

ВИДЫ И ФОРМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы классификации видов и форм межмуниципального сотрудничества, существующих в Российской Федерации. В этой связи автор отмечает некоторые противоречия федерального законодательства, выделяет формы межмуниципального сотрудничества, не указанные прямо в законодательстве о местном самоуправлении, но являющиеся таковыми фактически.

Ключевые слова: местное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, советы муниципальных образований, формы сотрудничества.

Наиболее очевидным и непосредственно вытекающим из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является разделение муниципального сотрудничества на обязательное и добровольное. В соответствии с ч. 1 ст. 66 указанного закона в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Данная норма, очевидно, носит императивный характер. Как отмечают в связи с этим А.В. Кирилин и О.А. Борзунова, формулировка данной нормы «предполагает обязательность учреждения совета муниципальных образований во всех субъектах РФ. Из этой обязательности в свою очередь следует обязательность вхождения в совет муниципальных образований субъекта РФ всех муниципальных образований, действующих в нем. Предположение о допустимости отказа отдельных муниципальных образований от вхождения в указанный совет влечет в качестве возможных вариантов развития событий допустимость такого отказа со стороны всех муниципальных образований либо всех, кроме одного. Оба этих варианта противоречат обязательности существования советов муниципальных образований во всех субъектах РФ. В соответствии с нормами логики исходное предположение в этом случае следует признать неверным» [1].

Таким образом, создание советов муниципальных образований субъекта Российской Федерации является обязательным.

В отличие от этого, ч. 1 ст. 67 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации *могут* образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований. В соответствии с ч. 1 ст. 68 представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения *могут* принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, а в соответствии с ч. 1 ст. 69 — о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих орга-

* © Петроградская А.А., 2010

Петроградская Альбина Александровна (petrogradskaya@yandex.ru), Самарский филиал Башкирского экономико-юридического техникума, 443083, Россия, г. Самара, ул. Промышленности, 317.

низаций и фондов. В указанных случаях межмуниципальное сотрудничество, совершенно очевидно, носит добровольный характер.

В связи с этим нельзя не отметить, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, в отличие от ныне действующего, закреплял принцип добровольности создания различных объединений муниципальных образований. Представительный орган муниципального образования самостоятельно принимал решение о вхождении или выходе из состава какой-либо ассоциации. Ассоциация или союз на общем собрании членов самостоятельно принимали решение о собственном наименовании.

В связи с этим после принятия нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ряд его комментаторов высказывал мысль о некотором противоречии рассматриваемых его положений принципу самостоятельности местного самоуправления. Так, А.А. Подсумкова писала, что «в отличие от предшествующего закона Закон о местном самоуправлении 2003 года содержит императивную норму, согласно которой в каждом субъекте Российской Федерации в обязательном порядке образуется *совет муниципальных образований*. Таким образом, нарушаются принципы самостоятельности и добровольности при объединении муниципальных образований, но достигается упорядочивание существующей системы ассоциаций муниципальных образований» [2].

Здесь надо отметить, что обязательные виды межмуниципального сотрудничества — это не какое-то «ноу-хау» России, а практика, встречающаяся и за рубежом. Так, например, законодательство Федеративной Республики Германия предусматривает как добровольные, так и обязательные формы межмуниципальной кооперации. Допустимость принуждения к кооперации вытекает из положений абз. 2 ст. 28 Основного закона Германии и сочетании с нормами земельных конституций, предписывающими законодательную передачу отдельных задач общин более высоким уровням управления либо совместное решение их несколькими общинами, если этого требуют общественные интересы.

В то же время указанные виды межмуниципального сотрудничества затрагивают исключительно экономическую сферу и предопределяются наличием общественного интереса в их существовании. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, обязательность создания которых предусматривает ч. 1 ст. 67 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», имеют больше политическое и информационно-консультативное значение для входящих в них муниципальных образований. Вряд ли принуждение к их созданию может быть оправдано достижением каких-либо общеполезных целей. Помимо этого, создание обязательных советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и наделение их исключительно правом образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований поставили их в неравное положение с уже ранее существовавшими добровольными объединениями муниципальных образований, которые в соответствии с действующим законодательством могут в это единое общероссийское объединение муниципальных образований входить, но не могут его сформировывать, в результате чего их роль оказалась снижена.

Наконец, в данном контексте нельзя не отметить существующую правовую коллизию между нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона «О некоммерческих организациях» [3]. Дело в том, что согласно той же ч. 1 ст. 66 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов

Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям. Последний же закон применительно к ассоциациям устанавливает исключительно добровольное членство в них. В результате теоретически в субъекте Российской Федерации может сложиться ситуация, когда все муниципальные образования не захотят вступать в совет муниципальных образований (и принудить их к этому будет нельзя), в результате чего указанный совет в нарушение ч. 1 ст. 66 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создать будет невозможно.

С нашей точки зрения, закрепление принудительного механизма создания советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации не обосновано какими-либо вескими причинами и должно рассматриваться как временная мера, которая в перспективе должна быть отменена.

Еще одной важной классификацией межмуниципального сотрудничества является его разделение по территориальным масштабам. В межмуниципальных связях могут быть задействованы как два соседних муниципальных образования, так и все без исключения муниципальные образования Российской Федерации. Кроме того, некоторые формы межмуниципального сотрудничества на определенных уровнях, как уже отмечалось выше, прямо закреплены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исходя из этого, нам представляется возможным выделить следующие виды межмуниципального сотрудничества по территориальным масштабам:

- внутрирегиональное межмуниципальное сотрудничество (принимают участие два или более муниципальных образования либо органа местного самоуправления, но не более половины муниципальных образований одного субъекта Российской Федерации и не принимают участия муниципальные образования разных субъектов);

- региональное межмуниципальное сотрудничество (принимают участие большинство муниципальных образований одного субъекта Российской Федерации. Наиболее очевидным примером такого сотрудничества является создание Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации);

- межрегиональное межмуниципальное сотрудничество (принимают участие муниципальные образования нескольких субъектов Российской Федерации. Примером такого сотрудничества может выступать деятельность региональных ассоциаций и союзов муниципальных образований: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов юга России, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера);

- общероссийское межмуниципальное сотрудничество (принимают участие муниципальные образования всех или большинства субъектов Российской Федерации. Такое сотрудничество находит свое выражение в деятельности единого общероссийского объединения муниципальных образований, а также таких некоммерческих организаций, как Союз российских городов, Российский союз местных властей, Союз малых городов России);

- международное межмуниципальное сотрудничество (связано с сотрудничеством российских муниципальных образований или их представителей с муниципальными образованиями других стран. Данный вид межмуниципального сотрудничества в первую очередь осуществляется в работе Конгресса местных и региональных властей Европы. В то же время российские муниципальные образования могут и напрямую взаимодействовать с муниципальными образованиями других государств. В настоящее время многие российские муниципалитеты на самостоятельных началах являются активными членами еврорегионов, сети местных администраций Центральной и Восточной Европы, отдельных региональных союзов и т. п. [4]. Кроме того, некоторые россий-

ские муниципальные образования, как правило, приграничные, заключают различные соглашения о сотрудничестве с муниципальными образованиями сопредельных государств) [5].

Помимо классификации межмуниципального сотрудничества, то есть разделения его на виды, возможно также выделение форм межмуниципального сотрудничества, речь идет о внешних, зримых способах его выражения. «Под формой межмуниципального сотрудничества понимается организационное и правовое выражение кооперационных и интеграционных связей, складывающихся между муниципальными образованиями» [6].

Исследованию форм местного самоуправления уделялось определенное внимание в научной литературе. Так, Н.Ю. Власова и Л.Н. Джек указывают, что «формы межмуниципального сотрудничества могут различаться в зависимости от масштабов и типов решаемых задач, от выбранных приоритетов взаимодействия. Для решения определенных хозяйственных вопросов муниципальные органы власти могут создавать межмуниципальные хозяйственные союзы в виде коммерческих юридических лиц (например, обществ с ограниченной ответственностью) или некоммерческих юридических лиц (фонды, автономные некоммерческие организации, союзы, ассоциации). Кроме того, сотрудничество может быть основано на договорах и соглашениях — краткосрочных (для решения разовых вопросов) и долгосрочных, являющихся основой долговременного постоянного сотрудничества» [7].

Е.В. Гриценко также разграничивает формы межмуниципального сотрудничества в зависимости от организационно-правового содержания на договорные (заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности) и ассоциативные (создание межмуниципальных ассоциаций и объединений). Наиболее формализованным и сложным по своей организационной структуре указанный автор выделяет создание объединений муниципальных образований или межмуниципальных объединений, обладающих организационной самостоятельностью и гражданской правосубъектностью. В зависимости от цели ученый также различает гражданско-правовую форму в целях организации взаимодействия муниципальных образований и органов местного самоуправления и создание советов муниципальных образований, общероссийских объединений муниципальных образований [8].

В принципе соглашаясь с тем, что формы межмуниципального сотрудничества в зависимости от их организационно-правового содержания разграничиваются в первую очередь на договорные (заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности) и ассоциативные (создание межмуниципальных ассоциаций и объединений), А.В. Негодуйко одновременно подчеркивает, что «этим многообразием форм межмуниципального сотрудничества не исчерпывается. Существенное значение имеют такие организационные формы взаимодействия муниципальных образований и их органов, как проведение совместных консультаций, создание совместных координационных, совещательных, консультативных органов, рабочих групп без надления их статусом юридического лица» [9].

На основании этого Л. Рагозина считает, что сегодня можно говорить о трех сложившихся типах форм межмуниципального сотрудничества, допускаемых российским законодательством:

- ассоциативные формы (ассоциации, союзы, советы);
- договорные формы (соглашение о намерениях, договор о совместных действиях, согласование планов социально-экономического и стратегического развития, осуществление совместных консультаций, передача права временного или постоянного пользования муниципальным имуществом иным муниципальным образованиям и др.);

– организационно-хозяйственные формы (создание координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп без наделения их статусом юридического лица, создание автономных некоммерческих организаций, фондов, учреждения хозяйственных обществ (ООО, ЗАО)) [10].

Признавая правильность выделения всех вышеприведенных форм межмуниципального сотрудничества, вместе с тем отметим, что исчерпывающими их считать нельзя. Действительно, в России межмуниципальное сотрудничество в настоящее время развивается преимущественно в форме союзов и ассоциаций муниципальных образований, построенных как на территориальной (существуют ассоциации, объединяющие города крупных регионов: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья и др.; кроме того, практически каждый субъект РФ имеет региональную ассоциацию муниципальных образований), так и на функциональной (Союз развития наукоградов России, Ассоциация шахтерских городов России) или видовой основе (Ассоциация малых и средних городов России) [11].

В то же время нельзя забывать и об иных формах взаимодействия, связывающих, как правило, небольшое количество муниципальных образований (нередко два). Здесь можно указать и межмуниципальные контракты на оказание услуг, советы местных органов власти, создание совместных органов и др. Кроме того, большое значение в рамках нового закона о местном самоуправлении приобретает такая форма межмуниципального взаимодействия, как взаимное делегирование полномочий между муниципальными образованиями различного уровня. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Данный вид взаимодействия между муниципальными образованиями обычно не включают в число форм межмуниципального сотрудничества по формальным соображениям: поскольку вышеприведенные положения не включены в главу 9 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и не упоминаются в ст. 8. Однако, как мы уже указывали выше, с нашей точки зрения, межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в том числе и в формах, относительно которых нет указания на то, что они выступают формами межмуниципального сотрудничества. Взаимное делегирование полномочий между муниципальными образованиями различного уровня вполне очевидно является не просто формой межмуниципального взаимодействия, а именно формой межмуниципального сотрудничества, поскольку: 1) предусмотрено действующим законодательством; 2) связано с взаимодействием двух муниципальных образований; 3) направлено на решение общих для них политических, экономических или иных социально-полезных задач; 4) осуществляется при сохранении самостоятельности обоих муниципальных образований и отсутствии подчинения между ними.

В силу этого, имея в виду большое значение такой формы межмуниципального сотрудничества, как взаимное делегирование полномочий, представляется необходимым выделить ее в отдельную группу. Таким образом, подводя итоги, мы предлагаем выделять следующие существующие в настоящее время в Российской Федерации основные формы межмуниципального сотрудничества:

- ассоциативные формы (ассоциации, союзы, советы муниципальных образований; единое общероссийское объединение муниципальных образований);
- договорные формы (соглашение о намерениях, договор о совместной деятельности, согласование планов социально-экономического и стратегического развития, передача права временного или постоянного пользования муниципальным имуществом иным муниципальным образованиям и др.);
- организационно-хозяйственные формы (создание автономных некоммерческих организаций, фондов, учреждение хозяйственных обществ);
- компетенционные формы (заключение соглашений о делегировании полномочий);
- иные формы (создание совместных муниципальных органов; совместное использование организационных, финансовых и кадровых ресурсов и др.).

Библиографический список

1. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы. 2-е изд., доп. М.: Юстицинформ, 2006.
2. Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М.: Ось-89, 2008. С. 528.
3. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 02.02.2006) «О некоммерческих организациях» (принят ГД ФС РФ 08.12.1995 г.) //СЗРФ. 1996. № 3. Ст. 145.
4. Быкова Л.А. Муниципальные образования как субъекты приграничного сотрудничества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 1.
5. См. например: Решение Псковской городской Думы от 29.06.2010 г. № 1323 «Об утверждении Соглашения о сотрудничестве между муниципальными образованиями «Город Псков» Псковской области, Российская Федерация, волости Вярска Пылваского уезда и волости Меремяе Вырусского уезда Эстонской Республики. URL: <http://www.consultant.ru>.
6. Разъяснения консультационной службы проекта Институциональный, правовой, экономический федерализм в Российской Федерации. URL: <http://www.federalism.ru>.
7. Власова Н.Ю., Джек Л.Н. Перспективы развития межмуниципального сотрудничества в субъектах Российской Федерации // Научный вестник Уральской академии государственной службы. 2009. № 3.
8. Гриценко Е.В. Понятие и цели межмуниципального сотрудничества // Консультационная служба. 2006. № 2. С. 34–40.
9. Негодуйко А.В. Управление межмуниципальным экономическим сотрудничеством в регионе: дис. ... канд. экон. наук. Иркутск, 2008. С. 17.
10. Рагозина Л. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. М.: Институт экономики города, 2009.
11. Силин Я.П. Город и политика: проблемы формирования и развития. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2005. 163 с.

*A.A. Petrogradskaya****KINDS AND FORMS OF INTERMUNICIPAL COOPERATION
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

In the article the questions of classification of kinds and forms of intermunicipal cooperation existing in the Russian Federation are considered. In this connection the author marks some contradictions of the federal legislation, allocates the forms of the intermunicipal cooperation which have been not specified directly in the legislation on local self-management, but being those actually.

Key words: local self-government, intermunicipal cooperation, councils of municipal formations, forms of co-operation

* *Petrogradskaya Albina Aleksandrovna* (petrogradskaya@yandex.ru), the Dept. of Law, Samara Branch of the Bashkir Economic-Law Technical School, Samara, 443083, Russia.