

4. Емельянов Ю.Н. Лицензирование в системе государственного управления. М., 2000. С. 54.

5. Осинцев Д. В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999; Осинцев Д. В. Разрешительная система в Российской Федерации: Дисс. ... к.ю.н. Екатеринбург, 1999; Лончаков В. А. Административно-правовая организация лицензирования оружия органами исполнительной власти: Автореф. дисс. ... к. ю. н. Хабаровск, 2001; Мельничук Г. Лицензирование как форма государственного управления // Российская юстиция. 2003. № 5 (электронная версия статьи).

6. Тарасов С.А. Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности: Дисс. ... к.ю.н. М., 2001. С. 69.

7. Шалашов В.И. Лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел: Дисс. ... к.ю.н. М., 1997. С. 14.

8. Мильничук Ю.Н. Лицензирование как административно-правовой институт: Дисс. ... к.ю.н. М., 1999. С. 23.

9. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3430; 2004. № 42. Ст. 4377.

10. Анбрехт Т.А. Лицензирование деятельности в сфере социального обслуживания населения // Ученые записки Института государства и права. Актуальные проблемы цивилистики. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2000. С. 104.

11. СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2710.

12. ИПС «Консультант плюс». Региональное законодательство.

13. СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2306.

14. Тюменские известия. 2004. 29 декабря.

15. СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2700.

16. См.: например, Порядок лицензирования фармацевтической деятельности и оптовой торговли лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на территории Свердловской области (утв. Приказом Министерства здравоохранения Свердловской области от 1 октября 1998 г. № 462-п). // ИПС «Консультант плюс». Региональное законодательство.

17. СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2900.

*Ирина Владимировна ГРАФ —  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права,  
кандидат юридических наук*

*Дмитрий Георгиевич ЖАРОМСКИХ —  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права,  
кандидат юридических наук*

УДК 342.25

## **МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

*В статье рассматриваются вопросы экономического сотрудничества муниципальных образований в зарубежных странах.*

*The authors consider several issues of municipal economic cooperation in European countries and the USA.*

В условиях произошедшего резкого увеличения количества муниципальных образований в Российской Федерации, а также необходимости качественно решать на муниципальном уровне весьма затратные вопросы (ЖКХ, библиотечное

обслуживание и др.) без эквивалентного обеспечения финансово-экономических, кадровых и иных потребностей муниципалитетов, межмуниципальное экономическое сотрудничество представляет собой необходимость для большинства муниципальных образований.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] создал правовые предпосылки для такого рода сотрудничества. Так, его ч. 4 ст.8 допускает в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения образование межмуниципальных объединений, учреждение хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций, а также заключение органами местного самоуправления договоров и соглашений. Важность вопроса межмуниципального экономического сотрудничества подчеркивается наличием в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» специальной главы 9 «Межмуниципальное сотрудничество» в которой ст. ст. 68, 69 являются правовой основой экономического сотрудничества муниципальных образований.

Между тем в России практика межмуниципального экономического сотрудничества практически отсутствует. До сих пор она сводилась по существу к образованию ассоциаций и союзов муниципальных образований для решения, в первую очередь, политических задач. При этом все вопросы местного значения муниципальные образования пытались решать исключительно собственными усилиями [2]. Поэтому существенное значение для реализации вышеназванных норм нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» может иметь изучение опыта зарубежных стран в данной сфере.

### **1. Правовая основа межмуниципального сотрудничества в зарубежных странах.**

Правовое регулирование деятельности межмуниципальных объединений в зарубежных странах осуществляется конституциями и специальными законами. Конституциями устанавливаются общие принципы создания и функционирования данных объединений, а также определяются основы взаимоотношений объединений муниципальных образований с государством. В некоторых конституциях указывается на необходимость принятия специального закона об объединениях муниципальных образований. Например, ст. 137 Конституции Болгарской Республики гласит: «Самоуправляющиеся территориальные общности могут объединяться для решения общих вопросов. Закон создает условия для объединения общин» [3].

Чаще всего правовое регулирование межмуниципальных объединений осуществляется посредством законов, среди которых можно выделить 1) законы, регулирующие только вопросы объединений муниципальных образований (Швеция, Люксембург, Португалия и др.) и 2) законы, регулирующие вопросы местного самоуправления в целом (Болгария, Испания, Франция).

### **2. Принципы создания межмуниципальных объединений в зарубежных странах.**

Основным принципом создания межмуниципальных объединений в зарубежных странах является принцип добровольности. Так, статья 254 Конституции Португальской Республики гласит: «Муниципии могут создавать ассоциации и федерации для решения вопросов, представляющих общий интерес» [4]. Аналогичные положения имеют место во многих других зарубежных конституциях (Болгарии, Польши, Словацкой Республики, Украины, Эстонии и др.).

Несмотря на то, что главным мотивом создания объединений муниципальных образований является совместный интерес, а доминирующим принципом их

взаимодействия — принцип добровольности, законодательство ряда стран допускает создание межмуниципальных объединений в обязательном порядке с целью эффективной реализации ряда конкретных задач, входящих в компетенцию местного самоуправления. Например, ч. 3 ст. 102 Конституции Греции наряду с добровольными межмуниципальными объединениями предусматривает создание принудительных объединений муниципалитетов и общин [5]. Введение обязательного сотрудничества муниципальных образований относится к организации работы транспорта, энерго- и водоснабжения, вывозу отходов, организации работы полиции, пожарных служб, органов санитарного контроля, учреждений здравоохранения и образования.

Обязательное участие в межмуниципальном сотрудничестве вытекает из положений абз. 2 ст. 28 Основного закона ФРГ в сочетании с нормами земельных конституций, предписывающими законодательную передачу отдельных задач общины более высоким уровням управления либо совместное их решение несколькими общинами, если этого требуют общественные интересы.

### **3. Взаимоотношения государства и межмуниципальных объединений в зарубежных странах.**

В законодательстве зарубежных стран по-разному определяется характер взаимоотношений между государством и объединениями муниципальных образований.

В законодательстве некоторых стран закрепляются полномочия органов государственной власти по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в отношении межмуниципальных объединений. В Австрии общины для выполнения отдельных задач в сфере собственной компетенции могут объединяться в союзы общин на основании соглашения между ними, но при этом ст. 116а Конституции устанавливает, что «такое соглашение требует разрешения надзорного органа государственной власти» [6]. Данное разрешение дается на основании постановления при условии, что соглашение о создании межобщинного объединения соответствует закону и отвечает интересам общин.

В Италии в соответствии с Законом № 62 от 10 февраля 1953 года «Образование и деятельность областных органов» создаются специальные контрольные органы — областные комитеты по контролю, которые вправе аннулировать решения, принятые объединениями коммун и провинций в случае их противоречия законодательству (ст. ст. 55, 56, 59, 61) [7].

Кроме того, в практике зарубежных стран имеет место законодательное гарантирование государственной поддержки объединениям муниципальных образований. В частности, Статут итальянской области Лацио, утвержденный Законом № 346 от 23 мая 1971 г. закрепляет положение, согласно которому область поощряет создание объединений местных учреждений (ч. 3 ст. 41 Статута) [8]. В Греции поощряется создание многофункциональных объединений, созданных с целью развития муниципалитетов посредством выделения специальных дотаций из государственного бюджета. Во Франции объединениям коммун устанавливаются финансовые льготы [9].

### **4. Формы межмуниципального экономического сотрудничества в зарубежных странах.**

В зарубежных странах межмуниципальное экономическое сотрудничество осуществляется либо посредством создания организаций, в обязанности которых входит управление одной или несколькими областями деятельности в интересах муниципальных образований (институциональное сотрудничество), либо посредством заключения и исполнения межмуниципальных договоров (договорное сотрудничество).

В законодательстве земель ФРГ получили закрепление разнообразные формы межмуниципального экономического сотрудничества (по официальной терминологии

гии — совместного управления) [10]. Например, Закон Баварии о коммунальном сотрудничестве выделяет такие формы сотрудничества, как «рабочие сообщества» и «целевые соглашения» (ст. ст. 4-7). Рабочее сообщество не имеет статуса юридического лица и считается наиболее гибкой формой совместного управления общин. Членами рабочего сообщества могут быть как общины, так и районы, другие общинные союзы, учреждения, фонды, а также физические и юридические лица. С целью совместной деятельности общины могут формировать рабочие сообщества без каких-либо ограничений. Основная задача данной формы совместного управления — координация и разработка проектов, представляющих общий интерес.

Целевое соглашение как форма совместного управления представляет собой публично-правовой договор, в соответствии с которым общины договариваются о том, что одна из них берет на себя выполнение определенных задач за остальных общин — участников соглашения. Эта форма сотрудничества применяется в основном между городом и окружающими его сельскими общинами либо при наличии общины, обладающей специфическими ресурсами.

Кроме указанных выше форм совместного управления, в законодательстве земель ФРГ предусматриваются и такие формы межмуниципального экономического сотрудничества, которые предполагают образование объединений общин, наделенных правами юридического лица. По правовой природе объединения общин весьма разнообразны. Среди них выделяются объединения, которым могут быть переданы полномочия местного самоуправления (например, административные сообщества общин в Баварии, объединенные общины в Нижней Саксонии), а также объединения, которым полномочия по осуществлению местного самоуправления не могут быть переданы (ассоциации общин и общинных объединений). Первые организуются как корпорации публичного права, вторые создаются в частно-правовых формах [11].

Объединения общин, которым передаются полномочия местного самоуправления, отличаются друг от друга по объему и характеру передаваемых задач. Одни создаются в связи с реализацией какой-либо конкретной задачи местного самоуправления (целевые объединения). Для других объединений общин круг задач не ограничивается какой-то определенной сферой ведения, а формулируются универсальные (многоцелевые объединения общин).

Распространенной формой межмуниципального сотрудничества в ФРГ является организация административного союза общин. Например, Положением об общинах земли Баден-Вюртемберг предусмотрено, что соседние общины одного и того же района могут «организовать совместное управление в виде административного союза общин». При этом «совместное управление должно быть организовано по числу общин и их жителей, а также соответственно территориальному расположению и местным условиям, а также перспективам развития» (§ 59 Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг) [12]. Каждая община может входить только в одно административное объединение. Объединение общин при осуществлении задач совместного управления может предоставлять входящим в него общинам муниципальных чиновников-специалистов по муниципальному управлению и других сотрудников для выполнения задач общин.

В США широкое распространение получило межмуниципальное договорное сотрудничество в форме заключения контрактных соглашений между муниципальными образованиями о совместном выполнении каких-либо функций или услуг на местном уровне. Контракты на предоставление платных услуг заключаются между органами местного самоуправления как одного, так и разных территориальных уровней, но чаще всего соглашения заключаются между граф-

ствами и другими муниципалитетами. Контрактные соглашения могут быть составлены в форме договора, определяющего права и обязанности каждого участника соглашения (формальные) или они могут быть основаны на устной договоренности руководителей местных органов (неформальные).

Примером интенсивного использования практики контрактных соглашений является графство Лос-Анджелес. Именно в нем был образован первый в США муниципалитет (г. Лейквуд), который полностью отказался от организации собственных коммунальных и социальных служб, переведя всю свою деятельность на контрактную основу. Впоследствии графство Лос-Анджелес заключило контракты со всеми муниципалитетами, находящимися на его территории. Так, на основе этих соглашений графство предоставляет муниципалитетам более 50 различных видов платных услуг, в том числе в области сбора налогов, планирования, зонирования, пожарной и полицейской охраны, здравоохранения, канализации и т.д. Общее количество контрактных соглашений, заключенных графством, превышает 1600, при этом каждый из муниципалитетов закупает у графства от 7 до 45 видов услуг [13].

Во Франции также развито договорное сотрудничество между муниципальными образованиями (коммунами) посредством заключения соглашений. Соглашение между коммунами — это контракт, который определяет разновидности сотрудничества по одному или нескольким направлениям без надкоммунальной власти. При заключении соглашения коммуны не лишаются никаких своих функций, поскольку решения, принятые в рамках соглашения, могут вступить в силу после утверждения каждой коммуной. Таким образом, коммуны, заключившие соглашение, имеют в некотором роде право вето на указанные решения [14].

Кроме договорного сотрудничества, во Франции повсеместно развивается межмуниципальное институциональное сотрудничество. В частности, для того чтобы лучше выполнять возложенные на коммуны функции, последние образуют публично-правовые межкоммунальные объединения. Деятельность всех межкоммунальных объединений основывается на следующих принципах: добровольность, соблюдение самобытности коммун, солидарность и прямой контроль деятельности межкоммунальных объединений через участвующих в их работе представителей коммуны. При вступлении коммуны в какое-либо объединение она делегирует ему часть своих полномочий. Такое делегирование сопровождается одновременной передачей межкоммунальному объединению материально-технических средств, необходимых для выполнения этих полномочий. Для создания межкоммунального объединения несколькими коммунами необходимо решение либо  $2/3$  коммун с населением не менее половины всех жителей тех территорий, которые будут обслуживаться этим объединением, либо половины коммун с населением не менее  $2/3$  всех жителей тех территорий, которые будут обслуживаться этим объединением [15].

Старейшей формой межкоммунального сотрудничества во Франции являются синдикаты коммун [16].

В зависимости от количества выполняемых функций синдикаты подразделяются на следующие виды: монофункциональные и полифункциональные. Монофункциональные синдикаты по поручению коммун работают только в одной определенной области коммунального обслуживания населения, а полифункциональные обеспечивают выполнение ряда функций. В результате проводимой в 1958-1959 гг. реформы муниципальной системы во Франции было принято 25 ордонансов и декретов по вопросам, предусматривающим возможность объединения коммун в синдикаты для проведения совместных мероприятий. В результате к началу 90-х г. XX в. во Франции насчитывалось более 11 тыс. монофункциональных синдикатов коммун и около 2 тыс. полифункциональных синдикатов [17].

Управление синдикатом во Франции осуществляется Советом представителей, в котором каждая коммуна представлена двумя делегатами от Совета коммуны. Совет представителей утверждает устав, определяющий срок, на который синдикат создается, и перечень вопросов, входящих в компетенцию синдиката. В последующем этот перечень может быть изменен по решению Совета представителей при условии согласия значительного числа муниципальных советов. В период существования синдиката коммуны не имеют права принимать решения по вопросам, входящим в компетенцию синдиката. Синдикат является юридическим лицом и имеет собственный бюджет, который состоит из взносов членов синдиката (основная составляющая доходов синдиката), доходов от услуг, предоставляемых синдикатом, а также государственных субсидий.

Наряду с синдикатами во Франции используется такая форма межкоммунального сотрудничества как дистрикт, которая впервые возникла в 1959 г. и с тех пор претерпела некоторые изменения. Первоначально дистрикт был создан как форма объединения крупных городских коммун [18]. В последующем данная форма объединения была распространена на города средних размеров, в настоящее время дистрикты могут быть образованы и в сельской местности. Фактически дистрикт объединяет в большинстве случаев небольшие города с окружающими их пригородными и сельскими коммунами. К началу 90-х г. XX в. во Франции существовало около 200 дистриктов.

Дистрикты и синдикаты как форма объединения коммун во многом похожи друг на друга. В частности, можно выделить следующие схожие черты: 1) в дистрикт входят только коммуны и только на добровольной основе; 2) при создании дистрикта требуется вынесение несколькими коммунами решения, принятого квалифицированным большинством голосов.

Помимо сходств между синдикатами и дистриктами, можно выделить и существенные различия. Так, при вступлении в синдикат коммуна самостоятельно выбирает, какие задачи ему поручить. Если же коммуна принимает решение о вхождении в дистрикт, то она в обязательном порядке передает последнему виды деятельности, которые перечисляются в Коммунальном кодексе (а именно — управление жилищным фондом и пожарная охрана). Отличительным является принцип создания руководящего органа дистрикта — совета: в его состав входят представители муниципальных советов в количестве, пропорциональном населению каждой коммуны. Кроме того, к числу источников бюджетных поступлений добавляются налоговые поступления: совет дистрикта устанавливает ставку налогообложения по прямым местным налогам на тех же правах, что и коммуны. Хотя дистрикт может принять решение и о переходе на режим финансирования синдикатов.

Относительно новыми формами институционального сотрудничества коммун во Франции являются сообщества коммун и сообщества городов [19]. Эти объединения имеют одинаковые полномочия, которые им в обязательном порядке передают коммуны: благоустройство территории и экономическое развитие. Различие их состоит в размере и типе коммун, входящих в их состав. В частности, сообщество городов предусмотрено для объединения городских агломераций с населением свыше 20000 человек, а сообщество коммун — для сельских, а также малых и средних коммун.

Рассмотренный выше опыт экономического сотрудничества муниципальных образований в зарубежных странах указывает на постоянное развитие и углубление межмуниципальных связей, без которых невозможна экономия средств и повышение профессионализма в решении вопросов местного значения. Для зарубежных стран характерны многообразие форм сотрудничества и неоднозначность

правового регулирования данной сферы организации местного самоуправления. Очевидно, что и для России межмуниципальное экономическое сотрудничество является одним из приоритетов дальнейшего развития местного самоуправления.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1480.
2. Миронова Н. Межмуниципальное движение в России // Вопросы местного самоуправления. 2004. №1. С. 24.
3. Конституция Болгарской Республики // Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997. С. 85.
4. Конституция Португалии // Португалия. Конституция и законодательные акты. М. 1979. С. 172.
5. Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. М. 1997. С. 285
6. Конституция Австрийской Республики от 10 ноября 1920 года // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 65.
7. Италия: Конституция и законодательные акты. М. 1988. С. 220-221.
8. Италия: Конституция и законодательные акты. М. 1988. С. 247.
9. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. М., 1996. С. 77.
10. Гриценко Е. В. Приграничное сотрудничество муниципальных образований в системе межгосударственных и межмуниципальных связей: значение немецкого и европейского опыта для российской теории и практики // [http: advocat.irk.ru/aum/archive/info.aspx/nodeid=b9a6d0da](http://advocat.irk.ru/aum/archive/info.aspx/nodeid=b9a6d0da)
11. Гриценко В. Е. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. Иркутск., 2001. С. 161-164.
12. Положение об общинах земли Баден-Вюртемберг (в ред. от 3 октября 1983 года, с изм. от 23 июля 1984 года) // Местное самоуправление. М., 1998. С. 26.
13. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. М., 1987. С. 87-88.
14. Сотрудничество коммун в области оказания услуг населению // Мировой опыт управления городами. Сб. статей. Вып. 7. Санкт-Петербург, 1992. С. 10.
15. Структура и функции местных коллективов во Франции. Российско-французская серия. 1993. № 14. С. 48.
16. Эта форма межкоммунального сотрудничества была создана законом от 22 марта 1890 года.
17. Основы местного самоуправления во Франции // Мировой опыт управления городами. Сб. статей. Вып. 5. Санкт-Петербург., 1991. С. 15.
18. Так, в дистрикт «большого Парижа» входит сам «малый Париж», т. е. его 20 округов, с населением около 2176000 жителей, и парижская агломерация, куда входит 279 коммун с населением 8510000 жителей, в итоге в «большом Париже» насчитывается более 10000000 жителей, что составляет 1/6 населения Франции. См.: Структура и функции местных коллективов во Франции. Российско-французская серия. 1993. № 14. С. 49.
19. Сообщество коммун и сообщества городов как формы сотрудничества созданы законом от 6 февраля 1992 года.