УДК: 352:061.1ЕС DOI:10.12737/22388

Брузати Лука Джиованни Карло, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой управления, Удинский Государственный Университет (Италия, г. Удине), e-mail: brusati@uniud.it
Докальская Ирина Дмитриевна, доктор экономических наук, пост-докторант кафедры административного права, факультет юридических наук, Удинский Государственный Университет (Италия, г. Удине), e-mail: (dokalskaya@uniud.it)

ОПЫТ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО СЛИЯНИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В данной статье приведен многогранный опыт европейских стран, которым в течение нескольких последних лет удалось завершить значительное количество слияний муниципальных образований. Статья анализирует используемые с целью слияний механизмы, а также результаты, достигнутые восьмью государствами–членами Европейского союза, которые в период с 2006 по 2015 год сократили число муниципальных образований, по меньшей мере, на 15% на национальном уровне (Греция, Дания, Латвия, Нидерланды, Финляндия) либо по отдельным регионам (Австрия, Германия, Соединенное Королевство). Принимаемые в этой связи решения разнятся, при этом выявляя некоторые общие черты. В частности, процесс слияния часто является сложным и длительным и предполагает значительные финансовые поощрения для добровольного слияния с последующим обязательным. Сокращение числа промежуточных уровней государственного управления или перенос некоторых из полномочий в новообразованные муниципальные образования часто служит в качестве содействующей меры, особенно в случае принудительных слияний.

Ключевые слова: государственное управление; слияние муниципальных образований; распределение властных полномочий; реформирование местного самоуправления; административно-территориальное деление; Европейский союз.

BRUSATI LUCA G., Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Department of Management, UdineState University (Italy, Udine), e-mail: brusati@uniud.it
DOKALSKAYA I. D., Doctor of Economic Sciences, Post-doctoral Researcher, Department of Administrative Law, UdineState University (Italy, Udine), e-mail: irina.dokalskaya@uniud.it

THE EXPERIENCE OF EU COUNTRIES IN MERGING MUNICIPALITIES

This article describes the multi-faceted experience of the European countries that over the last few years managed to complete a significant number of municipal institutions. The article analyzes the mechanisms used for the purpose of mergers, as well as the results achieved by eight Member States of the European Union, who from 2006 to 2015 reduced the number of municipalities by at least 15%, at the national level (Denmark, Greece, Latvia, the Netherlands, Finland), or in certain regions (Austria, Germany, the United Kingdom). Decisions made vary a lot, but have some common features. In particular, the merger process is often complex and long; involves significant financial incentives for the voluntary merger with the following obligatory one. Reducing the number of intermediate levels of government, or the transfer of some of the powers in the newly formed municipalities often serve as facilitator measures, especially in the case of forced mergers.

Keywords: state management; merger of municipalities; distribution of powers; reform of local self-government; administrative-territorial division; European Union.

1.Европейские муниципальные образования: неоднородность перспективы.

Слияния между муниципальными образованиями – тема, уже давно представляющая интерес для научного сообщества; в последние годы, однако, все больше внимания привлекает ее практическая составляющая. Почти во всех государствах–членах Европейского союза (а также за его пределами) с недавних пор активному обсуждению подлежит проблема поиска оптимального подхода, который позволил бы муниципальным образованиям выполнять свои функции и способствовал реализации различных форм сотрудничества в сфере предоставления услуг. При этом все меньше предпочтения отдается логике добровольного выстраивания системы целеполагания «снизу» в пользу формирования системы «сверху», когда целевые ориентиры деятельности стратегического характера должны в обязательном порядке устанавливаться (либо согласовываться) вышестоящим уровнем.

В данной статье кратко излагается опыт тех государств–членов ЕС, чьи результаты в области слияний между муниципальными образованиями за последние десять лет можно считать значительными. В частности, были проанализированы используемые в процессе слияний механизмы, а также основные итоги в восьми государствах–членах ЕС, которым на национальном уровне (Греция, Дания, Латвия, Нидерланды, Финляндия) либо по отдельным регионам (Австрия, Германия, Соединенное Королевство) в период 2006–2015 гг. удалось сократить число муниципальных образований по меньшей мере на 15%.

Несколько слов необходимо сказать относительно сущности самого понятия «муниципальное образование» в разных государствах–членах ЕС. Если в качестве общего элемента принимается первый уровень агрегации населения на территории, то различия существенны, и охватывают, в частности, размер и степень финансовой автономии. В 2011 году в среднем по ЕС на одно муниципальное образование приходилось 5630 жителей, расселенных на территории в 49 км^2, однако эти значения очень рознятся, как, например, в случае с Францией, Чехией и Словакией, где на каждый муниципалитет в среднем приходится менее двух тысяч жителей, а также в случае с Великобританией, где население насчитывает в среднем чуть более ста пятидесяти тысяч на одно муниципальное образовани[1]. Аналогичным образом соотношение совокупного дохода бюджетов местных муниципальных образований и внутреннего валового продукта дает среднеевропейский уровень в 11,6%, но обобщает диапазон от 0,8% на Мальте до 37,5% в Дании[2], который очевидно зависит от наличия или отсутствия промежуточных уровней власти, а также обязанностей, возложенных на каждый уровень.

2. Австрия[3].

Австрия является четвертой страной в Европейском союзе пораздробленности муниципальных образований после Чехии, Франции и Словакии: несмотря на ряд слияний в пятидесятых и семидесятых годах, на каждый австрийский муниципалитет в 2010 году приходился в среднем 3551 житель. Подобно другим странам с федеративной структурой, система местного самоуправления Австрии является исключительной компетенцией Земель (регионов). С этой точки зрения интересен недавний опыт Штирии. Последняя волна слияний в начале семидесятых годов сократила число муниципальных образо-

[1] Council of European Municipalities and Regions, Decentralisation at a Crossroads: Territorial Reforms in Europe in Times of Crisis, 2013, http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf, – с. 8.

[2]Eurostat, Government Statistics, 2014, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_mainandlang=en.

[3]См.: Zsilincsar W. "Administrative Reform as a Tool in Fighting Communal Marginality", Hrvatski Geografski Glasnik 76 (1), 2014, С. 27– 40;OECD, Economic Surveys Austria, OECD, Paris, 2015.

ваний с 1004 до 563. Впрочем, это подразумевало высокий уровень фрагментации среди всех Земель со средней численностью населения немногим больше двух тысяч жителей: в частности, 77 муниципальных образований насчитывали менее пятисот жителей и 123 –менее тысячи. С учетом этих обстоятельств неудивительно, что в 2011 году более трети муниципальных образований Штирии(194) имели дефицит бюджета. В 2007 году правительство Штирии начало процесс консолидации, в который были вовлечены все уровни местной администрации в частности, было сокращено количество районов (*Politische Bezirke*) с 17 до 13. Но самое главное –поощрялось слияние муниципальных образований, –изначально на добровольной основе, то есть в соответствии с законами Земель. Материальное стимулирование дало ограниченный эффект (от 562 до 539, –4%), в то время как слияние в обязательном порядке, согласно закону, вступившему в силу с 1 января 2015 года, сократило число муниципальных образований до 285. В результате среднее число жителей (из расчетов был исключен столичный город Грац) увеличилось с 1754 до 3342; муниципальных образований с населением менее пятисот и менее тысячи жителей в настоящее время осталось два и четырнадцать соответственно. В то же время число тех муниципальных образований, которые насчитывали более десяти тысяч жителей, увеличилось с пяти до пятнадцати. Стоит отметить тот факт, что общественное мнение положительно оценило осуществление консолидации, в 70% случаев проголосовав «за», независимо от политической направленности.

3.Германия[1]**.**Как и в случае с Австрией, федеративное устройство Германии предполагает, что упорядочение местных властей является исключительной компетенцией Земель. Однако не стоит забывать о траекториях, которые повлияли на развитие территории Западной Германии, в отличие от бывшей Германской Демократической Республики. Уже начиная с 60–70-х годов перед Западными Землями встал вопрос объединения муниципальных образований с целью уравновесить эффективность управления и демократические представительства: некоторые муниципальные образования выбрали путь слияния (как, например, Северный Рейн-Вестфалия, где муниципалитеты насчитывают в среднем 45 тысяч жителей), но большинство предпочло сохранить существовавший порядок муниципального управления посредством создания ассоциаций, необходимых для предоставления большей части услуг. Более интересным является пример бывшей Восточной Германии. После воссоединения в 1990 году здесь были упразднены четырнадцать областей (*Bezirk*), созданных по образцу и подобию областей бывшего СССР, и созданы пять новых Земель, при этом в знак уважения к процессу демократизации было принято решение оставить без изменения 7564 муниципалитета, несмотря на их среднюю численность всего лишь 2200 жителей каждый. На начальном этапе Восточные Земли выполняли свои функции по аналогии с Западными Землями, поощряяглавным образом общность сотрудничества. В какой-то момент, однако, некоторые Земли выбрали путь слияния муниципалитетов, проходившего, как правило, в два этапа: вначале – на добровольной основе, а по истечении некоторого времени – в соответствии с требованиями юридических норм. Саксония стала первой из Земель, вставшей на путь совершенствования территориального деления: благодаря щедрой и хорошо продуманной системе льгот, предоставляемых для слияний муниципальных образований, с начала 1999 года количество муниципальных образований было сокращено с 1600 до 547. Аналогичным образом

[1] См. Wollmann H. “Territorial Local Level Reforms in East German Länder: Phases, Patterns, and Dynamics”, in Swianiewicz P. (ed.), Territorial Consolidation Reforms in Europe, Open Society Institute, Budapest, 2010, c. 75-94; Franzke J., Klimovský D., Pinterič U. “Does Inter-Municipal Cooperation Lead to Territorial Consolidation? Comparative Analysis of Selected European Cases in Times of Crisis”, in Kuhlmann S., Bouckaert G. (eds.), Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons, Palgrave Macmillan, London, 2016 (впечати).

из 1793 муниципальных образований, существовавших в Бранденбурге в 1989 году, к настоящему времени осталось 418, то есть менее четверти. В результате административной реформы, начатой в 2003 году, лишь 5% муниципальных образований насчитывают менее пятисот жителей, а средняя численность населения одного муниципалитета увеличилась до 5900 жителей. Регион Саксония-Анхальт, после сокращения в 2007 году числа своих округов с 21 до 11, к 2011 году сократил число муниципальных образований с 840 до 219. Целью таких объединений является управление с большей эффективностью и результативностью в предоставлении услуг с учетом территориальных особенностей, которые наряду с процессами эмиграции и рождаемости по истечении двадцати пяти лет послевоссоединения попрежнему сопряжены со сложной социально-экономической ситуацией.

4. Греция[1].

Система муниципальных образований в Греции вплоть до девяностых годов отличалась крайней фрагментированностью, которую даже в период военной диктатуры (1967–1974) на государственном уровне было сложно изменить: более 80% из почти шести тысяч муниципальных образований насчитывали менее тысячи жителей с очевидной невозможностью удовлетворения потребностей населения в качественных муниципальных услугах. В 1984 году социалистическим правительством того времени была запущена программа материального стимулирования, направленного на поощрение добровольного слияния мелких муниципальных образований, которая не добилась положительных результатов в области слияний: десять лет спустя лишь 367 муниципальных образований (менее 10% потенциальных бенефициаров) прибегли к материальному стимулированию, объединившись в 108 новых образований. Новая программа реформирования управления «Каподистрия», запущенная в 1997 году, мотивировала необходимость повысить эффективность: у более сильных муниципальных образований предполагалось появление возможностей выполнять новые функции, предлагать современные услуги и содействовать развитию местных территорий, в частности, за счет лучшего использования фондов ЕС. В качестве основы для предполагаемого слияния Министерством внутренних дел было заключено около пятисот соглашений межмуниципального сотрудничества. По окончании сложного переговорного процесса число муниципальных образований изменилось с 5825 до 900 муниципальных образований, и появилось 134 автономных района с увеличением среднего количества жителей с 1600 до более чем одиннадцати тысяч. Ускорению данного процесса способствовали два элемента: выделение новым муниципальным образованиям дополнительного финансирования, позволявшего им нанять более двух тысяч новых единиц квалифицированного персонала, и решение увеличить политическое представительство муниципальных образований, участвующих в слияниях, при выборности общественных советов. Последующая череда слияний, известная как Программа «Калликратис», представляла собой часть соглашений, подписанных Грецией с международными кредиторами с целью сокращения государственных расходов: вступившая в законную силу с 1 января 2011 года данная реформа способствовала дальнейшему сокращению числа муниципальных образований до 325, упразднив уровень городских районов, при этом предусмотрев введение новой институциональной основы, способствующей вовлечению в процесс принятия решений различных заинтересованных сторон, особенно в муниципальных образованиях с численностью населения более десяти тысяч жителей.

[1]См.:Hlepas N. "Uncompleted Greek Territorial Consolidation: Two Waves of Reforms", in Swianiewicz P. (ed.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Open Society Institute, Budapest, 2010, с. 45-74; Akrivopoulou C., Dimitropoulos G., Koutnatzis S.-I. G."The 'Kallikratis Program': The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government", *Istituzioni del federalismo* 33 (3), 2012, с. 663-693.

5. Дания[1].

Дания уже проходила этап радикальной территориальной консолидации в 1970 году, в результате которой число муниципальных образований уменьшилось примерно на 80%. По завершении процесса консолидации, активированного в октябре 2002 года, датский парламент решил вновь вмешаться в процесс территориальной организации в апреле 2004-го. Минимальным для новых муниципальных образований был установлен размер в двадцать тысяч жителей, с рекомендацией ориентироваться на оптимальный размер в тридцать тысяч. В качестве альтернативы слиянию муниципальным образованиям предоставлялась возможность заключить обязательный союз с соседними муниципалитетами, при условии достижения численности населения в тридцать тысяч жителей. В данной альтернативе были особо заинтересованы муниципальные образования островов, которые в случае обязательного союза с муниципалитетами на материке могли рассчитывать на новые размерные ограничения. С 1 января 2007 года пять новых регионов были поглощены тринадцатью предыдущими округами, а число муниципальных образований сократилось с 271 до 98, которые, однако, были наделены большими компетенциями в области образования, здравоохранения, транспорта и культуры. Если до консолидации три четверти датских муниципальных образований насчитывали менее двадцати тысяч жителей, то сейчас муниципалитетов такого размера меньше одной десятой от их общего числа. Ожидаемым результатом такого вмешательства было снижение общей налоговой нагрузки: в то время как муниципальные образования финансируются в основном за счет местных налогов, новые регионы теряют свои полномочия в области налогообложения и финансируются непосредственно государством. Благодаря общей цели по снижению налогового бремени реформа получила существенный консенсус, особенно со стороны делового мира, в то время как общественность проявила слабый интерес к теме, имеющей по сути чисто технический характер. Изначальное сопротивление слиянию между муниципальными образованиями ослабло с появлением возможности приобретать новые компетенции за счет округов, что подразумевало контроль за дополнительными ресурсами, а также расширение возможностей карьерного роста для государственных служащих, особенно для тех, чьи навыки в данной сфере управления были более прогрессивны.

6. Латвия[2].

За время нахождения в составе СССР Латвия унаследовала двухуровневое территориальное разделение: двадцать шесть Rajons (районов) и 527 муниципальных образований. Только 139 из этих муниципальных образований, то есть чуть больше четверти, насчитывали более двух тысяч жителей. Путь слияния начался в 2001 году. Первый этап включал в себя серию слияний на добровольной основе, при поддержке в виде грантов фиксированного размера для каждого муниципального образования (что, следовательно, было более выгодно для небольших муниципалитетов), нацеленных на подготовку создания новой организационной структуры, разработку плана территориального развития и модернизации инфраструктуры. Эта первая фаза включала в себя в общей сложности 37 слияний. С 2005 года начался процесс утверждения границ, послуживший толчком к принудительным слияниям: на данном этапе муниципальные образования, имели возможность предложить альтернативные слияния, но в гра-

[1] См.:Blom-Hansen J. “Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007”, Scandinavian Political Studies 33 (1), 2010, с. 51-73; Vrangsbaek K. “Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007”, in Swianiewicz P. (ed.), Territorial Consolidation Reforms in Europe, Open Society Institute, Budapest, 2010, с. 27–44.

[2] См.: Vanags E., Vilka I. “Local Government in the Baltic States: Similar but Different”, Local Government Studies 32 (5), 2006, с. 623-637; Pūķis M. “Administrative Territorial Reform in Latvia”, in Smith J. (ed.), Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in Local and Regional Structures in Europe, CEMR, Brussels & Paris, 2009, с. 22–29.

ницах новых территориальных единиц, определенных центральным аппаратом правительства. Существенным критерием при принятии решений в данном случае стало наличие среди муниципальных образований, намеревающихся объединиться, реального «центра развития», который мог бы выступить в качестве примера для остальных. С 1 июля 2009 года административной реформой был упразднен уровень Rajons, а также сокращено число местных властей до 119, что соответствовало 110 округам и девяти столичным городам (аналогичная реформа была проведена в соседней Литве в середине 90-х годов). Функции, выполняемые ранее Rajons, были переданы в округа, за исключением транспорта, находящегося в распоряжении пяти регионов, не имеющих институциональной автономии.

7. Нидерланды[1].

Голландский случай довольно специфический по сравнению с примерами других стран, рассмотренными в этой статье; его нельзя охарактеризовать большим прорывом в плане количества слияний или особого вмешательства со стороны регулирующих органов, а скорее устойчивым снижением числа муниципальных образований: 646 в 1993 году, 489 в 2003-м и 406 в 2013-м. Результатом этой тенденции стали крупные по европейским стандартам муниципальные образования, насчитывающие более 40 тысяч жителей в среднем. Слияния в Нидерландах были мотивированы с целью, во-первых, обеспечения растущих муниципальных образований новой территорией, доступной благодаря объединению с более крупными центрами в черте города; во-вторых, с целью гарантии эффективного выполнения государством своих задач. Последний критерий явно превалирует в последние годы в связи с сокращением трансфертов муниципальным образованиям со стороны центрального правительства, а также распределением полномочий в социальной сфере и вопросах здравоохранения. При этом потенциал эффективности управления идентифицируется главным образом с установлением минимального числа жителей на одно муниципальное образование, хотя в определенные периоды времени большее внимание уделялось фактическому "потенциалу системы". Учитывая данные обстоятельства, инициатива слияния принадлежала, как правило, областному уровню и реже – некоторые области оказались наиболее активными в этом отношении, что объясняет неравномерность распределения в результате слияния муниципальных образований по стране. Наряду с действительным (фактическим) слиянием голландской нормативно-правовой базой предусматриваются также слияния, не затрагивающие институциональную структуру поглощающего муниципального образования. Предложения о слиянии могут поступать как от заинтересованных муниципальных образований, так и иметь место против их воли. На практике каждому слиянию предшествует длительный подготовительный период, где основное внимание отводится анализу контекста и участию заинтересованных сторон в прениях по данному вопросу. Окончательное решение остается за парламентом, как правило, за год до фактического слияния.

8.Соединенное Королевство[2].

Несмотря на отсутствие федеративной структуры, в случае Соединенного Королевства ситуация также варьируется в зависимости от рассматриваемой области. В Уэльсе насчитывается 22 муниципальных образования; в 2014 году комитетом, созданным в связи с необходимостью определения направлений реформы

[1] См.: De Ceuninck K., Reynaerta H., Steyversa K., Valckea T. “Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions”, Local Government Studies 36 (6), 2010, с. 803-822; Allers M.A., Geertsema J.B. “The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending and Service Levels. Evidence from 15 Years of Municipal Boundary Reform”, University of Groningen, Groningen, 2014, http://www.rug.nl/research/portal/files/19400774/14019_EEFdef.pdf!null.

[2] См.: Cave S. Local Government Reform Past and Present. Northern Ireland Assembly Research and Information Service Briefing Paper 113/12, 2012; Knox C. “The Reform of Public Administration in Northern Ireland: A Squandered Opportunity?”, Administration 60 (1), 2012, с. 117–138.

местного управления, было предложено сократить их число наполовину. В Англии в общей сложности 36 городских муниципальных районов и 296 сельских районов, структура которых практически не изменилась с 1974 года. Шотландия имела более 200 муниципальных образований в первой половине семидесятых годов, сократившихся до 56 в 1975 году, а затем до 32 в 1996-м. Северная Ирландия же за промежуток в десять лет (рассматриваемых нами в качестве примера) завершила масштабную программу объединений двадцати шести муниципальных образований, созданных в 1973 году, сократив их число более чем на 50%. Процесс реформирования, однако, нельзя назвать легким: в экономике Северной Ирландии доминирует государственный сектор, в котором занята почти треть рабочей силы (средний показатель для Великобритании составляет 22%). Дебаты начались в 2002 году с серии публичных слушаний и анализа ситуации, что позволило в последующем сделать первые предложения по сокращению числа муниципальных образований до семи, одиннадцати или пятнадцати, и продолжались с переменным успехом, пока не были официально приостановлены в 2010 году. По итогам выборов 2011 года правительством Северной Ирландии была представлена законодательная программа, содержащая обязательство сократить число муниципальных образований до одиннадцати. Пакет реформ был утвержден в 2013 году: законодательные органы власти новых муниципальных образований были избраны в 2014 году и вступили в полной мере в свои полномочия в 2015-м. Численность населения новых муниципальных образований выросла с 65000 жителей до 160000, с передачей в их распоряжение таких важных функций, как планирование и восстановление городской территории, развитие местной экономики (включая туризм), строительство и техническое обслуживание дорог, мест для парковки, жилищное строительство и строительство спортивных сооружений местного значения, с последующим выделением персонала и дополнительных финансовых ресурсов.

9.Финляндия[1].

Финляндия является шестой по величине страной Евросоюза, но при численности чуть более пяти миллионов человек имеет очень низкую плотность населения (в среднем 15 человек / км^2). Эта особенность объясняет сильную степень децентрализации: финские муниципальные образования, обладая большими полномочиями, среди которых сбор налогов на доходы населения, в то же время обязаны гарантировать широкий спектр услуг, включающих, в частности, образование и здравоохранение. В 2005 году число муниципальных образований составляло 432, в более 60% из которых население насчитывало менее шести тысяч жителей; предоставление услуг населению осуществлялось посредством специальных консорциумов. С целью гарантии качества и устойчивого развития социальных и медицинских услуг, центральным правительством в сотрудничестве с Ассоциацией финских местных и региональных властей в 2005 году был запущен проект PARAS. Несмотря на то, что проект был внедрен на государственном уровне, он не являлся инициативой «сверху»: Ассоциация финских местных и региональных властей представила свой собственный проект базового закона, который существенно повлиял на законопроект, предложенный правительством парламенту. Объединение оказалось возможным благодаря материальному стимулированию, предназначенному для осуществления слияний между муниципальными образованиями. Их цель заключалась в явном поощрении тех, кто принял решение о незамедлительном слиянии, и чья общая численность населения была наибольшей. Материальное стимулирование сочеталось с обязательством быть ча-

[1]См.: Meklin P., Pekola-Sjöblom M. (eds.). The Reform to Restructure Municipalities and Services in Finland: A Research Perspective, Association of Finnish Local and Regional Authorities, Helsinki, 2013; Saarimaa T., Tukiainen J. I Don't Care to Belong to Any Club that Will Have Me as a Member: Empirical Analysis of Municipal Mergers, Political Science Research and Methods 2 (1), 2014, С. 97–117.

стью консорциума по предоставлению социальных услуг и первичной медицинской помощи для муниципальных образований с численностью населения менее двадцати тысяч, которые не планировали слияние. Для муниципальных образований островного типа или находящихся в отдаленных районах, а также защиты шведоязычных меньшинств предусматривались специальные правила. В случае Финляндии такой "добровольный" подход оказался весьма эффективным, главным образом благодаря финансовой автономии финских муниципалитетов, что побуждало директивные органы и граждан внимательнее подходить к вопросу о балансе качества, доступности и стоимости предоставления услуг: за счет слияний, в некоторых случаях достигающих десяти единиц, в конце 2013 года, когда стимулы перестали быть столь привлекательными, число муниципальных образований уменьшилось до 320 (–26%), в то время как среднее число жителей в расчете на одно муниципальное образование увеличилось приблизительно с 12300 до 16 500.

Заключение.

В целом примеры слияний муниципальных образований, приведенные в данной статье, можно расценивать как успешные. Решения по поводу слияний, несмотря на различия в контекстах, объединяет общий элемент, а именно сложный и затяжной процесс реформирования. В большинстве случаев он сопровождался активным проведением публичных слушаний и требовал значительного материального стимулирования для слияния на добровольной основе на первом этапе и обязательного выстраивания системы целеполагания «сверху» – на втором. Следует подчеркнуть, что ни в одной из указанных стран на втором этапе для слияний не потребовалось проведения референдума среди резидентов. При этом важным фактором стимулирования слияний (или, по меньшей мере, ослабления негативного настроя по отношению к слиянию) зачастую была передача дополнительных полномочий, а, следовательно, и ресурсов от более высоких уровней власти. Кроме того, в некоторых случаях передача полномочий и дополнительных ресурсов сопровождалась упразднением или ослаблением прав промежуточных уровней власти. Таким образом, эмпирические данные свидетельствуют о том, что консолидация местных органов власти вряд ли может иметь место без пересмотра полномочий с точки зрения многоуровневости управления, что усиливает ответственность руководства муниципальных образований при необходимости достижения минимальных размерных стандартов, требующихся для обеспечения адекватной стратегической гибкости государственного управления.

References:

1.Akrivopoulou C., Dimitropoulos G., Koutnatzis S.-I. G.“The ‘Kallikratis Program’: The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government”, Istituzioni del federalismo 33 (3), 2012, C. 663– 693.

2.Allers M.A., Geertsema J.B. “The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending and Service Levels. Evidence from 15 Years of Municipal Boundary Reform”, University of Groningen, Groningen, 2014, http://www.rug.nl/research/portal/files/19400774/14019_EEFdef.pdf!null.

3.Blom-Hansen J. “Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007”, Scandinavian Political Studies 33 (1), 2010, C. 51– 73.

4.Cave S. Local Government Reform Past and Present. Northern Ireland Assembly Research and Information Service Briefing Paper 113/12, 2012.

5.Council of European Municipalities and Regions, Decentralisation at a Crossroads: Territorial Reforms in Europe in Times of Crisis, 2013, http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf.

6.De Ceuninck K., Reynaerta H., Steyversa K., Valckea T. “Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions”, Local Government Studies 36 (6), 2010, C. 803– 822.

7.Eurostat, Government Statistics, 2014, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_mainandlang=en.

8.Franzke J., Klimovský D., Pinterič U. “Does Inter-Municipal Cooperation Lead to Territorial Consolidation? Comparative Analysis of SelectedEuropean Cases in Times of Crisis”, in Kuhlmann S., Bouckaert

G. (eds.), Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons, Palgrave Macmillan, London, 2016.

9.Hlepas N. “Uncompleted Greek Territorial Consolidation: Two Waves of Reforms”, in Swianiewicz P. (ed.), Territorial Consolidation Reforms in Europe, Open Society Institute, Budapest, 2010, C. 45–74.

10.Knox C. “The Reform of Public Administration in Northern Ireland: A Squandered Opportunity?”, Administration 60 (1), 2012, C. 117– 138.

11.Meklin P., Pekola-Sjöblom M. (eds.). The Reform to Restructure Municipalities and Services in Finland: A Research Perspective, Association of Finnish Local and Regional Authorities, Helsinki, 2013.

12.OECD, Economic Surveys Austria, OECD, Paris, 2015.

13.Pūķis M. “Administrative Territorial Reform in Latvia”, in Smith J. (ed.), Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in Local and Regional Structures in Europe, CEMR, Brussels & Paris, 2009, C. 22– 29.

14.Saarimaa T., Tukiainen J. “I Don’t Care to Belong to Any Club that Will Have Me as a Member: Empirical Analysis of Municipal Mergers”, Political Science Research and Methods 2 (1), 2014, C. 97– 117.

15.Vanags E., Vilka I. “Local Government in the Baltic States: Similar but Different”, Local Government Studies 32 (5), 2006, C. 623–637.

16.Vrangsbaek K. “Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007”, in Swianiewicz P. (ed.), Territorial Consolidation Reforms in Europe, Open Society Institute, Budapest, 2010, C. 27–44.

17.Wollmann H. “Territorial Local Level Reforms in East German Länder: Phases, Patterns, and Dynamics”, in Swianiewicz P. (ed.), Territorial Consolidation Reforms in Europe, Open Society Institute, Budapest, 2010, C. 75–94.

18.Zsilincsar W. “Administrative Reform as a Tool in Fighting Communal Marginality”, Hrvatski Geografski Glasnik 76 (1), 2014, C. 27– 40.