТРЕМ, Австрия (Р, СОЦ).

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.²

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;

² При участии г-на Николаоса-Комниноса ХЛЕПАСА из Группы независимых экспертов по Европейской хартии о местном самоуправлении, и Секретариата Конгресса.

d. с отменой Сенатом 15 августа 2015 г. общей оговорки о компетенции, чем были ограничены prerogatives 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 и региональными 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 *de lege* 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.