

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ВОЗМОЖНОСТИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РОССИИ

Рамазанов Магомед Ахмедович

аспирант Финансового Университета при Правительстве РФ, РФ, Москва

Legal framework, opportunities and institutional limitations of inter-municipal cooperation in Russian Federation

Magomed Ramazanov

*Postgraduate Student of the Financial University under the Government of the Russian Federation,
Russia, Moscow*

Аннотация: Данная статья посвящена вопросам межмуниципального сотрудничества в России. В статье рассмотрены правовые основы и цели создания институтов взаимодействия, а также факторы, препятствующие потенциальному возникновению межмуниципального взаимодействия.

Abstract: This article is devoted to the issues of inter-municipal cooperation in Russia. The author discusses the legal framework and objectives of the institutions of interaction, as well as factors that prevent the potential emergence of inter-municipal interaction.

Ключевые слова: муниципальные образования; нормативно-правовые акты; межмуниципальное сотрудничество; муниципальное развитие.

Keywords: municipalities; legislative; inter-municipal cooperation; municipal development.

Межмуниципальное сотрудничество – это согласование и объединение интересов муниципальных образований, координация их действий, с целью повышения эффективности и результативности решения каких-либо общих вопросов [1].

Согласно статье 8 Федерального закона № 131 ФЗ от 6 октября 2003г. в каждом субъекте Российской Федерации должны создаваться советы муниципальных образований, которые образуются в целях взаимодействия органов местного самоуправления, а также в целях выражения и защиты общих интересов муниципалитетов и представления их интересов в государственных органах власти, и организации сотрудничества муниципалитетов с иностранными юридическими лицами и международными организациями данные советы могут образовать единое общероссийское объединение муниципалитетов.

Создаваемые советы не вправе ограничивать и вмешиваться в деятельность муниципалитетов в них входящих.

Стратегическая цель создаваемых советов заключается в формировании авторитетной организации, которая за счет координации деятельности муниципалитетов по решению вопросов местного значения, способствует развитию местного самоуправления, ведущее к повышению качества жизни населения. Так одной из ключевых задач деятельности подобных советов является изучение и распространение передового опыта муниципального управления, между советами муниципальных образований разных субъектов Российской Федерации.

Что касается экономической составляющей данных советов, то извлечение прибыли не является основной целью его деятельности, однако Совет может осуществлять предпринимательскую деятельность, приобретать и реализовывать ценные бумаги, производить товары и услуги, но лишь в случаях если данная деятельность служит инструментом достижения тех целей ради которых он создавался. Также прибыль, извлеченная в результате предпринимательской деятельности, не распределяется между участниками Совета [2].

Европейская хартия местного самоуправления провозглашает о том, что местные органы самоуправления имеют полное право сотрудничать и объединяться с другими органами местного самоуправления, при осуществлении своих полномочий [3].

Создание такого рода ассоциативных объединений является необходимым звеном в общей интеграции всевозможных субъектов развития городских агломераций в России.

Также согласно пункту 4 данной статьи «в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления» [4].

Что касается межмуниципальных хозяйственных обществ, то они создаются в следующих целях:

- Осуществление совместных полномочий муниципальных образований, которые связаны по решению общих вопросов местного значения
- Объединение материальных, финансовых и иных ресурсов, для решения общих вопросов местного уровня

Нормативно-правовые акты представительных органов муниципальных образований могут конкретизировать более подробно цели и задачи для создания хозяйственных объединений.

В соответствии с нормами о межмуниципальных хозяйственных обществах, установленных в Федеральном Законе № 131 ФЗ от 6 октября 2003 г. позволяет сделать вывод, что учредителями хозяйственных обществ могут выступать только представительные органы муниципальных образований [4]. Таким образом привлечение в состав участников юридических или физических лиц, помимо представительных органов муниципальных образований не допускается.

В соответствии со статьей 68 Федерального Закона № 131 ФЗ от 6.10.2003 межмуниципальные хозяйственные общества могут быть созданы в форме обществ с ограниченной ответственностью (ООО), либо в форме закрытых акционерных обществ (ЗАО). Свою деятельность такие общества осуществляют в соответствии с Гражданским кодексом РФ [5].

Учредительными документами соответствующего межмуниципального хозяйственного общества определяется порядок передачи имущества, денежных средств, которые вносятся муниципальными образованиями в качестве доли в уставной капитал создаваемого хозяйственного общества. Все соответствующие расходы, связанные с участием муниципалитетов в межмуниципальном хозяйственном обществе, осуществляются за счет средств муниципального бюджета.

Исходя из выше представленных механизмов межмуниципального сотрудничества можно утверждать, что в современных условиях существуют формы межмуниципального сотрудничества, позволяющие развивать городские территории как потенциальные городские агломерации без привлечения государственных органов власти, в особенности региональных. Муниципальные образования могут создавать объединения, посредством которых они в состоянии, консолидируя финансовые, имущественные, материальные средства, решать общие вопросы, создавать площадки обмена опытом и технологиями управления для развития муниципального взаимодействия, выступать в качестве центров по консультационной, методической, внедренческой помощи муниципальным образованиям, которые объединяются в совет, привлекать ресурсы негосударственного сектора, создавать ассоциации, для разработки общей стратегии развития и представления их интересов на всех уровнях власти и даже на международной арене.

Так, например, семью муниципальными образованиями был подписан Договор о создании ассоциации совета муниципальных образований, составляющих Челябинскую агломерацию. Данным договором также предусмотрено создание Дирекции Челябинской агломерации и Координационного совета муниципальных образований. Руководители исполнительных и представительных органов власти являются участниками Совета. В сферу ведения Дирекции агломерации, сформированной Координационным советом, попадают вопросы, связанные с координированием финансовых, управленческих, интеллектуальных и иных ресурсов, с целью сбалансированного развития агломерации. Дирекция может привлекать внешних экспертов и специалистов высокого уровня для реализации своей деятельности [6]. Примечательно то, что всё эти действия осуществляется на добровольной основе, с полным сохранением муниципальной самостоятельности каждого из участников, которые соответствуют одной из популярных моделей управления городскими агломерациями – договорная (фрагментированная) модель управления.

К факторам, препятствующим развитию межмуниципального сотрудничества, можно отнести:

1. Процедурные сложности, которые возникают при реализации норм межмуниципального сотрудничества в Федеральном законе № 131-ФЗ и гражданского кодекса, который в свою очередь регламентирует хозяйственную деятельность публичных органов власти, в вопросах межмуниципального сотрудничества
2. Отсутствие стимулов к повышению хозяйствования из-за существующей политики бюджетного выравнивания. Модель бюджетного выравнивания стимулирует муниципальные образования к повышению или сохранению существующих расходов, а не повышение эффективности статей расходования бюджетных средств.
3. Недостаточное стимулирование со стороны государства данного вопроса, отсутствие методических документов, сопровождающих процесс межмуниципального сотрудничества.
4. Препятствием для межмуниципального сотрудничества может стать недостаточная квалификация муниципальных служащих, ответственных за развитие данного процесса, потому как сотрудничество осуществляется на добровольной основе, по волеизъявлению народа, через представительные органы муниципального образования, тем самым необходимо четкое понимание, и представление руководящими должностными лицами возможных положительных эффектов от взаимодействия с другими муниципальными образованиями.

Несмотря на то, что Федеральный Закон № 131-ФЗ существует уже более 15 лет, опыт межмуниципального сотрудничества в России еще невелик и только с недавних пор начинает проявляться в реальных-значимых проектах по кооперации муниципалитетов.

Как уже упоминалось выше, еще одним движущим фактором для развития межмуниципальных институтов выступает стратегическое пространственное планирование и развитие городских территорий через призму городской агломерации, имплицитно подразумевающее возникновение новых проектов-симбиозов муниципальных образований, где отдельно взятое муниципальное образование, с ограниченными финансовыми и административными ресурсами, способно участвовать в более крупных надмуниципальных проектах.

Список литературы:

1. Рагозина, М.Г. Межмуниципальное сотрудничество в России: перспективы развития с учетом адаптации зарубежного опыта к возможностям российского законодательства / М.Г. Рагозина // Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. – М., 2010. – С. 87-106.
2. Ассоциация «Совет муниципальных образований Хабаровского края URL: <http://cmokhv.ru/about/documents/constitution/> (дата обращения: 02.04.2019).
3. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СОБР. Законодательства Рос. Федерации. – 07.09.1998. – №36. – Ст. 4466.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 06.02.2019)
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – Собрание законодательства РФ. – 05.12.1994. – № 32. – Ст. 3301.
6. Совет муниципальных образований Челябинской области // Межрегиональный Форум - выставка «Современный город – новое качество жизни» URL: <http://www.smo74.ru/?action=shownew&id=2826> (дата обращения: 30.03.2019).