

Александра ОДИНЦОВА

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: УРОКИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

В статье анализируется опыт межмуниципального самоуправления во Франции. Выделяются национально-исторические факторы, обусловившие важность межмуниципальных институтов для реализации социально-экономических интересов местных сообществ. Проанализированы некоторые противоречия и недоработки в механизмах внедрения межмуниципальных институтов, а также их оценка французскими исследователями и практиками. Сделан вывод, что изучение национального опыта Франции важно для России, в условиях, когда институты межмуниципального сотрудничества находятся лишь на начальном этапе своего становления.

Ключевые слова: децентрализация, коммунальное самоуправление, межмуниципальное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, межмуниципальность, межмуниципальный институт

Реализация местными органами самоуправления возложенных на них компетенций часто сталкивается с недостаточностью финансовых, материальных, кадровых, когнитивных и пр. ресурсов. В законодательстве многих стран для разрешения этого противоречия предусмотрен институт межмуниципального сотрудничества, возможность формирования которого прописана и в Европейской Хартии о местном самоуправлении¹.

В России институты межмуниципального сотрудничества только складываются. Очевидно, что этот путь будет сложным. И чтобы избежать ряда ошибок, которые могут быть допущены, целесообразно обратиться к опыту стран, имеющих длительный исторический опыт формирования институтов межмуниципального сотрудничества. Одним из таких государств является Франция, где проблемы, существующие на местном уровне, во многом схожи с теми, которые сегодня приходится решать в Российской Федерации.

¹ В ст. 10 Хартии отмечается, что «органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес» / URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/122.htm>.

Немного истории

Франция — рекордсмен по численности местных органов власти. В 2012 г. в стране насчитывалось 36 700 коммун, больше чем в половине которых (50,7%) проживало до 10 тыс. жителей, а в четверти (24,5%) — менее 2 тыс. Это, по некоторым данным, — около 40% коммун в странах Европейского сообщества. Подобная фрагментация всегда рассматривалась в качестве гарантии демократических принципов местного управления. Однако она имела и оборотную сторону — *ограниченность средств*, которыми располагают отдельные (прежде всего мелкие) коммуны.

Вопрос развития административно-территориальной структуры во Франции является предметом жарких дискуссий, *начиная с 1789 г.* Учредительная Ассамблея посвятила этому вопросу одно из своих первых заседаний, однако до сих пор эта проблема не потеряла своей актуальности. Уже тогда отчетливо выделилось два лагеря.

Так, М.Ж.А.Н. Кондорсе выступал за геометрическое разделение территории на шесть с половиной тысяч равных по территории муниципалитетов. О.Г. Мирабо защищал гуманистическую традицию, в соответствии с которой новые коммуны должны были создаваться на основе существующих 44 тыс. церковных приходов. Именно они и дали жизнь 38 тыс. коммун.

Несмотря на то что это — давняя история, впоследствии количество французских коммун никогда не удавалось сократить (если только совсем незначительно). Таким образом, коммуна, являющаяся наследницей церковного прихода, стала поистине *исходной ячейкой французской территориальной структуры*. Позже А. Токвиль даже назвал ее оплотом демократии.

Лишний раз подтверждая значимость исторических традиций в развитии социально-экономических институтов, дискуссия относительно идеального размера местного сообщества длится по сей день. Однако наличие огромного количества мелких коммун привело к осознанию необходимости их объединения. Первые идеи по поводу форм и механизмов такого объединения появились сразу после революции 1789 г. Но долгое время идеи оставались идеями, и никаких межмуниципальных институтов не создавалось.

Первая попытка объединения коммун была предпринята в 1884 г. Основанная на преимущественно силовых методах слияния коммун, она не увенчалась успехом, хотя и дала жизнь *первому институту межмуниципального сотрудничества* — межкоммунальному синдикату (сперва с одним, а затем — и с множественностью полномочий). Вторая попытка была опробована век спустя.

Так, принятие в 1971 г. «Закона Марселлена» было продиктовано желанием сократить количество коммун путем слияния с учетом их способности (или неспособности) обеспечивать социально-экономическое развитие соответствующей территории. Законом было предложено два варианта (или механизма) подобного слияния — простой союз, предполагающий формирование нового территориального образования, и более мягкий вариант — союз на правах ассоциации, предусматривающий сохранение за коммунами определенной административной самостоятельности.

И та, и другая попытки не увенчались успехом, т.к. обе предполагали насильственное слияние мелких и (вследствие этого) экономически слабых коммун².

Объяснение причин краха попыток укрупнения коммун лежит в двух плоскостях:

- в исторических традициях Франции;
- в недостаточной проработанности механизмов осуществления реформы.

Предоставление префектам права самостоятельного выбора вариантов слияния коммун³ привело к тому, что в одних департаментах было принято решение о слиянии лишь части самых мелких коммун в надежде на то, что другие последуют этому примеру (это особенно касается восточных департаментов). В других — были предложены очень скромные, частичные меры (западные департаменты). В-третьих, вообще не было принято никаких решений на уровне департамента, несмотря на то что здесь значительна доля малочисленных (менее 50 жителей) коммун.

Следующей, крупной, вехой в эволюции института межмуниципального сотрудничества стала реформа по децентрализации конца XX в. Она проходила в несколько этапов.

Первый этап относится к началу 80-х гг. прошедшего века. После длительного подготовительного периода и в русле общеевропейских тенденций того времени (во многих странах произошло расширение полномочий местных органов), в 1982—1983 гг. были приняты законы, отменившие институт априорного контроля (опеки) со стороны государства (в лице префекта) и передавшие местным органам управления новые полномочия, которые ранее находились в ведении государства.

Второй этап приходится уже на начало нового века. Закон 2003 г. закрепил децентрализованную систему территориального управления и предложил более четкие законодательные основы формирования межмуниципальных институтов.

Реформа по децентрализации преследовала две, в определенной степени противоречащие друг другу, цели. Первая предполагала сохранение и углубление демократических начал местного управления; вторая — была связана с необходимостью укрепления экономических основ местного самоуправления (или, если использовать терминологию, принятую во Франции, — локального управления).

Современные институты межкоммунального сотрудничества

На фоне проигрыша закона 1971 г., провозгласившего необходимость слияния и объединения коммун в целях повышения эффективности локального социально-экономического развития, успех Закона

² Например, в 1968—1975 гг. количество коммун уменьшилось лишь на 1316. При этом 300 из них впоследствии сумели вновь обрести свою полную самостоятельность. Интересно, что аналогичные реформы в Германии, Великобритании, Бельгии и Швейцарии увенчались успехом.

³ Loi № 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes / URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068419&dateTexte=20100503>.

1992 г. о территориальном управлении Французской Республики, призывающего к освоению новых структур межкоммунального сотрудничества, выглядит особенно впечатляюще⁴. За несколько лет было создано около тысячи коммунальных сообществ.

Принцип межкоммунальности сегодня признается подавляющим большинством не только выборных лиц, но и населением⁵. Он предполагает возможность существования нескольких видов подобных сообществ.

Наиболее старая форма — *межкоммунальные синдикаты*, представляющие собой наиболее мягкую форму межкоммунального сотрудничества. Это выражается, в частности, в том, что для них нет никаких обязательных полномочий. Их функционирование регулируется законами и подзаконными актами Высшего Кодекса территориальных сообществ, где записано, что «Синдикат коммун является публичным учреждением межкоммунального сотрудничества, объединяющим коммуны в целях решения вопросов и оказания услуг межкоммунального значения»⁶.

Выделяется три категории синдикатов (в зависимости от реализуемых ими полномочий):

- межкоммунальные синдикаты с одним полномочием;
- межкоммунальные синдикаты с многочисленными полномочиями;
- смешанные межкоммунальные синдикаты.

При этом все три формы синдикатов не имеют обязательных компетенций. Последние определяются коммунами, образующими синдикат в момент его создания или же в последующих решениях.

В начале 2011 г. во Франции насчитывалось 11 844 межкоммунальных синдикатов, что на 2,8% меньше, чем в 2010 г. и на 13,2%, — чем в 2007 г. Причиной этого является неуклонный рост более современной формы межкоммунального сотрудничества — Публичных учреждений межкоммунального сотрудничества (*EPCI*)⁷ с собственными налогами, которые берут на себя компетенции, ранее осуществляемые синдикатами коммун.

Особенностями *EPCI* с собственной системой налогов, отличающими их от синдикатов, являются два момента.

Первый. Непосредственное финансирование налогоплательщиками посредством прямого местного (межмуниципального) налогообложения.

Второй. Наличие обязательных компетенций.

Первые подобные институты возникли во Франции еще в 1966 г. в ряде урбанизированных районов страны, а в 90-х гг. XX в. они получили уже широкое распространение (на 1.01.2012 г. подобными формами было охвачено 96,2% коммун и 90,2% населения).

На сегодняшний день выделяются три формы публичных учреждений межкоммунального сотрудничества.

В сельских коммунах с численностью населения менее 50 тыс. жителей в наибольшей степени распространены *сообщества коммун*. Они соз-

⁴ См.: Loi n 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. / URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>

⁵ См.: Rangeon F. L'intercommunalité en questions. / URL: http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/39/francois_rangeon.pdf_4a092efa6c7e9/francois_rangeon.pdf.

⁶ Кодекс объединяет все законодательные и подзаконные акты, касающиеся территориальных сообществ (см.: Code général des collectivités territoriales / URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>).

⁷ EPCI — Établissement public de coopération intercommunale.

даны в 1992 г. и реализуют два вида обязательных компетенций: устройство территории и экономическое развитие.

Агломерационные сообщества (созданы в 1999 г.) объединяют минимум 50 тыс. жителей вокруг городов-центров с численностью населения более 15 тыс. населения. Помимо экономического развития и устройства территории их обязательные компетенции охватывают общественный транспорт, социальную инфраструктуру и городскую политику.

Городские сообщества учреждены в 1966 г. Они реализуют дополнительные компетенции, среди которых: урбанизация, транспортная система, дороги, оборудованные стоянки, переработка мусора и вторичное использование его отходов, вторичное использование воды, кладбища, скотобойни, рынки национального значения. Эта форма предусматривает значительную интеграцию коммун, входящих в это сообщество. В 1999 г. были установлены и демографические требования — для формирования такого сообщества минимальная численность населения должна составлять 500 тыс.

Несмотря на множественность форм межмуниципального сотрудничества, все они отвечают ряду обязательных принципов, которые отличают их от местных сообществ.

Принцип спецификации предполагает, что межкоммунальный институт осуществляет только те полномочия, которые возложены на него коммунами (функциональная спецификация), входящими в состав данного межкоммунального образования (принцип территориальной спецификации). В соответствии с этим принципом межкоммунальный институт не может вмешиваться ни функционально, ни финансово в сферу компетенций, которые коммуны оставили за собой.

Принцип исключительности требует, чтобы в случае, когда какие-либо полномочия переданы межкоммунальному институту, эти полномочия не могут более осуществляться коммунами. Вместе с тем этот принцип не запрещает межмуниципальным институтам передавать некоторые из своих компетенций какому-либо смешанному синдикату при условии, что территория синдиката полностью включает территорию межкоммунального сообщества.

По мнению французских исследователей и законодателей, этот принцип играет важную роль. Передача межкоммунальному институту полномочия, входившего (ранее) в сферу компетенций коммун, приводит к полной утрате коммуной возможности осуществлять какие-либо самостоятельные действия в данной сфере. Именно поэтому закон требует от муниципальных советов (выборных органов коммун) *точного определения* объекта и «протяженности» полномочий, которые коммуны желают передать, а также *четкого отражения* этого в учредительных документах межмуниципального института, где фиксируется данная передача. В случае же каких-либо недоразумений и двусмысленностей, касающихся отношений между межкоммунальным органом и коммунами, приоритет имеют учредительные документы межкоммунального образования.

EPSC является публичным административным учреждением. Это означает, что оно является юридическим лицом и пользуется финансовой самостоятельностью. Что оно управляется самостоятельно и может иметь собственный штат служащих, за управление которым оно несет от-

ветственность. Его решения носят административный характер и подконтрольны префекту и законодательным органам, а проекты и работы, которые оно осуществляет, являются публичными (общественными) работами.

Среди других требований, предъявляемых к межкоммунальным институтам, следует выделить, во-первых, добровольность участия коммун в межмуниципальных институтах. Формирование межмуниципального сообщества предполагает совместное решение коммун в соответствии с нормами квалифицированного большинства.

Во-вторых, сохранение исторической самобытности коммун. С 1999 г. границы сообщества должны также соответствовать принципу территориальной непрерывности (отсутствие территориальных анклавов).

В-третьих, необходимость государственного стимулирования формирования межмуниципальных институтов.

В-четвертых, контроль за деятельностью институтов межкоммунального сотрудничества со стороны входящих в него коммун через выборных представителей.

Коммуна может быть членом только одного сообщества. Внутренняя организация межкоммунальных институтов схожа с организацией местных сообществ и включает: выборный орган, исполнительный орган, правление. Выборный орган состоит из делегатов, избранных муниципальными советами коммун-членов. Эти делегаты должны быть членами муниципальных советов. Они избираются тайным голосованием тремя турами. При этом на первом и втором турах должно быть получено абсолютное большинство, на третьем — достаточно относительного большинства. Следует подчеркнуть, что служащие (работающие за зарплату) органов управления межмуниципального сообщества не могут быть членами его выборного органа. Кроме того, каждая коммуна имеет минимум одного делегата и одна коммуна не может иметь более половины мест в выборном органе сообщества.

В законодательстве выделяется ряд «обязательных полномочий коммун», которые не могут быть предметом передачи в отсутствие противоречащих этому принципу законодательных решений. Речь идет о таких полномочиях, как:

- содержание городской коммунальной гостиницы (отеля);
- функционирование коммунальных административных услуг: служебные и канцелярские расходы, расходы на печать и содержание архивов и официальных журналов (канцелярских книг), оплата труда персонала и расходы на их социальное обеспечение, пенсионное обеспечение и профессиональную подготовку;
- муниципальная и сельская полиция.

Обязательные полномочия коммун, которые могут быть переданы межкоммунальному институту, включают:

- расходы в рамках национальной системы образования, связанные со школами;
- расходы, связанные с коллективной системой очистки;
- расходы по содержанию коммунальных дорог;
- расходы по содержанию кладбищ.

Финансирование полномочий, возложенных на институты межмуниципального сотрудничества, осуществляется из различных источников.

Прежде всего это — отчисления из коммунальных бюджетов и государственные дотации, предоставляемые органам межмуниципального сотрудничества (что является формой стимулирования их формирования). Некоторые формы *EPCI*, как уже отмечалось, предполагают собственные налоги. Законодательством предусмотрено и формирование «фондов участия» для финансирования полномочий, передаваемых коммунами.

Самостоятельность *EPCI* в сфере налогообложения реализуется посредством двух механизмов (их использование определяет объем полномочий, переданных межмуниципальному институту). Чаще всего речь идет об установлении собственных налогов в форме добавочного по отношению к муниципальному (кумулятивный принцип) налогообложению. В некоторых случаях межмуниципальный налог полностью заменяет (заменял) муниципальные налоги (например, в случае единого профессионального налога)⁸.

Итак, краткий обзор институциональных форм межмуниципального сотрудничества во Франции показывает, что они имеют свои исторические предпосылки, традиции и многообразие современных механизмов. Межмуниципальное сотрудничество стало необходимым элементом в институциональной структуре Франции, позволяя разрешить противоречие между необходимостью соблюдения демократических форм управления и необходимым объемом финансовых ресурсов, требующихся для решения проблем социально-экономического развития муниципалитетов.

От слияния коммун к межкоммунальному сотрудничеству и межкоммунальности

1990-е гг. были отмечены взлетом интереса французских исследователей к проблематике межмуниципального сотрудничества. На наш взгляд, это было вызвано тремя моментами.

Первый. Динамика и успехи политики децентрализации.

Второй. Процесс общеевропейской интеграции.

Третий. Новые вызовы, вставшие перед территориями, и связанная с ними необходимость их обустройства.

Какое место занимает межмуниципальное сотрудничество в институциональной структуре Франции? Какие функции оно призвано выполнять?

⁸ Профессиональный налог — один из четырех прямых местных налогов, взимаемый местными органами самоуправления во Франции. Он распространялся только на предприятия и составлял около 50% налоговых ресурсов территориальных органов управления. Базой для налогообложения являлась определяемая исходя из арендной платы стоимость всех активов, которыми располагал налогоплательщик. Для некоторых профессий (в частности, относимых к либеральным) учитывалась стоимость недвижимости. По этому налогу устанавливались льготы, в т.ч. общенационального характера. Например, 23 октября 2008 г. Н. Саркози постановил, что все новые инвестиции, осуществляемые французскими предприятиями, до 1 января 2010 г. полностью освобождаются от уплаты профессионального налога (см.: URL: <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/10/23/01011-20081023FILWWW00479-l-investissement-exonere-de-taxe-professionnelle-jusqu-en-.php>). Хотя с 1 января 2010 г. этот налог был заменен Территориальным экономическим взносом, состоящим из двух элементов — местного налога (взноса) на экономическую деятельность и дополнительного взноса, налогооблагаемая база нового налога осталась по существу прежней (*Réforme de la taxe professionnelle* / URL: <http://landwell.cabestan.com/Taxeprofessionnelle.cfm>).

Это место и функции менялись в различные исторические периоды развития страны.

На первых этапах своего существования межмуниципальное сотрудничество было по преимуществу средством повышения уровня предоставляемых услуг, т.е. решения повседневных проблем населения. Сегодня же оно рассматривается как *предпосылка реализации крупных локальных проектов* социально-экономического развития территории, что предполагает повышенное внимание к нему со стороны государства. Как результат, возникла необходимость разграничения двух разновидностей этого института по степени интеграции и наличию (отсутствию) собственных налогов.

Во Франции имеет место четкое противопоставление межкоммунальных образований по *оказанию услуг*, представленных синдикатами коммун, а также межкоммунальных образований по *реализации проектов*, которые представляют собой наиболее интегрированную форму межкоммунальных образований и отличаются от первой разновидности наличием собственных налогов. Изменения, произошедшие в функциональной направленности межкоммунальных институтов, отразились и на терминологическом уровне.

Так, вместо получившего ранее распространение термина «слияние коммун» и «межкоммунальное сотрудничество» все чаще используется термин «межкоммунальность». Это, полагаем, является очевидным показателем усиления интеграционных тенденций, в котором французские исследователи усматривают глубокий смысл.

Термин «межкоммунальное сотрудничество», по их мнению, указывает на наличие договора, посредством которого несколько коммун имеют возможность принимать решение о совместном использовании части своих ресурсов для реализации общих проектов. Межкоммунальность же отражает не только сотрудничество между ранее существующими территориями, но и волю (желание) формирования новых территорий, новых солидарностей, использования новых форм коллективного действия⁹.

Следует также отметить, что межмуниципальное сотрудничество рассматривается в качестве важнейшего фактора *усиления конкурентоспособности французской экономики* посредством инноваций. В рамках последней, важная роль отводится формированию и стимулированию создания полюсов конкурентоспособности, усилению конкурентоспособности и привлекательности территорий. Подобные механизмы создают благоприятные условия для сближения между экономическими субъектами, расположенными и проживающими на соответствующей территории, способствуют формированию локальных инновационных экосистем, обладающими потенциалом для высоких темпов социально-экономического роста¹⁰. Полюса конкурентоспособности должны *создавать благоприятные условия* для активного и продуктивного сотрудничества между предпри-

⁹ Например, по мнению Ф. Ранжона, межкоммунальность основана на принципе субсидиарности и понятии проекта, она предусматривает институционализацию сотрудничества между коммунами посредством формирования политико-правовых структур, позволяющих законодательно закрепить договорные отношения. Межкоммунальность вписывается также в осознанное движение (стремление) устройства территории, для которого территория перестает быть лишь социально-политической конструкцией (см.: Rangeon F. Op. cit. P. 6).

¹⁰ Etude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité. 2012 <http://competitivite.gouv.fr/l-evaluation-de-la-2e-phase-de-la-politique-des-poles/le-rapport-complet-de-l-evaluation-888.html>.

иятиями, исследовательскими институтами и образовательными учреждениями на ограниченной территории и по заданной тематике.

На этой основе во Франции получил развитие ряд новых направлений экономического анализа — «*локальное управление, основанное на эффективном взаимодействии интересов*» (*Gouvernance locale*), а также *экономика близости* (*économie de proximité*)¹¹.

Для российских специалистов, занимающихся проблемами региональной политики и местного самоуправления, полагаем, будет интересен тот факт, что, несмотря на несомненную значимость развития межкоммунальных форм и расширения их полномочий, данный институт не отрицает значимости государственной региональной политики, или, как ее называют во Франции, — *политики устройства территории*. Но отношения между ними, как отмечают французские исследователи, *усложняются*.

В целом межкоммунальная и общенациональная стратегии имеют одну направленность. Но только «в целом». Если же рассматривать соотношение этих стратегий конкретно, то становится очевидным наличие между ними ряда объективных противоречий.

Так, межкоммунальность является результатом *свободного волеизъявления* (инициативы) *коммун*, желающих реализовать свои специфические локальные интересы с помощью коллективного проекта и общей (межкоммунальной) структуры. Что касается региональной политики, то она по своей сути национальна, преследует *общий интерес нации*. Значит, ее целью является минимизация, во имя национального единства и солидарности, межтерриториальных различий¹².

Сложность взаимоотношений между межкоммунальностью и национальной региональной политикой частично объясняется двойственностью связей, которые существуют между межкоммунальностью и децентрализацией. С одной стороны, децентрализация способствовала возрождению межкоммунальности, создавая благоприятные условия для расширения договорных отношений между коммунами и реализации совместной политики, обеспечиваемой совместным (перекрестным) финансированием. Но, с другой — логика децентрализации, основанная на принципе коммунальной самостоятельности и автономности, уважения локальной идентичности, запрещения контроля и опеки одного местного сообщества над другим, *противостоит межкоммунальной логике*, требующей, напротив, роста зависимости и солидарности между коммунами, а также формирования новых территориальных единиц.

Французские исследователи обращают внимание и на проблему отношений между межкоммунальностью и европейским строительством. Отношения эти также, по их мнению, не лишены двусмысленности.

Важнейшей целью региональной политики в рамках Европейского Сообщества является сокращение межтерриториальных различий и расширение сотрудничества между городами и территориями. Однако она

¹¹ Подробнее см.: *Одинцова А.В.* Опыт участия местных правительств в развитии экономики // *Федерализм*. 2011. № 4. С. 112–117.

¹² По мнению Ф. Ранжона, несмотря на то что межкоммунальность может рассматриваться как инструмент региональной политики в той мере, в какой она (межкоммунальность) способствует территориальному переустройству, она ставит перед собой цели, отличные от тех, которые преследует общенациональная региональная политика (см.: *Rangeon F.* *Op. cit.* P. 5–7).

же предполагает постепенный отказ от институциональной проблематики межкоммунальности в пользу более мягкого и более динамичного сетевого подхода, в рамках которого основным объектом становятся территориальные (пространственные) сети, основанные не только и не столько на институционализированных *политических соглашениях*, сколько на *экономической логике*. На место межкоммунальности, основанной на воле выборных органов и органов государственной власти, европейская политика ставит межтерриториальность, рассматриваемую как результат действий заинтересованных частных экономических агентов и публичных институтов. Этот вопрос, несомненно, представляет большой интерес как в научном, так и в практическом плане и требует особого исследования.

Как оценить эффективность развития межкоммунального сотрудничества?

Стратегия развития межкоммунальных форм сотрудничества предполагает *перераспределение* полномочий, средств и ответственности между коммунами. Оценивая эффективность этого процесса, французские исследователи отмечают, что количественные результаты политики развития межкоммунальности несомненны. За последние годы увеличилось как число межмуниципальных объединений, так и количество случаев присоединения коммун к уже существующим межкоммунальным образованиям.

На начало 2013 г. Франция насчитывала 2456 публичных учреждений межкоммунального сотрудничества с собственными налогами. Это представляет около 95% коммун и чуть менее 89% населения. И если в 2011 г. изолированных коммун (не включенных ни в один межкоммунальный институт) было 1377, то сегодня таковых осталось всего 614¹³. Интересно и то, что большинство из этих 614 одиночных коммун — малонаселенные коммуны с численностью населения менее 1000 чел.

Что касается *качественных итогов*, то они не столь очевидны, а формальный консенсус между местными сообществами, входящими в состав межмуниципального образования, часто маскирует многочисленные разногласия по вопросам о целях и формах его создания¹⁴.

По оценкам, количественные показатели по различным департаментам сильно варьируют. Различаются также объемы и перечень полномочий, осуществляемых сообществами коммун. Создается впечатление, что некоторые *ЕРСІ* созданы *скорее для получения финансовой помощи от государства*, а не для того, чтобы реально осуществлять новые полномочия и нести за это ответственность¹⁵.

Различна и роль, которую играют межкоммунальные объединения в разных районах страны.

Некоторые из сообществ (чаще среди наиболее старых) хорошо вписаны (интегрированы) в местное пространство. Они реализуют зна-

¹³ См.: Kroui M., Plantevignes S. Département des études et des statistiques locales. Refonte de la carte intercommunale: bilan provisoire sur l'année 2012 // Bulletin d'information statistique de la DGCL. 2013, février, № 94 / URL: http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/bis/bis_94_refonte_de/downloadFile/file/Bis_94.pdf?nocache=1360846729.38

¹⁴ Rangeon F. Op. cit. P. 8–9.

¹⁵ В соответствии с действующим сегодня законодательством условием получения коммунами финансовой помощи от государства является их членство в межкоммунальных образованиях.

чительную часть полномочий, относимых к коммунальному уровню. Это проявляется в значительных расходах, а точнее — в доле расходов, которые несет межмуниципальный институт. Напротив, встречаются территории, где общие расходы коммун, входящих в межкоммунальное образование, остаются незначительными, доля расходов на межкоммунальном уровне едва превышает 10%. Эта доля общих расходов зависит от юридической формы межкоммунальных образований, а также от их размера, как по площади, так и по численности населения.

Как результат, несмотря на достаточно высокие количественные показатели развития межкоммунальных форм, сегодня признается, что помимо несомненных преимуществ в организации подобных институциональных форм, *существуют и несомненные негативные аспекты*. Помимо отмеченных выше, хотелось бы выделить еще ряд проблем развития рассматриваемого института.

Первое. Многие межкоммунальные территории (пространства) не способны реализовать возложенные на новые институты полномочия, что дискредитирует саму идею межкоммунальности.

Второе. Проекты, принимаемые *EPCI*, иногда не отвечают интересам входящих муниципальных образований, особенно тем, которые изолированы от центра.

Третье. Некоторые *EPCI* с собственными налогами имеют плохо определенные или во многом виртуальные компетенции.

Четвертое. Трансферт средств для осуществления новых полномочий часто недостаточен, особенно для небольших сообществ коммун сельской местности.

Пятое. Для многих — главное — увеличение штата *EPCI* не привело к соответствующему сокращению штатов коммун.

Существуют проблемы и при оценке социальной эффективности развития межкоммунального сотрудничества.

В какой мере межкоммунальность позволила улучшить условия жизни населения? В какой мере она способствовала межкоммунальному развитию и созданию рабочих мест?

Эти вопросы не находят однозначного ответа у населения и заставляют тревожиться многих депутатов. К тому же издержки координации, которые связаны с формированием межкоммунальных структур, превышают в ряде случаев экономию от масштаба.

Данная проблема характерна не только для Франции. Она проявляется и при изучении опыта формирования межмуниципальных образований и агломераций в других странах¹⁶.

Оценка итогов межмуниципальности выборными органами власти также неоднозначна. Важнейшим ограничителем (или риском) в развитии межкоммунальных форм самоуправления их представители называют ограничение демократии.

Например, при вхождении коммун в состав объединения нарушается принцип добровольности. И хотя реформа по децентрализации отменила принцип иерархического соподчинения местных сообществ, при

¹⁶ Образование в 1997 г. агломерации г. Торонто не привело к обещанной бюджетной экономии: новому Торонто понадобилось дополнительно 3500 служащих для обеспечения его функционирования.

образовании межмуниципальных институтов этот принцип, по мнению многих, вновь возрождается. В частности, косвенной формой реализации иерархических властных отношений может считаться положение, принимаемое в ряде районов Франции (в частности, Пикарди и Лиль-э-Вилэн), согласно которому *условием получения финансовой помощи* коммунами от вышестоящих уровней территориального управления является их членство в межкоммунальных структурах.

Ограничение демократии проявляется и в механизмах выбора представительных межмуниципальных органов. Дело в том, что выборные лица межкоммунальных структур выбираются не прямыми выборами, а выборными органами коммун. Поскольку выборы в межмуниципальные структуры проходят через выборщиков, это, по мнению многих, усиливает представительную демократию, но не дает населению права непосредственного выдвижения и выбора представительных органов межмуниципального самоуправления, а значит, и контроля за их деятельностью.

Помимо низкой легитимности представителей коммун, фиксируется отсутствие прозрачности и недостаток публичных дебатов по основным вопросам, относящимся к ведению межмуниципальных органов. Население плохо информировано о полномочиях, функционировании и решениях, принимаемых межкоммунальными органами (инстанциями); они не могут принимать участия в принятии основных решений. В большинстве учреждений межкоммунального сотрудничества, особенно в городах, решения принимаются на заседаниях комиссий и комитетов, а не на совете межмуниципального образования. Урегулирование разногласий между коммунами обычно происходит до заседаний совета, функция которых, следовательно, чаще всего сводится к регистрации уже принятых решений.

В связи с этим высказывается мнение, что прямые выборы межмуниципальных органов самоуправления, обновление представительной демократии и расширение возможностей консультирования для населения, в частности, в форме референдума, позволило бы больше заинтересовать население в развитии этого, в целом эффективного, института.

Следующим фактором, требующим к себе самого пристального внимания, является *финансовое обеспечение полномочий* межмуниципальных органов.

В рамках закона по децентрализации этому вопросу уделено значительное внимание. Более того, была предпринята попытка соединения фискальной (налоговой) и территориальной реформ, что, по мнению разработчиков закона, должно было создать благоприятные условия для развития межкоммунальных структур с собственной налоговой системой и, в результате, усилить интеграционные тенденции. Прежде всего речь шла об унификации профессионального налога. Однако с самого начала эта мера столкнулась с недоверием со стороны местных выборных органов¹⁷.

По многочисленным оценкам, межкоммунальность не создает налоговой прозрачности. Напротив, часто она порождает как дублирование полномочий, так и *усложнение налоговых систем*.

На эту опасность указывали уже давно. Еще в 2005 г. Комиссией национальной Ассамблеи было проведено анкетирование по вопросу эво-

¹⁷ См., напр.: ADCF (Assemblée des Districts et des Communautés de France), *Réforme de l'intercommunalité, un devoir d'ambition*, 1996.

люции местного налогообложения. По его итогам был написан доклад, с которым выступил депутат Э. Маритон. В докладе отмечалось, что межкоммунальное сотрудничество может стать *значимым фактором повышения ставок по местным налогам* во Франции. Помимо очевидного влияния на общую локальную налоговую нагрузку, авторы доклада указывали и на инфляционную спираль в сфере трансферта персонала, сохраняющееся дублирование постов (должностей) между коммунами и межкоммунальными органами, а также на излишние и неоправданные расходы некоторых межкоммунальных институтов¹⁸.

Экспертами также отмечается, что, несмотря на бесспорную значимость рассматриваемого института, его потенциальные возможности в увеличении уровня удовлетворения потребностей населения, проживающего на соответствующей территории, возникают риски, требующие постоянного внимания. Подтверждением этого служит анализ показателей межкоммунальной финансовой интеграции.

Во Франции имеет место явный разрыв между количественными показателями пространственного расширения межкоммунальности и долей межкоммунальных финансов в общем объеме коммунальных финансовых ресурсов. За последние 10 лет (2002–2012 гг.) эта доля увеличилась крайне незначительно. Основную часть бюджетных ресурсов по-прежнему сохраняют за собой отдельные коммуны, а доля муниципалитетов, как в начисленной заработной плате, так и в инвестициях, продолжает даже расти.

Кроме того, принятый в 1999 г. Закон об усилении и облегчении межкоммунального сотрудничества¹⁹ немного подстегнул процесс объединения коммун в рамках *EPCI* с собственными налогами.

Например, предусмотрев форму агломерационного сообщества и стимулируя коммуны к объединению с помощью финансовых льгот, он добился позитивных изменений. За период 1999–2011 гг. доля коммун и населения, охваченных межкоммунальными формами, увеличилась соответственно с 52% до 96% и с 55% до 90%.

На 1 января 2012 г. количество «изолированных» коммун, которые планируют присоединиться к какому-либо межкоммунальному сообществу к концу мая 2013 г., достигало 1324, в них проживало 2,5 млн чел. Эти коммуны в большей части малочисленны: численность населения в 57% из них — менее 500 чел.²⁰

Однако, как уже отмечалось, на фоне более или менее значительных успехов межкоммунальности в плане их численности и пространственного распространения ее результаты в финансовой сфере *гораздо более скромны*.

По мнению Р. Дегрона, специалиста по общественным финансам Сорбонны, динамика коэффициента межкоммунальной налоговой ин-

¹⁸ См.: Hervé Mariton M. Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale / URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-enq/r2436-t1.asp>

¹⁹ См.: Loi no 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale / URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397&dateTexte=&categorieLien=id>.

²⁰ См.: Degron R. L'intercommunalité en France, entre expansion géographique et inertie financière // Gestion & Finances Publiques / № 8-9 Août Septembre 2012. P. 46 / URL: http://www.gestionfipu.com/Article_septembre_2012.pdf.

теграции²¹ подтверждает вывод о сохранении в финансовом плане приоритета муниципалитетов. С 1999 по 2010 г. наблюдался медленный рост этого показателя с 11% до 17%. Однако он остается низким: в 2010 г. 83% налоговых поступлений коммунальной сферы остались в распоряжении коммун. Несколько выше коэффициент финансовой интеграции (учитывающий государственные дотации местным сообществам) — за тот же период он вырос с 10% до 20%. Т.е. в 2010 г. в бюджеты коммун поступило 80% «регулярных» ресурсов (налоги и дотации)²².

И последнее.

В издании с характерным названием «Черная книга межкоммунальности» П. Бодуин и Ф. Пэмезек (также являющиеся депутатами) отмечают, что «межкоммунальность» является значительным фактором снижения юридической безопасности. Связано это с тем, что границы между компетенциями коммуны и межкоммунальных институтов ни в одном случае не определены достаточно четко, что порождает:

- частое функциональное пересечение с ранее существовавшими межкоммунальными синдикатами, которые в полной мере уже осуществляли (и вполне эффективно) полномочия, планирующие возложить на новые институты межкоммунального управления с собственными налогами;
- недостаточную свободу для коммун по входу и (особенно) выходу из межкоммунального сообщества;
- перерождение принципа свободного управления в рамках территориальных сообществ в хаотическое партнерство, где каждая из входящих в сообщество коммун стремится присвоить себе максимум компетенций²³.

Таким образом, как доказывает французский опыт, межкоммунальность — это явление, в рамках которого сосуществуют противоречивые тенденции, которые, на уровне практического воплощения, порождают разнонаправленные результаты. Данное обстоятельство необходимо учесть в политике развития межмуниципальных образований в России, в частности, при разработке стратегий активно формируемых в стране городских агломераций. Не исключено, что формирование последних, осуществленное без качественных экспертных оценок, может породить проблемы гораздо более значимые, нежели наблюдаются во Франции с ее без малого двухсотпятидесятилетним опытом реформ административно-территориальной структуры.

²¹ Коэффициент налоговой интеграции (CIF) отражает отношение между налоговыми поступлениями, полученными межкоммунальным образованием за минусом отчислений коммунальным членам к общей сумме налоговых доходов данной территории. Чем выше этот коэффициент, тем дальше продвинулась межкоммунальность.

²² Degron R. L'intercommunalité en France, entre expansion géographique et inertie financière // Gestion & Finances Publiques / № 8–9 Août Septembre 2012. P. 47 / URL: http://www.gestionfipu.com/Article_septembre_2012.pdf.

²³ См.: Deux députés présentent un «livre noir de l'intercommunalité» // Maire info. 2005. 6 octobre / URL: <http://www.maire-info.com/territoires/intercommunalite/deux-deputes-presentent-un-livre-noir-de-lintercommunalite-article-6154>