

Руденко Сергей Сергеевич**Rudenko Sergey Sergeevich**

студент магистратуры юридического факультета
Сочинского института
Российского университета дружбы народов,
заместитель директора департамента имущественных
отношений администрации города Сочи

Applicant for a Master's Degree, Law Department,
Sochi Institute of
the Peoples' Friendship University of Russia,
Deputy Director of Property Relations
Department of Sochi Administration

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ВИДЫ И ФОРМЫ

INTER-MUNICIPAL COOPERATION: TYPES AND FORMS

Аннотация:

Межмуниципальное сотрудничество – это совокупность предусмотренных законодательством отношений между субъектами – муниципальными образованиями в целях решения вопросов местного значения. Совместные организационные формы межмуниципального взаимодействия отличаются разнообразием. По видам выделяют коммерческие и некоммерческие образования; межтерриториальные, региональные, всероссийские, международные объединения; хозяйственные общества, ассоциации, союзы, договоры и соглашения. Дальнейшее развитие основ межмуниципального сотрудничества зависит как от укрепления экономической базы межмуниципальных объединений и уровня ответственности органов местного самоуправления за принимаемые решения, так и от продуманной правовой политики государственных органов и правового качества законов.

Ключевые слова:

межмуниципальное сотрудничество, муниципальное образование, субъект межмуниципального сотрудничества, совместная организационная форма, хозяйственное общество, ассоциация, союз.

Summary:

Inter-municipal cooperation is a set of statutory relations between entities, i.e. municipalities, in order to solve local problems. The joint organizational forms of inter-municipal cooperation are varied. According to types, there are commercial and non-commercial establishments; inter-territorial, regional, all-Russian and international associations; economic unions, associations, unions, treaties and agreements. Further development of the foundations of inter-municipal cooperation depends either on strengthening the economic base of inter-municipal associations and the level of responsibility of local authorities for decisions or on deliberate legal policy of the state bodies and legal quality of laws.

Keywords:

inter-municipal cooperation, municipality, subject of inter-municipal cooperation, joint organizational form, economic society, association, union.

Межмуниципальное сотрудничество является организационно-правовым механизмом, позволяющим согласовать интересы, объединить усилия (в том числе финансовые средства, материальные и иные ресурсы) и скоординировать действия муниципальных образований для решения вопросов местного значения, выражения и защиты общих интересов, более четкого и слаженного взаимодействия с региональными и федеральными органами власти. По словам Н. Иевлева, органы местного самоуправления служат «социальным интерфейсом» между народом и государственной властью [1].

Субъектами межмуниципального сотрудничества являются муниципалитеты всех типов, без территориальных ограничений либо ограничений по типам муниципального образования. Анализируя нормы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно сделать вывод, что законодатель предпринял попытку упорядочения и систематизации различных ассоциаций и союзов местных властей [2]. Однако четкая классификация субъектов межмуниципальных отношений и видов их деятельности отсутствует, что обуславливает актуальность предпринятого нами исследования.

Субъекты отношений межмуниципального сотрудничества следует прежде всего дифференцировать по формам хозяйственной деятельности на некоммерческие юридические лица и коммерческие юридические лица в форме хозяйственных межмуниципальных обществ.

Согласно № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований могут создавать некоммерческие организации в форме ассоциаций, союзов и фондов. Чаще всего речь идет об автономных некоммерческих организациях, то есть не имеющих членства некоммерческих организациях, учрежденных на базе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг.

Например, в декабре 2017 г. администрация Сочи создала автономную некоммерческую организацию «Центр профилактической работы с населением» [3], основная задача которой – социальная реабилитация людей после лечения от наркомании и алкоголизма. Наиболее распространенный вид некоммерческих организаций межмуниципального сотрудничества – ассоциации.

Коммерческие организации – межмуниципальные хозяйственные общества также создаются представительными органами муниципалитетов. На наш взгляд, в отличие от обычных коммерческих организаций, муниципальные унитарные предприятия не имеют исключительно коммерческой направленности. Основная цель создания подобных организаций – решение вопросов местного значения, что подтверждается положениями Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных учреждениях» [4], который называет одной из важнейших причин создания подобных организаций необходимость осуществления деятельности в целях «решения социальных задач». Примером может служить ООО «Евразийская консультационная компания» (до 2012 г. – «ОСТ-Евро-Консалт»), которая занимается вопросами реформирования муниципального хозяйства, содействует созданию в муниципалитетах территориальных общественных самоуправлений и социально ориентированных некоммерческих организаций [5]. Другим примером коммерческой деятельности может быть создание межмуниципального органа средств массовой информации. В Краснодарском крае совет межмуниципальных образований является соучредителем журнала «Местное самоуправление Кубани», который выходит с 2009 г.

Получая возможность объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов нескольких муниципальных образований в рамках соответствующих хозяйственных обществ и опираясь на их деятельность, органы местного самоуправления смогут, во-первых, расширить возможности по удовлетворению тех или иных потребностей населения в услугах и товарах, а во-вторых, в результате производственной деятельности этих обществ получить дополнительные средства на нужды муниципальных образований в виде распределенной прибыли. Право образовывать межмуниципальные объединения ряд авторов рассматривает как финансовые гарантии местного самоуправления [6, с. 25].

По организационно-правовой форме коммерческие организации, созданные субъектами межмуниципального сотрудничества, представлены закрытыми акционерными обществами, обществами с ограниченной ответственностью. Еще одной формой сотрудничества являются договоры и соглашения. Но надо отметить, что в федеральном законе не закреплены основные формы договоров (соглашений) о сотрудничестве, их существенные условия, порядок работы совместных дирекций и иных органов межмуниципальной кооперации, что не способствует развитию данного института. Примером подобных соглашений может быть договор между администрацией города Сочи и автономной некоммерческой организацией «Оргкомитет «Сочи 2014» о передаче движимого имущества в муниципальную собственность [7].

При организации межмуниципальной кооперации муниципалитеты вправе выбирать организационно-правовые формы как публичного, так и частного права. Кроме того, существуют возможности сотрудничества и без создания каких бы то ни было организационных структур.

По территории действия межмуниципальные образования представлены межтерриториальными, региональными, межрегиональными, общероссийскими и международными образованиями.

В рамках регионального сотрудничества действуют советы муниципальных образований, объединяющие муниципальные образования одного субъекта Федерации. Например, ассоциация «Совет муниципальных образований Краснодарского края» (сокращенно – ассоциация «СМОКК») была создана 27 июня 2006 г. на учредительном собрании муниципальных образований Кубани. Анализируя п. 1 ст. 8 № 131-ФЗ, можно сделать вывод, что данная норма носит императивный характер [8]. Однако в то же время данное образование считается некоммерческой организацией, созданной на основе *принципа добровольности* (п. 3.1.1 ст. 3 Учредительного договора Совета муниципальных образований Краснодарского края). Таким образом, можно говорить о противоречивости правовых норм. Интересно, что в Законе 1995 г. использовалась формулировка «муниципальные образования... вправе создавать объединения», то есть советы муниципальных образований до 2003 г. создавались добровольно.

Межмуниципальные образования, в том числе и совет муниципальных образований, являются институтами гражданского общества и осуществляют социально ориентированную деятельность. Они представляют и защищают интересы муниципальных образований в органах государственной власти субъекта РФ, участвуют в законопроектной работе на региональном уровне, организуют совместную хозяйственную деятельность, обмениваются опытом и информацией и т. п.

В настоящее время прослеживается тенденция расширения правового статуса советов муниципальных образований. Выступая 20 февраля 2017 г. на заседании коллегии Минюста России «Об итогах деятельности Министерства юстиции Российской Федерации за 2016 год и задачах на

2017 год», президент Общероссийского конгресса муниципальных образований, первый заместитель руководителя фракции ВПП «Единая Россия» в Государственной думе ФС РФ Виктор Кидяев представил модельный региональный закон «О взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советом муниципальных образований субъекта Российской Федерации». Ключевой момент проекта – положение о наделении региональных советов муниципальных образований правом на законодательную инициативу на уровне субъекта Федерации [9].

К межмуниципальным образованиям регионального уровня относим и специализированные ассоциации, носящие отраслевой характер. К примеру, в сфере здравоохранения в 2015 г. в целях реализации плана мероприятий «Передача полномочий в сфере здравоохранения с муниципального на региональный уровень» в Московской области созданы межмуниципальные объединения [10].

Достаточно распространено и межрегиональное сотрудничество, представленное различными ассоциациями и союзами: Ассоциация городов Юга России и т. п. В настоящий момент идет процесс создания Ассоциации курортных городов России, учредительное собрание которой состоялось 26 февраля 2017 г. в Сочи. Целью Ассоциации является развитие внутреннего туризма и создание единого турпродукта для путешественников, чтобы за одну поездку они посетили курортные города в разных регионах России. К марту 2017 г. в Ассоциацию уже вошло больше десяти городов Кубани и Крыма.

Среди общероссийских ассоциаций муниципальных образований наиболее эффективно работает Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО). Хотя Конгресс был образован на добровольной основе 30 октября 1998 г., его созданию предшествовал Указ Президента Российской Федерации «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» от 22 октября 1998 г. № 1281 [11], что вновь подтверждает наш тезис о ведущей роли государства в создании межмуниципальной кооперации. Целями Конгресса являются координация деятельности муниципальных образований Российской Федерации и обеспечение их взаимодействия с федеральными органами государственной власти и международными организациями органов местного самоуправления.

Другим примером успешной деятельности межмуниципального сотрудничества на федеральном уровне является Общероссийская общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления» (ВСМС), региональные отделения которой имеются в 81 регионе России. Важнейшие направления работы ВСМС – выявление лучших практик муниципального управления и организация обмена опытом между руководителями различных муниципальных образований. Деятельность организации создает возможность установления конструктивного диалога между главами муниципальных образований, представителями власти, бизнес-структур, общественных и политических организаций по насущным проблемам местного самоуправления.

Не менее распространено и международное сотрудничество. С 1994 г. функционирует Конгресс местных и региональных властей Европы (КМРВЕ), который является консультативным органом Совета Европы. Муниципальные образования представлены в Конгрессе только в составе национальной делегации. Каждая такая делегация состоит из двух частей, представляющих соответственно местные и региональные власти стран – членов СЕ. Россия принимает участие в сессиях КМРВЕ с 1996 г., после вступления ее в Совет Европы. Делегация России располагает 18 местами в КМРВЕ (9 – в Палате местных властей и 9 – в Палате регионов). Предложения о составе делегации России в КМРВЕ утверждаются президентом РФ по представлению МИД России. Интересно, что международные организации межмуниципального сотрудничества не только проводят интенсивные консультации по расширению сотрудничества и обмену опытом, но и активно следят за ситуацией в мире. Например, председатель КМРВЕ в своем отчетном докладе выразил обеспокоенность ростом протестных движений и предложил программу предотвращения радикализации и проявлений ненависти [12].

Межмуниципальное сотрудничество в странах Европы прошло более долгий процесс эволюции, нежели в Российской Федерации, и потому действует более эффективно. Основными отличиями межмуниципального взаимодействия в странах Центральной Европы являются большая финансовая самостоятельность межмуниципальных образований, более широкий спектр их действия, активная деятельность граждан в подобных образованиях. В Дании, например, муниципалитеты даже имеют собственный Центр подготовки сотрудников местных органов самоуправления – Den kommunale Højskole, в котором организуются курсы для политических деятелей, руководителей и рядовых служащих. Датские муниципалитеты создали также собственный научно-исследовательский институт по проведению социальных исследований и опытно-конструкторских работ с перспективой использования их результатов в общественном секторе (особенно в муниципалитетах и округах) – Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut.

Финансовых средств муниципалитетов в России недостаточно для создания таких социально ориентированных проектов, как научно-исследовательские институты либо финансовые организации. И.В. Выдрин обращает внимание на тенденцию финансового ослабления муниципалитетов ввиду размывания муниципального имущественного фонда [13, с. 76]. Процесс происходит в условиях возрастающих расходов на новое строительство, повышения затрат на содержание объектов жилищно-коммунального и культурного назначения. Поэтому бремя создания научно-исследовательских учреждений, работающих в сфере изучения вопросов межмуниципального сотрудничества, берет на себя государство. Научно-образовательный центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления создан и функционирует в Высшей школе государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ [14].

Для того чтобы помочь муниципалитетам в проведении капиталоемких мероприятий (строительство установок центрального отопления, электростанций, газовых компаний, заводов по сжиганию отходов, жилья для пожилых пенсионеров, лечебниц, осуществление водопроводческих работ), в Дании создана Кредитная ассоциация местных органов самоуправления Kommunernes Kreditforening [15]. Специализированной организации по кредитованию муниципальных и межмуниципальных образований в РФ не существует, это входит в компетенцию Сбербанка России, что не способствует развитию органов местного самоуправления.

Таким образом, в Российской Федерации, ввиду недостаточно сформировавшегося гражданского общества, в развитии межмуниципального движения велика роль государства. Полагаем, что дальнейший рост межмуниципальных объединений связан с укреплением их экономической базы. Этот процесс должен опережать экономический рост государства, что позволит прекратить порочную практику требования муниципалитетами дотаций и будет способствовать заинтересованности местного населения в управлении муниципальными процессами. Развитие организационных, правовых, экономических основ межмуниципального сотрудничества зависит также от уровня ответственности органов местного самоуправления за принимаемые решения и от степени проработанности и продуманности правовой политики государственных органов, правового качества законов.

Ссылки:

1. Иевлев Н. Законодательная дилемма о местном самоуправлении // Самоуправление. 2014. № 7–8. С. 31–33.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ : в ред. от 28 дек. 2016 г. № 501-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. О создании автономной некоммерческой организации «Центр профилактической работы с населением» [Электронный ресурс] : постановление администрации города Сочи от 14 февр. 2017 г. № 225. URL: <http://www.sochiadm.ru/gorodskaya-vlast/dokumenty/77482/> (дата обращения: 15.02.2017).
4. О государственных и муниципальных унитарных учреждениях : федер. закон от 14 нояб. 2012 г. : в ред. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. С. 4746.
5. Исупова С.С. Межмуниципальное сотрудничество – правовое регулирование. Примеры сотрудничества в сфере управления отходами [Электронный ресурс]. URL: <http://qps.ru/NdkWn> (дата обращения: 10.04.2017).
6. Шайхуллин М.С. Социальные, финансовые гарантии в системе правового регулирования местного самоуправления // Государство и право. 2016. № 8. С. 23–28.
7. О внесении изменений в постановление администрации города Сочи от 10 окт. 2016 г. № 2270 «О даче согласия на принятие в муниципальную собственность города Сочи движимого имущества от автономной некоммерческой организации “Оргкомитет “Сочи 2014” и закреплении его на праве оперативного управления за администрацией Адлерского внутригородского района города Сочи, департаментом физической культуры и спорта администрации города Сочи и муниципальными учреждениями города Сочи» [Электронный ресурс] : постановление администрации города Сочи от 20 февр. 2017 г. № 248. URL: <http://www.sochiadm.ru/gorodskaya-vlast/dokumenty/78048/> (дата обращения: 10.04.2017).
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.
9. Советы могут стать региональными законодателями [Электронный ресурс]. URL: <http://www.smokk.ru/about/smokk-news/2862.html> (дата обращения: 27.02.2017).
10. О межтерриториальных объединениях муниципальных образований Московской области [Электронный ресурс] : приказ Министерства здравоохранения Московской области от 29 июля 2014 г. № 1023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации : Указ Президента РФ от 22 окт. 1998 г. № 1281 : утратил силу на основании Указа Президента РФ от 2 июня 2007 г. № 692.
12. Le rapport du Congrès. Le message du secrétaire général du Congrès 1242-om réunion des représentants permanents des ministres. 1 décembre 2015. P. 41.
13. Выдрин И.В. Правовое регулирование муниципальной собственности в России // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2015. № 4. С. 69–77.
14. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 дек. 1999 г. № 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки муниципальных образований и создании условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» : постановление Правительства РФ от 8 дек. 2005 г. № 744 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 51. 19 дек. Ст. 5532.
15. Пиндт Х. Межмуниципальная кооперация в Дании // Российская муниципальная практика. 2009. № 8. С. 10–12.

References:

- Ievlev, N 2014, 'Legislative dilemma on local self-government', *Samoupravleniye*, no. 7-8, pp. 31-33, (in Russian).
- Isupova, SS 2017, *Intermunicipal cooperation is legal regulation. Examples of cooperation in waste management*, <<http://qps.ru/NdkWn>>, (in Russian).
- Le rapport du Congrès. Le message du secrétaire général du Congrès 1242-om réunion des représentants permanents des ministers* 2015, 1 décembre, p. 41, (in French).
- Pindt, Kh 2009, 'Intermunicipal cooperation in Denmark', *Rossiyskaya munitsipal'naya praktika*, no. 8, pp. 10-12, (in Russian).
- Shaykhullin, MS 2016, 'Social, financial guarantees in the system of legal regulation of local self-government', *Gosudarstvo i pravo*, no. 8, pp. 23-28, (in Russian).
- Vydrin, IV 2015, 'Legal regulation of municipal property in Russia', *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 4, pp. 69-77, (in Russian).