

DOI: 10.18254/S241328880022743-1

Опыт реализации политики равенства территорий и развития регионов во Франции

Ельчанинова Екатерина Романовна

РАНХиГС при Президенте РФ

Российская Федерация, Москва

Аннотация

В статье рассмотрены ключевые направления политики Французской Республики в отношении развития регионов, дан краткий обзор формирующихся тенденций и регулирующих региональную политику законов, изучены статистические данные департаментов Франции и проанализирована деятельность Национального агентства по объединению территорий.

Ключевые слова: региональная политика, «сплоченность территорий», территориальное планирование, устойчивое развитие, равенство территорий.

Франция – унитарное государство. После реформы 2016 года в ее составе числятся 13 регионов метрополии (европейской части Франции) и 5 заморских территорий, имеющих статус заморского департамента, сообщества или административно-территориального образования с особым статусом. Все регионы разделяются на департаменты, которые, в свою очередь, состоят из округов и кантонов. Следом идут коммуны, самый нижний структурный уровень, которому в других странах соответствуют муниципалитеты. Столица Французской Республики, Париж, состоит из единственной коммуны. По состоянию на 1 января 2019 года было создано 239 новых коммун в результате слияния 626 муниципалитетов, что сократило их число до 34 970. Существует также отдельная особая категория: муниципальный округ Франции, который присутствует в крупнейших городах. Особый статус имеет городская Лионская метрополия, находящаяся в регионе Овернь–Рона–Альпы.

Во Франции под региональной политикой понимается сплочение территорий (*cohésion des terriroires*) и территориальное планирование (*aménagement du territoire*), что в полной мере соответствует повестке Европейского Союза. В Республике основными целями региональной политики можно назвать помощь в реализации проектов местных общин, облегчение их доступа к необходимым партнерствам, ресурсам и технике. Кроме того, важной чертой является адаптация к особенностям каждой территории, одновременно с этим обращается внимание на реализацию равенства и сплоченности территорий. Министерство территориального единства и отношений с местными органами власти (с 2017 года) разрабатывает и реализует государственную политику в

области децентрализации, развития и сбалансированного планирования всей национальной территории и солидарности между регионами Франции (Рис. 1).



Рис. 1. Вес расходов местного государственного управления в государственных расходах (в %)

Территориальное планирование касается пространственного размещения людей и видов деятельности, сочетая в себе экономическое развитие, жилищное строительство, транспорт и связь. Среди одного из наиболее часто встречающихся принципов планирования можно выделить полицентризм – идея о том, что территория должна быть организована вокруг нескольких полюсов. Тенденция децентрализации этого управления наблюдается уже длительное время, поэтому в современной Франции проектами все больше занимаются местные сообщества и организации. Чаше также и финансирование переходит под юрисдикцию местных сил и институтов (Рис. 2).

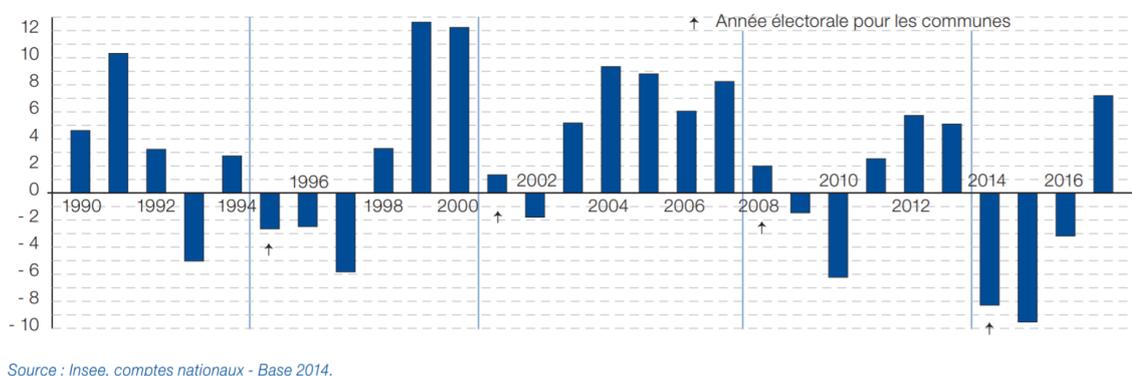


Рис. 2. Ежегодные темпы роста валового накопления основного капитала местных органов государственного управления (в %)

Что касается заморских департаментов, их развитие является отдельной проблемой, поскольку в большинстве случаев экономика этих территорий менее благополучна, уровень безработицы выше. Для решения этих проблем была разработана программа территориальной преемственности (*continuité territoriale*), регулирующая транспорт и выплату тех же социальных пособий, что и в метрополии. Данный принцип государственной службы направлен на укрепление связи между различными территориями одного и того же государства путем компенсации недостатков, связанных с их удаленностью, изоляцией или затрудненным доступом. Действует

принцип по всему Евросоюзу, во Франции с 1970-х годов. Расширение и продолжение программы произошло в 2003 году¹.

Таким образом, региональная политика Франции имеет два основных направления:

- развитие конкурентноспособных территорий с поддержкой местных проектов, децентрализация и передача им полномочий;
- обеспечение равенства возможностей и прав граждан для жителей всех регионов республики.

7 августа 2015 года во Франции был обнародован закон о новом территориальном устройстве республики, имеющий также название «территориальной реформы». Этот закон – третий по счету после закона о модернизации территориальных публичных действий и утверждении метрополий (2014 г.) и закона о делимитации районов (2015 г.). Все три части рассматривают в рамках единой территориальной реорганизации (la loi NOTRe – nouvelle organisation territoriale de la République) и часто изображают в виде «поезда реформ». Помимо территориальных изменений, эти законы предусматривали адаптацию компетенций межрегиональных служб к новым регионам (центры занятости, зоны обороны, рациональное использование окружающей среды и ресурсов и т. д.). Таким образом, исчезли 9 региональных префектов, а оставшиеся на региональном уровне стали управлять государственными службами и координацией учреждений (Рис. 3).

По крайнему закону на каждую территориальную общину были возложены четкие полномочия. Для департаментов и регионов удалялось положение об общей компетенции, то есть они теперь не имели права вмешиваться в любые интересующие их вопросы и тратить на них средства. Коммуны, как базовый уровень республики и символ демократии, укреплялись. Они остались единственным общинным эшелонам, в котором действует пункт об общей юрисдикции, что означает наличие полномочий по удовлетворению всех потребностей граждан. В параллельно поддержанном правительством законопроекте «Новые коммуны» предлагается предоставление им определенной финансовой поддержки. Проект также направлен на укрепление межобщинных связей и активизацию интеграции коммун, поэтому в соответствии с 33 статьей закона межобщинный порог был повышен с 5000 до 15000 человек². Деятельность департаментов направлена на социальное единство и предотвращение нестабильных ситуаций, а также на территориальную солидарность при поддержке инженерного и технического потенциала в межобщинных сообществах и муниципалитетах, особенно в тех, у которых не хватает на это средств.

¹ Закон № 2003-660 от 21 июля 2003 года о программе для заморских территорий // Légifrance - Государственная служба распространения права [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000605656/> (дата обращения 30.01.2022).

² Закон № 2015-991 от 7 августа 2015 г. о новой территориальной организации Республики // Légifrance - Государственная служба распространения права [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000030998185/ (дата обращения 30.01.2022).

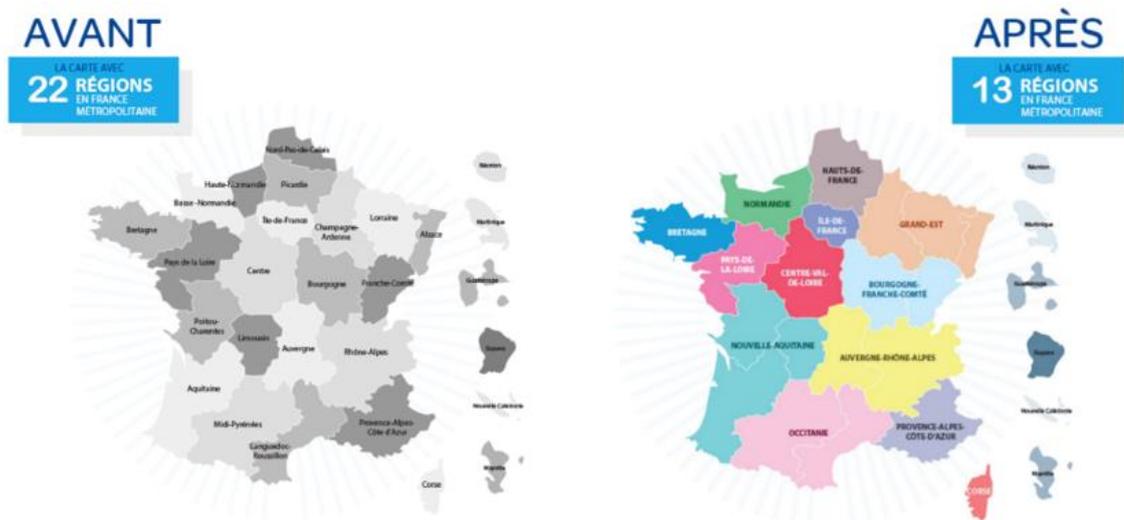


Рис. 3. Карта Франции до и после реформы³

До 1 января 2020 года организацией, отвечавшей за территориальную политику, был Генеральный комиссариат по вопросам равенства территорий (CGET). Начиная с обозначенной даты, функционирует Национальное агентство по объединению территорий (ANCT). Возникнув в результате слияния Генерального комиссариата по вопросам равенства территорий, Национального государственного учреждения по планированию и реструктуризации коммерческих и ремесленных помещений (Eragesa) и Агентства цифровых технологий, ANCT является новым партнером для местных органов власти. Генеральным директором в настоящее время является Ив Ле Бретон. Организация состоит из генерального секретариата, отдела по коммуникациям, миссии по поддержке осуществления проектов (MAPP) и отдела бухгалтерского учета⁴ (Рис.).

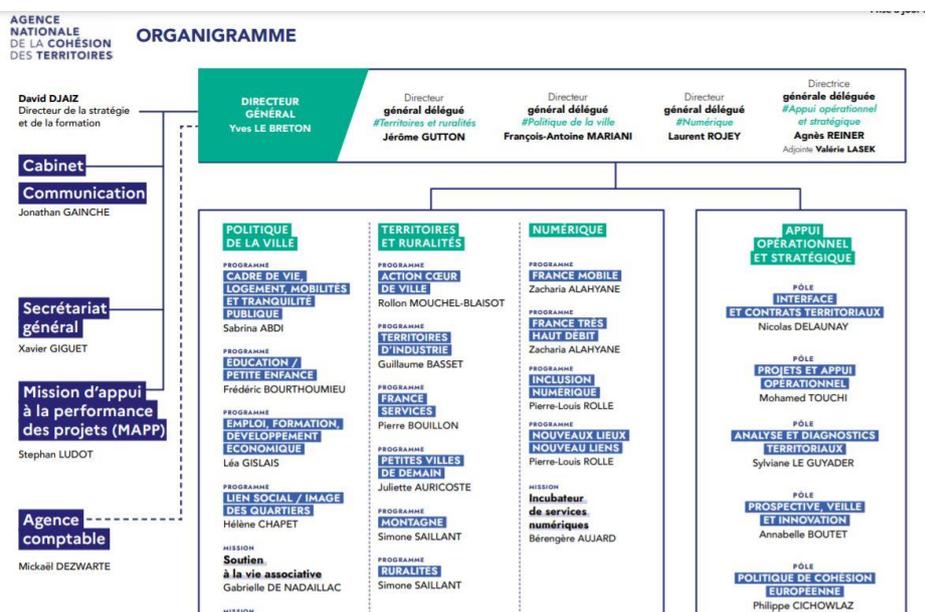


Рис. 4. Организационная схема ANCT

³ Территориальная реформа // Официальный сайт правительства Франции [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (дата обращения 30.01.2022).

⁴ Организационная схема ANCT // Официальный сайт ANCT [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-04/Macro%20ANCT_Organigramme_2021.pdf (дата обращения 31.01.2022).

У каждого направления («территории сельского хозяйства», «цифровизация», «оперативная и стратегическая поддержка» и т. д.) имеется свой директор, а также предусмотрены собственная миссия и цели. В свою очередь, эти направления подразделяются на программы, в рамках которых осуществляется поддержка территориальных проектов.

Создание агентства знаменует собой глубокую трансформацию действий государства: принимаются решения, которые теперь более тесно связаны с территориальными органами власти, чтобы оказать им поддержку в их территориальных проектах. Национальное агентство по сплочению территорий в первую очередь выполняет роль «проектной фабрики», позволяющей сообществам реализовывать свои проекты. Агентство способствует доступу местных общин к ресурсам, необходимым для реализации их проектов: техническая и финансовая инженерия, выгодное партнерство, гранты и так далее.

АНСТ разрабатывает инновационные программы поддержки для решения новых проблем в рамках цифровых, экологических и демографических изменений. Разработка данных программ, направленных на территориальное сплочение, производится в кооперации с избранными должностными лицами. Агентство сотрудничает с муниципалитетами, Государственным учреждением межобщинного сотрудничества (EPCI), департаментами, расположенными на территории мегаполиса и за рубежом, сельскими и горными местностями, приоритетными районами городской политики, прибрежными районами, центрами средних городов.

В первую очередь, АНСТ нацелено на более эффективную реализацию территориальных проектов, но также может решать и более конкретные проблемы. Например, в определенных территориальных проектах⁵:

- оживление центров городов;
- активизация использования промышленной ткани;
- расширение доступа населения к занятости, здравоохранению и иным услугам;
- повышение экономической привлекательности;
- развитие цифрового охвата территории (включая стационарную и мобильную связь).

Нуждающимся в поддержке регионам АНСТ также оказывает помощь в следующих формах:

- укрепление и расширение возможностей в области здравоохранения в регионах;
- ремонт школ;
- внедрение экологичных и альтернативных видов транспорта;
- установка бесплатного Wi-Fi в общественных местах;
- и так далее.

АНСТ сопровождает создание проекта территории, объединяя всех местных партнеров. Оно предлагает поддержку в области разработки проектов в виде предоставления высококлассных экспертов для улучшения его формирования и реализации. Агентство поддерживает местные органы власти, помогая им создавать и управлять своими проектами через перспективные предприятия. Оно также предлагает помощь в осуществлении государственных строительных работ и управлении недвижимостью, используя для этого методы передовой практики. Наконец, агентство экспериментирует с национальными программами поддержки малых территорий.

⁵ Официальный сайт АНСТ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/> (дата обращения 31.01.2022.)

Агентство придерживается трех уровней вмешательства: для комплексного проекта, для проекта – части национальной программы и для проекта – части контракта или договора. В первом случае ANCT предлагает дифференцированный подход для сопровождения проектов территориальных органов, находящихся в затруднительной ситуации, в зависимости от их конкретных задач. Для этого ANCT предоставляет доступ авторам проектов на различные форумы, государственные или частные, к технике, стратегическому, правовому, финансовому проектированию, которое определяется локально или предоставляется через партнеров либо собственные инженерные рынки. Агентство оказывает гуманитарную и финансовую помощь территориальным общинам и их объединениям.

Во втором случае ANCT координирует министерские приоритеты в рамках территориализированных национальных программ (действия в центре города, маленькие города завтрашнего дня, услуги во Франции, промышленные территории, сверхскоростной план и так далее).

В случае наличия контракта Агентство способствует структурированию территориальных проектов и их оперативному воплощению в договоры (территориальные договоры и контракты на территориальное развитие, сельские контракты, городские контракты и т. д.) после завершения работы по согласованию вклада государственных органов, частных субъектов и гражданского общества.

В качестве одного из ярких примеров недавней деятельности Агентства можно привести стратегию Агломерации Лаваль по программе «Промышленные территории» в рамках темы «Территориальный динамизм и привлекательность». Она направлена на привлечение и удержание специалистов, чьи навыки недоступны в данной местности⁶. Агломерация Лаваль имеет богатую экономическую структуру, ориентированную на промышленность, которая генерирует почти 35% рабочих мест на территории. Здесь особенно представлены металлургический, автомобильный и агропродовольственный секторы. Территория сталкивается с напряженностью на рынке труда, которая сдерживает развитие местного бизнеса. Поэтому она стремится привлечь кандидатов для удовлетворения их потребностей в наборе персонала, особенно в наиболее квалифицированных профилях. Агломерация Лаваль, которая входит в число 146 отраслевых территорий программы, возглавляемой ANCT, разрабатывает предложение определенных услуг, целью которых является привлечение и удержание специалистов. Для этого компания Laval Ecomotu, бюро по туризму и некоторые другие предприятия разработали наилучшие способы интеграции переезжающих сотрудников. Интеграция, которая начинается сразу после подтверждения найма и продолжается до года после переезда, получившая название «приветственный пакет», предусматривает:

- получение практической информации (поиск работы, проживание, уход за детьми и обучение в школе...);
- персональный прием туристического бюро по повседневным вопросам;
- проведение мероприятий по изучению департамента Майенн со скидками на посещение туристических достопримечательностей и тому подобное.

Другая интересная и действительно важная программа, в реализации которой помогает ANCT, называется «Маленькие города завтрашнего дня» (Petites villes de demain). В прошедшем году на программу были отобраны 1030 муниципалитетов. Отобранные районы являются либо сельскими территориями, либо малонаселенными городами. Примером успешной координации средств и усилий являются три небольших города, расположенные недалеко от горного массива Вогезы. Программа предоставляет возможность улучшить качество жизни: Агентство в

⁶ Агломерация Лаваль приветствует сотрудников, которые поселяются на ее территории // Официальный сайт ANCT [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/laval-agglomeration-fait-bon-accueil-aux-salaries-qui-sinstallent-sur-son-territoire-759> (дата обращения 01.02.2022).

сотрудничестве с межобщинным сообществом ремонтирует здания и трансформирует необработанную пустошь этой сельской местности в рынок местных продуктов⁷.

Таким образом, региональная политика Французской Республики имеет много общего с мерами, проводимыми Европейским Союзом. Многие проекты в стране также получают поддержку ЕС в виде инвестиций. Основное направление политики Франции – сплочение территорий, преодоление неравенства. Для этого были разработаны территориальные реформы, схемы развития, приняты множественные законы, регулирующие полномочия территориальных субъектов.

⁷ «Маленькие города завтрашнего дня» - Отвоение городов для оживления территории // Официальный сайт ANCT [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/reconquete-urbaine-pour-redynamiser-le-territoire-704> (дата обращения 01.02.2022).

Библиография:

1. О программе для заморских территорий: Закон № 2003–660: [принят 21 июля 2003 года]. – Текст: электронный // Légifrance: Государственная служба распространения права. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000605656/> (дата обращения: 30.01.2022).
2. О новой территориальной организации Республики: Закон № 2015-991 [принят 7 августа 2015 года]. – Текст: электронный // Légifrance: Государственная служба распространения права. – URL: www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000030998185/ (дата обращения: 30.01.2022).
3. Правительство Франции: официальный сайт. – Париж. – URL: <https://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (дата обращения 30.01.2022). – Текст: электронный.
4. ANCT: Официальный сайт. – Париж. – URL: <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/> (дата обращения 31.01.2022.). – Текст: электронный.
5. Лебедева, М. Л. Французское региональное политическое пространство: концептуально-теоретическая характеристика / М. Л. Лебедева. – Текст: непосредственный // Вопросы политологии. – 2020. – Т. 10. – № 5(57). – С. 1343–1353.
6. Черноуцан, Е. М. Инновационный кластер как инструмент региональной политики: специфика и эффективность (опыт Франции) / Е. М. Черноуцан. – Текст: непосредственный // Новая экономическая политика для России и мира: Сборник научных трудов участников Международной научной конференции. XXVII Кондратьевские чтения, Москва, (29–30 октября 2019 г.). – Москва, 2019. – С. 309–310.

Experience in implementing the policy of equality of territories and regional development in France

Ekaterina Elchaninova

RANEPA, Russian Federation, Moscow

Abstract

The article examines the key directions of the policy of the French Republic in relation to the development of regions, gives a brief overview of emerging trends and laws regulating regional policy, studies statistical data of French departments and analyzes the activities of the National Agency for the Unification of Territories.

Keywords: regional policy, "territorial cohesion", territorial planning, sustainable development, equality of territories.

DOI: 10.18254/S241328880022743-1