

РАЗВИТИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА КАК АЛЬТЕРНАТИВА УКРУПНЕНИЮ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

© 2016. г. Александр Игоревич Черкасов¹

Данная статья посвящена проблемам межмуниципального сотрудничества в зарубежных странах. Рассматриваются формы и механизмы такого сотрудничества, особенности его правового регулирования в различных государствах. Межмуниципальное сотрудничество анализируется в контексте современных муниципальных реформ и рассматривается как определенная альтернатива укрупнению местных сообществ в странах современного мира.

The article deals with problems of intermunicipal cooperation in foreign countries. The author scrutinizes forms and mechanisms of such cooperation, particular features of its legal regulation in different states. Intermunicipal cooperation is analyzed in the context of modern municipal reforms and is dealt with as a certain alternative to enlargement of local communities in the countries of the modern world.

Ключевые слова: местное управление, муниципальные реформы, межмуниципальное сотрудничество, региональные формы управления, территориальная организация публичной власти, фрагментация муниципального управления, укрупнение местных сообществ, муниципальные услуги, формы прямой демократии.

Key words: local government, municipal reforms, intermunicipal cooperation, regional forms of government, territorial organization of public power, fragmentation of municipal government, enlargement of local communities, municipal services, forms of direct democracy.

Одной из целей реформ местного управления, проводимых время от времени в странах современного мира, являются укрупнение административно-территориальных единиц, сокращение числа местных органов, создание различных региональных форм управления². Достаточно радикальные реформы муниципального управления в последние десятилетия проводились в Бельгии, Дании, Германии, Новой Зеландии и ряде других стран. Так, в Бельгии в 1976 г. число муниципалитетов с 2359 было сокращено до 596. Осуществленная реформа была направлена в первую очередь на сокращение «маломощных» муниципалитетов с населением менее 5 тыс. жителей. Одним из ее итогов явилось уменьшение числа таких муниципалитетов – с 1898 до 110³. В 1983 г. после слияния пригородов Антверпена

с самим городом общее количество муниципалитетов было доведено до 589⁴. В Нидерландах в 1950 г. насчитывалось 1050 общин, сейчас – 458, причем не более чем в 3% из них проживают менее 5 тыс. жителей⁵. Средняя же численность жителей нидерландской общины в результате проведенных реформ доведена до 32 500 чел.⁶

В Австрии число общин сократилось с 4 тыс. после Второй мировой войны до 2350 в середине 90-х годов, а в Дании после административной реформы 1970 г. осталось 14 округов (амтов) вместо 25 и 275 коммун вместо 1391. Еще одна крупная муниципальная реформа в Дании была проведена в 2007 г., когда функционировавшие на тот период времени 270 коммун (несколькими годами ранее пять коммун слились в одну) были преобразованы в 98. В неизменном виде продолжали функционировать 32 коммуны, в то время как остальные были преобразованы в 66 новых коммун. Задачей реформы явилось создание более

¹ Ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: aligorh@yandex.ru).

Alexander Cherkasov, leading researcher, Institute of state and law of RAS, PhD in Law, associate Professor (E-mail: aligorh@yandex.ru).

² О проблемах, реформах и эволюции отдельных звеньев регионального и местного управления в зарубежных странах см. также: Чиркин В.Е. Некоторые проблемы организации местного самоуправления в зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 66–71.

³ См.: Political Parties and Coalitions in European Local Government / Ed. by C. Mellors, B. Pijnenburg. L., 1989. P. 37, 38.

⁴ См.: Pless Y. Belgium: The Changing World of Belgian Municipalities // Comparing Local Governance: Trends and Developments / Ed. by B. Denters, L.E. Rose. Houndmills, 2005. P. 48.

⁵ См.: Andeweg R.B., Irwin G.A. Governance and Politics of the Netherlands. Houndmills, 2005. P. 174.

⁶ См.: Denters B., Klok P.-J. The Netherlands: In Search of Responsiveness // Comparing Local Governance: Trends and Developments / Ed. by B. Denters, L.E. Rose. P. 68.

жизнеспособных коммун, которые были бы в состоянии оказывать услуги населению более эффективно и экономично. Если до реформы 2007 г. средняя численность жителей коммуны не превышала 20 тыс., то в настоящее время она составляет 55 тыс. При этом число коммун с населением менее 10 тыс. чел. было сокращено со 141 до четырех, а с населением от 10 тыс. до 20 тыс. чел. – вообще до трех⁷.

В ФРГ после объединения в 1990 г. функционировало 16 070 муниципалитетов (общин), а к настоящему времени их осталось 13 157. Сокращение произошло благодаря изменениям в восточной части Германии, где число общин было уменьшено более чем на 38% (с 7564 в 1990 г. до 4642 в 2003 г.). В западной части число общин осталось практически неизменным (радикальное его сокращение имело место в начале 70-х годов XX в. – более чем на 60%). Несмотря на проведенные реформы, общины в западной части Германии остаются более крупными, чем в восточной. Так, в западной части ФРГ на одну общину в среднем приходится 8100 жителей, в то время как в восточной – 2700, при этом менее 1 тыс. жителей проживает более чем в 60% общин на востоке Германии и лишь в 1/3 на западе. С момента объединения Германии количество жителей на территории бывшей ГДР сократилось на 10%, в то время как в западной части страны оно выросло на 9%⁸.

В Швеции укрупнение низовых территориальных единиц имело место в 50–70-е годы прошлого века, в результате чего страна получила достаточно крупные по международным стандартам коммуны. В настоящее время здесь функционирует 290 коммун, число жителей которых в среднем составляет 30 тыс.⁹

В Новой Зеландии радикальная реформа административно-территориального деления была осуществлена в 1989 г. Количество территориальных единиц среднего уровня – регионов – здесь было сокращено с 22 до 12, а количество территориальных единиц низового уровня (округов и городов) – с 205 до 74 (60 округов и 14 городов)¹⁰.

В Австралии основной пик реформ пришелся на 1991–1998 гг., когда при финансовой поддерж-

ке федеральных властей количество низовых территориальных единиц было сокращено на 24% – с 826 до 626. Интересно, что предыдущее аналогичное сокращение здесь растянулось на целых 80 лет: с 1908 по 1988 г. число низовых территориальных единиц было сокращено с 1066 до 826¹¹. Первым на путь укрупнения своих территориальных единиц встал штат Тасмания, где в течение двух лет (1992–1993) их количество было сокращено с 46 до 29. В штате Квинсленд число соответствующих единиц в 1993–1995 гг. сократилось со 134 до 125, в штате Южная Австралия – со 118 до 72 (1995–1997). Наиболее же радикальным реформам местные органы власти подверглись в штате Виктория. Число низовых территориальных единиц в 1993–1995 гг. здесь было сокращено с 210 до 78. Соответствующие реформы вызвали и сокращение общего числа членов муниципальных советов. Так, в штате Квинсленд оно сократилось на 30%, в штате Южная Австралия – на 31%, в штате Тасмания – на 37%, а в штате Виктория – на целых 73%¹².

Серьезное сокращение числа муниципалитетов в последние десятилетия имело место и в отдельных провинциях Канады. Наиболее радикальная реформа была осуществлена в самой крупной провинции страны – Онтарио, где с 1995 по 2000 г. число муниципалитетов было сокращено с 815 до 445. В провинции Квебек число муниципалитетов в 2000 г. сократилось с 1306 до 1115¹³.

Укрупнение низовых административно-территориальных единиц во многом определяется необходимостью повышения эффективности и выравнивания качества оказываемых местными властями услуг, снижения их себестоимости, создания более широкой налоговой базы для финансирования этих услуг. Считается также, что крупные территориальные единицы способны оказывать большее количество услуг своим жителям (как, например, в странах Северной Европы), что, в свою очередь, вызывает больший интерес и, соответственно, способствует более активному участию населения в муниципальной политике¹⁴.

При этом сама идея местного самоуправления, местной демократии предполагает наличие относительно небольших сообществ, в рамках

⁷ См.: *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism* / Ed. by M.J. Goldsmith, E.C. Page. L., 2010. P. 48.

⁸ См.: *ibid.* P. 90.

⁹ См.: *ibid.* P. 199.

¹⁰ См.: *Bush G.W.A. New Zealand: A Quantum Leap Forward? // Comparing Local Governance: Trends and Developments* / Ed. by B. Denters, L.E. Rose. P. 175.

¹¹ См.: *Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective* / Ed. by E. Brunet-Jailly, J.E. Martin. Toronto, 2010. P. 84, 85.

¹² См.: *ibid.* P. 85, 86.

¹³ См.: *ibid.* P. 114–116.

¹⁴ См.: *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe* / Ed. by P. Swianiewicz. Budapest, 2002. P. 9.

которых преодолевалась бы разница между субъектом и объектом управления, гарантировалось право жителей на местное самоуправление, в том числе посредством форм прямой демократии. В данном отношении показательно мнение голландских исследователей Б. Дентерса и П.-Я. Клока, опасаящихся, что “укрупнение общин может негативным образом сказаться на качестве отношений между гражданами и органами местного управления”¹⁵.

Кроме того, следует отметить, что более или менее эффективные реформы территориальной организации публичной власти были осуществлены отнюдь не во всех зарубежных государствах, многим из которых по тем или иным причинам не удалось существенным образом укрупнить свои административно-территориальные единицы. Так, во Франции функционирует более 36 тыс. коммун, 98% из которых насчитывают менее 10 тыс. жителей, причем во многих французских коммунах проживают менее 200 жителей¹⁶. Муниципальный уровень представляет собой важную политическую опору для многих членов французского парламента (особенно его верхней палаты – Сената), опасаящихся, что укрупнение низовых территориальных единиц негативно скажется на их связях с избирателями и, соответственно, будущих электоральных перспективах.

В Италии, несмотря на определенные реформы, число коммун на протяжении длительного времени остается практически неизменным (8086 в 1986 г., 8101 в настоящее время¹⁷). Небольшим коммунам удается весьма успешно противостоять попыткам их слияния, и предусмотренные законодательством финансовые стимулы здесь особо не действуют. Это, в свою очередь, не дает преодолеть характерную для страны высокую степень фрагментации муниципального управления. В половине итальянских коммун в настоящее время все еще проживают менее 3 тыс. жителей.

Значительное число муниципалитетов с небольшим числом жителей является “одной из исторических проблем местного управления”¹⁸ в Испании. Количество муниципалитетов за последнее время здесь даже несколько увеличилось (с 8056 в 1986 г. до 8108 в 2002 г.). В большинстве

из них (4944) проживает менее 1 тыс. жителей, а в 2004 муниципалитетах – от 1 тыс. до 5 тыс. жителей¹⁹.

В 60% муниципалитетов Швейцарии проживает менее 1 тыс. жителей. Общины здесь также никогда серьезно не укрупнялись. Показательно, что с 1848 г. по настоящее время число швейцарских общин с 3203 сократилось всего лишь до 2737²⁰.

Особенно чувствительна данная проблема в отдельных странах Восточной Европы, где на волне демократизации и идеи местного самоуправления, поддержанной конституционными судами, было образовано слишком большое количество мелких территориальных единиц, отстаивающих свои права, но не способных должным образом оказывать услуги населению. Так, в Чехии сейчас функционирует 6244 общины (муниципалитета), многие из которых являются достаточно мелкими. В среднем в общине проживает 1644 жителя, а средний размер ее территории – 12,7 кв. км. После перехода к демократии в 1990 г. число общин увеличилось вдвое, поскольку многие поселения в рамках открывшихся новых возможностей решили сформировать свои собственные муниципалитеты. Подобные решения “были не только продиктованы теми финансовыми преимуществами, которые дает статус муниципалитета, но и явились реакцией на насильственное укрупнение муниципалитетов при социалистическом режиме”²¹. Согласно имеющейся статистике количество общин на территории Чехии было сокращено с 11 459 в 1950 г. до 4104 в 1988²².

Фрагментация муниципального управления после перехода к демократии в конечном счете ослабила его административные возможности и снизила эффективность оказываемых населению услуг. Показательно, что почти 10% чешских общин представляют собой небольшие сельские поселения, в которых проживают менее 100 жителей. При этом почти в 60% общин проживают менее 500 жителей²³. Теперь уже правительству демократической Чехии пришлось стимулировать межмуниципальную интеграцию. В 2000 г. был принят Закон “О муниципалитетах”, удвоивший число жителей, требуемых для создания муниципалитета (с 500 до 1 тыс.).

¹⁵ Denters B., Klok P.-J. Op. cit. P. 68.

¹⁶ См.: Borraz O., Le Gales P. France: The Intermunicipal Revolution // Comparing Local Governance: Trends and Developments / Ed. by B. Denters, L.E. Rose. P. 13.

¹⁷ См.: Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism / Ed. by M.J. Goldsmith, E.C. Page. P. 127.

¹⁸ Ibid. P. 180.

¹⁹ См.: ibid.

²⁰ См.: ibid. P. 211.

²¹ Ibid. P. 31.

²² См.: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe / Ed. by P. Swianiewicz. P. 17.

²³ См.: ibid.

Аналогичным образом в Венгрии число общин с собственными органами управления увеличилось с 1600 до 3174²⁴ (во многом за счет выделения новых общин из состава уже имеющих), что явилось своеобразной компенсацией местным сообществам за присущие бывшему социалистическому режиму централистские тенденции и насильственное укрупнение общин в 70-е годы XX в.²⁵ В итоге Венгрия получила одну из наиболее фрагментированных систем местного управления в Европе. В среднем на территории венгерской общины проживает около 1300 чел.²⁶ В целях борьбы с подобной фрагментацией в 1994 г. были приняты поправки к Закону LXV “О местном самоуправлении” 1990 г., запрещающие создание новых общин, в которых проживало бы менее 100 жителей²⁷.

Большое количество мелких общин (муниципалитетов), не способных должным образом оказывать услуги населению, характерно и для Словакии, что рассматривается “как одна из преград на пути рационального общественного развития”²⁸. В 1950 г. здесь функционировали 3444 общины, и при этом в среднем на территории общины проживало 1029 чел. К 1989 г. число общин сократилось до 2694, а среднее число жителей увеличилось до 1963. После всех изменений, связанных с демократизацией и образованием независимого словацкого государства, число муниципалитетов резко возросло – до 2825. К началу XXI в. на территории Словакии функционировали 2882 общины, включая 138 муниципалитетов со статусом города. При этом более чем в двух третях муниципалитетов проживало менее 1000 жителей, а в 123 – менее 100²⁹.

В 2001 г. в целях борьбы с фрагментацией были внесены поправки в Закон “Об устройстве населенных пунктов” 1990 г., согласно которым новые общины должны представлять собой целостные

территориальные единицы с населением не менее 3 тыс. жителей³⁰.

С учетом вышеуказанных тенденций неудивительно, что все более значимой альтернативой укрупнению местных сообществ (а в конечном счете и средством укрепления их автономии³¹) становится расширение форм межмуниципального сотрудничества, в том числе создание различных целевых квазирегиональных организаций для совместного решения отдельных общих задач на договорных началах (что порождает эффект “управленческого синергизма”, т.е. “получение при сложении отдельных усилий результата, большего их номинальной суммы”³²), а также развитие среднего, промежуточного звена местного управления, способного предоставлять необходимые услуги мелким территориальным единицам, особенно тем, которые расположены в сельской местности.

В рамках межмуниципального и межправительственного сотрудничества контракты на предоставление услуг и совместную деятельность в определенных сферах могут заключаться между различными органами и уровнями управления. В США, например, муниципалитеты вступают в контрактные соглашения с другими муниципалитетами или органами управления графства чаще всего в таких сферах, как строительство, противопожарная безопасность, гражданская оборона, общественное здравоохранение, предотвращение стихийных бедствий и борьба с ними и т.п. Как свидетельствует американский опыт, подобной практикой не следует злоупотреблять, так как заключение многочисленных соглашений зачастую имеет своим результатом сложные, запутанные и достаточно бессистемные отношения между различными местными органами. Кроме того, в явно невыгодной ситуации оказываются те из них, которые не имеют достаточных финансовых средств для заключения контрактов или оплаты услуг, оказываемых другими органами, и не в состоянии заинтересовать последние своими услугами взамен.

В штатах Австралии формируются так называемые региональные организации советов (regional organizations of councils – ROCs), рассматриваю-

²⁴ См.: *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism* / Ed. by M.J. Goldsmith, E.C. Page. P. 112, 115.

²⁵ В Венгрии число общин было сокращено с 3021 в 1962 г. до 1364 в 1988 (см.: *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe* / Ed. by P. Swianiewicz. P. 17).

²⁶ См.: *ibid.* P. 45.

²⁷ Целый ряд общин, образованных в 1990 г., из-за демографического кризиса уже опустились ниже этой планки, при этом в ряде общин число жителей, имеющих право голоса, не превышает 20.

²⁸ *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe* / Ed. by P. Swianiewicz. P. 117.

²⁹ См.: *ibid.* P. 113.

³⁰ См.: *ibid.* P. 120.

³¹ В данном отношении показательно мнение докладчика комиссии французского Сената по вопросам децентрализации Д. Хеффеля, который отмечал, что “сохранение автономии коммун идет через расширение сотрудничества между ними” (цит. по: *Виталь Дюран Э. Местные органы власти во Франции*. М., 1996. С. 18).

³² *Иванов И.Д. Европа регионов*. М., 1998. С. 21.

щиеся в качестве реальной альтернативы слиянию низовых территориальных единиц. Подобная форма сотрудничества позволяет последним сохранять свою самостоятельность, участвуя в реализации отдельных задач регионального и местного значения. Первая региональная организация советов была создана в 1922 г. в штате Тасмания, а в последующие десятилетия данная практика распространилась и на другие субъекты австралийской федерации. К концу XX в. насчитывалось около 50 подобных объединений, в состав которых входили 45% местных советов и на территории которых проживало 75% населения страны³³. Федеральное правительство рассматривало региональные организации советов как важный инструмент регионального экономического развития и реализации своей политики на местах, оказывая им соответствующую финансовую поддержку. В последнее время оно, однако, к ним несколько охладело, поскольку многим таким организациям явно не хватало должной инфраструктуры и ресурсов для реализации соответствующих программ.

В Дании различаются три основных типа организации межмуниципального сотрудничества. Первым из них является кооперация ряда небольших муниципалитетов с одним крупным с целью покупки ими услуг, предоставляемых последним. Подобное сотрудничество обычно оформляется платежными соглашениями. Его примером могут служить соглашения об образовании общей пожарной команды, общей службы школьной психологической помощи или же центра неотложной помощи для женщин, подвергшихся насилию. В рамках такого вида кооперации, как правило, создается общий координационный орган, в котором представлены участники от всех муниципалитетов.

Другой вид сотрудничества предполагает формирование единого руководящего органа (совета директоров) с участием всех заинтересованных муниципалитетов, который отвечает за разработку общего бюджета. Подобное сотрудничество имеет место в таких областях, как контроль за качеством пищевых продуктов, реализация мер по созданию рабочих мест для молодежи, создание свалок, организация общественного транспорта.

Третий вид межмуниципальной кооперации осуществляется в форме различного типа компаний и считается предпочтительным в техниче-

ских областях, а также в сфере коммунальных услуг. Примерами такого сотрудничества являются образование пожарных бригад и отрядов спасателей, снабжение природным газом и электроэнергией, создание очистных сооружений, организация работы межмуниципальных аэропортов³⁴.

Межмуниципальные объединения формируются и в Финляндии (в 90-х годах XX в. функционировало около 300 таких объединений, в настоящее время – немногим более 200³⁵). Они считаются определенным “функциональным эквивалентом региональным органам управления”³⁶ и специализируются в таких областях, как здравоохранение, экономическое развитие и образование.

В Австрии соответствующими аналогами выступают “административные союзы” и ассоциации общин, образуемые для совместного управления школами, общественным транспортом, коммунальным хозяйством, госпиталями, водоснабжением и т.п. Согласно Конституции Австрии 1920 г. соглашения о создании подобных ассоциаций требуют разрешения надзорного органа. Такое разрешение дается при условии, что образование ассоциации “в случае выполнения задач государственного управления не угрожает функционированию участвующих в соглашении общин как самоуправляющихся единиц”, а “в случае выполнения задач общин в качестве субъектов частного права основывается на целесообразности, рентабельности, экономичности в интересах участвующих общин” (п. 1 ст. 116а)³⁷.

Межмуниципальные объединения (*mancomunidades*) создаются и в Испании. Они занимаются преимущественно такими вопросами, как уборка мусора (создано 542 подобных объединения), оказание социальных услуг (309) и водоснабжение (292)³⁸. История межмуниципальных объединений здесь уходит своими корнями еще в Средние века. Первое такое объединение, возможно, появилось в 1409 г. в Стране Басков, когда 13 муниципалитетов объединили свои усилия в целях более эффективного использования лесных ресурсов. В настоящее время в межмуниципаль-

³³ См.: Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective / Ed. by E. Brunet-Jailly, J.E. Martin. P. 90.

³⁴ См.: Местное самоуправление / Отв. ред. Х. Пиндт. М., 1995. С. 79, 80.

³⁵ См.: Rose L.E., Ståhlberg K. The Nordic Countries: Still the “Promised Land”? // Comparing Local Governance: Trends and Developments / Ed. by B. Denters, L.E. Rose. P. 84.

³⁶ Ibid.

³⁷ См.: Конституция Австрийской Республики // Конституции государств Европы. В 3-х т. / Общ. ред. и вступ. ст. Л.А. Окунькова. М., 2001.

³⁸ См.: Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism / Ed. by M.J. Goldsmith, E.C. Page. P. 181.

ные объединения вступают преимущественно небольшие города с населением менее 5 тыс. жителей (они составляют 87.3% всех участников таких объединений). В среднем в состав одного межмуниципального объединения входят восемь муниципалитетов. Примерно половина таких объединений одноцелевые.

В Испании образуются также консорциумы – вертикальные партнерства органов публичной власти различных уровней территориального деления. Чаще всего их участниками являются провинции и муниципалитеты (относительно крупные города). Консорциумы преимущественно одноцелевые и осуществляют такие функции, как экономическое развитие, урбанизация, водоснабжение, уборка мусора, развитие культуры и туризма, управление театрами, больницами, организация общественных работ. В настоящее время функционирует более 900 подобных консорциумов. Число консорциумов растет, и это “является реакцией отчасти на некоторый дефицит муниципальных бюджетов, а отчасти на требования Европейского Союза, касающиеся объединения услуг и финансовых ресурсов”³⁹. Некоторые автономные области, правда, тормозят развитие консорциумов, нацеливая муниципалитеты в большей степени на горизонтальную интеграцию и вступление в межмуниципальные объединения. Это объясняется тем, что областям сложнее контролировать деятельность консорциумов, “имеющих высокую степень юридической и операционной самостоятельности”. Кроме того, ориентация консорциумов на профессиональный менеджмент несколько “подрывает роль демократически избранных муниципальных советников”⁴⁰.

В ряде автономных областей (Каталония, Страна Басков, Арагон, Кастилия и Леон) с одобрения местного парламента создаются специальные округа – камарки (*samarcas*), используемые в целях межмуниципального сотрудничества и планирования. Наибольшую активность в указанном направлении проявляет Каталония, в которой создан 41 такой округ. Здесь роль камарок более значительна. Они также координируют услуги, оказываемые небольшим сельским муниципалитетам, и способствуют развитию культуры. Камарки в Каталонии наделены полномочиями и в таких сферах, как планирование и зонирование, здравоохранение, социальное обслуживание

населения, образование взрослых, спорт, охрана окружающей среды. Властями Каталонии им могут быть делегированы и иные полномочия⁴¹.

Наиболее гибкие и развитые формы межмуниципального сотрудничества имеет во Франции. Одна из самых распространенных форм такого сотрудничества – синдикаты коммун. Возможность их образования была установлена еще Законом о синдикатах коммун от 22 марта 1890 г. С тех пор данная форма межмуниципальной кооперации постепенно совершенствовалась (наиболее важные изменения были внесены законами от 31 декабря 1959 г. и 31 декабря 1970 г.). Согласно ст. L.163-1 Коммунального кодекса Франции синдикат коммун “может быть образован в случае, когда муниципальные советы по меньшей мере двух третей заинтересованных коммун, представляющих более половины их населения, или муниципальные советы более половины заинтересованных коммун, представляющих более двух третей их общего населения, выразят желание объединить коммуны, которые эти советы представляют, с целью осуществления какой-либо деятельности или предоставления какого-либо обслуживания, имеющего межкоммунальный характер”. Указанное большинство “в обязательном порядке должно включать муниципальные советы коммун, общее население которых превышает четвертую часть соответствующего общего населения”⁴².

Синдикаты коммун могут быть как одноцелевыми, т.е. решать какую-либо одну задачу (например, уборка мусора, водоснабжение и т.п.), так и многоцелевыми. Если первых в 1999 г. насчитывалось приблизительно 14 800, то вторых – 2160⁴³. Синдикат чаще всего управляется комитетом, в котором каждая входящая в него коммуна представлена двумя делегатами.

В 1988 г. была введена форма так называемого “выборочного” синдиката, предусматривающая неодинаковые формы представительства муниципалитетов в зависимости от степени их реального участия (особенно финансового) в деятельности синдиката. В решении об учреждении выборочного синдиката излагаются его полномочия, коммуны вправе участвовать в осуществлении лишь части таких полномочий. В состав же так называемых “смешанных” синдикатов (в 90-х годах

³⁹ *Agranoff R. Local Government in Spain's Multilevel Arrangements // Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems / Ed. by H. Lazar, Ch. Leuprecht. Montreal, 2007. P. 33.*

⁴⁰ *Ibid. P. 33, 34.*

⁴¹ *См.: ibid. P. 108.*

⁴² *Коммунальный кодекс // Межкоммунальное сотрудничество во Франции (Нормативные материалы). М., 1995.*

⁴³ *См.: Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М., 2006. С. 851.*

XX в. их насчитывалось приблизительно 550⁴⁴) наряду с коммунами могут входить и иные юридические лица (департаменты, округа, торговые палаты, другие синдикаты).

Более развитой формой межкоммунального сотрудничества во Франции являлись дистрикты, которые были введены в 1959 г. и до 1970 г. (когда было принято решение о том, что указанная форма может быть использована и в сельской местности) функционировали под названием “городские дистрикты”. Они обычно осуществляли определенный минимум обязательных полномочий (управление жилищными службами, противопожарными центрами и т.д.). Как и синдикат коммун, дистрикт мог быть образован “по требованию не менее двух третей муниципальных советов заинтересованных коммун, представляющих более половины их общего населения, или половины муниципальных советов коммун, включающих две трети населения”. Названное большинство опять же должно было “включать муниципальные советы коммун, население которых превышает четвертую часть соответствующего общего населения” (ст. L.164-1 Коммунального кодекса). Представительство коммун в совете дистрикта, как правило, определялось количеством их жителей. К началу 90-х годов во Франции функционировало 180 дистриктов⁴⁵. Дальнейшими реформами межкоммунального сотрудничества во Франции эта форма была фактически упразднена.

В соответствии с Законом от 31 декабря 1966 г. могут формироваться и городские сообщества, которые подобно дистриктам наделены определенным минимумом обязательных полномочий, но в гораздо более широком объеме. Целью такого сообщества является “объединение управления в городских агломерациях, в которых коммунальная структура и муниципальные службы находятся в тесном взаимодействии”⁴⁶. Сообщество управляется советом, состоящим из делегатов заинтересованных коммун. Оно открыто для присоединения новых городов, однако возможности выйти из сообщества нет. Городское сообщество может быть лишь распушено по требованию квалифицированного большинства входящих в него коммун (3/4 коммун, представляющих 2/3 населения, или наоборот). Решение о таком роспуске оформляется декретом Совета министров.

В 1992 г. в целях упорядочения межкоммунального сотрудничества была начата его реформа. Был принят ряд законов, наиболее значимым из которых явился Закон о межкоммунальном сотрудничестве 1999 г. Он закрепил три вида межкоммунальных объединений: сообщество коммун (*communauté de communes*), предназначенное для небольших (как правило, сельских) коммун; агломерация коммун (*communauté d'agglomération*), включающая в себя основную коммуну с населением не менее 15 тыс. жителей, а также прилегающие к ней пригороды; и городское сообщество (*communauté urbaines*), включающее в себя крупный город и его пригороды (минимальная численность жителей такого сообщества – 500 тыс.). Предполагается, что уже существующие механизмы межкоммунального сотрудничества будут трансформированы в одну из предложенных форм. В настоящее время во Франции функционируют 2400 сообществ коммун, 174 агломерации коммун и 16 городских сообществ⁴⁷. Проведенная реформа была определена во французской литературе как “межмуниципальная революция”, благодаря которой “местное управление во Франции постепенно превращается во все более сложную и дифференцированную систему, в рамках которой несколько тысяч межмуниципальных органов управления играют все более значимую роль”⁴⁸.

В Италии основной формой межмуниципального сотрудничества являются ассоциации муниципалитетов – консорциумы (*consorzi*), которые носят специализированный характер и выполняют какую-либо одну функцию (уборка и утилизация мусора, транспорт, социальное благосостояние и т.п.). Большинство итальянских муниципалитетов в настоящее время входит “в состав по крайней мере одного такого консорциума”⁴⁹. В последнее время в актах центральных и областных властей определяются специальные районы (*ambiti*), по территории обычно несколько меньшие, чем провинция, муниципалитеты которых обязаны участвовать в деятельности таких консорциумов либо иных специализированных органов.

Кроме того, с 1971 г. все коммуны, расположенные в горных районах (как правило, весьма небольшие), должны входить в состав одного из 356 горных сообществ (*comunità montane*), границы которых устанавливаются областными пра-

⁴⁴ См.: Организация административной власти во Франции / Посольство Франции. М., 1993. С. 120.

⁴⁵ См.: Маклаков В.В. Вступительная статья // Межкоммунальное сотрудничество во Франции (Нормативные материалы). С. 7.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ См.: Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism / Ed. by M.J. Goldsmith, E.C. Page. P. 73.

⁴⁸ Borraz O., *Le Galés P.* Op. cit. P.28.

⁴⁹ Bobbio L. Italy: After the Storm // Comparing Local Governance: Trends and Developments / Ed. by B. Denters, L.E. Rose. P. 31.

вительствами. Горные сообщества управляются советами, в состав которых входят члены расположенных на их территории муниципальных советов. Подобным сообществам обычно передаются такие функции, как транспорт, инфраструктура и экономическое развитие. С учетом особенностей географии Италии сегодня половина всех коммун – члены таких сообществ.

В соответствии с законом, принятым в 1999 г., соседние коммуны в целях совместного осуществления отдельных служб могут также образовывать союз коммун (*unione di comuni*) без какого-либо ущерба для своей идентичности. Данный шаг был признан успешным. Сегодня функционирует 269 таких союзов, в состав которых входит 1217 небольших коммун⁵⁰.

В Швейцарии в последние десятилетия также активно формируются союзы коммун (общин). На немецком языке они именуются *zweckverbände* либо *gemeindeverbände*. После 1980 г. было создано 216 таких союзов, причем 93% швейцарских коммун входят в состав, как минимум, одного союза⁵¹. Союзы коммун являются юридическими лицами публичного права и в отдельных кантонах наделяются правом взимать подоходный и поимущественный налоги. В принципе союзы коммун могут реализовывать любые функции местного значения, но в некоторых кантонах их деятельность ограничивается строго определенными задачами, такими как школьное образование, обеспечение населения электричеством, газом и водой, а также уличное освещение. Аналогичные союзы общин функционируют также в ФРГ, где они отличаются значительным разнообразием с точки зрения количественного состава их участников и масштабов деятельности.

Специфика межкоммунального сотрудничества в Бельгии состоит в том, что оно реализуется строго в рамках конкретных регионов в силу как определенных правовых проблем, так и ограни-

чительного подхода со стороны региональных властей, осуществляющих соответствующее регулирование. Как отмечают бельгийские исследователи Ф. Де Ринк и Э. Ваенберг, муниципалитеты Бельгии будут скорее сотрудничать с муниципалитетами соседних государств, чем иных регионов страны⁵². Во Фландрии в настоящее время функционирует 99 органов межмуниципального сотрудничества (*intercommunales*), в Валлонии – 116, а в Брюсселе – только семь. Они занимаются такими вопросами, как уборка мусора и коммунальные услуги (в Валлонии они оказывают также медицинские услуги)⁵³. Кроме того, в Валлонии функционируют 10 городских сообществ (*communautés de ville*), включающих в себя крупные города (Льеж, Монс, Намюр, Шарлеруа и др.) и окружающие их пригороды.

В странах Восточной Европы межкоммунальное сотрудничество развивается, возможно, не столь интенсивно, как в Западной Европе. Основными формами такого сотрудничества здесь, как правило, являются создание совместных администраций, заключение договоров и программ сотрудничества между различными муниципалитетами. При этом на законодательном уровне может также закрепляться возможность создания межмуниципальных ассоциаций с правами юридического лица, которым общины могли бы делегировать реализацию определенных функций (как, например, в Венгрии).

Как свидетельствует опыт Польши, создание межмуниципальных ассоциаций не всегда приносит должный эффект, порой вместо них общины создают совместные коммунальные компании. Проблема состоит в том, что в рамках ассоциаций процесс принятия решений весьма замедлен, поскольку представителям отдельных общин, заключившим договор об ассоциации, приходится постоянно консультироваться с соответствующими местными советами⁵⁴.

⁵⁰ См.: *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism* / Ed. by M.J. Goldsmith, E.C. Page. P. 128.

⁵¹ См.: *Bächtiger A., Hitz A. The Matrix Extended: Federal-Municipal Relations in Switzerland // Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems* / Ed. by H. Lazar, Ch. Leuprecht. P. 78.

⁵² См.: *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism* / Ed. by M.J. Goldsmith, E.C. Page. P. 16.

⁵³ См.: *ibid.*

⁵⁴ См.: *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe* / Ed. by P. Swianiewicz. P. 272, 273.