УДК 352

САЛЬКОВ А.В.

Значение различных форм межмуниципального сотрудничества на современном этапе развития местного самоуправления

В статье анализируются формы межмуниципального сотрудничества и их значение на современном этапе. Статья содержит анализ эффективности применения межмуниципального сотрудничества в договорной форме между муниципальными образованиями разного уровня на опыте конкретного муниципального образования. Автор рассматривает необходимость дополнительного законодательного регулирования договорной формы межмуниципального сотрудничества как перспективу для развития муниципального партнерства при решении вопросов местного значения.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, ассоциативная, организационно-хозяйственная и договорная формы межмуниципального сотрудничества, соглашение о межмуниципальном сотрудничестве.

Становление межмуниципального сотрудничества, предусмотренного ст. 8 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.03 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131), начало осуществляться ещё до его законодательного регулирования[1].

Потребности в объединении усилий для решения вопросов, выходящих за пределы полномочий муниципальных образований либо территориально, либо в силу отсутствия полномочий на соответствующем уровне, реализовались в формировании их первых ассоциаций и союзов муниципальных образований. Так, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) была учреждена еще в 1986 году, Союз городов Центра и Северо-Запада России (СГЦСЗР) был создан в 1990 году, а с 1997 года существует Межрегиональная ассоциация «Города Урала» (АГУ)[2].

В научной литературе преобладает классификация межмуниципального сотрудничества по трем основным формам:

– ассоциативные формы (советы, ассоциации, союзы муниципальных образований);

– договорные формы сотрудничества муниципальных образований (соглашение о намерениях, договор о совместных действиях, совместные планы социально-экономического и стратегического развития, осуществление совместных консультаций, создание совместных координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп и др.);

– организационно-хозяйственные формы (создание автономных некоммерческих организаций, фондов, учреждение хозяйственных обществ (ООО, ЗАО))[3].

Необходимость в исследовании значения и степени распространенности применения различных форм межмуниципального сотрудничества обусловлена наличием публичного опыта межмуниципального сотрудничества в муниципальных образованиях, который определяет проблемы в реализации каждой из форм такого сотрудничества и позволяет сформировать предложения по обеспечению развития межмуниципального сотрудничества на современном этапе.

Самой распространенной формой межмуниципального сотрудничества является

ассоциативная форма. Такое положение объясняется прежде всего тем, что законами о местном самоуправлении, которые действовали до принятия ФЗ № 131, предусматривалось межмуниципальное сотрудничество лишь в форме ассоциаций или союзов[4].

С вступлением в силу ФЗ № 131, прежде всего в силу ряда его императивных норм, обязывающих местное самоуправление создавать объединения муниципальных образований в виде советов (ассоциаций), ассоциативная форма сохранила свое преобладание в межмуниципальном сотрудничестве. Данная форма достаточно широко описывается в научной литературе и в основном применяется для целей выстраивания отношений между органами местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами государственной власти Российской Федерации.

Значение такой формы межмуниципального сотрудничества, безусловно, носит в большей степени экономический характер и выражается в обеспечении соблюдения интересов органов местного самоуправления при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем ФЗ № 131, в отличие от предыдущих законов о местном самоуправлении, предусмотрены и иные формы межмуниципального сотрудничества , такие как договорная и организационно-хозяйственная.

В связи с относительной диспозитивностью норм закона, предусматривающих возможность органам местного самоуправления осуществлять межмуниципальное сотрудничество в этих формах, правоприменительная практика и опыт такого сотрудничества наиболее интересны и вариативны с точки зрения науки. Данные формы в основном нашли свою нишу на уровне отношений муниципальных районов и городов по решению вопросов местного значения, а в большей степени распространены в отношениях между муниципальными образованиями первого и второго уровней (районом и поселениями, входящими в его территорию).

Значение договорной формы межмуниципального сотрудничества можно наглядно представить, изучив конкретный опыт её реализации в отношениях между муниципальными образованиями на этапе начала действия ФЗ № 131. Одним из примеров реализации норм закона при осуществлении межмуниципального сотрудничества является опыт Мценского района Орловской области.

При подготовке к вступлению в силу ФЗ № 131 администраций района совместно с администрациями сельских поселений были проанализированы возможности муниципальных образований по осуществлению каждого из вопросов местного значения, установленных ФЗ № 131.

Результаты анализа показали, что экономический и материально-технический потенциал органов местного самоуправления поселений был недостаточным для самостоятельного решения вопросов местного значения в области жилищно-коммунального хозяйства (далее ЖКХ), градостроительной деятельности, дорожной деятельности и культуры. В силу недостаточности экономического потенциала в сельских поселениях для обеспечения финансирования вышеперечисленных вопросов механизм передачи полномочий, который предусматривает их финансирование путем перечисления из бюджета поселений субвенций в бюджет района, был применен лишь в отношении градостроительной деятельности. Градостроительная деятельность оказалась наименее емкой, и централизация полномочий по этому вопросу на уровне района оказалась не столь затратной для сельских поселений. Иная ситуация складывалась по остальным вопросам местного значения, которые до ФЗ № 131 решались на уровне района и должны были быть переданы на уровень сельских поселений.

Выходом из сложившейся ситуации стало применение органами местного самоуправления норм ФЗ № 131 о межмуниципальном сотрудничестве, предусматривающих возможность объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения.

Еще до 1 января 2006 года по инициативе Главы администрации в Мценском районе был осуществлен эксперимент по передаче полномочий в сфере ЖКХ с уровня района на уровень поселения, и здесь вместе с механизмом передачи полномочий как

нельзя лучше сработал механизм межмуниципального сотрудничества в договорной форме. Район, передав районное имущество коммунального комплекса во временное пользование сельским поселениям по договору о передаче полномочий с 2005 года, с помощью соглашения о межмуниципальном сотрудничестве урегулировал все организационные вопросы по сохранению системы управления коммунальным комплексом.

Позднее под воздействием реформы ЖКХ была реализована и организационно-хозяйственная форма межмуниципального сотрудничества – были созданы межмуниципальные общества с ограниченной ответственностью (10% уставного капитала – район, 10–15 % – сельское поселение, остальные доли – частные).

После вступления в силу ст. ст. 14,15 ФЗ № 131 (в Орловской области с 01.01.2006 г.) району оставалось только передать имущество коммунального комплекса в собственность сельских поселений, так как система ЖКХ в период эксперимента уже получила жизнеспособность и никакого переходного периода по ее адаптации не было, что, безусловно, положительно сказалось на обеспечении качества услуг предприятиями ЖКХ.

Вместе с тем соглашение о межмуниципальном сотрудничестве в сфере ЖКХ продолжает ежегодно пролонгироваться и обеспечивает функционирование на совершенно законных (партнерских) основаниях единой системы мониторинга, которая в последнее время набирает обороты в сфере ЖКХ. Дополнительно это соглашение является единственным законным обоснованием сохранения структурного подразделения в сфере ЖКХ в структуре администрации района при отсутствии соответствующих полномочий.

Другим не менее значимым, как показало время, стало межмуниципальное сотрудничество в сфере культуры. До вступления в силу ФЗ № 131 на уровне района были централизованы не только функции по материально-техническому обеспечению учреждений культуры, но и методическому и организационному обеспечению. Приняв в соответствии с законом полномочия по культуре, сельские поселения оказались один на один с неприглядным имуществом клубов и библиотек, а район должен был ликвидировать районный Дом культуры и районную библиотеку. Выходом из сложившейся ситуации опять стала договорная форма межмуниципального сотрудничества (рис.1).

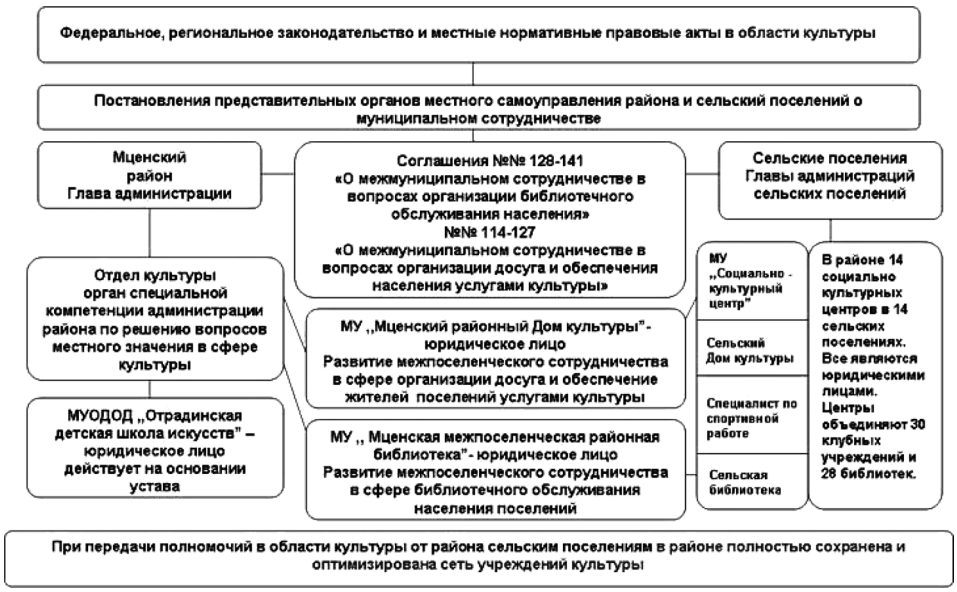


Рис.1. Схема организации межмуниципального сотрудничества в сфере культуры

В соответствии с соглашением о межмуниципальном сотрудничестве в сфере культуры район не только сохранил свои учреждения как методические центры, но и с использованием нового механизма сотрудничества – межмуниципальных программ – обеспечил поэтапную модернизацию культуры в сельских поселениях: ежегодно проводился капитальный ремонт одного-двух зданий сельских клубов и библиотек, развивалась практика межмуниципальных концертов выездных бригад, которые ежемесячно по очереди «срывали аншлаги» в сельских поселениях и стали с большой буквы «Школой на дому» для сельских культработников, удалось сохранить единую систему комплектования библиотечного фонда, а самое главное – культура получила целый ряд новых управленцев в непосредственной близости от потребителя своих услуг – населения (по числу сельских поселений – 14 руководителей в учреждениях культуры, которые получили статус юридических лиц) при сохранении единой методической поддержки со стороны районных учреждений культуры.

После запоздалых, но совершенно справедливых дополнений в ст. 15 ФЗ № 131 (за один день до вступления закона в силу), наделивших всё-таки район полномочиями по культуре, схема взаимоотношений в рамках заключенных соглашений о межмуниципальном сотрудничестве вписалась как нельзя лучше и работает до сих пор.

Использование договорной формы межмуниципального сотрудничества в решении важных для развития территории вопросов местного значения позволяет органам местного самоуправления эффективно исполнять свои полномочия.

Вместе с тем в процессе организации такого сотрудничества перед органами местного самоуправления возникали новые задачи, решение которых не регламентировано существующим законодательством совсем или регламентировано не в полном объеме.

Органами местного самоуправления в отсутствие соответствующих норм в ФЗ № 131, в том числе норм, определяющих само понятие «межмуниципальное сотрудничество», разрабатывались и утверждались представительными органами местные нормативные акты, регламентирующие порядок организации межмуниципального сотрудничества, заключения межмуниципальных договоров (соглашений). При решении этих задач приходилось уточнять полномочия органов местного самоуправления по реализации межмуниципального сотрудничества, что фактически можно считать расширением их компетенции, предусмотренной ФЗ № 131.

В связи с отсутствием законодательно закрепленных принципов формирования межмуниципального сотрудничества первые соглашения о межмуниципальном сотрудничестве имели существенный дисбаланс по полномочиям сторон этого соглашения. В связи с отсутствием соответствующих норм в ФЗ № 131, относящих по признакам межмуниципальный договор (соглашение) к гражданско-правовому договору или к административному договору, безусловно, этот дисбаланс стремился в сторону расширения прав района с уменьшением таковых у органов местного самоуправления сельских поселений. И только в процессе осуществления сотрудничества при пролонгации таких договоров стороны начали уравновешивать объем прав и обязанностей, придя к однозначному выводу, что межмуниципальное сотрудничество – это партнерство и оно эффективно только на равных условиях.

Таким образом, значение договорной формы выражается в большей степени в отношениях между муниципальными образованиями различного уровня и предоставляет возможность муниципальным образованиям на условиях равного партнерства объединять ресурсы для решения вопросов местного значения, тем самым обеспечивается системное и плановое развитие территории в корреляции с государственной политикой в той или иной отрасли.

Наряду с ассоциативной и договорной формами межмуниципального сотрудничества органы местного самоуправления могут образовывать межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, а также межмуниципальные некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. ФЗ № 131 запрещает указанным межмуниципальным объединениям и организациям самим осуществлять

публично-властные полномочия органов местного самоуправления. Именно в этом состоит правовой смысл нормы ФЗ № 131 о том, что указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления[5].

Межмуниципальные хозяйственные общества должны создаваться только для целей решения вопросов местного значения как организационно-правовой способ решения только этих вопросов. Именно этот факт делает значение такой формы межмуниципального сотрудничества более узким по сравнению с вышерассмотренными формами, но вместе с тем более конкретным, так как процессы создания и управления межмуниципальным обществом требуют от органов местного самоуправления детального планирования и прямого участия из-за угрозы возможных негативных экономических последствий для бюджетов участников такого общества.

Если сравнить распространенность применения форм межмуниципального сотрудничества, то по результатам публичной деятельности наиболее часто встречается ассоциативная форма и в ограниченных случаях – организационно-хозяйственная.

Распространенность договорной формы оценить объективно сложнее всего в силу повсеместного взаимодействия между муниципальными образованиями без соответствующего оформления этого взаимодействия в договорную форму. Позиционируя себя реализатором государственной политики в различных сферах жизни, муниципальные районы зачастую строят отношения с поселениями не как с партнерами, а по старому принципу единоначалия. Этот фактор напрямую препятствует становлению межмуниципального сотрудничества, предусмотренного ФЗ № 131, и в конечном итоге не позволяет эффективно развиваться всей территории, сводя все положительные результаты только в нужных по политическим или экономическим соображениям поселениях.

Из проведенного анализа видно, что ассоциативная форма межмуниципального сотрудничества в большей степени регламентирована в ФЗ № 131 и успешно развивается. Организационно-хозяйственная форма не имеет тенденций к развитию в силу ряда причин, в том числе по причине активной антикоррупционной государственной политики, заставляющей муниципалитеты сторониться хозяйственной деятельности, тем более совместной. Вместе с тем в условиях расширения круга вопросов местного значения недостаток в императивных нормах ФЗ № 131, регламентирующих договорную форму межмуниципального сотрудничества, не позволяет эффективно, а самое главное – повсеместно, развиваться такому сотрудничеству.

Введение дополнительных норм в ФЗ № 131, определяющих понятие межмуниципального сотрудничества, унифицированный механизм формирования сотрудничества в договорной форме, а также степень ответственности органов местного самоуправления, в том числе публичной, при реализации договоров о межмуниципальном сотрудничестве, обеспечило бы новый толчок к повсеместному пересмотру отношений между муниципальными образованиями разного уровня.

Президент России В.В. Путин в выступлении на XII съезде партии «Единая Россия» обозначил необходимость поддержки и укреплении местного самоуправления как важнейшего в нашем государстве института власти: «Мы предоставим российским регионам и муниципалитетам больше полномочий и финансовых ресурсов, но и ответственность, конечно, власти на местах будет выше»[6]. Таким образом, остановки в процессе внесения поправок и дополнений в ФЗ № 131 в ближайшее время не предвидится, и необходимо на фоне продолжающегося уточнения компетенции органов местного самоуправления не забывать и о качестве регламентации механизмов по исполнению ими своих полномочий, в том числе механизма межмуниципального сотрудничества.

---

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. (с изм. от 30 декабря 2013) // Российская газета. 2003. 8 окт.

[2] О проблемах межмуниципального сотрудничества в РФ // Муниципальная Россия. 2009. № 9. С. 10.

[3] Бабичев И.В. Правовое регулирование вопросов межмуниципального сотрудничества.

Формы межмуниципального сотрудничества / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.М. Панасюк // Местное право. 2009. № 9–10. С. 3–18.

[4] О местном самоуправлении в РФ: Закон РФ от 6 июля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 29; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. // Российская газета. 1995. 1 сент.

[5] Автономов А.С. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 367.

[6] Выдержки из выступления Председателя Правительства РФ на XII съезде партии «Единая Россия» // Самоуправление. 2011. №10.