

УДК/UDC 342.553

Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России

Облогин Денис Дмитриевич

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: denis.obl@mail.ru

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

Широкая Полина Алексеевна

студентка юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: polina.shirokaja@yandex.ru

Аннотация

В данной статье авторы рассматривают проблему развития межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации. Исследовались виды межмуниципального сотрудничества, такие как межмуниципальные союзы и ассоциации. Было замечено, что наименее популярным способом сотрудничества являются городские агломерации, базирующиеся на различных видах связей городов-ядер. В статье раскрываются некоторые проблемы законодательного закрепления межмуниципального сотрудничества. Предлагаются возможные решения имеющихся проблем, делается вывод о необходимости скорейшего устранения противоречий в законодательстве. Также в статье приводятся примеры муниципальных образований, практикующих сотрудничество между собой по наиболее важным вопросам, затрагивающим интересы этих образований. Затрагиваются возможные причины, из-за которых возникают проблемы с вышеупомянутым институтом.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, агломерация, союз наукоградов, муниципальное образование, ассоциация местного самоуправления.

Problems and Prospects of the Formation of the Institution of Intermunicipal Cooperation in Russia

Oblogin Denis Dmitriyevich
student of the Faculty of Law
Kuban state agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: denis.obl@mail.ru

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

Shirokaya Polina Alekseyevna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: polina.shirokaja@yandex.ru

Abstract

In this article, the authors consider a problem of development of intermunicipal cooperation in the Russian Federation and the types of intermunicipal cooperation, such as intermunicipal unions and associations. It is noticed that the least popular way of cooperation are the city agglomerations based on different types of connection between the kernel cities. The article discusses some issues of intermunicipal cooperation legislation. The authors give possible solutions of the existing problems and conclude that there is a need of the fastest elimination of contradictions in the legislation. The article also gives some examples of the municipal units practicing cooperation among themselves on the most important questions infringing on the interests of these units. The authors name possible reasons why the issues connected with the above-mentioned institute have emerged.

Key words: intermunicipal cooperation, agglomeration, union of science cities, municipal unit, association of local government.

Один из инструментов решения муниципальным образованием вопросов местного значения — межмуниципальное сотрудничество. Потребность в таком сотрудничестве вызвана недостатком финансовых ресурсов и объектов инфраструктуры для полноценного решения местных вопросов. Актуальность этого вопроса растет с каждым днем, т. к. в сравнении с 90-ми годами для комплексного взаимодействия, помимо передачи опыта одним муниципальным образованием другому, необходимо объединение большинства ресурсов для решения межмуниципальных задач территориальных образований. В этой статье будут предложены варианты сотрудничества для усовершенствования отношений между образованиями муниципалитетов.

Главная цель сотрудничества органов местного самоуправления — экономическое развитие муниципальных образований в условиях несовершенства экономической, политической, социальной систем в государстве. Причинами взаимодействия становятся: нехватка финансовых средств для целевых программ; неэффективность работы коммунального комплекса и т. д. [1] Например, из-за отсутствия финансовой поддержки от соседних МО, Крыловской район Краснодарского края отстает по показателям от рынка товаров и услуг Калининского района [2].

Для Российской Федерации институт межмуниципального сотрудничества — это новый вид отношений, ведь до сих пор не было сформулировано единого определения муниципального взаимодействия. Конечно, многие ученые сходятся во мнениях, что это совокупность способов сотрудничества органов местного самоуправления. Вот один из вариантов толкования таких отношений: межмуниципальное сотрудничество — система «взаимодействия муниципальных образований, которое осуществляется с учетом социальных, политических, экономических интересов, формируемую с целью эффективного управления развитием территории на основе межмуниципальных связей» [3].

В российском законодательстве закреплены общие вопросы организации местного самоуправления и сотрудничества органов на местах. Совокупность этих вопросов регулируется в основном не конституциями (уставами) субъектов, т. к. эти нормативно-правовые акты дают лишь основу для разработки и принятия законов на локальном уровне. Так, основные принципы межмуниципального взаимодействия изложены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4].

На уровне региона закреплено создание ассоциаций и союзов муниципальных образований для координации деятельности муниципалитетов одного региона. Одним из примеров регионального правотворчества для взаимодействия муниципальных образований выступает признание согласования «общерегиональной стратегии развития со стратегией развития, реализуемой самостоятельно конкретным муниципальным образованием» [5]. Следовательно, более детальное обеспечение МСУ гарантиями будет способствовать развитию сотрудничества между образованиями. В Российской Федерации существуют проблемы, связанные с развитием функционирования межмуниципального сотрудничества, но база для дальнейшего преобразования этого вида отношений в государстве создана. Так, виды межмуниципального сотрудничества различаются в зависимости от целей достижения, типов задачи приоритетных основ сотрудничества [6]. Для решения большинства вопросов необходимо создавать межмуниципальные союзы и ассоциации в виде как коммерческих, так и некоммерческих организаций. В качестве примеров можно привести Ассоциацию местного самоуправления республики Карелия, созданную в 2014 году с целью организации межмуниципального сотрудничества и координации вопросов местного значения [7].

Межмуниципальное сотрудничество может строиться на краткосрочных договорах, для решения установленного вопроса и на долгосрочных — для решения уже совокупности задач. К позитивным и перспективным тенденциям в этой сфере можно отнести то, что все больше субъектов государства в правовом порядке закрепляют положения о вза-

имодействии МО. Например, существует Соглашение о сотрудничестве муниципалитета г. Краснодара и г. Сочи «О модернизации железнодорожной инфраструктуры в границах муниципалитетов».

Межмуниципальное сотрудничество в нашей стране развивается преимущественно в форме союзов и ассоциаций, которые создаются и на территориальной основе (ассоциации крупного Дальневосточного района), функциональной (Союз развития наукоградов России) или видовой (Ассоциация средних городов РФ).

Наименее распространенным способом сотрудничества является формирование городских агломераций на новых организационных принципах. Критериями образования агломераций выступают объединения различными связями (производственными, трудовыми и т. д.) и население городов-ядер более 100 тыс. человек, а в пределах доступности более 1,5 ч находятся еще два города. Самым крупным таким образованием является московская агломерация, а краснодарская занимает 13-е место в списке крупнейших [8].

Именно этот вид взаимодействия должен стать основополагающим, т. к. формирование сильных территорий становится центром притока капиталов, проектов развития и новых инвестиций. Т. к. этот вид охватывает наиболее серьезные вопросы финансов, бюджетов, собственности и других видов отношений, то для развития городских агломераций и превращения их в доступный институт имеется необходимость в разъяснении наиболее сложных правовых вопросов сотрудничества. Кроме того, они обязаны заняться судебной защитой органов МСУ в случае нарушения гарантий их деятельности, подготовкой и распространением по муниципальным образованиям методических материалов, включая нормативные акты. Следовательно, функционально региональные ассоциации достаточно близки межрегиональным и всероссийским, их отличает в основном территориальный характер деятельности.

Вопросы местного значения, решаемые муниципальными образованиями, часто выходят за рамки одного МО и затрагивают интересы соседнего или заинтересованного МО, что говорит о необходимости сов-

местных действий. Для этого требуется создание организации межмуниципального сотрудничества или заключение договоров для дальнейшей координации совместной деятельности. Законодательно сотрудничество МО не запрещено, следовательно, у всех органов муниципального образования есть возможность развития данного вида взаимоотношений. Выбор способа сотрудничества зависит лишь от целей и задач решаемого вопроса. Например, культурный обмен, информационный обмен, создание общих коллегиальных органов и т. д. [9] При возможности развития межмуниципального сотрудничества все равно наблюдается медленное развитие данной возможности, что связано с постоянным изменением законодательства. Однако это не единственные препятствия развития. Также имеют место:

1. Отсутствие стимулов к повышению эффективности хозяйствования вследствие сохранения и укрепления модели превалирования бюджета. Такая модель это заставляет муниципалитеты ориентироваться на увеличение собственного бюджета, а не на результат преобразований.
2. Недостаточное стимулирование данного процесса государством [10].

Существуют и внутренние факторы, тормозящие развитие сотрудничества МО между собой:

1. Отсутствие у муниципалитетов острой потребности в объединении ресурсов. Не потому что у них хватает средств на исполнение полномочий, а потому что законодательство дает другие возможности, например передачу полномочий от менее способных к более способным муниципальным образованиям.
2. Отсутствие навыков эффективного достойного и разностороннего управления из-за низкой квалификации муниципальных служащих [11].

Таким образом, первыми шагами стимулирования межмуниципального сотрудничества являются:

- устранение правовых барьеров, препятствующих развитию ме-

- жмуниципальных хозяйственных обществ;
- обеспечение правовой поддержки со стороны государства, разработка и внедрение технологий межмуниципального сотрудничества (с учетом зарубежного опыта);
 - создания стимулов для МО по использованию форм межмуниципальной кооперации для целей повышения эффективности управления муниципальным имуществом и расходования бюджетных средств.

В современной России развитию межмуниципального сотрудничества дал толчок Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в нем в первый раз были четко сформулирована экономическая составляющая сотрудничества, но даже после внесения поправок в данный закон осталось достаточно барьеров, которые не дают в полной мере развиваться сотрудничеству МО. Однако постепенная работа над решением этих проблем ведется. Например, предложение о внесении поправок в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» ст. ст. 66–67, которые указывают на возможность создания межмуниципальных образований и общероссийских объединений по сотрудничеству МО, об уменьшении риска захвата и монополизации и сохранения индивидуального статуса муниципалитетов, что в дальнейшем и должно привести к результатам развития.

Основываясь на всем вышесказанном, можно сделать вывод, что институт межрегионального сотрудничества в России только зарождается, но нормативная база уже создана. При активной поддержке органами власти и МСУ в скором времени уровень межрегионального сотрудничества в экономической, хозяйственной, культурной и других сферах достигнет высоких показателей.

Список литературы

1. Сабина Е. Н. Межмуниципальное сотрудничество: реальность и возможности // Молодой ученый. 2016. № 24. С. 233.

2. Муниципальное образование Крыловского района. URL: http://www.krilovskaya.ru/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=394&Itemid=287&lang=ru.
3. Зинченко М. В. Межмуниципальная интеграция как фактор управления развитием экономической системы территории: автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Хабаровск, 2016. С. 31–44.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. № 202. 08.10.2003.
5. Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Проект Концепции разработан Минрегионом России в соответствии с пунктом 1.1 раздела I выписки из Протокола оперативного совещания Совета Безопасности Российской Федерации от 15 сентября 2008 года, утвержденной Президентом Российской Федерации // Официальный сайт Министерства регионального развития. URL: <http://archive.minregion.ru/WorkItems/ListNews.aspx?PageID=53>
6. Петроградская, А. А. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А. А. Петроградская. Саратов, 2015. 25 с.
7. Официальный интернет-портал Республики Карелия. URL: <http://www.gov.karelia.ru/>.
8. Харченко К. В. Проблемы управления развитием городских агломераций: взгляд из г. Белгорода // Муниципальный мир. 2009. № 1-2. С.49–57.
9. Падиля-Сороса Л. Ю. Межмуниципальное сотрудничество — перспективы развития // Городской альманах. М.: Фонд «Институт экономики города», 2015. Вып. 3. С. 125–131.
10. Каримова О. В. Диссертация Совершенствование межмуниципального сотрудничества в Современной России // URL: <http://www.dissercat.com/content/sovershenstvovanie-mezhmunitsipalnogo-sotrudnichestva-v-sovremennoi-rossii-sotsiologicheskii>.
11. Барабаш Е. С. Зарубежный опыт организации межмуниципального взаимодействия // Известия Иркутской экономической академии. 2012. № 3. С. 69–73.