

УДК 321.013(44)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-476-494

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ ВО ФРАНЦИИ: ОТ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ К РЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Г. В. СЕМЕКО

Высшая школа экономики, г. Москва, Россия

Для цитирования:

Семеко Г. В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 3. С. 476-494. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-476-494.

Введение: Франция является одной из немногих европейских стран, которые накопили значительный опыт в области децентрализации государственного управления на основе расширения полномочий и ответственности органов местного самоуправления. Причем многие проблемы территориального управления, существующие во Франции, схожи с теми, которые сегодня приходится решать в России.

Цель: ретроспективный анализ территориальных реформ с начала 1980-х годов до настоящего времени. Особое внимание уделяется реформам 2000-х годов, которые не получили достаточного освещения в отечественных и зарубежных научных публикациях, в частности, реформам президентов Н. Саркози (2010 год) и Ф. Олланда (2014–2015 годы).

Методы: анализ и синтез эмпирических данных; системный анализ; ретроспективный подход; сравнительный анализ.

Результаты: ретроспективный анализ территориальных реформ позволил выявить эволюцию их целей, направлений и приоритетов. Задача расширения полномочий органов местного самоуправления и их автономии, которая при реализации политики децентрализации в конце прошлого века была ключевой, в настоящее время уступила место другим приоритетам, таким как упорядочение структуры территориального управления, укрупнение административно-территориальных единиц, повышение эффективности работы органов местного самоуправления, сокращение бюджетных расходов и др.

Выводы: несмотря на многочисленные реформы, в сфере государственного управления территориальным развитием во Франции остается много проблем. Они связаны, в частности, с дисбалансом ответственности и ресурсных возможностей территориальных единиц, недостаточно четким разделением их статусов и полномочий, высокой территориальной раздробленностью и т.д.

Ключевые слова: государственное управление; административно-территориальное устройство; политика децентрализации; местное самоуправление; межмуниципальное сотрудничество

ВВЕДЕНИЕ

Вопрос о территориальных реформах, проводимых в связи с децентрализацией государственного управления, представляет особый интерес для России, которая сравнительно недавно (по историческим меркам) вступила на путь демократизации общества и развития местного самоуправления. Хотя

с начала 1990-х годов в Российской Федерации проводятся муниципальные реформы, их результаты крайне неоднозначны. Организация эффективной децентрализации в стране с многовековыми традициями абсолютной централизации власти – задача чрезвычайной сложности. Очевидно, что становление эффективно действующих институтов местного самоуправления будет достаточно длительным процессом. Движение в этом направлении требует не только создания релевантной нормативно-правовой базы (что, конечно, важно), но и определенных знаний относительно проведения соответствующей политики в зарубежных странах, а также накопления практических навыков в области местного самоуправления, утраченных в советское время. С этой точки зрения представляется обоснованным и полезным изучение опыта Франции, которая имеет крепкие демократические традиции и прошла долгий путь становления местного самоуправления. Одновременно для Франции традиционно характерен сравнительно высокий уровень централизации власти и управления, что сближает ее с Россией. Так, во Франции издавна сохраняется развитая система контроля со стороны центральной администрации; хотя органам местного самоуправления передана значительная часть государственных функций, их исполнение контролируют государственные структуры на местах.

Французский опыт дает примеры достаточно эффективного решения многих территориальных проблем, актуальных для современной России. В частности, следует отметить опыт в области реализации такого основополагающего принципа государственного управления, как принцип субсидиарности, который подразумевает, что решения должны приниматься на возможно более близком к гражданам уровне (в качестве такого уровня рассматривается местное самоуправление). Во Франции этот принцип является основополагающим в политике децентрализации, проводимой с 1980-х годов (кстати, тенденция к децентрализации наблюдается в последние десятилетия в большинстве как развитых, так и развивающихся стран). В отличие от этого в России децентрализация продвигается с трудом. Процесс разграничения предметов ведения между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образования не завершен. Более того, власти многих регионов стараются оказывать давление на муниципалитеты, ограничивают их самостоятельность, что способствует сохранению традиций централизованного управления и препятствует развитию местного самоуправления. В этой связи некоторые решения (например, касающиеся межмуниципального сотрудничества), использованные во Франции для развития местного самоуправления, могут быть полезными и в России. Кроме того, достойны внимания и другие инициативы, касающиеся реструктуризации территориальных единиц, распределения компетенций между ними, развития крупных городских агломераций и т.д.

Конечно, Россия и Франция – несопоставимые по многим параметрам страны. Как и в любой другой стране, государственное территориальное управление во Франции имеет свои особенности, обусловленные конкретными обстоятельствами политического, исторического, культурного, социально-экономического характера. И этим объясняется невозможность

автоматического перенесения ее опыта в Россию – прямое копирование будет малоэффективным. Несомненно, необходимо учитывать российскую специфику и соответствующим образом адаптировать методы решения назревших проблем. Изучение эволюции системы государственного территориального управления во Франции позволяет глубже понять процессы, происходящие в России. Для нас сейчас важно выявить наиболее приемлемые для российской действительности решения в области территориального управления с учетом их результатов, какими бы они ни были (положительными или отрицательными), чтобы снизить потенциальный риск ошибочных действий.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Теоретической основой исследования стали отечественные и зарубежные публикации, посвященные анализу административно-территориального устройства Франции, ее эволюции в период после Второй мировой войны и до настоящего времени, реформам государственного территориального управления и развитию местного самоуправления (Вольман и Букерт, 2007; Ляпин, 2016; Соловьев и Шеяфетдинова, 2014; Бухвальд, 2014; Loughlin and Seiler, 2001; Schmidt, 1990; Thoenig, 2005)¹. В ходе исследования использовались официальные публикации органов власти Франции² и нормативные документы (законы с портала французского права *Légifrance*), а также данные официальной статистики (Chiron and Escara, 2015)³.

¹ *Décentralisation: sortons de la confusion. Repenser l'action publique dans les territoires*. Paris: L'Institut Montaigne, 2016. 116 p.

² *Le Président de la Cinquième République (1958–1969)*. Discours sur la réforme régionale, Lyon, 24 mars 1968 [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/accueil/discours/le-president-de-la-cinquieme-republique-1958-1969/discours-sur-la-reforme-regionale-lyon-24-mars-1968.php> (дата обращения: 03.07.2017); *L'intercommunalité en France*. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés. 2005. Novembre. 370 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054004449.pdf> (дата обращения: 02.07.2017); *La décentralisation a 30 ans*. 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Dossiers/La-decentralisation-a-30-ans> (дата обращения: 03.07.2017); *Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 avril 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.senat.fr/leg/pjl12-495.html> (дата обращения: 29.06.2017); *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*. Annexe au projet de Loi de finances pour 2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/jaunes/jaune2017_collectivites.pdf (дата обращения: 09.07.2017).

³ *Les chiffres clés des Régions*. Paris: L'Association des Régions de France, 2016. 15 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2016/09/ARF-Chiffres-Cles-160927-BD.pdf> (дата обращения: 05.07.2017); *Les collectivités locales en chiffres 2016*. Paris: Direction générale des collectivités locales, 2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/publication_globale%2834%29.pdf (дата обращения: 08.07.2017); *Les finances des collectivités locales en 2016: État des lieux*. Rapport de l'Observatoire des finances locales. 2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/ofl_2016.pdf (дата обращения: 05.06.2017); *Les finances publiques locales*. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. 2016. Octobre. Cour des comptes [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000645.pdf> (дата обращения: 30.07.2017).

Как показало изучение публикаций, отдельные аспекты политики децентрализации во Франции освещены достаточно полно российскими и зарубежными исследователями (в основном с позиции юридической науки), в частности реформы 1980-х и 1990-х годов (Выштыкайлова, 2011; Жамулдинов и Комаров, 2015; Одинцова, 2013; Вольман и Букерт, 2007; Жиль, 2010; Wasserman, 2016). Однако практически отсутствуют работы, в которых суммируются и анализируются достижения за истекшие десятилетия и территориальные реформы в XXI веке. В настоящем исследовании предпринята попытка восполнить этот пробел и проследить эволюцию государственной территориальной политики, включив в анализ последние территориальные реформы (2010 год, 2014–2015 годы).

Методология исследования опирается на общенаучные методы: анализ и синтез эмпирических данных, их обобщение, системный и сравнительный анализ. При этом применяется ретроспективный подход к изучению информации, что дало возможность выявить важные стратегические изменения, знаменующие отход от первоначальной концепции децентрализации, а также эволюцию целей, приоритетов и методов территориальных реформ во Франции.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исторически система административно-территориального устройства во Франции формировалась на основе принципа централизации государственной власти и безусловного подчинения нижних уровней управления верхним. Несмотря на многочисленные усилия по децентрализации, которые особенно активно предпринимались с 1982 года, Франция остается более централизованным государством по сравнению со своими ближайшими соседями (Германией, Испанией, Бельгией, Швейцарией, Италией).

Франция имеет достаточно сложное административно-территориальное устройство, включающее, помимо центральной администрации (государства), три основных уровня – коммуны, департаменты, регионы. В соответствии с законодательством административно-территориальные единицы обозначаются термином «территориальные сообщества». По состоянию на 1 января 2015 года в стране насчитывалось более 36 529 коммун, что составляет более 40 % всех коммун ЕС–28. При этом в 54 % коммун проживало менее 500 человек, а в 10 % коммун – менее 100 чел. (Chéron, 2015)⁴. Показатель средней численности жителей коммун у Франции самый низкий в ЕС–28 (1737 чел.)⁵. Высокий уровень территориальной раздробленности является одной из наиболее острых проблем современной Франции.

Политика децентрализации и развития местного самоуправления

Согласно официальному определению, децентрализация – это процесс переустройства государства, состоящий в передаче компетенций и ресурсов, необходимых для их реализации, от центральной власти на уровень террито-

⁴ *Les collectivités locales en chiffres 2016...* P. 8.

⁵ *Décentralisation: sortons de la confusion...* P. 20.

риальных сообществ, которые обладают правами юридического лица, наделены определенными компетенциями и средствами, т.е. имеют некоторую автономию (ст. 72 Конституции Франции).

Истоки самой крупной в XX веке реформы административно-территориального устройства Франции, произошедшей в 1980-е годы, восходят ко времени президентства Ш. де Голля, который предложил принципиально новый подход к развитию государства и взаимоотношениям между центральной администрацией и территориальными сообществами. «Общая эволюция привела нашу страну к новому равновесию, – указал он в своей выступлении в Лионе в марте 1968 года. – Многовековые усилия по централизации, которые были необходимы долгое время для реализации и сохранения единства в связи с различиями между провинциями, присоединявшимися одна за другой к французской территории, отныне утратили свою актуальность. Напротив, именно усилия на уровне регионов в будущем станут двигателем экономической мощи»⁶.

Хотя инициированный де Голлем проект закона об утверждении регионов как административно-территориальной единицы не получил поддержки на референдуме 27 апреля 1969 года, после этого де Голль, как и обещал, ушел в отставку, но дискуссии по поводу регионов продолжались.

Регионы стали административно-территориальной единицей, имеющей все необходимые полномочия, а также управляющий совет, избираемый на основе всеобщего прямого голосования, лишь в 1982 году в соответствии с Законом о правах и свободах коммун, департаментов и регионов от 2 марта 1982 года⁷, который положил начало процессу децентрализации управления во Франции. Этот документ закрепил норму, имеющую принципиальное значение для децентрализации: территориальные единицы «свободно управляют собой посредством избираемых советов». Он установил конституционные рамки и административные основы новых полномочий местной власти и радикально пересмотрел административный контроль над деятельностью органов самоуправления.

Главным назначением региона стало обеспечение экономического, социального, культурного и научного развития и принятие необходимых мер по обустройству территорий и защите самобытности подведомственной территории. Отныне регионы располагали собственным бюджетом и полномочиями в области обустройства территории и развития инфраструктуры региона, образования (содержание лицеев), профессионального обучения, регионального транспорта, начальной профессиональной подготовки молодежи (с 1993 года). На них была возложена также миссия разработки региональных планов экономического и социального развития.

Коммунам, помимо традиционных полномочий (регистрация актов гражданского состояния, организация выборов, коммунальные дороги, полиция, начальное образование, распределение жилья, обустройство зон отдыха

⁶ *Le Président de la Cinquième République (1958–1969)...*

⁷ Этот и другие законы, которые упоминаются в данной статье, можно найти на портале французского права *Légifrance*. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения: 10.07.2017).

и т.д.), передали вопросы, касающиеся экономики и урбанизации (инвестиции в жилищное строительство, распределение муниципального жилья, использование земельных участков в городах выдача разрешения на строительство и др.).

Основной миссией департаментов стала так называемая социальная солидарность, т.е. ответственность в сфере социальной помощи (выплата социальных пособий, медицинское обслуживание, помощь пожилым людям, детям и семьям и т.д.). Департамент стал центром социальной политики, отвечая за обеспечение жильем, дорожное хозяйство, транспорт на своем уровне, содержание колледжей и профессиональных учреждений, землеустройство, охрану окружающей среды и культуру.

Последующие законы уточнили распределение компетенций между коммунами, департаментами, регионами и центром. В целом за период с 1982 по 1986 год было принято дополнительно 25 законов и около 200 декретов.

Для компенсации затрат органов местного самоуправления на выполнение расширенных полномочий были введены новые местные налоги (дополнительно к четырем основным) и глобальная дотация на децентрализацию из государственного бюджета. Однако вскоре стало очевидно, что такой компенсации недостаточно. И это привело к усилению несоответствия между расширенными полномочиями коммун и недостаточными финансовыми, материальными, кадровыми и другими ресурсами, имеющимися в их распоряжении. Потребовались меры по решению проблемы. В итоге приоритетной в дальнейших реформах стала задача укрупнения административных единиц низшего уровня за счет развития межмуниципального сотрудничества⁸. За счет кооперации и концентрации ресурсов коммуны получают возможность реализовывать крупные инвестиционные проекты, что способствует развитию экономики территорий.

Принципиальное значение в этом плане имели два решения: предоставление коммунам права создавать межкоммунальные объединения и учреждение двух новых форм межкоммунального сотрудничества – сообщество коммун (*communauté de communes*) для сельских районов и сообщество города (*communauté de ville*) для городских зон⁹. Обе формы располагали расширенными полномочиями в области благоустройства территории и экономического развития. Межкоммунальные объединения получили статус государственных учреждений межкоммунального сотрудничества (*établissements public de coopération intercommunale, EPCI*), они являются юридическим лицом и пользуются финансовой самостоятельностью.

Во многом благодаря указанным решениям с 1992 года в стране быстро увеличивается количество объединений коммун: так, до 1999 года было создано около тысячи сообществ коммун¹⁰. Однако форма «сообщество города»

⁸ Надо сказать, что такие попытки предпринимались и раньше, в частности в конце XIX века и в 1971 году, но они не были успешными, а межкоммунальные объединения в силу определенных политических и социально-экономических причин не получили широкого распространения.

⁹ См.: Закон о территориальной администрации от 06.02.1992 г.

¹⁰ *L'intercommunalité en France...* P. 57.

оказалась неудачной (появилось всего пять таких сообществ), а потому в 1999 году она была упразднена¹¹.

Последующие решения, принимаемые в рамках политики децентрализации, дополняют и развивают концепцию межмуниципального сотрудничества. Так, уточняются основные принципы функционирования, обязательные и факультативные компетенции межкоммунальных объединений¹², в том числе с правом собственного налогообложения и без него¹³.

Кроме того, упраздняются неэффективные формы межкоммунальных объединений (такие как сообщество города) и утверждаются новые – сообщество агломерации (*communauté d'agglomération*) (объединение с населением свыше 50 тыс. чел.); городское сообщество (*communauté urbaine*) (с населением более 500 тыс. чел.) и сообщество коммун (*communauté de communes*) (объединение двух или более коммун без норматива по численности жителей) с расширенными полномочиями.

В целом за 1992–1999 годы практика межмуниципального сотрудничества получила законодательное оформление, что способствовало ее беспрецедентному развитию. За период с 1 января 1993 года по 1 января 2005 года число публичных учреждений межкоммунального сотрудничества (EPCI) с собственным налогообложением увеличилось в пять раз¹⁴.

В начале XXI века курс на укрепление межмуниципального сотрудничества продолжился (Одинцова, 2013). При этом основные акценты смещаются в направлении повышения роли городских агломераций в благоустройстве, устойчивом развитии и урбанизации территорий¹⁵, более широкого вовлечения населения в решение проблем местного значения и демократизации управления городами¹⁶.

Таким образом, политика децентрализации на первом этапе характеризуется последовательным курсом на делегирование полномочий в области управления и социально-экономического развития органам местного самоуправления и расширение их автономии. Большое внимание уделялось и вопросу распределения полномочий между территориальными сообществами разного уровня. С начала 1990-х годов важным вектором политики децентрализации становится развитие межмуниципального сотрудничества с целью укрепления ресурсного потенциала низшего уровня местного самоуправления. Достаточно быстро сформировался как бы дополнительный коммунальный уровень управления, охватывающий значительную часть территории страны. По состоянию на 1 января 2005 года 84 % населения Франции проживало на территории межкоммунальных объединений с правом собственного налогообложения (против 27 % в 1993 году) и 88 % коммун входили в такие объединения (против 13,8 % в 1993 году)¹⁷.

¹¹ См.: Закон об укреплении межкоммунального сотрудничества от 12.07.1999 г.

¹² См.: Закон об обустройстве и устойчивом развитии территории Франции от 25.06.1999 г.

¹³ См.: Закон об укреплении и упрощении межкоммунального сотрудничества от 12.06.1999 г.

¹⁴ *L'intercommunalité en France...* P. 57.

¹⁵ См.: Закон о солидарности и обновлении городов от 13.12.2000 г.

¹⁶ См.: Закон о демократии поблизости от 28.02.2002 г.

¹⁷ *L'intercommunalité en France...* P. 58–59.

От децентрализации к упорядочению территориального управления

Активизация политики децентрализации, хотя и не столь широкая, как в начале 1980-х годов, произошла в связи с внесением ряда важных поправок в Конституцию страны, отражающих произошедшие в ходе децентрализации перемены (Конституционный закон от 28 марта 2003 года). Хотя Франция осталась «единой и неделимой республикой», в статье 1 основного закона страны было включено уточнение: «устройство (Французской республики – *прим. Г.С.*) является децентрализованным». Кроме того, были внесены важные изменения в раздел XII Конституции, посвященный территориальным сообществам, в частности, был закреплён статус региона как административно-территориальной единицы.

Ряд важных поправок, утвержденных последующими, органическими законами, затронул вопросы территориального управления. Так, было признано право территориальных сообществ на принятие решений, выходящих за рамки предоставленной им компетенции¹⁸. Это стало серьезным шагом вперед по пути расширения автономии органов местного самоуправления и их возможности учитывать особенности и потребности развития конкретных территорий. Органы местного самоуправления активно использовали полученное право, о чем свидетельствует рост соответствующих инициатив в последующие годы.

Другая важная поправка касалась уточнения понятий «финансовая автономия» и «собственные ресурсы» территориальных сообществ¹⁹. В законе была закреплена норма, согласно которой финансовая автономия имеет следующие характеристики:

- 1) территориальные сообщества свободно распоряжаются своими финансовыми ресурсами и получают доходы от налогообложения;
- 2) основную часть их финансовых ресурсов должны составлять налоговые доходы и другие собственные доходы;
- 3) любой новый трансферт компетенций должен сопровождаться предоставлением финансовых средств, позволяющих исполнять эту компетенцию.

Такая трактовка, несомненно, подтверждает курс на расширение автономии органов местного самоуправления, но одновременно ставит ограничение на соотношение собственных средств и госдотаций в местных бюджетах.

Поправки в Конституцию дали импульс процессу децентрализации. Уже в 2004 году новый пакет полномочий (и ресурсов) делегирован из центра на местный уровень, в том числе в области экономического развития, туризма, профессионального образования и развития инфраструктуры (в частности, дорожного хозяйства, аэродромов, портов, социального жилья, строительства, образования)²⁰. Правда, это решение касалось только департаментов и регионов. Одновременно были упрощены правила функционирования межкоммунальных объединений и возможности изменения их организационной формы.

Реформы, которые проводились в последующие годы, характеризова-

¹⁸ См.: Закон о правовом экспериментировании территориальных сообществ от 01.08.2003 г.

¹⁹ См.: Закон о применении статьи 72-2 Конституции, посвященной финансовой автономии, от 29.07.2004 г.

²⁰ См.: Закон о местных свободах и ответственностях от 13.08.2004 г.

лись постепенным отступлением от предшествующей стратегии. Как считают эксперты, децентрализация достигла «стадии зрелости» и необходимо было принимать меры к тому, чтобы она укоренилась. Вопросы демократизации управления, расширения компетенции и автономии органов местного самоуправления начинают уступать место таким задачам, как упрощение «местного институционального пейзажа», упорядочение сети межкоммунальных образований, адаптация структур управления к особенностям территорий. Определенные ограничения на реформы наложили последствия финансово-экономического кризиса, в частности затяжной кризис государственных финансов потребовал более рационального отношения к расходованию бюджетных средств.

Реформа местного самоуправления 2010 года, инициированная президентом Н. Саркози, была частью его инициативы по общей ревизии государственной политики (2007/2008 годы), нацеленной на сокращение государственных расходов и государственного долга.

Реформа 2010 года прошла трудный путь обсуждений и согласований и вылилась в серию законов, основным из которых является Закон о реформе территориальных сообществ от 16 декабря 2010 года. С целью сокращения государственных расходов на территориальное управление была поставлена задача «рационализировать карту межкоммунальных объединений» и упорядочить распределение компетенций между органами местного самоуправления. Для «рационализации» отношений между департаментами и регионами, в частности, была учреждена единая выборная должность территориального советника, который с 2014 года должен был выполнять функции генерального и регионального советников. Одновременно департаментам и регионам было предоставлено право адаптировать (начиная с 2015 года) свои компетенции и систему предоставления общественных услуг к потребностям территорий.

Чтобы ускорить формирование общенациональной сети межмуниципального сотрудничества, было принято решение об обязательном присоединении коммун к какому-либо EPCI (до 1 июля 2013 года). Кроме того, были утверждены основные формы EPCI с правом собственного налогообложения: сообщество коммун, сообщество агломерации, городское сообщество и метрополия (метрополитенский полюс). Некоторые формы объединений были упразднены (сообщества городов и округа) или трансформированы в сообщества коммун или агломерации. Кроме того, были выделены и две группы EPCI без права собственного налогообложения: межкоммунальные синдикаты и смешанные синдикаты²¹.

²¹ Первая группа объединяет одноцелевые и многоцелевые синдикаты, создаваемые для решения конкретных местных проблем (сбор и переработка мусора, снабжение питьевой водой, организация школьного обучения, электрификация, развитие туризма и т.д.). Их ресурсы формируются в основном за счет взносов коммун-членов. Вторая группа может объединять как коммуны, так и территориальные сообщества разного уровня (коммуны и департаменты), межкоммунальные объединения и различные государственные структуры (межрегиональные и междепартаментские, торговые, промышленные палаты и т.д.).

Уже через год после принятия основополагающего закона в 2010 году стали заметны его реальные положительные результаты. Так, две трети департаментов приняли схемы межмуниципального сотрудничества, и все коммуны в этих департаментах присоединились к ЕРСІ с правом собственного налогообложения. При этом количество таких объединений в стране уменьшилось почти на 20 % (с 1 828 до 1 477), а межкоммунальных синдикатов – на 18 %, что эквивалентно их сокращению за период 1999–2011 годов. Первая метрополия – Ницца–Лазурный берег – появилась 1 января 2012 года, а в 2014 году в стране насчитывалось уже 11 метрополий с численностью жителей более 500 тыс. чел. каждая. Первым метрополитенским полюсом стала Лотарингская долина, объединившая четыре города – Нанси, Метц, Тионвиль и Эпиналь и их агломерации, в которых проживает свыше 630 тыс. жителей²².

Однако из-за кризиса государственных финансов местные бюджеты, которые с 2003 года имели дефицит, подверглись серьезным испытаниям. Речь идет прежде всего об отмене с 1 января 2010 года профессионального налога²³ и принятии государством во второй половине того же года решения о замораживании на три года (2011–2013 годы) размера государственной финансовой поддержки территориальных сообществ.

Хотя для компенсации потерь местных бюджетов был введен новый налог на предприятия – экономический территориальный налог, он не обеспечивал адекватного возмещения утраченных налоговых поступлений. Последние уменьшились с более 31 млрд евро в 2010 году до менее 23 млрд в 2011 году. Особенно сильно сократились налоговые доходы коммун (с 18,8 млрд евро в 2010 году до 11,3 млрд в 2011 году) (Waserman, 2016).

Территориальная реформа 2014–2015 годов

С самого начала своего прихода к власти В. Олланд и его сторонники старались дистанцироваться от инициатив Саркози и его правительства. Часть реформ Саркози была подвергнута пересмотру. Так, новая выборная должность территориального советника, который должен был с 2014 года заменить генерального и регионального советников, была отменена в 2012 году, а распределение компетенций между департаментами и регионами, которое должно было вступить в силу с 1 января 2015 года, стало предметом новой реформы.

При обосновании проекта реформы ее инициаторы подчеркивали, что их предложения «вписываются в логику процесса децентрализации 1982 года». Вместе с тем они были вынуждены признать, что главной целью реформы является не трансферт компетенций государства органам местного самоуправления и не упорядочение распределения компетенций между ними (что собственно составляет суть децентрализации), а «повышение эффективности государственной власти как на национальном, так и на местном уровне,

²² *La décentralisation a 30 ans...*

²³ Профессиональный налог, введенный в 1975 году, был одним из четырех основных местных прямых налогов (наряду с земельным, налогом на постройки и жилищным налогом), он обеспечивал 50 % налоговых поступлений в местные бюджеты.

и улучшение качества общественных услуг, опираясь на территориальные сообщества и разъяснение их компетенций»²⁴.

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

Реформа, предпринятая Олландом, без сомнения, имела под собой объективные основания. В стране назрела необходимость упорядочить многозвенную систему административно-территориального устройства, упростить ее, сделать более понятной для граждан, четко разделить полномочия органов власти различного уровня, которые во многих случаях оставались крайне размытыми, дублировали друг друга. Путаница в компетенциях породила многочисленные административные споры, стала причиной пассивности местных сообществ граждан, которые плохо понимали, кто и за что отвечает. Раздутые штаты местных чиновников негативно влияли на эффективность работы.

Выделяются три стратегических направления реформы:

- укрупнение верхнего звена административного деления – регионов – с целью формирования территориальных единиц «европейского размера», повышения их роли в территориальном управлении и эффективности работы (регионализация);
- укрупнение территориальных сообществ нижнего звена – коммун – на основе формирования сети метрополий (метрополизация) с целью повышения эффективности работы соответствующих органов местного самоуправления и создания в каждом регионе полюса роста и конкурентоспособности;
- упорядочение распределения полномочий между органами местной власти различного уровня, которое, по мысли реформаторов, должно обеспечить экономию общих государственных расходов.

Общие рамки компетенций регионов, департаментов и коммун, а также общие условия исполнения некоторых компетенций были определены в рамках Закона о модернизации территориальной деятельности государства и подтверждении статуса метрополии (МАРТАМ) от 27 января 2014 года²⁵. В частности, в нем утвержден новый статус и компетенции метрополии для крупных городских агломераций с более 400 тыс. жителей, правила интеграции территориальных сообществ, расположенных в границах метрополии. Как полагают авторы закона, получение крупными городами этого статуса позволяет повысить эффективность государственного управления, снизить расходы бюджета, в частности благодаря объединению транспортной инфраструктуры города и прилегающих к нему коммун, дорожной сети, школьного транспорта и т.д. Кроме того, считается, что это будет способствовать укре-

²⁴ *Projet* de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles...

²⁵ *Loi* n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298> (дата обращения: 11.07.2017).

плению конкурентоспособности территории.

Метрополии стали самыми мощными ЕРСІ с правом собственного налогообложения. Ни одно другое межкоммунальное объединение сейчас не имеет такого объема компетенций, охватывающих практически все аспекты жизни общества. Помимо компетенций коммун, входящих в объединение, метрополии могут брать на себя компетенции департаментов и регионов, на территории которых они расположены. Государство может делегировать им дополнительные компетенции (по согласованию), например, в области обеспечения жильем, социальной помощи и др.

С 1 января 2015 года новый статус метрополии получили Лион, Ренн, Бордо, Тулуза, Нант, Трест, Лилль, Руан, Гренобль, Страсбург и Монпелье. Статус метрополии Большого Парижа и Экс-Марсель-Прованс вступил в силу с 1 января 2016 года.

Метрополия Большой Париж объединила департамент-коммуны Париж и три прилегающих к нему департамента (О-де-Сен, Сена-Сен-Дени и Валь-де-Марн), в которых расположено 130 коммун. Эксперты по-разному оценивают создание столь крупной административной единицы: для одних Большой Париж представляется никому не нужной административной машиной, другие видят в нем возможность для проведения в жизнь революционных проектов экологически ответственной урбанизации и настоящий шанс для региона Иль-де-Франс, центрального и, кстати сказать, самого богатого в стране.

Укрупнение регионов является самым важным пунктом Закона о разграничении регионов, региональных и департаментских выборах и изменении календаря выборов от 16 января 2015 года²⁶. Согласно этому закону, число регионов сокращено с 27 до 18, в том числе на континенте – с 22 (включая Корсику) до 13. Из 22 регионов континентальной части Франции только пять сохранились в прежнем виде, а остальные 18 прошли через объединение (по 2–3 региона). По мнению авторов реформы, укрупнение регионов позволит повысить их конкурентоспособность до европейского уровня, а также эффективность государственного управления и расходования средств региональных бюджетов.

Распределению компетенций между уровнями местного самоуправления посвящен Закон о новом территориальном устройстве Республики (Закон NOTRe) от 7 августа 2015 года²⁷. В соответствии с курсом на укрепление роли региона в структуре территориального управления, в частности в вопросах экономического развития, в законе предусмотрена передача региональным властям всех полномочий по поддержке предприятий (мелких и средних). В их обязанности также включена разработка регионального плана развития экономики, инноваций и интернационализации на 5 лет и регионального

²⁶ *Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id> (дата обращения: 11.07.2017).

²⁷ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460> (дата обращения: 11.07.2017).

плана долговременного устойчивого развития территории (с привлечением межкоммунальных объединений и организаций, представляющих интересы предпринимателей и других заинтересованных сторон). Помимо экономики, к компетенции регионов отнесен и ряд вопросов социального и культурного развития. Кроме того, предусмотрена передача регионам компетенций департаментов в области транспорта.

Усиливая полномочия регионов, Закон NOTRe, тем не менее сохраняет основные компетенции департаментов, в том числе в области так называемой социальной солидарности (социальной помощи), образования и транспортного обслуживания лиц с ограниченными возможностями.

Некоторое число компетенций распределено между регионами и департаментами, в том числе в области благоустройства территории, культуры, спорта, туризма, региональных национальных меньшинств и др. Уточняются также сферы ответственности коммун.

Проведенный анализ свидетельствует об изменении акцентов в стратегии реформирования государственного территориального управления: задача децентрализации управления фактически ушла на задний план. Реформа 2014–2015 годов направлена не столько на децентрализацию, сколько на рецентрализацию государственного управления за счет расширения полномочий и укрепления роли регионов и метрополий в развитии территорий. При этом она, конечно, не решила всех проблем, а многие предпринятые шаги требуют дополнительных мер.

Об определенной незавершенности реформы свидетельствует тот факт, что, поставив задачу укрепить роль регионов, реформаторы не позаботились о соответствующем укреплении их финансовой базы. Хотя отныне по размеру территории французские регионы сопоставимы с регионами ведущих европейских стран, по своему финансовому потенциалу они сильно отстают. В 2016 году средний бюджет французского региона составлял 2,2 млрд евро, а бюджет столичного региона Иль-де-Франс – 4,4 млрд, что несопоставимо с бюджетами ведущих регионов Германии, таких как Северный Рейн-Вестфалия (61,4 млрд в 2015 году), Бавария (49,9) и Баден-Вюртемберг (42,1)²⁸.

Необоснованными представляются и надежды реформаторов на укрепление экономической мощи укрупненных регионов – размер территории не является исключительным условием успеха в экономическом развитии, а также на экономию бюджетных средств. Напротив, эксперты не исключают роста расходов территориальных сообществ из-за выравнивания условий труда и статуса государственных чиновников объединяющихся регионов, прямых затрат на переезд административных ведомств и т.д. Даже если какая-то экономия и будет получена, то она, несомненно, не решит проблему хронического дефицита государственного бюджета.

Незавершенность реформы проявляется также в отсутствии утвержденной четкой схемы взаимоотношений между регионами и метрополиями, которые получили юридическое признание в качестве ведущих региональных экономических субъектов. В регионах, где имеются мощные метрополии, воз-

²⁸ *Les chiffres clés des Régions...* P. 12.

можна конкуренция между властями метрополии и региона за ведущую роль в инновационном и экономическом развитии.

Кроме того, реформа явно не оправдала надежд в отношении упразднения департаментов, хотя этот вопрос поднимался неоднократно еще в XX веке и обсуждался при подготовке реформы. Сегодня департаменты являются слишком маленькими административно-территориальными единицами как по европейским, так и по французским меркам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Со времени масштабной реформы начала 1980-х годов все президенты Франции включали в свою программу вопрос о территориальных реформах, стараясь держаться в русле стратегии децентрализации и учитывать особенности конкретного периода развития. Наиболее значительными стали реформы президентов-социалистов Ф. Миттерана (1980-е годы) и Ф. Олланда. Нынешний президент страны Э. Макрон также еще в своей предвыборной программе обозначил намерение продолжить реформы. Он, в частности, пообещал сократить, по крайней мере, на четверть количество департаментов за счет включения их в крупные метрополии там, где это возможно, чтобы уменьшить «территориальный мильфей» страны²⁹.

Если первоначально центральное место в реформах отводилось вопросам демократизации управления, делегирования компетенций, расширения хозяйственной и финансовой самостоятельности местных органов власти, то в дальнейшем эти задачи постепенно отодвигались на второй план. Все большее значение приобретали другие приоритеты (межмуниципальное сотрудничество, упорядочение распределения компетенций, упрощение территориального устройства, укрепление роли регионов, совершенствование методов управления, эффективность расходования бюджетных средств и др.).

Последняя реформа 2014–2015 годов знаменует окончательный разрыв с традиционным курсом децентрализации и практически означает поворот к рецентрализации управления, если не на уровне центральной администрации, но на уровне регионов и самых крупных межмуниципальных объединений. По-видимому, процесс децентрализации во Франции уже достиг определенного уровня зрелости и в настоящее время стоит задача закрепить достигнутые результаты.

Оценивая огромный опыт территориальных реформ, накопленный во Франции за почти три с половиной десятилетия, следует отметить, что, несмотря на несомненные позитивные результаты (например, в области развития местного самоуправления, межмуниципального сотрудничества и др.) (Жиль, 2010), остались нерешенными многие важные проблемы. Вопреки надеждам реформаторов, административно-территориальное устройство страны не стало более простым и понятным. Количество уровней и типов территориальных единиц выросло. К трем историческим уровням (коммунам, департаментам и государству) добавились регионы и многочисленные межкомму-

²⁹ *Programme d'Emmanuel Macron*, 2 mars 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme> (дата обращения: 30.07.2017).

нальные объединения. Территориальная раздробленность в континентальной Франции по-прежнему считается уникальным явлением в Европе.

Создание многочисленных объединений с достаточно разнородными статусами усложнило систему административного управления. К тому же встал вопрос об их легитимности, поскольку руководящие органы межкоммунальных объединений не избираются всеобщим прямым голосованием.

Кроме того, будущим руководителям страны предстоит многое сделать для воплощения в жизнь конституционной нормы о децентрализованном государстве. По крайней мере, два факта свидетельствуют, что Франция остается государством с сильной централизацией управления территориями: значительная роль государственных дотаций как источника финансовых ресурсов территориальных сообществ и их ограниченные регламентарные полномочия.

Так, доля расходов местных бюджетов в ВВП Франции одна из самых низких среди ведущих стран Европы – 11,8 % против 15,8 % по ЕС–28, 21,7 % – у Испании, 20,8 % – Германии и 14,7 % – Италии. При этом налоговые отчисления, взимаемые непосредственно органами местного самоуправления, составляют только 6 % ВВП и половину их доходов, а остальная часть финансируется в основном за счет государственных трансфертов³⁰.

Кроме того, государство сохраняет за собой регулирование небольшого числа сфер (например, оборона, внешняя политика, пенсионное обеспечение), а в остальных сферах делит эту ответственность с органами местного самоуправления, оставляя себе при этом руководящую роль. Многие правовые нормы и регламентации, которые были приняты в последние десятилетия государством и затронули территориальные сообщества, не учитывали их возможные последствия для местных бюджетов. Часто они вели к увеличению расходов и сокращению доходов местных бюджетов³¹.

Многие проблемы, поставленные в рамках последней реформы во Франции, актуальны и для современной России. Однако у нас они имеют свою специфику (Бухвальд, 2013; Бухвальд, 2014).

Как показано выше, во Франции сейчас поставлена задача расширения полномочий регионов (верхнего уровня административно-территориального устройства) с целью укрепления их роли в социально-экономическом развитии, при том что решение основной массы повседневных проблем населения (и соответственно наибольшая часть суммарных расходов местных бюджетов) приходится на коммуны (нижний уровень). В России сложилась иная ситуация: муниципальные образования остаются сравнительно слабым структурным элементом вертикали власти при значительной концентрации власти и управления в руках субъектов Федерации. В этих условиях речь должна идти скорее о перераспределении ответственности (и соответственно ресурсов) с верхнего уровня управления на нижний.

При этом проблема территориальной раздробленности и особенно развития межмуниципального сотрудничества имеет большое значение для Рос-

³⁰ *Quelles sont les différentes ressources des collectivités?* [Электронный ресурс] // Vie Publique. 2016. 29 nov. URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/quelles-sont-differentes-ressources-collectivites.html> (дата обращения: 12.07.2017).

³¹ *Décentralisation: sortons de la confusion...* P. 31.

сии в настоящее время. Как известно, в результате муниципальной реформы 2003 года количество муниципальных образований выросло практически в 2 раза (с 11,7 тыс. в начале 2003 года до 22,4 тыс. в 2016 году)³². Учитывая слабое ресурсное обеспечение большинства муниципальных образований и высокий уровень их дотационности, постановка вопроса о развитии различных форм межмуниципального сотрудничества представляется крайне своевременной.

Следует отметить и еще одно направление реформ во Франции, которое пока не получило должного внимания в России. Речь идет о повышении роли городов в местном развитии за счет создания межмуниципальных объединений, включающих города и прилегающие к ним территории. К сожалению, в России муниципальная реформа сосредоточилась на организации самоуправления в сельской местности, а городская проблематика почти не рассматривалась. Между тем именно города в современных условиях являются центрами экономического роста, их успешное развитие считается важной предпосылкой обеспечения конкурентоспособности любой страны.

Существует в России (как и во Франции) проблема поиска разумного баланса между централизацией и децентрализацией управления. В последние годы огосударствление института местного самоуправления и его встраивания в вертикаль власти способствовали укреплению тенденции к централизации, что осложнило процесс становления отечественного института самоуправления.

Учитывая сходство многих проблем, стоящих в настоящее время перед руководством Франции и Российской Федерации, а также наличие специфических для нашей страны проблем (чрезмерная зарегулированность местного самоуправления в целом, неразвитость институтов межмуниципального сотрудничества, дотационность значительной части местных бюджетов, отсутствие четкой концепции управления городским развитием и др.), крайне важной задачей становится изучить мировой опыт по их решению. Возможно, это поможет избежать некоторых ошибок и выстроить более действенную систему управления территориальным развитием.

Библиографический список

Бухвальд Е. М. Европейская хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России // Вестник Института экономики РАН. 2014. № 2. С. 97–109.

Бухвальд Е. М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. 2013. № 4. С. 121–134.

Вольман Х., Букерт Г. Организация государства во Франции и Германии: между территориальностью и функциональностью // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 2–3. С. 59–90.

Выштыкайлова А. А. Сравнительная характеристика тенденций развития местного самоуправления в России и Франции // Сибирский юридический вестник. 2011. № 4. С. 34–39.

³² Россия в цифрах. 2016: крат. стат. сб. М.: Росстат, 2016. С. 49.

Жамулдинов В. Н., Комаров О. Е. Особенности французской модели децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления // Отечественная юриспруденция. 2015. № 1. С. 14–20.

Жиль У. Местные органы власти во Франции в условиях финансового и экономического кризиса // Экономические стратегии. 2010. № 12. С. 11–19.

Ляпин И. Ф. Децентрализация государственной власти: Механизм реализации в унитарном государстве (на примере Франции) // Мир политики и социологии. 2016. № 4. С. 55–59.

Одинцова А. Межмуниципальное сотрудничество: Уроки зарубежного опыта // Федерализм. 2013. № 2. С. 145–158.

Соловьев А. А., Шеяфетдинова Н. А. Децентрализация государства: Опыт Франции // Современное право. 2014. № 11. С. 154–159.

Chéron S., Escapa C. Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants [Электронный ресурс] // Insee Focus. 2015. № 52. URL: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908488> (дата обращения: 06.07.2017).

Loughlin J., Seiler D.-L. France: Between Centralization and Fragmentation // Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities / Ed. by J. Loughlin. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 185–210.

Schmidt V. A. Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 406 p.

Thoenig J.-C. Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France // Public Administration. 2005. Vol. 83, № 3. P. 685–708.

Waserman F. La réforme de la taxe professionnelle [Электронный ресурс] // Vie Publique. 2016. 1 mars. URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/reforme-taxe-professionnelle.html> (дата обращения: 04.07.2017).

Информация об авторе

Семеко Галина Викторовна – канд. экон. наук, ведущий науч. сотрудник Института научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН, доцент департамента мировой экономики ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, д. 20

ORCID: 0000-0001-9805-0636

ResearcherID: O-4775-2016

Электронный адрес: semeko@mail.ru

Статья получена 18 июля 2017 года

UDC 321.013(44)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-476-494

TERRITORIAL REFORMS IN FRANCE: FROM DECENTRALIZATION TO RECENTRALIZATION OF THE STATE GOVERNANCE

Galina V. Semeko

The Institute of the Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, National Research University the Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russia

ORCID: 0000-0001-9805-0636

ResearcherID: O-4775-2016

E-mail: cemeko@mail.ru

For citation:

Semeko, G. V. (2017), "Territorial Reforms in France: from Decentralization to Recentralization of the State Governance", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 476 –494, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-476-494.

Introduction. France is one of a few European countries that have considerable experience in the decentralization of the State governance on the basis of the extension of the powers and responsibilities of local governments. Moreover, many of the problems of territorial administration, existing in France, are similar to those that have to be solved today in Russia.

Aims. The paper aims to provide a retrospective analysis of territorial reforms from the beginning of the 1980th to present time. Here special attention is paid to the 2000 reforms, that had not been fully studied in home and foreign scientific publications, in particular to reforms of president N. Sarkozy (2010) and former president F. Hollande (2014-2015).

Methods. The paper applies the analysis and synthesis of empirical data; system analysis; retrospective approach; comparative analysis.

Results. The retrospective analysis examines the evolution of aims, areas and priorities of territorial reforms. The task of local government empowerment and their autonomy that played a central role in the politics of decentralization at the end of the last century presently gived place to other priorities, such as streamlining the organizational structure of territorial administration, the enlargement of administrative-territorial units, improving the efficiency of local governments, budget cuts and etc.

Conclusion. It is concluded that, despite numerous reforms, a large number of problems remain in the sphere of territorial state governance in France. They are connected, in particular, with the imbalance of responsibilities and resource capabilities of the territorial units, not enough clear division of their status and authorities, high territorial fragmentation, etc.

Key words: state governance; administrative-territorial organization; decentralization policy; local self-government; intercommunal cooperation

References

Buhvald, E. M. (2014), "The European Charter of Local Self-Government and Foreign Experience in Municipal Reform in Russia", *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk*, 2014, no 2, pp. 97–109.

Buhvald, E. M. (2013), "Municipal Reform in Russia. Some of the Results of the Past Decade", *Federalizm*, no 4, pp. 121–134.

Wollmann, H. and Bouckaert, G. (2007), "State Organization in France and Germany: between Territoriality and Functionality" *Public administration issues*, 2007, no. 2–3, pp. 59–90.

Vyishtyikaylova, A. A. (2011), "Comparative Description of Progress of Local Self-Government Trends in Russia and France", *Siberian legal announcer*, no. 4, pp. 34–39.

Zhamuldinov, V. N. and Komarov, O. E. (2015), "Features of the French Model of Decentralization of State Administration and Development of Local Self-Government", *Otechestvennaya yurisprudentsiya*, no. 1, pp. 14–20.

Gilles, W. (2010), "Local Authorities in France in Terms of Financial and Economic Crisis", *Economic Strategies*, no. 12, pp. 11–19.

Lyapin, I. F. (2016), "The Decentralization of State Power: The Implementation Mechanism in a Unitary State (Example of France)", *The World of Politics and Sociology*, no. 4, pp. 55–59.

Odintsova, A. (2013), "Inter-Municipal Cooperation: Lessons of Foreign Experience", *Federalism*, no. 2, pp. 145–158.

Solov'ev, A. A. and Shejafetdinova, N. A. (2014), "Decentralization of the State: the French Experience", *Modern Law*, no. 11, pp. 154–159.

Chéron, S. and Escapa, C. (2015), "Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants", *Insee Focus*, no 52 [Online], available at: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908488> (Accessed July 6, 2017).

Loughlin, J. and Seiler, D.-L. (2001), "France: Between Centralization and Fragmentation", in Loughlin J. (ed.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 185–210.

Schmidt, V. A. (1990), *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Thoenig, J.-C. (2005), "Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France", *Public Administration*, vol. 83, no. 3, pp. 685–708.

Waserman, F. (2016), "La réforme de la taxe professionnelle", *Vie Publique*, 1 mars [Online], available at: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/reforme-taxe-professionnelle.html> (Accessed July 4, 2017).

Received July 18, 2017