

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2025-29-3-693-712>

EDN: APRXDN

Научная статья / Research Article

Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Аргентине в контексте муниципальной политической автономии

Е.Ю. Комлев^{1,2}, О.А. Руиз³

¹ Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация

² Высшая школа экономики, г. Москва, Российская Федерация

³ Национальный университет Кордобы, Кордоба, Аргентина

✉ komlev_eyu@pfur.ru

Аннотация. Межмуниципальное сотрудничество – инструмент, позволяющий муниципальным образованиям с большей эффективностью решать возложенные на них задачи даже в условиях ограниченности ресурсов. В то же время во многих государствах институт межмуниципального сотрудничества на практике сталкивается с определенными трудностями, которые могут быть вызваны несколькими факторами: несовершенство законодательства; применяемые в государстве подходы к определению природы муниципальной власти и др. В этой связи актуализируется исследование соответствующего зарубежного опыта. Одним из государств, имеющих богатый опыт регламентации вопросов межмуниципального сотрудничества, является Аргентина. Законодательство субъектов федерации в Аргентине по рассматриваемому вопросу отличается разнообразием, что позволяет проанализировать различные подходы в исследуемой сфере. Дополнительный интерес в контексте заявленной темы исследования представляет конституционно гарантированная муниципальная политическая автономия. Цель работы – комплексное исследование применяемых в Аргентине форм и механизмов межмуниципального сотрудничества. Методологическая основа исследования – общенаучные методы анализа и синтеза, а также сравнительно-правовой и исторический методы. Рассмотрено законодательство Аргентины (федеральное и, в большей степени, региональное), правоприменительная практика, доктринальные источники по теме исследования. Авторы пришли к выводу, что реализуемый в Аргентине подход к правовому регулированию межмуниципального сотрудничества представляет собой один из примеров реализации конституционной нормы о муниципальной политической автономии. Примечательно, в отдельных провинциях в основу правового регулирования межмуниципального сотрудничества положены как публично-правовые, так и частноправовые начала, в то время как в других провинциях оно рассматривается исключительно в качестве публично-правового механизма. Используемые в Аргентине подходы могут быть заимствованы в России при условии его надлежащей адаптации.

© Комлев Е.Ю., Руиз О.А., 2025



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, муниципальная власть, местное самоуправление, муниципальная автономия

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Вклад авторов: *Комлев Е.Ю.* – концепция исследования, сбор и научный анализ материалов, перевод источников на русский язык, написание текста, обобщение результатов; *Руиз О.А.* – сбор и научный анализ материалов, написание текста. Оба автора ознакомились с окончательной версией статьи и одобрили ее.

Поступила в редакцию: 10 февраля 2025 г.

Принята к печати: 15 июля 2025 г.

Для цитирования:

Комлев Е.Ю., Руиз О.А. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Аргентине в контексте муниципальной политической автономии // RUDN Journal of Law. 2025. Т. 29. № 3. С. 693–712. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2025-29-3-693-712>

Inter-municipal cooperation and municipal political autonomy in Argentina: Legal framework and practice

Evgeny Y. Komlev^{1,2}  , Omar A. Ruiz³ 

¹ RUDN University, *Moscow, Russia*

² Higher School of Economics, *Moscow, Russia*

³ National University of Córdoba, *Córdoba, Argentina*

 komlev_eyu@pfur.ru

Abstract. Inter-municipal cooperation enables municipalities to perform their functions more efficiently, especially under conditions of limited resources. However, in many countries the practical implementation of inter-municipal cooperation in practice faces challenges such as imperfect legislation and differing interpretations of municipal authority. This makes the study of foreign experience particularly relevant. Argentina stands out for its extensive and varied experience in regulating inter-municipal co-operation. The diversity of legislative approaches among Argentina's provinces provides a valuable basis for comparative analysis. Of particular interest is Argentina's constitutional guarantee of municipal political autonomy, which shapes the legal landscape for inter-municipal cooperation. The purpose of this article is to comprehensively examine the forms and mechanisms of inter-municipal co-operation employed in Argentina. The methodological basis of the study includes general scientific methods of analysis and synthesis, as well as comparative-legal and historical approaches. The study examines both federal and regional Argentine legislation, law enforcement practices, and relevant doctrinal sources. The findings indicate that Argentina's approach to regulating inter-municipal cooperation exemplifies the practical realization of the constitutional municipal autonomy. Provincial legislation on this issue is notably diverse: in some provinces, inter-municipal cooperation is regulated by both public and private law, while in others it is treated solely as a public law matter. The Argentine experience offers valuable insights that could be adopted for use in Russia, provided they are appropriately tailored to the local context.

Key words: inter-municipal co-operation, municipal power, local self-government, municipal autonomy

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

Authors' contribution: *Evgeny Y. Komlev* – conceptualization of the research, collection and scientific analysis of materials, translation of sources into Russian, drafting the text, and synthesis of the results; *Omar A. Ruiz* – collection and scientific analysis of materials, drafting the text. Both authors reviewed and approved the final version of the article.

Received: 10th February 2025

Accepted: 15th July 2025

For citation:

Komlev, E.Y., Ruiz, O.A. (2025) Inter-municipal cooperation and municipal political autonomy in Argentina: Legal framework and practice. *RUDN Journal of Law*. 29 (3), 693–712. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2025-29-3-693-712>

Введение

Межмуниципальное сотрудничество является важнейшим механизмом, позволяющим муниципальным образованиям выполнять возложенные на них публично-значимые функции. Использование предоставленных законом форм реализации такого сотрудничества способно отчасти нивелировать проблемы, характерные для муниципальной власти, главными из которых для большинства современных государств являются проблемы финансового характера (Komlev, 2024). Поскольку многие государства продолжают поиск оптимальной модели организации муниципальной публичной власти, различаются в них и формы межмуниципального сотрудничества.

Применительно к России современные исследователи отмечают проблемы в развитии межмуниципального сотрудничества как законодательного (Kabanova, 2018:2), так и методологического характера (Mironova, 2016:4), признавая в нем огромный потенциал для развития местного самоуправления в целом. Кроме того, межмуниципальное сотрудничество способно играть позитивную роль в укреплении международного взаимодействия (Verbitskaya, 2020:4). В указанных условиях актуализируется вопрос об изучении релевантного зарубежного опыта, особенно имея в виду продолжающуюся в России муниципальную реформу, логически следующую за реформой конституционной.

Латинская Америка всегда была крайне интересным регионом с точки зрения анализа реализуемых здесь практик муниципального управления. Сочетание богатого исторического и культурного наследия, с одной стороны, и заимствованный опыт европейских государств, с другой, в совокупности с влиянием государств англо-саксонской правовой семьи на развитие права в целом предопределили своего рода уникальную модель местного самоуправления в государствах региона, что всесторонне и наглядно продемонстрировал профессор В.В. Еремян (Eremyan, 2016).

Среди государств, чей опыт в области межмуниципального сотрудничества комплексно в российской правовой науке не исследован, выделяется Аргентина. Аргентина, помимо всего прочего, является федеративным государством, что в контексте заявленной темы исследования представляет дополнительную актуальность для России. Применяемый в этой стране подход к правовому регулированию местного самоуправления позволяет выявить различные региональные практики,

которые порой могут значительно отличаться между собой. Указанное обстоятельство имеет положительное значение с точки зрения анализа аргентинского опыта на предмет его возможной рецепции.

Нормы Конституции Аргентины о муниципальной автономии

Федеративное устройство Аргентины предполагает наличие трех уровней принятия политических решений: федеральный, региональный (провинции и Автономный город Буэнос-Айрес) и муниципальный. В силу этого правовой режим межмуниципального сотрудничества негласно закреплён на федеральном уровне в Конституции страны, на провинциальном уровне – в Конституциях провинций и соответствующих законодательных актах, а на местном уровне – в муниципальных органических уставах (при их наличии).

Конституция Аргентины¹ не содержит прямых положений, касающихся межмуниципального сотрудничества. В то же время муниципальная автономия закреплена в статье 5 Конституции, в соответствии с которой «Каждая провинция принимает конституцию в рамках республиканской представительной системы в соответствии с принципами, декларациями и гарантиями Национальной конституции, которая обеспечивает отправление правосудия, муниципальный режим и начальное образование. В этих условиях федеральное правительство гарантирует каждой провинции наличие и функционирование ее институтов».

Помимо этого вопросу муниципальной автономии посвящена статья 123 Конституции Аргентины, в соответствии с которой «Каждая провинция принимает свою собственную конституцию в соответствии с положениями статьи 5, обеспечивающую муниципальную автономию и регулирующую ее объем и содержание в институциональной, политической, административной, экономической и финансовой сферах».

Норма статьи 123 Конституции Аргентины имеет еще большее значение в связи с конституционной реформой 1994 года, в рамках которой в тексте Конституции Аргентины было закреплена политическая автономия муниципальных образований. Конституционные реформы в Латиноамериканских государствах нередко предопределяют начало переходного этапа в развитии тех или иных правоотношений, в том числе муниципальных (Egemen, 2001). Еще более примечательно то, что конституционные гарантии политической муниципальной автономии стали следствием, во-первых, развития провинциального законодательства, во-вторых, судебного правотворчества.

Так, в 1989 г. Верховный суд Аргентины указал, «что муниципалитеты имеют конституционное, а не просто юридическое происхождение, поэтому они не могут быть распущены по воле провинций, равно как и провинции не могут лишить их минимальных полномочий, необходимых для выполнения их обязанностей», отметив при этом, что многие провинции стремятся к укреплению муниципальной автономии, а это значит, что у муниципальной автономии могут быть повышенные конституционные гарантии².

¹ Constitución de la Nación Argentina. URL: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/804/texto> (accessed: 28.01.2025).

² Corte Suprema de Justicia de la Nación, Acuerdo de 21 de marzo de 1989. URL: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/fallo-rivademar.html> (accessed: 28.01.2025)

Таким образом, в результате развития региональной законодательной практики, поддержанной Верховным судом, в рамках конституционной реформы 1994 г. в тексте федеральной Конституции Аргентины был закреплён политический характер муниципальной автономии. Несмотря на то, что трудности в реализации соответствующих конституционных положений имеются по сей день (например, не все субъекты федерации закрепили соответствующие положения о муниципальной политической автономии в своем законодательстве) (Grandinetti & Miller, 2020), данный факт очень важен в контексте настоящего исследования. Помимо вышеуказанных конституционных норм, в Аргентине отсутствует федеральное регулирование муниципальных правоотношений, в связи с чем именно от регионального законодателя во многом зависит организация муниципальной власти в соответствующем субъекте федерации, в том числе порядок осуществления межмуниципального сотрудничества.

По мнению аргентинского исследователя Нестора Педро Сагуэса, провинции имеют достаточно широкую дискрецию в части правового регулирования муниципальных правоотношений, однако они не должны искажать природу конституционных норм о муниципальной автономии (Sagués, 2018).

В одном из своих решений Верховный суд Аргентины указывал на то, что прерогативы муниципалитетов вытекают из прерогатив провинций, подчеркивая тем самым тесную взаимосвязь муниципальной и региональной власти³. Однако в то же время следует иметь в виду, что муниципальная автономия гарантирована национальной Конституцией, она сама по себе не исходит от провинции. В этой связи, в случае возникновения соответствующих конфликтов между региональными и муниципальными органами публичной власти, последние должны доказать, в какой степени региональные акты противоречат национальной Конституции. Несмотря на имеющиеся между Россией и Аргентиной различия как с точки зрения подходов к правовому регулированию местного самоуправления, так и с точки зрения применяемой модели конституционного контроля, обращает внимание сходство подходов высших органов конституционного контроля при характеристике природы муниципальной власти (Chikhladze & Boldyrev, 2020).

Конституционные положения, закрепляющие муниципальную автономию, устанавливают конституционные принципы и указывают на элементы, связанные и с межмуниципальным сотрудничеством. В свою очередь, более подробные эти нормы раскрываются в региональном законодательстве, они прямо закреплены в конституциях провинций, а также муниципальных правовых актах. В большинстве аргентинских провинций есть положения, признающие право муниципальных образований на создание ассоциаций, консорциумы и иные объединения между собой, а также с провинциями.

На взаимосвязь развития концепции муниципальной политической автономии, с одной стороны, и развития регионального законодательства о межмуниципальном сотрудничестве, с другой, обращает внимание один из ведущих аргентинских ученых-муниципалистов Даниэль Кравакоре: «исторически аргентинские муниципалитеты выполняли три вида функций: регулирование и контроль городской инфраструктуры и экономической деятельности на своей территории; осуществление

³ Corte Suprema de Justicia de la Nación, Acuerdo de 4 de abril de 2006, Fallo Cablevisión S.A. v. Municipalidad de Pilar. URL: <http://www.planetaius.com.ar/fallos/jurisprudencia-c/caso-Cablevision-SA-v-Municipalidad-de-Pilar.htm> (accessed: 28.01.2025).

прямых социальных действий; и собственно управление местными органами власти... Решение указанных задач не требовало горизонтального межведомственного взаимодействия, поскольку реализация этих функций в основном осуществлялась на местном уровне. Однако в последние годы процессы децентрализации и ответственность за выполнение новых функций, особенно в области местного развития, в условиях упадка централизованной модели привели к необходимости налаживания межмуниципального сотрудничества. Ограниченный управленческий потенциал местных органов власти для реагирования на новые вызовы и масштаб возникающих проблем требуют инновационных решений, которые выходят за строго обозначенные локальные территориальные рамки; поэтому межмуниципальное сотрудничество представляется в этом смысле наиболее приемлемым вариантом» (Cravacuore, 2001).

Региональное законодательство о межмуниципальном сотрудничестве

В отсутствие федерального правового регулирования муниципальных правоотношений субъекты федерации имеют значительную степень усмотрения при регламентации муниципальных правоотношений. Несмотря на это, по многим аспектам в подходах региональных законодателей усматривается определенное сходство. Это прежде всего касается вопросов территориальной организации местного самоуправления⁴, структуры органов местного самоуправления.

При этом по вопросам межмуниципального сотрудничества законодательство субъектов федерации, имея, безусловно, общие черты, отличается заметным разнообразием. Стоит заметить, что вопросы межмуниципального сотрудничества по-разному регулируются в различных государствах. В определенной степени то, как выстроено сотрудничество муниципальных образований, является одновременно индикатором и следствием проводимой в государстве муниципально-правовой политики.

Так, определенные сложности в реализации этого института в Испании очевидно связаны с тем, что Конституционный суд Испании рассматривает муниципальную автономию исключительно как административную, что во многом сковывает муниципии в реализации тех или иных проектов, в том числе в части выстраивания коммуникации с другими муниципальными образованиями (Carbonell, 2022). Следует отметить, что некоторые трудности в развитии межмуниципального сотрудничества в России также вызваны тенденциями развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении (Voroshilov, 2021), которое характеризуется усилением централизации публичной власти. Сама по себе централизация в муниципальных правоотношениях не только возможна, но и неизбежна (Ebzeev & Chikhladze, 2024), но законодательство в то же самое время должно обеспечивать реализацию принципа самостоятельности местного самоуправления, что особенно чувствительно в контексте регламентации и практики реализации межмуниципального сотрудничества.

⁴ Несмотря на имеющееся разнообразие, сходство между аргентинскими регионами наблюдается в том, что территория субъекта федерации, как правило, разграничивается между муниципиями и коммунами. Последние обладают меньшими возможностями по решению вопросов местного значения, в том числе остается открытым вопрос о наличии у них политической автономии. Значительно отличается лишь подход Автономного города Буэнос-Айрес в силу специфики самого статуса этого города, который довольно близок к городам федерального значения в российском понимании.

В Аргентине межмуниципальное сотрудничество, равно как и сотрудничество между муниципальными и региональными властями, выстраивается с учетом политического характера муниципальной автономии. Несмотря на конституционные гарантии, содержание политической составляющей муниципальной автономии в законодательстве Аргентины не прояснено. Равным образом не дает четкого ответа на вопрос о содержании муниципальной политической автономии и анализ правоприменительной судебной практики. В то же время очевидно, что политическая автономия предполагает, что муниципальные образования вступают во взаимоотношения с иными публично-территориальными субъектами на равных обоюдных началах. По этой причине в Аргентине, с одной стороны, развиты договорные начала взаимодействия муниципальных образований с иными публично-правовыми субъектами, с другой стороны, правовое регулирование указанных аспектов является явно недостаточным, поскольку подробное правовое регулирование и, например, установление административных процедур здесь может рассматриваться в некотором смысле как наступление на муниципальную автономию (Bernal & Pizzolo, 2018).

Сама возможность осуществления сотрудничества с другими публично-территориальными образованиями рассматривается в Аргентине как элемент муниципальной автономии. Однако субъекты федерации по-разному подходят к регулированию соответствующих положений в своем законодательстве. Среди прочего это связано с тем, что субъекты федерации по-разному подходят к закреплению в своих конституциях положений о муниципальной автономии. Так, аргентинские исследователи отмечают, что несмотря на закрепление в федеральной (национальной) Конституции в 1994 году именно политической автономии муниципальных образований, не все провинции закрепили аналогичные положения в своих основных законах (Masserdotti, 2015). Среди таких провинций, например, провинция Буэнос-Айрес, которая не упоминает о политическом характере муниципальной автономии.

Говоря о межмуниципальном сотрудничестве, Конституция провинции Буэнос-Айрес указывает, что муниципальные образования вправе создавать консорциумы муниципальных образований и кооперативы жителей в целях создания электроэнергетических предприятий⁵. Несмотря на то, что формально Конституция провинции Буэнос-Айрес сужает область применения норм о межмуниципальном сотрудничестве вопросами электроэнергетики, ординарное законодательство содержит значительно больше положений о межмуниципальном сотрудничестве. Так, органический закон провинции Буэнос-Айрес «О муниципалитетах» в предыдущей редакции содержал нормы о консорциумах, согласно которым «консорциумы могут создаваться между несколькими муниципалитетами или между одним или несколькими муниципалитетами с нацией, провинцией или другими провинциями для реализации мероприятий, представляющих общий интерес. В таких консорциумах могут участвовать физические или юридические лица... Договорной режим консорциумов определяется их органическими подзаконными актами и соответствующими правилами, без ущерба для надзорных полномочий соответствующих компетентных органов... Во внутренних документах указывается цель создания консорциума, который может состоять из одного или нескольких видов деятельности, доля участия, соответствующая каждому члену, порядок реинвестирования прибыли и судьба имущества в случае его ликвидации... Для целей создания консорциума муниципалитеты могут

⁵ Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994. URL: <https://www.congreso.gob.ar/constituciones/BUENOS-AIRES.pdf> (accessed: 31.01.2025).

устанавливать специальный сбор, предназначенный для этой единственной цели... Каждый муниципалитет санкционирует введение сбора, собирает его и депонирует полученные средства на специальном счете...»⁶.

Впоследствии в провинции Буэнос-Айрес был принят отдельный закон «О консорциумах по управлению и развитию»⁷, которым вышеупомянутые нормы Органического закона «О муниципалитетах» были признаны утратившими силу, а положения провинциального законодательства о межмуниципальном сотрудничестве в части создания консорциумов были значительно дополнены. Данный закон также допускает создание консорциумов между муниципальными образованиями, между муниципальными образованиями и провинцией, в том числе совместно с физическими и юридическими лицами. Определяются также и цели создания подобных консорциумов, среди которых указаны поддержка развития малого и среднего предпринимательства, создание условий для более тесного взаимодействия муниципальных образований, обмен опытом между ними, информацией и пр. Закон также определяет порядок создания органов управления консорциумом, права и обязанности консорциумов, порядок вступления в консорциум. Например, муниципальным образованиям для вступления в консорциум требуется принятия специального муниципального правового акта.

Таким образом, на примере провинции Буэнос-Айрес видно, что межмуниципальное сотрудничество здесь, с одной стороны, является составной частью сотрудничества публично-территориальных образований в целом. Помимо этого имеет место смешение публично-правовых и частноправовых элементов, когда публичные образования вступают во взаимодействие и между собой, и физическими и юридическими лицами. Кроме того, отмечается и политический характер подобного сотрудничества. В таких случаях муниципальные образования принимают самостоятельные решения о создании консорциума.

О политическом характере деятельности таких консорциумов свидетельствует как практика их функционирования, так и цели их создания. Например, анализируя опыт одного из первых консорциумов провинции Буэнос-Айрес (*Исн.: Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense*), Даниэль Кравакуоре отмечает, что, во-первых, он был создан главами муниципальных образований в связи с социально-экономическими проблемами, возникающими на территории его функционирования (довольно большой по площади и численности населения); во-вторых, согласно уставным документам, консорциум был создан в целях «добиваться согласованного снижения производственных затрат и гармоничного роста... способствовать созданию информационных механизмов между производителями для развития инновационных проектов, а также совместной оценки внутренних и внешних рыночных условий; поощрять объединение региональных производителей и их надлежащее

⁶ Ley orgánica 6.769/58 de 29 de abril de 1958, de municipalidades. URL: <https://www.saij.gob.ar/6769-local-buenos-aires-ley-organica-municipalidades-lpb0006769-1958-04-29/123456789-0abc-defg-967-6000bvorpyel?q=%28numero-norma%3A6769%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaaci%F3n%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n/Local/Buenos%20Aires&t=1> (accessed: 31.01.2025).

⁷ Ley 13.580 de 8 de noviembre de 2006 “Consortios de gestión y desarrollo”. URL: <https://www.saij.gob.ar/13580-local-buenos-aires-consorcios-gestion-desarrollo-lpb0013580-2006-11-08/123456789-0abc-defg-085-3100bvorpyel?q=%28numero-norma%3A13580%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaaci%F3n%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n/Local/Buenos%20Aires&t=1>

правовое оформление для получения кредитной поддержки... поощрять развитие различных инновационных производств; управлять строительством необходимой инфраструктуры (в основном дорог) для облегчения транспортировки и распределения региональной продукции; использовать закупочные возможности муниципалитетов для развития региональных производителей и поставщиков услуг» (Cravacuore, 2000).

Опыт формирования консорциумов в качестве одного из механизмов развития межмуниципального сотрудничества известен и другим провинциям. Так, Закон провинции Чубут «Об учреждении муниципальных корпораций»⁸ регулирует вопросы создания и функционирования консорциумов на территории соответствующей провинции. Согласно нему, согласие муниципальных образований на участие или создание консорциума вправе дать соответствующий представительный орган. Консорциумы могут быть либо только межмуниципальные, либо с участием провинции, Нации или жителями соответствующих муниципальных образований. В последнем случае представительство муниципалитета в органах управления консорциума должно составлять не менее пятидесяти одного процента, а чистая прибыль, полученная в результате деятельности консорциума, должна быть инвестирована в улучшение качества предоставления услуг. Схожие нормы закреплены также в законодательстве провинции Сан Хуан⁹, провинции Формоса¹⁰.

О возможности участия муниципальных образований в консорциумах упоминается в законодательстве провинции Огненная земля, Антарктида и острова Южной Атлантики. Конституция провинции среди полномочий муниципальных образований указывает «заключать всевозможные межюрисдикционные соглашения с другими муниципалитетами, с провинциями или с государством с целью развития деятельности, представляющей интерес для местного сообщества; входить в состав региональных или межпровинциальных организаций; поддерживать межмуниципальные отношения для удовлетворения взаимных интересов в рамках своей компетенции и договариваться с правительством провинции о передаче провинциальных функций за пределы своей компетенции; участвовать в разработке планов регионального развития»¹¹. В свою очередь, Органический закон провинции «О муниципалитетах» закрепляет, что муниципалитеты могут создавать консорциумы для оказания

⁸ Ley № 46 de 9 de septiembre de 2010 de Constitución de las Corporaciones Municipales. URL: <https://www.saij.gob.ar/46-local-chubut-ley-constitucion-corporaciones-municipales-lpu1600046-2010-09-09/123456789-0abc-defg-640-0061uvorpyel?q=%20titulo%3A%20Corporaciones%20AND%20titulo%3A%20Municipales&o=19&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/Chubut&t=20> (accessed: 02.02.2025).

⁹ Ley Orgánica municipal № 430-P de 19 de noviembre de 2014. URL: <https://www.saij.gob.ar/430-local-san-juan-ley-organica-municipal-lpj1600430-2014-11-19/123456789-0abc-defg-034-0061jvorpyel?&o=5&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Derecho%20administrativo/Municipalidad/Poder%20Ejecutivo%20Municipal/intendente%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B25%2C1%5D%7CJuridicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Elitica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento&t=356> (accessed: 02.02.2025).

¹⁰ Ley Orgánica de 22 de diciembre de 1992 № 1028 de municipios. URL: <https://www.legislaturaformosa.gov.ar/informes.php?f=1028> (accessed: 04.02.2025).

¹¹ La Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del atlántico sur, de 1991. URL: <https://www.congreso.gob.ar/constituciones/TIERRA-DEL-FUEGO.pdf> (accessed: 04.02.2025).

публичных услуг и выполнения публичных работ. Консорциумы могут быть как существенно межмуниципальные, так и с участием провинции, государства или жителей¹².

Безусловно, важнейшее значение институт межмуниципального сотрудничества имеет для Автономного города Буэнос-Айрес. Это обусловлено формированием так называемого городского (столичного) округа (исп.: *area metropolitana*), в который помимо непосредственно города Буэнос-Айрес входят еще несколько (принято считать, что двадцать четыре¹³) муниципиев провинции Буэнос-Айрес. Нормативную основу для функционирования городского округа составляют положения Конституции Автономного города Буэнос-Айрес¹⁴. Так, согласно статье 27 Конституции Автономного города Буэнос-Айрес город разрабатывает политику планирования и управления городской средой, интегрированную в политику экономического, социального и культурного развития, с учетом его вхождения в состав городского (столичного) округа. Он осуществляет постоянный процесс территориального и экологического планирования, основанный на широком участии, который способствует решению ряда обозначенных в Конституции задач.

Создание городского округа, с одной стороны, проходило как бы «естественным» путем, что, как отмечается в отечественной доктрине, само по себе логично в контексте многих государств (Tabolin, 2021); с другой стороны, интеграция соседних муниципальных образований в так называемый «Большой Буэнос-Айрес» происходила и на основании соглашений, заключаемых между провинцией Буэнос-Айрес, городом Буэнос-Айрес (который до присвоения ему автономного статуса субъекта федерации являлся муниципальным образованием), а также соседними с Буэнос-Айресом муниципальными образованиями (Sabsay, 2002). Процесс постепенно идет с начала XX века, поэтому при принятии Конституции Автономного города Буэнос-Айрес данные аспекты были учтены.

Интересен и опыт иных субъектов федерации в регламентации вопросов межмуниципального сотрудничества. Так, в соответствии с Конституцией провинции Катамарка заключение соглашений и контрактов с государством, провинцией и другими муниципальными образованияами для строительства объектов и предоставления услуг публичного характера рассматривается в качестве одного из основных полномочий, и даже в некотором смысле обязанностей органов местного самоуправления¹⁵. В свою очередь, Органическим законом провинции «О муниципальном и коммунальном режиме» закреплено, что «муниципалитеты могут заключать соглашения между собой или с провинцией на предоставление услуг, выполнение общественных работ, техническое и финансовое сотрудничество или деятельность, представляющую общий интерес»¹⁶.

¹² Ley orgánica de 28 de septiembre de 1984 № 236 de municipios. URL: <https://www.saij.gob.ar/236-local-tierra-fuego-ley-municipios-lpv0000111-1984-09-28/123456789-0abc-defg-111-0000vvorpyel?q=%28numero-norma%3A236%20%29&o=1&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n/Local/Tierra%20del%20Fuego&t=2> (accessed: 04.02.2025).

¹³ URL: <https://web.archive.org/web/20101113161116/http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/folleto%20GBA.pdf> (accessed: 03.02.2025).

¹⁴ La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996. URL: <https://www.congreso.gob.ar/constituciones/CABA.pdf> (accessed: 03.02.2025)

¹⁵ La Constitución de la Provincia de Catamarca de 1998. URL: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/constitucion_de_catamarca.pdf (accessed: 01.02.2025).

¹⁶ Ley orgánica municipal y régimen comunal, decreto-ley 4.640 de 22 de octubre de 1991. URL: <https://www.saij.gob.ar/4640-local-catamarca-ley-organica-municipal-regimen-comunal-lpk0004640-1991->

На практике такие соглашения в провинции заключаются между органами муниципальной и региональной власти. Одним из таких соглашений является, например, соглашение от 24.07.2024 г. между провинцией Катамарка и муниципалитетом *Valle Viejo*, согласно которому упомянутое муниципальное образование взяло на себя ряд обязательств, касающихся присоединения к оговоренному налоговому режиму, например, обязанность не увеличивать количество муниципальных служащих¹⁷. Соглашение принято в рамках Муниципального налогового соглашения, утвержденного законом провинции Катамарка¹⁸, которое, в свою очередь, было принято после достижения соответствующих договоренностей между федеральным правительством и провинцией Катамарка¹⁹. Указанные примеры наглядно характеризуют взаимоотношения между публично-территориальными образованиями, когда определенные вопросы решаются не посредством принятия закона и наложения соответствующих обязательств, а на договорной основе.

В свою очередь, Конституция провинции Чако в статье 201 закрепляет, что муниципии вправе заключать между собой соглашения в целях совместного выполнения работ, направленных на удовлетворение потребностей и общих интересов. Одновременно указывается и на участие муниципальных образований в процессе регионализации в случаях, когда это затрагивает их интересы²⁰. В отличие от ранее рассмотренных примеров в провинции Чако более наглядно акцент делается именно на взаимодействии муниципальных образований, хотя и затрагиваются вопросы взаимодействия с провинцией посредством указания на регионализацию и участие в ней муниципальных образований.

Органический закон провинции Чако «О муниципальных образованиях», в свою очередь, уточняет, что вышеуказанное взаимодействие осуществляется посредством создания надмуниципальных структур; их основная цель – координация совместных действий при решении вопросов, составляющих общий интерес; координация своих действий совместно с региональными и федеральными органами власти по вопросам укрепления муниципального режима. Такие надмуниципальные структуры имеют органы управления, состоящие из представителей муниципальных образований, входящих в состав надмуниципального объединения, а также одного представителя от исполнительной власти провинции. Органы управления вправе издавать обязательные для исполнения муниципальными образованиями правовые

10-22/123456789-0abc-defg-046-4000kvorpyel?q=%28numero-norma%3A4640%20%29&o=3&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n&t=8 (accessed: 01.02.2025).

¹⁷ Convenio de adhesión al régimen de responsabilidad fiscal entre la provincia de Catamarca y la municipalidad de Valle Viejo de 24 de julio de 2024. URL: https://digesto.catamarca.gob.ar/media/decretos/DECRETO_E.-T.P.yR.H.-Ec._N_747_-_2024_-_Anexo_II.pdf (accessed: 01.02.2025).

¹⁸ Ley № 5540 – Decreto № 787, ratificase Convenio fiscal municipal de 9 de marzo de 2018. URL: <https://digesto.catamarca.gob.ar/digesto/crearpdf/ley/1457> (accessed: 01.02.2025).

¹⁹ Ley 27.429 de 21 de diciembre d 2017 de aprobación del Consenso Fiscal suscrito por el Poder Ejecutivo nacional y representantes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. URL: <https://www.saij.gob.ar/27429-nacional-aprobacion-consenso-fiscal-suscrito-poder-ejecutivo-nacional-representantes-provincias-ciudad-autonoma-buenos-aires-Ins0006388-2017-12-21/123456789-0abc-defg-g88-36000scanyel?q=%28numero-norma%3A27429%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n&t=2> (accessed: 01.02.2025).

²⁰ La Constitución de la Provincia de Chaco, 1957-1994. URL: <https://www.congreso.gob.ar/constituciones/CHACO.pdf> (accessed: 02.02.2025).

акты. Эти органы действуют в соответствии с процедурой и внутренними правилами Палаты депутатов провинции до тех пор, пока они не издадут свой собственный регламент, на что им дается шестьдесят дней со дня их создания²¹.

Таким образом, ординарное законодательство провинции Чако также акцентирует внимание на взаимодействии именно муниципальных образований между собой. Важным аспектом является создание самостоятельных структур, которые являются субъектами, обеспечивающими взаимодействия муниципальных образований между собой, а также с провинцией и, при необходимости, с федеральными властями. Конституция провинции о такой форме взаимодействия не упоминает, однако наличие бланкетной нормы о том, что порядок осуществления межмуниципального сотрудничества устанавливается законом, является в этом случае достаточным.

О возможности формирования подобных структур упоминает и Конституция провинции Коррьентес, причем такие структуры здесь могут носить как межмуниципальный, так и надмуниципальный характер; участие в них для муниципиев всегда является добровольным. Конституция допускает и создание органов управления в таких объединениях, а также участие в них субъектов государственного, частного и третьего сектора, а также международных организаций²². Указанные положения провинциальной Конституции конкретизированы в органическом законе провинции «О Муниципалитетах»²³. Так, осуществления межмуниципального сотрудничества в той форме, которая упомянута в Конституции провинции, муниципальные образования вправе заключать соглашения и осуществлять совместные действия с другими муниципальными образованиями на постоянной или временной основе, а также объединяться и создавать юридические лица на основе норм публичного и/или частного права в целях обеспечения общих интересов.

Также в провинции Коррьентес упомянутым законом допускается создание межюрисдикционных органов (с участием муниципиев и провинции) в целях координации общих действий по различным вопросам (дорожное строительство и дорожное движение, охрана окружающей среды, обращение с отходами и пр.), полномочия которых устанавливаются законом или соглашением. Отдельное внимание уделяется и вопросам международного сотрудничества муниципиев²⁴. Так, Органический закон провинции «О муниципалитетах» указывает, что муниципальные образования вправе заключать соглашения и разрабатывать совместные действия с международными организациями, иностранными государствами или городами, не затрагивая полномочий Федерации или провинции, которым они должны своевременно сообщать о совершенных действиях.

²¹ Ley Orgánica Municipal № 4.233 de 6 de diciembre de 1995. URL: <https://www.saij.gob.ar/4233-local-chaco-ley-organica-municipal-lph0004233-1995-12-06/123456789-0abc-defg-332-4000hvorpyel?q=%28numero-norma%3A4233%20%29&o=3&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n&t=9> (accessed: 02.02.2025).

²² La Constitución de la Provincia de Corrientes de 1993, reformada en 2007. URL: <https://www.congreso.gob.ar/constituciones/CORRIENTES.pdf> (accessed: 03.02.2025).

²³ Ley Orgánica de 6042 de 7 de abril de 2011 de las municipalidades. URL: <https://www.hcdcorrientes.gov.ar/Leyes-texto/Ley6042.pdf> (accessed: 03.02.2025).

²⁴ Закрепление для муниципиев возможности осуществлять международное сотрудничество в целом не редкость для законодательства Аргентины. Например, такая возможность закреплена в статье 220 Конституции провинции Сантьяго-дель-Эстеро / La Constitución de la Provincia de Santiago del Estero. URL: <https://www.congreso.gob.ar/constituciones/SANTIAGO-DEL-ESTERO.pdf> (дата обращения: 04.02.2025).

Поскольку активное развитие межмуниципального сотрудничества, а также взаимодействие муниципиев и провинции (часто осуществляемое на договорной основе) повышает риск возникновения разногласий и конфликтов, законодательство провинций, как правило, обращает внимание на порядок разрешения споров между указанными субъектами. Органическим законом провинции Коррьентес «О муниципалитетах» этому также уделено внимание. Так, если муниципии выступают в качестве юридических лиц, то споры с их участием решаются в обычном порядке судами общей юрисдикции; если же они выступают в качестве публично-территориальных образований, то споры из таких правоотношений разрешаются Верховным судом провинции в соответствии с положениями провинциальной Конституции.

Регионализация как механизм развития межмуниципального сотрудничества

Одним из инструментов для взаимодействия муниципальных образований с другими муниципальными образованиями, а также с провинцией является регионализация. В некотором смысле данный инструмент можно рассматривать в качестве отличительной особенности государств Латинской Америки в части обеспечения координации деятельности органов публичной власти различных публично-территориальных образований. Так, профессор В.В. Еремян обращает внимание на указанный механизм применительно к Мексике и на основе глубокого анализа доктринальных источников приходит к выводу, что «в мексиканской научной литературе под регионализацией понимается, во-первых, создание таких новых административно-территориальных единиц (регионов), которые в той или иной мере объединяли бы или координировали деятельность уже существующих единиц по одной или нескольким экономическим либо социальным проблемам и имели для этого необходимые собственные, постоянно действующие представительные или административные учреждения или только периодически собирающиеся консультативные совещания представителей властей тех территориальных единиц, которые (полностью либо частично) входят в состав образуемых таким образом регионов...» (Еремян, 2001).

Похожим образом следует понимать регионализацию и применительно к Аргентине. Термин «регионализация» здесь используется в законодательстве сразу нескольких провинций. В отличие от других форм взаимодействия муниципальных образований между собой и с иными субъектами (в том числе консорциумов) регионализация представляет собой исключительно публично-правовой инструмент. В случае же, например, с консорциумами муниципальные образования могут выступать и в качестве публично-территориальных образований, и в качестве юридических лиц при взаимодействии, например, с хозяйствующими субъектами.

В соответствии со статьей 235 Конституции провинции Чубут «регионализация в целях целостного развития осуществляется на основе участия муниципалитетов в разработке провинциальной политики в отношении территориального планирования межюрисдикционных пространств, когда муниципалитеты включены или связаны с планами и процессами социально-экономического развития в региональном или субрегиональном масштабе»²⁵.

Достаточно подробно вопрос регионализации регулируется в законодательстве провинции Риоха, причем делается это преимущественно в ординарном

²⁵ La Constitución de la Provincia de Chubut de 1994. URL: <https://www.congreso.gob.ar/constituciones/CHUBUT.pdf> (accessed: 02.02.2025).

законодательстве. Конституция провинции указывает лишь то, что органические уставы муниципиев должны гарантировать процесс регионализации в целях экономического и социального развития, позволяющий объединить и скоординировать усилия по достижению общих интересов посредством межведомственных соглашений, в рамках которых могут создаваться органы, наделенные полномочиями для реализации своих целей, перечисляя при этом существующие в провинции регионы²⁶.

В свою очередь, Органический закон провинции Риоха «О муниципалитетах»²⁷ в отношении регионализации закрепляет следующее:

- регионализация для муниципиев предполагает выработку социально-экономической политики с участием провинциальных и национальных органов власти на соответствующей территории;

- учет муниципиями совместных интересов при реализации экономической политики;

- полномочия муниципальных представительных органов по утверждению региональных соглашений по экономическому и социальному развитию, позволяющих объединить и скоординировать усилия для достижения общих интересов региона, создание органов, наделенных полномочиями для реализации этих целей, контроль за реализацией политики регионализации;

- формирование в каждом регионе муниципальной прокуратуры, функционирующей на уровне региона;

- формирование в каждом регионе Счетного трибунала (Счетной палаты), функционирующего на уровне региона.

Еще одним субъектом федерации, уделяющим повышенное внимание вопросу регионализации, является провинция Кордоба. Законодательство провинции создает условия для интеграции местных органов власти в систему публичного управления, процесс выработки управленческих решений, совместную реализацию полномочий. Последнее в рассматриваемом случае является своего рода альтернативой передачи полномочий на основании закона. В случае с провинцией Кордоба это осуществляется в том числе на договорной основе. В провинции также принят Органический закон «О регионализации провинции Кордоба»²⁸, предполагающий регионализацию провинции, то есть формирование на ее территории так называемых региональных сообществ, которые территориально совпадают с департаментами. В исключительных случаях допускается создание дополнительных региональных сообществ, но это делается на основании заявлений муниципиев или коммун. Также в порядке исключения муниципиям и коммунам может быть разрешено вступать более чем в одно региональное сообщество.

²⁶ La Constitución de la Provincia de la Rioja de 2008. URL: <https://www.congreso.gob.ar/constituciones/LA-RIOJA.pdf> (accessed: 05.02.2025).

²⁷ Ley Orgánica de 9 de diciembre de 1999 de Municipalidades. URL: <https://www.saij.gob.ar/6843-local-rioja-ley-organica-municipalidad-lpf0006843-1999-12-09/123456789-0abc-defg-348-6000fvorpyel?q=%28numero-norma%3A6843%20%29&o=2&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n&t=7> (accessed: 05.02.2025).

²⁸ Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de 22 de diciembre de 2004. URL: <https://www.saij.gob.ar/9206-local-cordoba-ley-organica-regionalizacion-provincia-cordoba-lpo0009206-2004-12-22/123456789-0abc-defg-602-9000ovorpyel?q=%28numero-norma%3A9206%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=1> (accessed: 05.02.2025).

Ключевое отличие упомянутых департаментов от региональных сообществ заключается в том, что департаменты являются исключительно административными единицами, созданными в административных целях (судебные, избирательные участки и т.д.), без собственных органов управления. В региональных же сообществах создается орган управления – Региональная комиссия, состоящая из мэров и председателей советов соответствующих муниципиев и коммун, а также провинциального законодателя (депутата), избранного от соответствующего департамента.

Также у региональных сообществ есть собственные функции (компетенция), например, осуществление полицейской власти в части, не касающейся компетенции муниципий и коммун, участие в планировании, осуществление переданных муниципальными образованиями и провинцией полномочий и др. Для муниципиев и коммун вступление в региональное сообщество является исключительно добровольным и решение принимается органами власти соответствующих территорий.

Регламентация межмуниципального сотрудничества в органических уставах муниципальных образований

Одной из особенностей правового регулирования муниципальных правоотношений в Аргентине является предоставление отдельным муниципальным образованиям возможности принятия собственных органических уставов. В этих целях провинциальное законодательство, как правило, подразделяет муниципии на соответствующие категории, критерием для чего обычно выступает количество жителей (Fidyka, 2020). Наиболее крупные муниципальные образования, таким образом, получают возможность принятия органических уставов, причем осуществляется это специально формируемым для этой процедуры выборным учредительным органом. Такие уставы являются основным нормативным правовым актом (после провинциальной конституции), регулирующим муниципальные правоотношения на соответствующей территории. В частности, при принятии органического устава ординарное законодательство провинции применяется к принявшему его муниципию лишь субсидиарно (Komlev, 2024:1).

Следовательно, и вопросы межмуниципального сотрудничества получают соответствующую регламентацию в таких органических уставах. Среди муниципальных органических уставов стоит обратить внимание на устав города Кордобы, в статье 14 которого говорится, что данный муниципий заключает соглашения с муниципиями и коммунами, расположенными на территории, окружающей город, а также с национальными, провинциальными и межмуниципальными органами, которые позволяют решать общие проблемы и способствуют сбалансированному развитию региона»²⁹. Целью данной нормы является содействие созданию городского (столичного) округа Кордоба, по аналогии с Буэнос-Айресом.

Органический устав муниципия Вилья-Карлос-Пас (провинция Кордоба) в статье 81 закрепил, что «муниципий координирует публичную политику с провинцией, нацией, национальными и/или международными организациями»³⁰. В других уставах, например в уставе муниципия Маркос Хуарес, указывается, что «муниципалитет

²⁹ Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba. URL: https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/741407bf-8b83-483f-8423-e40942451dbc/COM_1.pdf (accessed: 05.02.2025).

³⁰ Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Villa Carlos Paz. URL: https://www.villacarlospez.gov.ar/download_prov/cartaorganicamunicipal.pdf (accessed: 05.02.2025).

через исполнительный департамент, не затрагивая своей автономии, заключает соглашения с федеральным правительством, правительством провинции Кордова, правительствами других провинций, других муниципалитетов, децентрализованных, частных, национальных или международных органов для достижения целей оказания помощи, обмена информацией... Муниципалитет может принимать участие в федерациях или конфедерациях муниципалитетов и межмуниципальных организациях, сохраняя свою автономию и в соответствии с муниципальными правовыми актами, принятыми для этой цели»³¹.

В провинции Жужуй муниципальный органический устав города Палпала установил, что «в сфере муниципального регионализма муниципий должен обеспечивать межмуниципальное сотрудничество с другими соседними муниципиями, принимая во внимание следующие условия: планирование, как политическое, экономическое, социальное, так и экологическое; участие заинтересованных муниципиев в процессе муниципального регионализма; определение динамики городского развития, коммуникаций, транспорта и других услуг в рамках муниципального регионализма;... совместное городское планирование с другими муниципиями с учетом социологических, экономических, политических, правовых, архитектурных, санитарных и других услуг, тесно связанных с благополучием населения»³².

Указанные примеры демонстрируют, с одной стороны, заинтересованность муниципальных образований (как «столичных», так и иных) в развитии межмуниципального сотрудничества, с другой – широкие возможности для нормативно-правового регулирования данного вопроса. При этом, если в случае провинциального регулирования акцент нередко делается на взаимодействии муниципальных образований и провинции, в случае собственного правового регулирования муниципальные образования сосредоточены именно на развитии межмуниципального сотрудничества. Отчасти это связано с тем, что муниципальные органические уставы ограничены в правовом регулировании вопросов, затрагивающий провинциальный интерес. В то же время по вопросу сотрудничества с другими муниципальными образованиями здесь наблюдается более подробная регламентация.

Заключение

Межмуниципальное сотрудничество является важным инструментом развития местного самоуправления в большинстве современных государств. Оно позволяет муниципальным образованиям аккумулировать имеющиеся ресурсы, обмениваться опытом, совместно осуществляя публичные функции в интересах нескольких публично-территориальных образований.

Применительно к Аргентине в рамках рассматриваемого вопроса можно выделить несколько особенностей. Во-первых, применяемое в Аргентине правовое регулирование муниципальных отношений (с передачей соответствующих полномочий субъектам федерации) позволяет проанализировать сразу несколько подходов. Так, общим трендом здесь является то, что межмуниципальное сотрудничество рассматривается как составной элемент сотрудничества муниципальных образований

³¹ Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Marcos Juárez. URL: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/carta-organica-marcos-juarez.pdf> (accessed: 05.02.2025).

³² Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Palpalá. URL: <http://www.municipios.jujuy.gov.ar/Archivos/Carta%20Organica%20Palpala.pdf> (accessed: 05.02.2025).

с другими публично-территориальными образованиями в целом. Некоторые субъекты федерации в большей степени фокусируются именно на сотрудничестве между муниципальными образованиями, другие уделяют повышенное внимание и сотрудничеству с провинцией и государством. Однако последний аспект в том или ином виде выражен в большинстве субъектов федерации.

Поскольку Конституция Аргентины признает наличие муниципальной политической автономии, данное обстоятельство, в совокупности с фактическим отсутствием федерального регулирования, предопределило наличие широкой дискреции как у субъектов федерации, так и у муниципальных образований в части определения порядка осуществления сотрудничества. Важным является преимущественно договорный характер взаимодействия как муниципальных образований между собой, так и последних с провинцией (в большей части) и государством. Изложенное следует рассматривать в качестве реализации конституционного принципа муниципальной политической автономии: муниципальные образования вступают в правоотношения с иными публично-территориальными образованиями на равных началах и имеют возможность выражения своей воли как по вопросам, имеющим преимущественно имущественный характер, так и по вопросам публично-правового характера (таким, например, как передача отдельных государственных полномочий). С одной стороны, это расширяет содержание принципа самостоятельности (автономии) муниципальных образований. С другой, отсутствие понятных процедур для взаимодействия публично-территориальных образований в некоторой степени ослабляет роль принципа единства публичной власти, что может негативно сказаться и на самих муниципальных образованиях.

Субъекты федерации в Аргентине по-разному подходят к формам реализации межмуниципального сотрудничества. В некоторых из них законодательство фокусируется на публично-правовом характере взаимодействия, предполагая, в частности, образование надмуниципальных образований с созданием в них органов управления и делегированием им некоторых полномочий. В других случаях речь идет о некотором смешении публично-правовых и частноправовых начал, когда в качестве основной формы взаимодействия может выступать создание консорциумов с участием как исключительно публично-территориальных субъектов, так и с участием физических и юридических лиц.

Помимо законодательства субъектов федерации, свою немалую роль в регламентации межмуниципального сотрудничества в Аргентине играют муниципальные правовые акты. Прежде всего речь идет о муниципальных органических уставах в тех муниципальных образованиях, которые обладают правом их принятия. В таких случаях муниципальные образования нередко самостоятельно расширяют пределы своих возможностей по межмуниципальной кооперации, более активно указывая, например, на возможность заключения различного рода соглашений международного характера. К данному аспекту следует относиться с определенной долей осторожности, особенно при обсуждении возможности рецепции зарубежного опыта. Указанные обстоятельства следует рассматривать в комплексе, и иметь в виду весь комплекс характеристик муниципальных правоотношений в исследуемой стране, в том числе факт нахождения государства в Латиноамериканском регионе. Это имеет значение в том смысле, что порядок взаимоотношений латиноамериканских государств между собой имеет определенную специфику в силу множества факторов.

Проведенное исследование приобретает дополнительную актуальность в контексте продолжающейся в России муниципальной реформы. Федеральное законодательство в России уделяет большое внимание вопросу межмуниципального сотрудничества. Несмотря на это, на практике реализация соответствующих норм встречает ряд трудностей. Субъекты федерации в России также предпринимают попытки поиска оптимальных механизмов взаимодействия публично-территориальных образований. Так, функционирующие в Свердловской области управленческие округа отдаленно напоминают публично-территориальные структуры, формируемые в Аргентине в рамках так называемой регионализации. Учитывая изложенное, опыт Аргентины по рассматриваемому вопросу имеет как научный, так и практический интерес.

References / Список литературы

- Bernal, Marcelo y Pizzolo & Calogero (eds.) (2018) *Modelos para armar: procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*. Córdoba, Editorial de la UNC Publ.; Córdoba, Editorial Astrea Publ. (In Spanish)
- Carbonell, P. E. (ed.) (2022) *Gobiernos locales y economía colaborativa. Obra colectiva, dirigida por Eloisa Carbonell Porras, coordinada por Lourdes de la Torre Martínez*. Madrid, Iustel Publ. (In Spanish).
- Chikhladze, L.T., Boldyrev, O.Yu. (2020) Local self-government in legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and its judges in the context of Constitutional reform 2020. *Antinomii=Antinomies*. 20 (3), 71–87. (In Russian). <https://www.doi.org/10.24411/2686-7206-2020-10304>
- Чихладзе Л.Т., Болдырев О.Ю. Местное самоуправление в правовых позициях Конституционного Суда РФ и его судей в контексте конституционной реформы 2020. // Антиномии. 2020. Т. 20. № 3. С. 71–87. <https://www.doi.org/10.24411/2686-7206-2020-10304>
- Cravacuore, D. (2000). *La gestión de consorcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires: análisis de caso*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24–27 Oct. 2000. (In Spanish).
- Cravacuore, D. (2001) *La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. fortalezas y debilidades*. En: Larnaga, María Elena (coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Ediciones de la banda oriental – Instituto de ciencia política de la Universidad de la República, Montevideo (Uruguay). 153-162.
- Ebzeev, B.S. & Chikhladze, L.T. (ed.) (2024) *Problems and prospects of public authority development in the conditions of constitutional modernization: monograph*. Moscow, UNITI-DANA Publ. (In Russian).
- Проблемы и перспективы развития публичной власти в условиях конституционной модернизации: монография / под. ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2024. 367 с.
- Eremyan, V.V. (2001) *Local government and local self-government in Latin America*. DSc thesis. RUDN. (In Russian)
- Еремян В.В. Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке: дис. ... д-ра юрид. наук. М. : РУДН. 2001. 441с.
- Eremyan, V.V. (2016) *Formation and development of local self-government institutions (from city-states to the end of the twentieth century)*. Public law of Latin American countries: in 2 vols. Moscow, International Relations Publ. (In Russian).
- Еремян В.В. Публичное право стран Латинской Америки: в 2 т. Т. 1. Становление и развитие институтов местного самоуправления (от городов-государств до конца XX века). М. : Международные отношения, 2016. 624 с.

- Fidyka, L. (2020) Las Cartas Orgánicas Municipales en la República Argentina. Relevancia, componentes y desafíos. *Revista Argentina de Derecho Municipal*. (5). (In Spanish)
- Grandinetti, R. E.M. (2020) Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista iberoamericana de estudios municipales*. (21), 89–112 (in Spanish).
- Kabanova, I.E. (2018) Inter-municipal cooperation as a way of managing the municipal property management: overcoming the legal conflicts. *Property Relations in the Russian Federation*. (2), 90–96 (in Russian). EDN: LNEJGW
 Кабанова И.Е. Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 2. С. 90–96. EDN: LNEJGW
- Komlev, E.Yu. (ed.). (2024) *Local Self-Government in Modern States: Challenges and Perspectives*. Monograph. In: Bernal, M., Marasulova, A., Chikhladze, L.T. et al. (eds.) Moscow, RUDN Publ. (in English and Spanish).
 Местное самоуправление в современных государствах: вызовы и перспективы монография / М. Берналь, А. Марасулова, Л. Т. Чихладзе [и др.] ; под редакцией Е. Ю. Комлева. Москва : РУДН, 2024. 192 с.
- Komlev, E.Yu. (2024) Organic charters of municipal structures in Argentina: The nature and place in the legal regulation system. *Constitutional and municipal law*. (1), 61–63 (In Russian) <https://www.doi.org/10.18572/1812-3767-2024-1-61-63> EDN: KXTNHO
 Комлев Е.Ю. Органические уставы муниципальных образований в Аргентине: природа и место в системе правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 1. С. 61–63. <https://www.doi.org/10.18572/1812-3767-2024-1-61-63> EDN: KXTNHO
- Masserdotti, G. (2015) Hay autonomía municipal : el caso de la Provincia de Buenos Aires [en línea], *Forum : anuario del Centro de Derecho Constitucional*. № 3. (in Spanish).
- Mironova, O.V. (2016) Methodology of determining the potential of intermunicipal economic contractual cooperation (under development of the region “Rostov region”). *State Power and Local Self-government*. (4), 22–27. (In Russian)
 Миронова О.В. Методология определения потенциала межмуниципального хозяйственно-договорного сотрудничества (в условиях развития региона «Ростовская область») // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 22–27. EDN: VTYNIJ
- Sabsay, D.A., García, María del Carmen, Nápoli, A. & Ryan, D. (2002). *Región metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico-institucional para su construcción*. Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales Publ.
- Sagués, N.P. (2018) *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos-Aires, Astrea Publ. (In Spanish)
- Tabolin, V.V. (ed.) (2021) *Legal Urbanology. Urbanological theory*. Monograph: in two volumes. Collected materials. Ed. By V.V. Tabolin. Moscow, Justitsinform Publ.
 Юридическая урбанология. Урбанологическая теория: монография: в 2 т. / коллектив авторов; под общ. ред. В.В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2021. 824 с.
- Verbitskaya, T.V. (2020) The development of an inter-municipal dialogue in the humanitarian sector between Russia and Central Asian states (on the example of the cooperation between Russian and Kazakhstani cities). *Municipal Service: Legal issues*. (4), 25–28 (in Russian). EDN: NZRPMY
 Вербицкая Т.В. Развитие межмуниципального диалога России и государств Центральной Азии в гуманитарной сфере (на примере сотрудничества городов России и Казахстана) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 4. С. 25–28. EDN: NZRPMY
- Voroshilov, N.V. (2021) Inter-municipal cooperation in Russia: Status, problems and prospects of development. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 14 (6), 141–159 (in Russian). <https://www.doi.org/10.15838/esc.2021.6.78.8> EDN: VSLJNM

Ворошилов Н.В. Межмуниципальное сотрудничество в России: состояние, проблемы и перспективы развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 6. С. 141–159. <https://www.doi.org/10.15838/esc.2021.6.78.8>
EDN: VSLJNM

Сведения об авторах:

Комлев Евгений Юрьевич – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой судебной власти, гражданского общества и правоохранительной деятельности, юридический институт, Российский университет дружбы народов; 117198, Российская Федерация, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; доцент, департамент публичного права, Высшая школа экономики; Россия, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

ORCID: 0000-0001-7246-8014, SPIN-код: 4470-8099

e-mail: komlev_eyu@pfur.ru

Руиз Омар Антонио – профессор, преподаватель международного публичного права, Советник муниципального учредительного Совета (Кордоба, Аргентина), депутат Законодательного Собрания провинции Кордоба (Аргентина) в отставке, Национальный Университет Кордобы; Аргентина, Кордоба, ул. Обиспо Трехо, 242.

ORCID: 0009-0004-4388-3250

e-mail: omarantonioruiz@hotmail.com

About the authors:

Evgeny Y. Komlev – Candidate of Legal Sciences, Head of the Department of Judicial Power, Civil Society and Law-Enforcement Activities, Law Institute, RUDN University; 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation; Associate Professor, Department of Public Law, Higher School of Economics; Russia, 101000, Moscow, Myasnitskaya Street, 20

ORCID: 0000-0001-7246-8014, SPIN-code: 4470-8099

e-mail: komlev_eyu@pfur.ru

Omar A. Ruiz – Professor, Lecturer in International Public Law, Member of the Municipal Constituent Council (Córdoba, Argentina), retired Member of the Legislative Assembly of the Province of Córdoba (Argentina), National University of Córdoba; Argentina, Córdoba, Obispo Trejo St., 242.

ORCID: 0009-0004-4388-3250

e-mail: omarantonioruiz@hotmail.com