

Правовые основы межмуниципального сотрудничества на современном этапе

Джамалудинова М.Ю., к.э.н, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», Дагестанский государственный университет

Аннотация. В современных условиях межмуниципальное сотрудничество выступает наиболее значимым фактором социально-экономического развития территории, обеспечивая наиболее полное и эффективное использование имеющихся ресурсов, их консолидацию.

Межмуниципальное сотрудничество – это совместная деятельность различных муниципальных образований, вне зависимости от их административных границ, путем выражения и защиты общих интересов, а также решения общих экономических задач, за счет хозяйственного, культурного или политического взаимодействия. Межмуниципальное сотрудничество может дать свой максимально положительный эффект для формирования муниципальных образований, так как в данном случае оно является наиболее приближенным к реальным проблемам населения.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество; муниципальное образование; местный бюджет; межмуниципальная кооперация; экономический потенциал.

The legal framework of inter-municipal cooperation at the present stage

Jamaludinova M.Y., PhD in Economics, associate Professor of Department «State and municipal management»? Dagestan State University

Annotation. In modern conditions of inter-municipal cooperation is the key factor for socio-economic development of the territory, providing the most complete and efficient use of available resources, their consolidation.

Inter-municipal cooperation is the joint work of the various municipalities, regardless of their administrative boundaries, by expressing and protecting common interests and solve common economic problems due to economic, cultural or political interaction. Inter-municipal cooperation can give your maximum positive effect on the formation of municipalities, as in this case, it is the most close to the real problems of the population.

Keywords: inter-municipal cooperation; municipality; local budget; inter-municipal co-operation; economic potential.

Количество муниципальных образований Российской Федерации в течение 2015 г. уменьшилось на 510 единиц, численность городских округов и занимаемой ими территории наоборот увеличивается. Это связано отчасти с тенденцией последнего времени укрупнения поселений из-за расширения перечня вопросов местного значения и скудности местных бюджетов [4].

Муниципальным образованиям не хватает финансовых и материальных средств для решения вопросов местного значения. Некоторые же крупные муниципальные образования — такие как городские округа, достигают своего предела роста и «поглощают» более мелкие поселения. Региональные органы государственной власти считают, что преобразование муниципальных районов в городские округа является одним из способов оптимизации расходов на содержание аппарата управления. Оставить собственную самостоятельность муниципальным образованиям и при этом расширить взаимодействие с соседними территориями поможет межмуниципальное сотрудничество.

До сих пор нет единого определения понятия «межмуниципального сотрудничества». Определяют его и как направления функционирования органов местного самоуправления смежных территорий, и как совместную деятельность муниципальных образований, и как систему взаимодействия [2].

В большинстве источников под межмуниципальным сотрудничеством понимают исключительно систему его законодательно закрепленных форм — советов и объединений муниципальных образований, межмуниципальных

хозяйственных обществ и некоммерческих организаций.

Многие авторы считают, что межмуниципальное сотрудничество – это система взаимодействия органов местного самоуправления, одно из самых важных направлений их функционирования.

М.В. Зинченко считает, что межмуниципальное сотрудничество следует понимать «как систему взаимодействия муниципальных образований, которая осуществляется с учетом социальных, политических, экономических интересов, формируемую с целью эффективного управления развитием территории на основе межмуниципальных связей»[4].

Можно сказать, что межмуниципальное сотрудничество — это совместная деятельность муниципальных образований, выражающаяся в специфических организационно-правовых формах. Согласно ст. 8 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматриваются следующие формы: совет, единое общероссийское объединение, межмуниципальные организации, заключение соглашений и договоров, объединение муниципальных образований.

Некоторые авторы предлагают делить формы межмуниципального сотрудничества по целям, если для решения политических задач — межмуниципальное объединение, а для решения хозяйственных задач — межмуниципальная кооперация. По мнению Л. Рогозиной сложилось три типа форм межмуниципального сотрудничества: ассоциативные, договорные, организационно-хозяйственные [6].

Порядок участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества должен определять представительный орган местного самоуправления. Подавляющее большинство муниципальных образований уже участвуют в деятельности ассоциаций, союзов и иных межмуниципальных некоммерческих организациях. Это около 190 межмуниципальных хозяйственных объединений в 50 субъектах Российской Федерации. Наибольшее распространение они получили в отраслях

коммунального обслуживания, водоснабжения, тепло-, газо- и энергообеспечения. Менее распространены межмуниципальные учреждения транспортного обеспечения, благоустройства, охраны окружающей среды и другие[6].

Среди актуальных типов межмуниципального сотрудничества можно выделить следующие:

- сотрудничество поселений, расположенных на территории одного или различных муниципальных районов;
- сотрудничество муниципальных районов и городских округов;
- сотрудничество муниципальных районов различных регионов, граничащих между собой.

Из анализа теоретических исследований и эмпирических данных можно выделить следующие признаки межмуниципального сотрудничества[6]:

- основывается на практической пользе для всех сторон;
- субъекты находятся в равном положении;
- участники свободны в своем волеизъявлении.

Часто вступают в межмуниципальное сотрудничество муниципальные образования, которые различаются финансовым и экономическим потенциалом, что может привести к ущемлению или игнорированию интересов небольших муниципалитетов. Чтобы этого избежать, необходимо заранее предусмотреть такую систему, которая бы запрещала принятия решений исключительно одним участником. Это же касается и контрольных функций при передаче полномочий другому муниципалитету.

Органы местного самоуправления сталкиваются с проблемами, которые не могут быть решены на этом уровне власти, например, пропускная способность дорог и безопасность дорожного движения, правоохранительная деятельность. При их появлении необходимо ставить соответствующие проблемы перед теми уровнями власти, которые отвечают за данные вопросы. Во многих регионах России получили распространение межмуниципальные объединения с вовлечением в качестве субъекта органа государственной

власти, например, координационный совет находится под воздействием (с участием) законодательного органа или губернатора.

По мнению Р. В. Бабуна «для России наибольший интерес представляет хозяйственная кооперация городских округов с прилегающими муниципальными районами, формирование и совместная эксплуатация территорий пригородных зон» [1]. Кооперация — это сотрудничество, объединение для достижения общих целей и задач. Экономическое значение кооперации заключается в возможности совершать работы, недоступные силам отдельного лица. Кооперация в рамках современного российского законодательства реализуется через создания межмуниципальных организаций, заключение договоров и соглашений для решения вопросов местного значения, объединение финансовых и материальных ресурсов [3].

Ю.М. Алпатов отмечает, что одной из наиболее удачных форм взаимодействия муниципальных образований является заключение межмуниципальных соглашений. Они могут заключаться между различными муниципальными образованиями: поселение может заключать договор с муниципальным образованием района; городской округ — с муниципальным районом, поселением. Предметом подобных соглашений может быть объединение усилий для строительства какого-либо объекта, оказание друг другу определенной поддержки и иные предметы, направленные на решение конкретных проблем, затрагивающих их общие интересы. Заключение подобного рода договоров между муниципальными образованиями широко распространено в практике муниципального управления зарубежных стран: эксплуатация публичных сооружений, реализация мер по созданию рабочих мест и т.д. Договоры и соглашения могут успешно использоваться для разделения бремени оказания услуг с соседними муниципальными образованиями, а также для предоставления тех услуг, которые передаются на муниципальный уровень и которые должны предоставляться на территории большей, чем территория одного муниципалитета (например: образование общей пожарной охраны, общей службы школьной психологической помощи,

центра опеки и попечительства). По бюджетным услугам, которым присущ эффект масштаба, основной задачей межмуниципального сотрудничества в городской агломерации является консолидация ресурсов муниципальных образований для реализации совместных проектов, связанных со строительством и эксплуатацией крупных объектов коммунальной и транспортной инфраструктуры [5].

Межмуниципальное сотрудничество лучше организовывать в форме создания межмуниципальных коммерческих обществ (закрытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью), фондов для совместного финансирования строительства объектов (автономные некоммерческие фонды) [6].

В соответствии с бюджетным законодательством расходование бюджетных средств на приобретение услуги должно соответствовать процедурам закупки, определенным в Федеральном законе от 05.04.2014 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Однако практических примеров создания и деятельности таких форм сотрудничества очень мало. Существует большая сложность в межмуниципальном взаимодействии и создании межмуниципальных органов для решения совместных инфраструктурных проектов. Большинство муниципальных образований подписывают друг с другом соглашения о намерениях (необязательные договоры). Однако, безусловно именно обязательные договоры, насыщенные ресурсным обеспечением в полной мере позволят реализовать все преимущества межмуниципального сотрудничества [2].

Предметами таких соглашений может стать: в здравоохранении, соглашение о предоставлении услуг жителям района городской станцией скорой медицинской помощи Кемеровского района и г. Кемерово, Ивановского района и г. Иванова. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрена возможность учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ форме

закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Но они получили еще меньшее распространение в России.

Важны данные соглашения и для агломераций. Агломерация представляет собой структуру, основанную на добровольном решении всех входящих в агломерацию муниципальных образований ради общей цели — повышения качества жизни. Формирование агломераций происходит чаще всего в естественном порядке, но процессы, лежащие в ее основе, являются частично управляемыми.

В рамках агломерации возникает вопрос о возможности формирования совместных органов местного самоуправления и передачи им полномочий органов местного самоуправления. Непонятен административно-правовой статус агломерации: нет понятия о такой административно-территориальной единице в федеральных законах.

современных западных странах получило распространение создание совместных администраций, которые предполагают совместную реализацию всего комплекса управленческих функций. В российском законодательстве прямо не запрещено создание совместной администрации, но нельзя передавать любым муниципальным объединениям полномочия органов местного самоуправления [4].

Однако органы местного самоуправления могут создавать некие органы, но без образования юридического лица, для координации, консультаций и согласования совместных действий.

Поэтому создаются надгородские органы, которые в основном носят консультативный характер и представлены в форме ассоциации. Они, в том числе должны осуществлять согласование планов и стратегий социально-экономического развития территорий, нормативных актов муниципалитетов и др[8].

Взаимодействие муниципальных образований при формировании градостроительной документации предусмотрено в Градостроительном кодексе РФ. К документам территориального планирования относятся: схемы

территориального планирования муниципальных районов; генеральные схемы поселений; генеральные схемы округов.

Указанные документы подлежат обязательному согласованию с органами государственной власти и органами местного самоуправления смежных муниципальных образований (ст. 21, 25 Градостроительного кодекса РФ). Одним из примеров создания системы управления агломераций служит Красноярск.

Соглашение о совместной работе по формированию агломерации было подписано всеми муниципальными образованиями, в него входящими. Для управления процессом было создано госпредприятие «Корпорация Красноярск-2020».

При реализации межмуниципальных проектов необходимо будет решать целый комплекс вопросов административного характера, например разрабатывать механизмы совместной реализации проектов. Публичный характер договора в рамках межмуниципального сотрудничества требует более детальной проработки правил и процедур заключения [7].

Компетенция муниципальных образований в гражданском праве имеет четко обозначенные границы и в силу ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации фактически является «производной» от компетенции органов местного самоуправления.

В свою очередь, установленные действующим законодательством пределы компетенции органов местного самоуправления в области частного права не позволяют в должной мере организовать эффективное межмуниципальное взаимодействие.

Основываясь на анализе форм сотрудничества, используемых в зарубежной практике, рекомендуется внедрение таких форм сотрудничества, которые предполагают совместную реализацию полномочий и формирование межмуниципальных объединений с отдельными органами управления, бюджетом. Такими формами могут являться: аутсорсинг межмуниципальных услуг; межмуниципальные проектные группы; совместная администрация.

Библиографический список

1. Бабун Р.В. Проблемы межмуниципального сотрудничества // Городское управление. 2015. № 6. 63–70.
2. Вильчинская О.В. Межмуниципальное сотрудничество: теория и практика // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 101-106.
3. Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 6. С.40.
4. Зинченко М.В. Межмуниципальная интеграция как фактор управления развитием экономической системы территории: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Хабаровск, 2014. С. 17.
5. Игнатова Т.В. Теория управления ресурсами многоотраслевого местного хозяйства: межмуниципальное сотрудничество и кооперирование // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. №3(46). 2014. С. 22.
6. Рогозина Л. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. М.: Институт экономики города, 2009. С. 32.
7. Фролова Е.В., Мартынова К.И. Межмуниципальное сотрудничество в современных российских условиях // Материалы Афанасьевских чтений. 2016. №1 (14) С. 40-48.
8. Ямалеева А.Р. Межмуниципальное сотрудничество: содержание понятия и принципы реализации // Марийский юридический вестник 2016. Т. 1. №2 (17) С. 31-34.

References

1. The last surviving species of R. V. Problems of inter-municipal cooperation, Urban management. 2015. No. 6. 63-70.

2. Wilczynski O.V. inter-municipal cooperation: theory and practice // Municipal Academy. 2016. No. 1. S. 101 to 106.
3. Gusenbekov I.I. Some aspects of interaction of local governments with public authorities of constituent entities of the Russian Federation // Journal of Russian law. 2016. No. 6. P. 40.
4. Zinchenko M.V. Intermunicipal integration as a factor controlling the development of the economic system of the territory: the dissertation on competition of a scientific degree of candidate of economic Sciences. Khabarovsk, 2014. S. 17.
5. Ignatova T.V., Theory of management of resources, diversified local economy: inter-municipal cooperation and cooperation // Science and education: economy; enterprise; law and management. No. 3(46). 2014. S. 22.
6. Rogozin L. Legal provision and practice of various forms of inter-municipal cooperation in Russia and abroad. M.: Institute for urban Economics, 2009. S. 32.
7. Frolova E.V., Martynov K.I. inter-municipal cooperation in modern Russia // Materials Afanasievsky readings. 2016. No. 1 (14) p.40-48.
8. Yamaleev A.R. inter-municipal cooperation: the content of the concept and the principles of realization // Vestnik of the Mari legal 2016. Vol. 1. No. 2 (17) p. 31-34.