

O.G. Ostapets
The System of Legal Regulation
of Inter-Municipal Cooperation
in Russia

The specifics of legal regulation of inter-municipal cooperation in Russia are analyzed. Special attention is paid to problematic aspects of legal regulation in the specified sphere. Proposals aimed at improving legislation are formulated.

Key words and word-combinations: local government, inter-municipal cooperation, legal regulation, gaps in legislation.

Анализируется специфика правовой регламентации межмуниципального сотрудничества в современной России. Особое внимание уделяется проблемным аспектам правового регулирования в данной сфере. Формулируются предложения, направленные на совершенствование законодательства.

Ключевые слова и словосочетания: местное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, правовая регламентация, пробелы в праве.

DOI 10.22394/1682-2358-2017-1-56-61

УДК 352/353
ББК 66.3(0),124

О.Г. Остапец

СИСТЕМА
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА
В РОССИИ

Современное Российское государство, признавая местное самоуправление формой публично-территориального взаимодействия населения, а муниципальные образования — территориальными объединениями жителей в целях совместной реализации права на осуществление местного самоуправления, способствует развитию института межмуниципального сотрудничества. Качество межмуниципального сотрудничества зависит от степени развития местного самоуправления. В то же время межмуниципальное взаимодействие является одним из эффективных способов увеличить потенциал местного самоуправления как института публичной власти, в связи с чем особый интерес представляет анализ особенностей его правового регулирования.

В условиях развития правового государства важным направлением политики России является формирование правовой основы межмуниципального сотрудничества. Сложность правовой регламентации в данной сфере определяется рядом факторов. Во-первых, федеративное устройство государства предполагает принятие правовых актов федерального и регионального уровней и, как следствие, необходимость четко и объективно разграничивать правотворческие функции России и субъектов РФ, чтобы

исключить дублирование норм федерального законодательства в региональных актах. Во-вторых, страна взяла на себя обязательства перед международным сообществом создать необходимые условия, в том числе правовые, для развития местного самоуправления в целом и межмуниципального сотрудничества в частности. Таким образом, речь идет «о децентрализованной модели правового регулирования» в данной сфере [1, с. 13].

На федеральном уровне устанавливаются исходные правовые начала межмуниципального сотрудничества. Толкование норм Основного Закона позволяет сделать вывод, что вопросы правовой регламентации межмуниципального сотрудничества фактически находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов [2, ст. 72].

Ключевым элементом правового регулирования межмуниципального взаимодействия является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон № 131-ФЗ). Им регламентируются разнообразные формы межмуниципального сотрудничества, получившие развитие на федеральном, региональном, местном и международном уровнях. Однако следует обратить внимание на противоречие в этом законе: с одной стороны, муниципалитеты имеют право на основе заключаемых соглашений объединяться и использовать имеющиеся материально-технические и финансовые ресурсы для решения вопросов местного значения двух и более муниципальных образований, с другой — в императивном порядке не допускается передача объединениям муниципальных образований права на решение указанных вопросов. По мнению Д.А. Попова, «сохраняющаяся правовая неопределенность не позволяет в полной мере сформировать механизм реализации права муниципальных образований на совместное решение общих задач, предусмотренный Европейской хартией местного самоуправления» [3, с. 57].

Кроме того, отсутствует легальное определение понятия «межмуниципальное сотрудничество», которое позволило бы раскрыть его основные характеристики и сформировать единообразный подход к его пониманию. Существующая понятийная неопределенность не может не приводить к снижению темпов развития теории и совершенствования практики межмуниципального взаимодействия [4, с. 33]. Данный пробел оказывает негативное влияние на эффективность механизма реализации межмуниципальных взаимоотношений в целом, поэтому видится необходимым внести соответствующие дополнения в Закон № 131-ФЗ. При формулировке определения следует учитывать, что межмуниципальное сотрудничество — один из видов взаимодействия публично-правовых образований, реализующийся в сфере функционирования местной власти и не влекущий территориального объединения муниципальных образований.

Поскольку муниципальное право является комплексной отраслью, требуется учитывать, что нормы, касающиеся межмуниципального сотрудничества, содержатся во многих иных законах, в том числе отраслевых, а также в подзаконных нормативных правовых актах. При этом в нормативных источниках не обязательно напрямую регулируются вопросы, связанные с

данным видом деятельности. Закон №131-ФЗ включает ряд понятий, которые трактуются в том значении, в каком они применяются в отраслевом законодательстве: например, содержащиеся в ст. 68, 69 термины «общества с ограниченной ответственностью», «некоммерческие автономные организации» следует использовать в значении, определяемом Гражданским кодексом Российской Федерации [5, ст. 87, 123.4]. Отдельные положения указанного закона содержат бланкетные нормы, отсылающие к иным нормативным правовым актам. В частности, указывается, что в каждом субъекте РФ образуется совет его муниципальных образований, организация и деятельность которого осуществляются в соответствии с требованиями Закона «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям [6, ст. 66]. По нашему мнению, ассоциации муниципальных образований не следует уравнивать с ассоциациями юридических лиц и определять их как исключительно некоммерческие организации, поскольку при осуществлении межмуниципального сотрудничества происходит взаимодействие как публичных, так и частных интересов. Следовательно, ассоциация муниципальных образований является одновременно субъектом частного и публичного права, и ее правовое положение должно закрепляться специальным законом о статусе ассоциаций муниципальных образований, тем более что в российском законодательстве есть примеры учета особого правового положения отдельных ассоциаций [7]. В случае принятия специального закона (*lex specialis*) в нем необходимо определить общие принципы и основные задачи деятельности ассоциаций, их отношения с органами публичной власти, обозначить специфику их правового статуса и т.д.

На региональном уровне правовое регулирование ведется в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Анализ регионального законодательства показывает, что в большинстве основных законов субъектов РФ отсутствуют нормы, регламентирующие общественные отношения в сфере межмуниципального сотрудничества, но есть и исключения. Так, согласно Уставу Красноярского края в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований создаются Совет муниципальных образований Красноярского края и Ассоциация по взаимодействию представительных органов государственной власти и местного самоуправления Красноярского края [8, ст. 164].

Практически во всех регионах приняты законы, определяющие организационно-правовые основы взаимодействия органов власти субъектов РФ с советами муниципальных образований (далее — Советы) [9]. Однако на федеральном уровне не предусмотрено правовое регулирование порядка создания, организации и деятельности таких Советов законами и иными нормативными актами субъектов РФ [10, с. 283]. В отдельных субъектах РФ в законах о местном самоуправлении указывается на необходимость создания Совета [11, ст. 5], однако фактически дублируются положения соответствующего федерального закона, что явно противоречит принципу юридической техники —

«максимальная экономия норм при изложении правовых предписаний, недопущение их повторов» [12, с. 71].

Одним из векторов правотворческой деятельности субъектов РФ является разработка программных документов, направленных на развитие местного самоуправления. Использование программно-целевого метода позволяет осуществлять системный подход и концентрировать имеющиеся ресурсы для поэтапного и координированного выполнения необходимых мероприятий в указанной сфере. Так, в 2013 г. Правительством Саратовской области была утверждена государственная программа «Развитие государственного и муниципального управления до 2020 года», предусматривающая оказание государственной поддержки Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области». Мероприятие направлено на обеспечение межмуниципального сотрудничества и стабильного функционирования Ассоциации [13].

Важной составляющей правовой регламентации межмуниципального сотрудничества является правотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления. Необходимость этого объясняется тем, что ряд вопросов данного вида сотрудничества невозможно решить вне юрисдикции муниципального образования.

В уставах одних муниципальных образований содержатся специальные нормы, регулирующие правоотношения в сфере межмуниципального сотрудничества [14, гл. VIII], в уставах других закрепляется обязанность органов местного самоуправления определять порядок участия муниципалитета в организациях межмуниципального сотрудничества (это полномочие относится к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления) [15, ст. 24].

Кроме того, достаточно широкое распространение получила практика заключения соглашений о межмуниципальном сотрудничестве между муниципальными образованиями различных субъектов РФ, чтобы установить двусторонние связи на стабильной и долгосрочной основе в экономической, социальной, культурной и иных областях [16]. Заключение подобных соглашений свидетельствует о возможности свободного выбора муниципалитетами «более гибких правовых средств решения задач и достижения эффекта по принципу саморегулирования» [17, с. 290].

Немаловажное значение в сфере регулирования межмуниципальных отношений имеет судебная практика. Судебные органы воздействуют на нормотворческий процесс и правоприменение путем формирования правовых позиций по вопросам функционирования института межмуниципального сотрудничества, осуществляют единообразное применение права при разрешении конкретного юридического казуса в данной сфере [18].

Обратим внимание и на международный уровень межмуниципального взаимодействия. Конституция РФ содержит положение о том, что международные нормы и принципы являются составной частью правовой системы России. Следовательно, межмуниципальное сотрудничество в Российской Федерации осуществляется и в соответствии с нормами международного права, что сви-

детельствует об имплементации этих норм в российское законодательство, способствующей его гармонизации в данной сфере. Одним из основных источников по вопросам местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления, признанная моделью для законодательной реформы местного самоуправления в странах Европы — единственный документ, в котором для государств определяются «европейские стандарты в области обеспечения прав органов местного самоуправления» [19, с.39] и порядок применения данных стандартов в институциональной сфере. Она обеспечивает в том числе условия для развития международного межмуниципального сотрудничества.

Несмотря на активное развитие международных связей, существует лакуна в сфере правового регулирования указанных правоотношений. Законом об основах регулирования внешнеторговой деятельности определено, что муниципальные образования осуществляют внешнеторговую деятельность только в случаях, установленных федеральными законами [20, ст. 11]. В ст. 17 Закона № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления отнесено право на осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами. В настоящее время в федеральном законодательстве условия и порядок осуществления муниципальными образованиями международных связей не урегулированы. По нашему мнению, устранение правового пробела возможно путем принятия закона, определяющего общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей муниципальных образований.

Подводя итог краткого исследования специфики и отдельных проблем правового регулирования в сфере межмуниципального сотрудничества, можно констатировать, что на современном этапе его развития не все возможности совершенствования законодательства исчерпаны. Одной из причин сложившейся ситуации является отсутствие научно обоснованной концепции нормотворческой деятельности в данной сфере. При ее разработке необходимо осуществить определение пределов правотворческой деятельности; проведение «тщательной юридической, финансовой и иной взаимосвязки подготавливаемых законопроектов; проведение независимой и объективной правовой экспертизы...» [21, с. 241]; объединение усилий ученых, практиков и субъектов правотворческой деятельности по формированию конкретной системы целей и задач правового регулирования в сфере межмуниципального сотрудничества в интересах местного сообщества; обеспечение соответствия международной модели нормативно-правового регулирования при учете национальных интересов.

Библиографический список

1. Крахмалов А.Н. Децентрализованная модель правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2016. № 1 (10). С. 12–15.
2. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г., с изм. от 21 июля 2014 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

3. *Попов Д.А.* Сотрудничество муниципальных образований в сфере управления: реалии и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 54–59.
4. *Золотарев М.П.* Предпосылки формирования муниципального партнерства в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 3. С. 30–34.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2016 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/
6. О некоммерческих организациях: Федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 19 дек. 2016 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/
7. Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 17 дек. 1999 г. № 211-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.). URL: <http://base.garant.ru/12117772/>
8. Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 (в ред. от 7 июля 2016 г.). URL: <http://base.garant.ru/18532555/>
9. О взаимодействии органов государственной власти Республики Татарстан с Советом муниципальных образований Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 15 нояб. 2013 г. № 92-ЗРТ (в ред. от 1 июля 2015 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/463306025>
10. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. М., 2015.
11. О местном самоуправлении в Республике Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 18 марта 2005 г. № 162-З (в ред. от 23 мая 2016 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/422455448>
12. *Крохина Ю.А.* Правотворчество субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 70–77.
13. О государственной программе Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления до 2020 года»: постановление Правительства Саратовской области от 20 нояб. 2013 г. № 647-П (в ред. от 22 авг. 2016 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/467701397>
14. Устав городского поселения Руза Рузского муниципального района Московской области (принят решением Совета депутатов городского поселения Руза Рузского муниципального района от 31 марта 2016 г. № 185/41). URL: <http://docs.cntd.ru/document/438897425>
15. Устав Натальинского муниципального образования Балаковского района Саратовской области (принят решением Совета Натальинского муниципального образования от 21 нояб. 2014 г. № 173; в ред. от 6 сент. 2016 г.). URL: <http://xn--80aaylkeh1a6g.xn--p1ai/sovets-deputatov/officialnye-dokumenty>
16. Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве между муниципальным образованием городской округ Евпатория Республики Крым и муниципальным образованием городской округ Нижневартовск Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 3 июня 2015 г. URL: https://www.n-vartovsk.ru/authorities/town_glava/mun_sotrudnichestvo_gg/185488.html
17. *Тихомиров Ю.А.* Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008.
18. О признании незаконными действий главы органа местного самоуправления: постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25 янв. 2016 г. № Ф06-3850/2015 по делу № А55-10971/2015. URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/jVcDOTwzoOxP/>
19. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 окт. 1985 г.). URL: <http://base.garant.ru/2540485/>
20. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Федер. закон от 8 дек. 2003 г. № 164-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45397/
21. *Раянов Ф.М.* Проблемы теории государства и права. М., 2003.