УДК/UDC 342

Проблемы взаимоотношений муниципальных образований в Российской Федерации

Павлов Николай Владимирович
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: nik281@mail.ru
SPIN-код: 9982-4865

Сеферян Диана Аркадьевна
студентка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: seferyan99@inbox.ru

Аннотация

В статье рассматриваются содержание термина «межмуниципальное сотрудничество» и характер отношений при реализации муниципальными образованиями различных форм межмуниципального сотрудничества, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На основе реальных примеров и исследований различных правоведов рассматриваются проблемы взаимоотношений муниципальных образований в Российской Федерации. Автор приходит к выводу, что межмуниципальное сотрудничество лучшим образом определяет цели, для достижения которых такие союзы жизненно необходимы. Отраженные в законе № 131-ФЗ формы межмуниципального сотрудничества не позволяют использовать в полной мере потенциал совместной деятельности МО по развитию местного хозяйства и социально-культурной сферы, так как каждая из них имеет узкую специализацию. В данном законе нет детального механизма межмуниципального сотрудничества. Это не способствует совершенствованию данного правового института, ввиду чего следует разработать единую концепцию межмуниципального объединения как единой формы межмуниципального сотрудничества, которая наделена необходимым объемом полномочий в сфере публичного управления.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, муниципальное образование, взаимодействие, местное самоуправление, формы сотрудничества.

Problems of Relations Between Municipal Entities in the Russian Federation

Pavlov Nikolay Vladimirovich
Candidate of Law, assistant professor of the Department of Administrative and Financial Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: nik281@mail.ru
SPIN Code: 9982-4865

Seferyan Diana Arkadyevna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: seferyan99@inbox.ru

Abstract

The article discusses the content of the term "inter-municipal cooperation" and the nature of relations when municipal entities implement various forms of inter-municipal cooperation provided for by the Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation. On the basis of real-life examples and studies of various legal scholars, the authors consider the problems of relations between municipalities in the Russian Federation. The authors come to the conclusion that inter-municipal cooperation in the best way determines the goals which can be achieved only through creating such unions. The forms of inter-municipal cooperation reflected in Law No. 131-FZ do not allow to use all the potential of joint activities of the Ministry of Defence for the development of the local economy and socio-cultural sphere, since each of them has a narrow specialization. This law does not have a detailed mechanism for inter-municipal cooperation. This does not contribute to the improvement of this legal institution. In this regard, it is necessary to develop a unified concept of inter-municipal association as a single form of inter-municipal cooperation which is endowed with the necessary scope of powers in the field of public administration.

Key words: intermunicipal cooperation, municipality, interaction, local government, forms of cooperation.

Народ Российской Федерации является единственным источником власти и носителем суверенитета, что определенно в главном законе страны — Конституции РФ [1]. Для выражения этого принципа законодатель закрепил за населением право на органы местного самоуправления, которые будут обеспечиваться со стороны государства различными благами (в том числе экономическими, правовыми и другими), для разрешения проблем, беспокоящих граждан на местном уровне. Государство для повышения эффективности работы местного самоуправления определило по закону создание в каждом регионе Российской Федерации для всех МСУ так называемый совет муниципальных образований. Данный прецедент имеет широкое распространение в мировой практике местных органов самоуправления: данные органы объединяются и действуют на общих правах во взаимоотношениях с государством.

Муниципальное сотрудничество существует и в нашей стране. Например, Совет муниципальных образований Краснодарского края был создан 27 июня 2006 года [2]. Несмотря на столь давний институт, законодатель никак не дал легального определения понятию «муниципальное сотрудничество»: ни в ныне действующем Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. [3], ни в утратившем силу одноименном Федеральном законе № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. [4].

Различные правоведы попытались дать определение данной организационно-правовой форме. Так, например, В. И. Васильев в своих трудах сформулировал это понятие так: «Межмуниципальное сотрудничество — это механизм объединения усилий муниципалитетов с целью совместного решения каких-либо общих задач. Объединяя усилия и создавая общие организационные структуры, муниципалитеты могут успешнее строить свою деятельность» [5]. Анализируя данное определение, можно сказать, что межмуниципальное сотрудничество — это некий

союз муниципалитетов, деятельность которого направлена на осуществление реализации своего экономического, социального и правового потенциала.

Теперь рассмотрим межмуниципальное сотрудничество на реальном примере. Первопроходцем стала Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ), которая берет свое начало с 1986 г. [6] В то время данная организация осуществляла административные и экономические функции, исходя из политики и концепции СССР. Сейчас эта ассоциация представляет собой мощную и продуктивную организацию, в состав которой входит 70 различных МО из субъектов Дальнего Востока, Урала и Сибири. АСДГ занималась решением реальных проблем, присущих данным регионам, путем диалога с федеральными органами власти в виде предоставления проблем и сразу же их решений, опираясь на территориальный, финансовый, человеческий потенциал данных регионов.

Правовое регулирование деятельности таких перспективных организации противоречивое. Федеральный закон № 131-ФЗ призван закрепить основные положения деятельности межмуниципального сотрудничества, но и он имеет ряд недочетов. Например, муниципальные образования, опираясь на свои территориальные и организационные ресурсы, имеют право заключать различного рода соглашения (не противоречащие законодательству Российской Федерации) для объединения в целях осуществления определенных задач и решения проблем, характерных для нескольких МО сразу, но с другой стороны, этот же ФЗ определяет запрет на возможности по решению проблем.

Данная правовая неопределенность мешает работе межмуниципальных объединений в полном объеме и осуществлению права на решение проблем, несмотря на ратифицирование Российской Федерацией международного правового акта — Европейской хартии местного самоуправления, где данный аспект закреплен [7].

Известный правовед Д. А. Попов, анализируя Европейскую хартию местного самоуправления, выделил следующие схожие черты в органи-

зации межмуниципального сотрудничества [8]:

1) формирование различных ассоциаций определяет их правовой статус, а также помогает в защите своих прав и достижение единых целей;
2) объединение происходит в целях коллективного решения единых целей, которые стоят перед различными муниципальными образованиями.

Более того, в п. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается обоюдный обмен полномочий органами местного самоуправления в рамках муниципального района на основе заключения договора между ними.

Межмуниципальное сотрудничество может быть выражено и на уровне федерации. Данная организация будет формироваться на базе добровольности вступления МО. Помимо обычных МО, вступать туда могут и ассоциации муниципалитетов.

К сожалению, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не устанавливает организационно-правовую форму для этой ассоциации. Такой пробел в праве не позволяет установить как ее правовой статус, так и полномочия данной организации.

В п. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что консолидация различных ресурсов (будь то экономические, материальные), возможна путем заключения договоров для достижения единой цели и решения проблемы местного характера. Эти договоры являются правовыми актами, регулирующими проблемы межмуниципального сотрудничества. Они не содержат нормы права, но являются обязательными для исполнения муниципалитетов. В то же время на основании заключенных соглашений может потребоваться принятие соответствующих муниципальных правовых актов каждой из сторон (к примеру, решение представительного органа о изменении местного бюджета, актов исполнительно-распорядительного органа по процедуре осуществления такого соглашения своими структурными подразделениями и т. д.).

Н. П. Алешкова устанавливает еще две группы договоров, характерные для публично-правового статуса местного самоуправления: договоры, заключенные в рамках сотрудничества с государственными органами и в рамках социального партнерства [9].

Но стоит отметить интересную коллизию в праве, которая регулирует данные отношения: так, Федеральный закон № 131-ФЗ расходится с Гражданским кодексом Российской Федерации [10] и другим ФЗ — «Об акционерных обществах» № 208-ФЗ [11]. Обращаясь к ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ, можно увидеть следующее: «Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут применять решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных сообществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью». А ГК РФ до 2014 года разделял все акционерные общества на закрытый и открытый типы, позже начали различать более корректно: на публичные и непубличные.

А в нормах Федерального закона № 131-ФЗ межмуниципальное сотрудничество регламентируется целой системой собственных муниципальных нормативно-правовыми актами:

— уставами МО;
— НПА представительных органов МО;
— различными НПА главы муниципального образования и т. д.

Анализируя все вышеперечисленное, можно сделать вывод, что межмуниципальное сотрудничество в Российской Федерации есть базис для материального, финансового, социального и культурного взаимодействия между МО. Данное сотрудничество лучшим образом определяет цели, для достижения которых такие союзы жизненно необходимы. Отраженные в законе № 131-ФЗ формы межмуниципального сотрудничества не позволяют использовать в полной мере потенциал совместной деятельности МО по развитию местного хозяйства и социально-культурной сферы, так как каждая из них имеет узкую специализацию. В данном законе нет детального механизма межмуниципального сотрудничества. Это не способствует совершенствованию данного правового института,

ввиду чего следует разработать единую концепцию межмуниципального объединения как единой формы межмуниципального сотрудничества, которая наделена необходимым объемом полномочий в сфере публичного управления.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

2. Невинский В. В., Казанцева О. Л. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования // Российская юстиция. 2010. № 11. С 5–9.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (последняя редакция) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

5. Васильев В. И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. 680 с.

6. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / под. ред. А. Н. Кокотова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2015. 559 с.

7. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) ст.3/1.

8. Попов Д. А. Межмуниципальное объединение как субъект конституционного права // Бизнес в законе. 2011. № 1. С. 11–16.

9. Алешкова Н. П. Проблемы в сфере муниципального правотворчества и пути их решения // Глава местной администрации. 2015. № 3. С 16–25.

10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

11. Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8. Ст. 609.