

**СОТРУДНИЧЕСТВО МУНИЦИПАЛИТЕТОВ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ
ЕВРОПЕЙСКИХ РЕГИОНОВ – ИСТОРИЯ, РАЗВИТИЕ, ОПЫТ**

И. Душэк

*Ph.D.,
Высшая школа европейских
и региональных исследований,
г. Ческе-Будеёвице, Чехия*

**COOPERATION OF MUNICIPALITIES AS A FACTOR OF DEVELOPMENT
OF EUROPEAN REGIONS – HISTORY, DEVELOPMENT, EXPERIENCES**

Ing. J. Dushek

*Ph.D.,
College of European and Regional Studies,
Ceske Budejovice, Czech Republic*

Summary. The current view of regional politics as an activity, the objective of which is, among others, to lower the disparities in development of individual regions and to ensure their harmonious development, stresses and requires the necessity of cooperation among towns, municipalities, micro-regions and regions in development of a given area. Local initiative thus becomes more and more important and under certain conditions becomes a key factor in regional development, which is demonstrated by this contribution on the development of inter-municipal cooperation in selected European countries in connection with the change in number of municipalities in Europe after the Second World War.

Keywords: Europe; inter-municipal cooperation; micro-region; regional development; cooperation.

Введение

Сотрудничество – это отношения, основанные на добровольности, поэтому невозможно найти одну универсальную модель, точно так же, как комплексно определить все отношения между отдельными участниками сотрудничества. Оно также имеет большое значение во всех областях человеческого общества. Очень важно, чтобы все участники нашли такую систему сотрудничества, которая позволит им наилучшим образом достигнуть поставленных целей. Улучшение отдельных компонентов сотрудничества является долгосрочным процессом, который ведёт к поддержке развития отдельных регионов. Оно даёт возможность найти лучший и эффективнейший путь, как достичь нужных результатов, с другой стороны, действует и то, что в ряде случаев вообще невозможно добиться сотрудничества по разным причинам.

В последние годы происходили и происходят значительные общественные и экономические изменения. В контексте глобализационных и интеграционных процессов в мировой экономике одновременно меняются

и функции субгосударственных территориальных единиц, которые играют всё более важную роль. Одним из проявлений изменений является то, что задачи и компетенция в области местного и регионального развития переходят на местные и региональные учреждения. Вопрос местного и регионального развития перестаёт быть исключительно делом центральных правительств и становится задачей низших административных органов.

Населённые пункты, города, различные местные и региональные общества уже являются не только пассивными получателями решений инвесторов или центральных органов общественного управления, но и становятся активными деятелями (настоящими участниками) инициатив, связанных с развитием и стратегией [1].

Сотрудничество в целом считается инструментом не только возмещения проблем, связанных с размером региона, но и инструментом, способным уравновешивать также глобализационные тенденции, затрагивающие и локальный уровень общественного управления и политики [2]. Этот процесс

сотрудничества начался в ЧР в 90-е годы XX века. Муниципалитеты как самостоятельные и самоуправленческие единицы начали постепенно соединяться и объединяться в сотрудничающие группы разных типов на территориальной и секторной базе. Некоторые группы имеют территорию в одном районе, некоторые выходят за границы своих округов, некоторые объединяют несколько муниципалитетов, некоторые – почти все муниципалитеты всего края. Современная ситуация в ЧР иллюстрирует данное утверждение таким образом, что местные правительства имеют естественную склонность прибегать к взаимному сотрудничеству, чтобы преодолеть свои слабости и смириться со своей недостаточностью, которая обычно возникает из-за маленького размера муниципалитета [3].

Сотрудничество между муниципалитетами в Европе в контексте развития структуры поселений

Сотрудничество между муниципалитетами в настоящее время реализовано в большинстве развитых стран мира. Однако отличается своими формами, которые отражают соответствующую систему общественного управления, правовую систему государства, историко-культурную и другие факторы. Примером такой разнородности может быть, по Друлаку, Кониговой и Кратохвилу [4], разное значение NUTS регионов в Европе (Nomenclature of Units for Territorial Statistics) – в некоторых странах решающее значение имеет NUTS I (Бельгия и Германия), в Чехии, наоборот, NUTS III, а некоторые исследования парадипломатии специализируются на NUTS II (во Франции, Италии или Австрии). Эта разнородность может проявиться как определённый тормоз сотрудничества регионов, поскольку регионы, закреплённые в разных национальных системах, часто несоизмерительны в отношении положения и компетенции, причём эту разницу нельзя редуцировать только на отличия между государствами федеративными (напр., Германия) и унитарными (напр., Франция). Но и, несмотря на разнородность участников, мы можем в процессе ре-

гионализации отметить определённые общие черты, которые касаются их динамики и их мотивов.

Цель сотрудничества, по Еху и Штегмановой [5], всегда одинаковая, при посредничестве сотрудничества между муниципалитетами на подходящем способом выбранной территории можно координировать предоставление основных общественных услуг гражданам, а тем самым добиться возможных накоплений из совместной деятельности, предложения большего количества услуг при привлечении доступных источников, обеспечение большей меры их эффективности и т. п.

Выгодой долгосрочного сотрудничества является и совместный обмен информацией и опытом. К основным чертам эффективного сотрудничества относится и добровольность, которая, однако, не исключает (даже наоборот, предполагает) разные формы поддержки в законодательстве, как подтверждает обширный зарубежный опыт. Часто упоминаемым образцом является «французская модель» объединения муниципалитетов, которые с целью экономии затрат часто сотрудничают в вопросах, касающихся исполнения своих самоуправленческих задач. Экономические причины являются мотивом сотрудничества малых муниципалитетов также в Австрии. В Швейцарии, в свою очередь, муниципалитеты, напр., в обязательном порядке по закону объединяются в так наз. школьные муниципалитеты с целью обеспечения основного и среднего образования и т. п.

Средний размер территориальных самоуправленческих единиц – муниципалитетов в отдельных странах Европы значительно различается, в то время как в ЧР это 1681 житель/муниципалитет, во Франции – 1770, в Великобритании это 152 680 жителей, в Дании – 56 590 жителей/муниципалитет.

Эта отличающаяся и часто очень сложная структура является, по Дейву [6], результатом многих тенденций в 80-х и 90-х годах XX века, к которым относятся:

- поддержка развития регионального уровня самоуправления из структурных фондов после вступления новых государств в Евросоюз;

➤ стремление к повторной самостоятельности муниципалитетов в период после 1989-го г. – эпохи насильного объединения в коммунистическом тоталитаризме;

➤ региональная автономия в Испании;
 ➤ этнический конфликт в странах западных Балкан;

➤ функциональные требования к энвайронментальной инфраструктуре, финансируемой со стороны ЕС.

Финансовый кризис затем обратил внимание на расходы, связанные с этой институциональной «пролиферацией» (размножение, разрастание), обнаружение расходов с точки зрения накладных расходов, дробление специальных источников или недостаток накоплений из области, на что реагировали некоторые государства-члены ЕС изменениями, которые происходят в последние годы.

Повышенное внимание эффективности территориальных самоуправленческих единиц показывает и пример 25 государств в табл. 1. Дания между 1992 и 2011 годами сократило количество муниципалитетов с 275 до 98,

что представляет собой снижение на –64,36%. Подобный тренд, однако, существовал не только в Скандинавии, но и в большинстве государств Европы. Финансовый кризис дал в начале XXI века этому редуциционному процессу новый импульс. Не случайно, что среди 5 государств с самым большим процентом снижения количества муниципалитетов три государства, в которых сильнее всего проявился экономический кризис, – Исландия, Латвия и, разумеется, Греция, которая снизила количество муниципалитетов до 2011 года на 94,54%. Целью экономности, однако, не может быть только редуция абсолютного количества муниципалитетов, но и создание более крупных территориальных самоуправленческих единиц. Большая часть европейских государств с помощью реформы достигла целевого состояния, в котором количество муниципалитетов с количеством жителей до 1000 человек является максимальным в ряду единиц%, в противоположность этому в Чешской Республике пытается превысить границу 80%.

Таблица 1
 Изменения количества муниципалитетов в избранных европейских странах

Государство	1945–1950		1988–2002			2011			
	Год	Количество муниципалитетов (А)	Год	Количество муниципалитетов (В)	Δ% (В/А)	Количество муниципалитетов (С)	Δ, % (С/В)	Среднее количество жителей в муниципалитете	Средняя площадь муниципалитета (km ²)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Греция	1950	5959	1992	5922	–0,62%	325	–94,51%	34780	406
Литва	–	–	1990	581	–	60	–89,67%	54780	1088
Латвия	1950	570	2002	542	–4,91%	119	–78,04%	18820	543
Дания	1950	1387	1992	275	–80,17%	98	–64,36%	56590	440
Исландия	1950	229	1995	170	–25,76%	74	–56,47%	4303	1394
Нидерланды	1950	1015	1998	572	–43,65%	418	–26,92%	39740	99
Финляндия	1950	547	1993	455	–16,82%	336	–26,15%	15960	1006
Германия	1950	25930	1994	14808	–42,89%	11553	–21,98%	7080	31
Швейцария	1950	3097	1992	3021	–2,45%	2551	–15,56%	3118	16
Соединённое королевство	1950	2028	1999	467	–76,97%	406	–13,06%	152680	601
Эстония	–	–	1990	254	–	226	–11,02%	5930	200
Норвегия	1950	744	1992	439	–40,99%	428	–2,51%	11351	900
Люксембург	1950	127	1992	118	–7,09%	116	–1,69%	4780	24
Франция	1945	38814	1990	36763	–5,28%	36697	–0,18%	1770	17
Италия	1950	7781	1999	8099	4,09%	8094	–0,06%	7470	37

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Бельгия	1950	2669	1991	589	-77,93%	589	0,00%	18480	52
Швеция	1950	2281	1992	289	-87,33%	290	0,35%	32340	1552
Испания	1950	9214	1992	8082	-12,29%	8116	0,42%	5680	62
Португалия	1950	303	1992	305	0,66%	308	0,98%	34540	299
Австрия	1950	3999	1992	2301	-42,46%	2357	2,43%	3560	36
Польша	1949	3693	1988	2399	-35,04%	2479	3,33%	15400	126
Словакия	1950	3344	1989	2694	-19,44%	2890	7,28%	1850	17
Румыния	1950	6276	1998	2948	-53,03%	3181	7,90%	6740	75
Молдавия	-	-	1988	881	-	981	11,35%	3629	39
ЧР	1950	10877	1990	4104	-62,27%	6249	52,27%	1680	13

Источники: национальные статистические учреждения отдельных государств, собственные расчёты.

Таблица 2

Количество муниципалитетов (до 999 жителей) в избранных европейских странах

Государство	Англия и Уэльс	Литва	Болгария	Швеция	Нидерланды	Дания	Польша	Словения	Финляндия	Норвегия	Румыния	Италия	Эстония	Испания	Латвия	Венгрия	Словакия	Франция	ЧР
Процент муниципалитетов размером меньше 1000 жителей	0	0	0	0	0,2	0	0	3	5	4	2	24	9	61	32	54	68	77	78

Источник: [7], собственная обработка.

Более крупные муниципалитеты должны тратить меньшую часть своих источников на административные производственные расходы и достичь большей экономии в диапазоне, в то время как соединение может позволить местным органам предоставлять большие диапазон или качество услуг, пока не существует убедительных доказательств того, что это приведёт к общей экономии, несмотря на одно-разовые затраты на реорганизацию территориального самоуправления, где существует тенденция соединённых муниципалитетов перенимать «самые дорогие» привычки их отдельных предшественников. Усиление партнёрства и сотрудничества между муниципалитетами является более быстрым и более экономичным путём

с меньшими политическими затратами, экономический кризис ещё ускори́л этот процесс [6]. Это подтверждает в рамках своего исследования и Жарска [8], которая, соответственно, отмечает, что решение нормативного размера самоуправления и возможности проникновения инноваций и сведений в самоуправлении заключается как раз в способности использования сотрудничества между муниципалитетами и сотрудничество с участниками, действующими на территории муниципалитета, где проявляется высокая интенсивность использования интеграционного потенциала, который в своих приоритетах направлен на способы и решения выполнения общественных компетенций, имеет, однако, и дальнейшие выгоды и проявления.

Развитие сотрудничества между муниципалитетами на примере избранных европейских государств

В некоторых европейских странах сотрудничество между муниципалитетами является феноменом, который существует такое же количество лет, как и сам муниципалитет. Сотрудничество муниципалитетов постепенно раз-

вивалось с 1950 года в самых различных формах до сегодняшнего времени и стало сотрудничеством многофункциональным. Иногда сотрудничество является обязанностью по закону, когда закон регулирует задачи и компетенции, в нескольких европейских странах сотрудничество между муниципалитетами было результатом убеждения, поощрения и правовых требований [9].

Таблица 3
Обзор промежуточных характеристик избранных государств ЕС

Государства	Государственное устройство	Количество жителей, млн	Площадь, км ²	Густота заселения, км ² /муниципалитет	Среднее количество жителей муниципалитета	Формы объединения муниципалитетов
Чешская Республика	унитарная республика	10,51	78 867	133	1681	сотрудничество между муниципалитетами
Франция	унитарная республика	65,33	543965	120	1770	сотрудничество между муниципалитетами + слабая интеграция
Италия	унитарная республика	59,39	301340	197	7470	сотрудничество муниципалитетов + интеграция
Германия	федеративная республика	81,84	357022	229	7080	сотрудничество между муниципалитетами + интеграция не на всей территории
Австрия	федеративная республика	8,44	83871	101	3560	интеграция не на всей территории
Словакия	унитарная республика	5,40	49035	110	1850	сотрудничество между муниципалитетами
Швеция	конституционная монархия	9,48	449964	21	32340	интеграция
Великобритания	конституционная монархия	63,26	243610	260	152680	большая ориентация на взаимосвязь с высшими управленческими единицами

Источники: [10], собственная обработка.

Во Франции в настоящий момент существует 36 697 муниципалитетов, которые очень часто объединяются с целью качественного

выполнения самоуправленческой деятельности и перенесённого государственного управления при сохранении своей идентичности. Эта система для

ЧР более подходящая, чем соединение муниципалитетов, которое произошло, напр., в соседней Саксонии. Французская модель очень близка чешскому историческому устройству поселений. Здесь возникали разные структуры сотрудничества между муниципалитетами: в провинциальных областях это были объединения или союзы муниципалитетов, в больших агломерациях по областям решались проблемы, напр., в городском транспорте, поддержании коммуникации, пожарной охране. До 1998 года это было возможно только на добровольном объединении, но ситуация становилась очень сложной, возникали разные виды объединений – не только с одной целью, но и с несколькими целями. Это приводило к тому, что на одной территории действовало несколько объединений, но в каждом не были все муниципалитеты. Ситуация была очень неясной. Поэтому в 1998 году министр внутренних дел принял решение об упрощении системы, и возникли, таким образом, по Кнобовой [11], три степени сотрудничества муниципалитетов: объединения городских муниципалитетов (более 200 000 жителей), объединения агломераций (более 50 000 жителей) и объединения населённых пунктов.

В Италии структура поселений также значительно раздроблена (три четверти муниципалитетов имеют меньше 5 тыс. жителей). Сотрудничество на местном уровне значительно помогает обеспечить общественные услуги. Большую часть административной работы раньше выполняли вместо муниципалитетов специальные агентства или отраслевые учреждения, и только в 70-х годах XX века эти функции были переведены на муниципалитеты. Существуют три вида деятельности: в области социальных услуг (торговая деятельность, сельское хозяйство, туристическая деятельность) и использование территории муниципалитета (общественная работа, местный транспорт, территориальное планирование и т. п.).

Закон определяет две формы сотрудничества (партнёрства) муниципалитетов – ассоциация двух или более соседних муниципалитетов или прямое

объединение муниципалитетов. Интерес к партнёрству между итальянскими муниципалитетами растёт. Одна из причин – снижение дотаций муниципалитетам, последствием которого является повышение налогов и цен. Вторая причина – рост интереса жителей к качеству местных услуг и к эффективности местного управления. Таким образом, муниципалитеты достаточно сильно мотивированы к сотрудничеству. С конца 90-х годов XX века существует большое количество видов сотрудничества исключительно на основе добровольности. Чаще всего муниципалитеты объединяются в горные коммуны и ассоциации местных самоуправлений. Имеют также возможность участия в создании программ реорганизации территориальной управленческой области или управления общественными услугами в своём округе [12].

Сотрудничество между муниципалитетами и региональное сотрудничество является в Германии заведённым институтом. В отдельных системах регионального и местного уровней осуществляется с разной интенсивностью и в различных пространственных организациях. Равноценной заменой сотрудничества между муниципалитетами является в определённой мере территориальная реформа. Однако и данная стратегия имеет свои ограничения. Особенно у смешанных территориальных единиц всегда остаётся часть задач, которые нельзя решить внутренним образом. Это действует особенно для технической инфраструктуры (обеспечение питьевой водой, канализация сточных вод, наземная коммуникация или система отгрузки отходов).

В ФРГ можно при этом с территориальной точки зрения различить три уровня [13]:

➤ сотрудничество между муниципалитетами (муниципалитеты и районы) – преимущество сотрудничества между муниципалитетами, однако, заключается в том, что структуру участия общей организации или торгового общества можно создавать в согласии с оптимальной направленностью на цель и с предположениями эффективного функционирования такого общего субъекта.

➤ сотрудничество на территории, касающейся интересов больших городов – Stadt-Umland-Ko – операцию нельзя просто симметрично присоединить к сотрудничеству примерно одинаковых по размеру или примерно одинаковых по значению территориальных единиц. Муниципалитеты в области интересов больших городов могут, как правило, участвовать в различных услугах, которые центр городского региона (Zentralstadt) предоставляет (театры, образовательные учреждения и т. д.). С другой стороны, все инвестиции, как в центре городского региона, так и в муниципалитетах, которые находятся в области его интересов, опираются на общую координату.

➤ региональное сотрудничество – непосредственно под уровнем федеральной страны (subnationale Ebene) региональное сотрудничество может выражаться в разных формах. Например, Транспортная ассоциация городов региона Rýn-Ruga в Северном Рейне-Вестфалии включает в себя 12 млн. жителей. Поэтому расширение общих задач там очень разнообразно, причём важным является также укрепление действующих и создание новых институтов.

В Австрии муниципалитеты решают совместно выполнять свои задачи в первую очередь из-за экономических причин – особенно в Австрии существует много очень малых муниципалитетов. Здесь существуют правовые предписания об обязательных объединениях (объединениях муниципалитетов), так же, как и обеспеченной по закону поддержке сотрудничества между муниципалитетами других территориальных соединений (прежде всего финансового характера). Правовые основы на всех уровнях общественного управления, которые позволяют сотрудничеству между муниципалитетами, имеют большое значение. Это упорядочение не должно принуждать к сотрудничеству, а только поддерживать его. Принцип добровольности последовательно соблюдается. Может быть, напр., установлена программа для поддержки сотрудничества муниципалитетов, которая предложит поощрение разного характера. В целом здесь действует, что лучше всего подготовить подходящие условия для раз-

вития сотрудничества между муниципалитетами. Полученный опыт потом однозначно показывает, что выделение финансовых средств действует всегда как позитивно-мотивирующий фактор. Необходимо, однако, взвесить тот факт, что финансовая поддержка должна быть долговременна, гарантирована и одновременно как можно меньше связана с бюрократическими правилами [14].

На современный вид структуры поселений Словакии влияет ряд факторов, таких как, например, расчленённый рельеф Словакии, история заселения Словакии, развитие экономической деятельности и её сосредоточение в избранных локациях, но самое главное – интеграция муниципалитетов в период социализма и последующая дезинтеграция, вызванная введением демократических элементов в руководство и управление государством после 1990 года. Процессы интеграции муниципалитетов, которые доминировали в течение последних четырёх десятилетий прошлого века, были частью так называемой социалистической перестройки структуры поселений страны. В то время как в 1950 году в Словакии было в целом 3344 муниципалитета, в 1989 году в конце предыдущего режима их было уже только 2669, что является самым низким количеством муниципалитетов в Словакии в истории новейшего времени. За целый период 1950–1989 гг., таким образом, снизилось количество населённых пунктов почти на 20%. После общенародного изменения в начале 90-х годов дошло в структуре поселений в Словакии к возвращению к изначальному состоянию и процессы дезинтеграции были самые выразительные [15]. За период 1990–1999 гг. в Словакии, по Берчику и Ловецкому [16], при помощи разделения было учреждено 267 новых муниципалитетов, количество жителей в которых составляло 191 821 человек. Их значительная часть была самостоятельными муниципалитетами в близком, или, скажем, в далёком прошлом. Сегодня в Словакии уже 2891 муниципалитет. Словакия выбрала в 1990 году с помощью закона об общественном учреждении другую систему местного общественного управления, а именно

отделение государственного управления и самоуправления и прямые выборы старосты. Но и здесь решением сложного положения малых муниципалитетов является их сотрудничество. Это касается не только функций самоуправления, но и перенесённых полномочий [2]. Сотрудничество между муниципалитетами может принимать целый ряд форм: объединение по интересам правовых особ, объединение муниципалитетов, договор, заключённый для выполнения конкретной задачи или деятельности, договор общественно-правового характера и другие формы. Куклиш [17] считает объединение муниципалитетов самой значительной из этих форм сотрудничества.

Значительно отличается ситуация в Швеции, Норвегии и Дании. С учётом рельефа северных стран, с учётом размера муниципалитета (незначительное количество муниципалитетов меньше 2 тыс. жителей) и многоуровневой системы общественного управления сотрудничество муниципалитетов не является их необходимой стратегией муниципалитетов. Только Финляндия, у которой нет регионального самоуправления, в отличие от остальных стран, заменяет это определённой системой кооперации муниципалитетов. Созданы совместные общественные советы, на которые муниципалитеты перекладывают ответственность за такие специализированные услуги, как медицинское обслуживание, экономическое развитие и т. п. В 1993 году таких общественных советов было более 300, правда, сейчас их количество снизилось примерно до 200. Кажется, что сегодня такая форма сотрудничества интересна и для остальных северных стран [2].

Самоуправление Великобритании, несмотря на то, что в XX веке подверглось нескольким реформам, всегда основано на сильных традициях. Структура самоуправления этому отвечает. Англия имеет на урбанизированных территориях одноступенчатое самоуправление – 36 центральных районов (metropolitan districts). Кроме них, Лондон состоит из 33 лондонских самоуправленческих округов (London boroughs). Сельские территории имеют двухступенчатую систему самоуправ-

ления – графство (county) и районы (district). На некоторых территориях районы и графства были объединены в одно унитарное сообщество, сегодня в Англии 13 таких самоуправлений. На примере Англии можно увидеть, что у самоуправления этой части островного государства совершенно иная структура по сравнению с континентальной Европой. В некоторых графствах самоуправления создают совместно организации, ответственные за полицию, пожарную охрану, ликвидацию отходов и территориальное планирование. Эти организации являются юридическими лицами, у них есть свои собственные органы и правовая субъективность, они ответственны за проведение этой услуги на данной территории. Исполнительным органом этой организации является совет, в который избраны члены отдельных самоуправлений на данной территории, обычно пропорционально количеству жителей [18].

Заключение

Ряд специалистов, экономистов и философов ведут интенсивные дебаты без удовлетворительного заключения о том, каким должен быть оптимальный размер муниципалитета как самой низкой самостоятельной единицы территориального самоуправления. В то время как Берчик, Ловецкий [16] и Swianiewicz [19] цитируют мысль античного философа Платона о том, что идеальный город должен иметь размер, достаточный для того, чтобы выполнять все важные функции для своих граждан, но одновременно должен быть достаточно маленьким для того, чтобы сохранить своё единство – т. е. 5040 жителей, другие специалисты устанавливают это значение ещё в несколько раз выше – в интервале 20 000–50 000 жителей.

На примере вышеприведённых государств очевидно достаточно большое разнообразие отдельных государств, идет ли речь о системе территориального управления или о структуре поселений. Кашпарова [20] к этому приводит, что сейчас в Европейском союзе в целом более 90 тысяч муниципалитетов и городов, почти 80 % при этом расположены только в пяти государствах – Франции, Германии, Испании, Италии

и ЧР. Размер подавляющего большинства (82%) муниципалитетов и городов в Европе – 5000 жителей, размер более чем 17% муниципалитетов и городов – от 5000 до 100 000 жителей. Структура заселения выражает иерархическое устройство поселений, поэтому она отличается от остальных стран ЕС. Проблемы с разной фрагментарной структурой поселений и ограниченными экономическими возможностями, таким образом, вели в прошлом к ряду разных решений, которые суммирует Жарска [21]:

- амальгамизация – общее соединение/объединение муниципалитетов либо путём потери первоначальных муниципалитетов (Швеция, Дания), либо без потери первоначальных муниципалитетов (Польша);

- муниципализация – перевод полномочий на местное самоуправление (напр., Дания);

- двухступенчатое местное управление (Германия);

- типовая дифференциация муниципалитетов (ЧР);

- сотрудничество между муниципалитетами – обязательное (Франция) или добровольное (Словакия).

Швец [22] указывает на такой факт: точно так же, как мы найдём различные локальные системы в отдельных странах, найдём и точно такое же разнообразие между формами сотрудничества или объединения как инструментами для высшей рационализации местного самоуправления. Можно также указать на влияние структуры поселений на сотрудничество муниципалитетов или их объединение. Разумеется, речь не идёт о единственном факторе влияния, свою роль играет, например, и политическая культура (особенно необходимо упомянуть случай Франции). Как раз в случае Франции, в которой очень высокое количество малых муниципалитетов, проявляет себя как единственная действенная мотивация муниципалитетов к сотрудничеству форма блоковых дотаций, поскольку благодаря сильному общественному патриотизму соединение не является эффективным. Наоборот, в Финляндии, в которой также раздробленная система поселений, ко всему прочему поддерживающаяся

низким количеством муниципалитетов и жителей, сотрудничество между муниципалитетами является абсолютно естественным явлением. Так наз. *joint municipal boards* – это добровольные институты, которые являются автономными в принятии решений. Если мы сравним два примера стран с подобной по величине площадью – Нидерланды и Эстонию, то увидим, что снова количество жителей играет значительную роль. Высокая плотность заселения, причиной которой является большое количество жителей, ведёт к долговременному, всеми принимаемому соединению муниципалитетов, в то время как в Эстонии со значительно меньшим количеством жителей и с неравномерной плотностью заселения речь идёт об очень медленном процессе объединения, и главную роль в нём играют региональные ассоциации, на базе которых проходит сотрудничество. К другим авторам, которые занимаются проблематикой территориального самоуправления, относятся, например, Leach, Davis, 1996 [23], Gidlund, Jerneck, 2000 [24], John, 2000 [25], Bartholomeeusen, 2001 [26], Čapková, 2001 [27], коллектив авторов, 2007 [28], Coulson, Campbell, 2008 [29], и многие другие.

Качественные исследования с комплексным взглядом на современные европейские тренды в области сотрудничества населённых пунктов в контексте распределения налогов по бюджетам реализовал Тот [30], по мнению которого сотрудничество муниципалитетов и перенесение некоторых полномочий на кооперационные структуры проходит с разной интенсивностью во всех странах ЕС (исключение составляет Великобритания). Несмотря на то, что главным принципом сотрудничества между муниципалитетами является добровольность, в некоторых случаях может быть создание интермуниципальных структур обязательным для проведения определённых общественных услуг (Финляндия, Австрия в прошлом, ФРГ, Нидерланды). Соединение муниципалитетов, однако, в некоторых странах проявило себя как частично недейственное (Италия, Франция), или через некоторое время после обязательного объединения муниципалитетов

снова возникает их разделение (Швеция). Поэтому в настоящее время является очевидным тренд поддерживать объединение муниципалитетов при помощи финансовых инструментов.

Они обычно существуют в форме государственных или региональных дотаций для поддержки деятельности организаций сотрудничества между муниципалитетами (Греция, Люксембург и Португалия). Самым интересным примером такого явления в этой связи является, очевидно, Франция, где объединения муниципалитетов и городов (так наз. агломерационные объединения муниципалитетов) в рамках более широкой территориальной единицы считают главной целью обеспечение совместного управления проектами и программами развития с целью создания и развития территориальной солидарности. Объединения имеют специфический правовой статус и обширные компетенции в области управления общественными услугами и учреждениями. Для финансирования этой деятельности эти кооперационные структуры могут создать совместную налоговую ставку на предпринимательскую деятельность (предпринимательский), соединение муниципалитетов в новую правовую форму поддерживается государством с помощью дотаций. Франция, таким образом, может быть для всех остальных государств интересным и вдохновляющим примером хорошей практики, как можно поддерживать сотрудничество между муниципалитетами и в условиях значительно раздробленной структуры поселений.

Библиографический список

1. Ježek J. Podpora místního ekonomického rozvoje. In Klímová V. : sborník z XI mezinárodního kolokvia o regionálních vědách. – Brno : Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity, 2008. – P. 320–326. – ISBN 978-80-210-4625-2.
2. Vajdová Z., Čermák D., Illner M. Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990. – Praha : Sociologický ústav AV ČR, 2006. – 108 p.
3. Leemans A., F. Changing patterns of local government. – The Hague : International Union of Local Authorities, 1970. – 512 p.
4. Drulák P., Königová L., Kratochvíl P. Podíl obecních a krajských samospráv na zahraniční politice ČR. Zpráva z výzkumného projektu MZV ČR. – Praha : Ústav mezinárodních vztahů, 2004. – 66 p.
5. Jech J., Štegmánová I. Podpořme společně rozvoj meziobecní spolupráce v ČR! [online]. – Praha : *Economia*, 2013, 4.7.2013 [cit. 2014-01-03]. Available at [www: <http://moderniobec.ihned.cz/c1-60187420-podporme-spolecne-rozvoj-meziobecní-spoluprace-v-cr>](http://moderniobec.ihned.cz/c1-60187420-podporme-spolecne-rozvoj-meziobecní-spoluprace-v-cr).
6. Davey K., et al. Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. – Strasbourg : Council of Europe – Centre of Expertise for Local Government Reform, 2011. – 152 p.
7. Haus M., Heinelt H., Stewart M. Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement. – Oxon : Routledge, 2004. – 272 p. – ISBN 0-415-34361-5.
8. Žárska E. Determinanty znalostnej samosprávy. In Šebová M., et al. Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv. – Košice : Technická univerzita v Košiciach, 2012. – P. 105–123. – ISBN 978-80-553-1264-4.
9. Hulst R., van Montfort A. Inter-Municipal Cooperation in Europe. – Dordrecht : Springer, 2007. – 238 p. – ISBN 978-1-4020-5378-8.
10. Halásek D. Spolupráce obcí jako faktor rozvoje vč. přehledu vybraných zemí EU (expertní stanovisko). In Galvasová I., et al. Spolupráce obcí jako faktor rozvoje. 1. vyd. – Brno : Georgetown, 2007. – 140 p. – ISBN 80-251-20-9.
11. Knobová A. Malé obce ve Francii [online]. – Praha : Triada, 2013, 28.11.2003 [cit. 2014-01-07]. Available at [www: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=5724852>](http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=5724852).
12. Galvasová A. Spolupráce obcí jako faktor rozvoje – zkušenosti ze zahraničí [online]. – Praha : Triada, 2008, 29.5.2008 [cit. 2014-01-07]. Available at [www: <http://www.denik.obce.cz/clanek.asp?id=6320426&ht=meziobecn%ED>](http://www.denik.obce.cz/clanek.asp?id=6320426&ht=meziobecn%ED).
13. Schnabel F. Formy meziobecní a regionální spolupráce v Německu [online]. – Praha : *Economia*, 2012, 5.3.2012 [cit. 2014-01-07]. Available at [www: <http://moderniobec.ihned.cz/index.php?p=C00000_d&&article\[id\]=54884530>](http://moderniobec.ihned.cz/index.php?p=C00000_d&&article[id]=54884530).
14. MV ČR. Návrh nové formy meziobecní spolupráce (pracovní verze). – Praha : MV ČR, 2006. – 31 p.
15. Tichý D. Združovanie obcí jako predpoklad rýchlšieho rozvoja samospráv a regiónov. In *Ekonomický časopis*, 53, 2005. – no. 4. – PP. 364–382. – ISSN 0013-3035.
16. Berčík P., Lovecký P. Územné zmeny obcí v Slovenskej republike od roku 1990. – Bratislava : Sekciaverejnej správy Ministerstva vnútra SR, 2003. – 314 p. – ISBN 80-88842-64-6.
17. Kukliš P. Medziobecná spolupráca. In *Právny obzor*, 85, 2002. – no. 2. – P. 141–154. – ISSN 0032-6984.
18. Nižňanský V., et al. Medziobecná spolupráca a zlučovacie obcí na Slovensku. In *Obecné noviny*, ročník 21, 2011. – no. 18. – ISSN 1335-650X. – P. 14.

19. Swianiewicz P. (ed.). Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe (Local Government Initiative). – Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2002. – 329 p. – ISBN 963-9419-45-1.
20. Kašparová L., et al. Kohezní politika: Osídlení v České republice: Partnerství měst a venkova. – Praha : MMR ČR, 2009. – 91 p. – ISBN 978-80-903928-7-8.
21. Žárska E. Reforma miestnej samosprávy a jej finančné aspekty [online]. – Bratislava : Národohospodárska fakulta Ekonomické univerzity v Bratislave, 2010 [cit. 2014-01-11]. Available at [www: <http://kreg.vse.cz/wp-content/uploads/2010/04/Prezentacia_PRAHA_2.pdf>](http://kreg.vse.cz/wp-content/uploads/2010/04/Prezentacia_PRAHA_2.pdf).
22. Švec K. Případy meziobecní spolupráce v evropských zemích: Estonsko, Finsko, Francie a Nizozemí. In *Acta Politologica*, 1, 2009. – no. 3. – ISSN 1803-8220. – P. 268–283.
23. Leach S., Davis H. Enabling or disabling local government: choices for the future. – Buckingham : Open University Press, 1996. – 184 p. – 978-03-3519-545-9.
24. Gidlund J., Jerneck M. Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions. – Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2000. – 291 p. – ISBN 1-84064-368-4.
25. John P. Local Governance in Western Europe. – London : SAGE Publications, 2001. – 202 p. – ISBN 0-7619-5636-0.
26. Bartholomeeussen T. Spoločná vec (rozvoj – partnerstvo a medziobecná spolupráca). – Bratislava : Phare 9808-04-01/007 – Špeciálny prípravný program preštruktúrálné fondy na Slovensku, Skupina budovaniapartnerstva s podporou Nadácie otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation, 2001. – 120 p.
27. Čapková S., et al. Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Porovnávacia štúdia. – Bratislava : Nadácia vzdelávania samosprávy SR, 2001. – 140 p. – ISBN 80-88947-07-3.
28. Kolektiv autorů. Good practices in intermunicipal co-operation in Europe. European Committee on Local and Regional Democracy, 2007. – 60 p.
29. Coulson A., Campbell A. Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy. – Oxon : Routledge, 2008. – 172 p. – ISBN 978-0-415-41152-3.
30. Toth P. Možnosti ďalšieho vývoje rozpočtového určení daní v ČR z pohľadu zahraničných zkušeností [online]. – Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008 [cit. 2014-01-16]. Available at [www: <http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1218124555_sb_tothpetr.pdf>](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1218124555_sb_tothpetr.pdf).

© Jiří Dušek, 2014