

*Доронина Полина Евгеньевна, к.ю.н., доцент,
доцент кафедры истории философии и права, филиал Северный
(Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова
в г. Северодвинск*

*Ивлева Анна Филипповна, к.ю.н., доцент,
доцент кафедры истории философии и права, филиал Северный
(Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова
в г. Северодвинск*

АССОЦИАТИВНЫЕ ФОРМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ

Аннотация: рассмотрению в рамках данного исследования подлежит конструкция «ассоциация межмуниципального сотрудничества», выделяются коллизии и пробелы отечественного регулирования их правового статуса, даются характеристики деятельности отдельных таковых объединений.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, ассоциации муниципалитетов, породненные города.

Abstract: this research examines the legal construct of «association of intermunicipal cooperation», identifies conflicts and gaps in the regulation of their legal status in Russia, and emphasize characteristics of the activities of some associations.

Keywords: intermunicipal cooperation, association of municipalities, sister cities.

Институт межмуниципального сотрудничества, получивший нормативное закрепление в главе 9 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), характеризуется, в первую очередь, социальной значимостью, поскольку посредством его развития, в том числе, путем качественной регламентации правовой природы, формирования системы взаимоотношений между органами местного самоуправления различных муниципальных образований возможно повышение эффективности местного самоуправления, обеспечение оперативного и качественного решения местных проблем.

Перечень форм межмуниципального сотрудничества, приведенный в статье 8 Федерального закона № 131-ФЗ, является исчерпывающим и включает:

- 1) создание советов муниципальных образований;
- 2) учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, являющихся коммерческими юридическими лицами, а также создание автономных некоммерческих организаций и фондов;
- 3) заключение органами местного самоуправления договоров и соглашений
- 4) учреждение межмуниципального печатного средства массовой информации.

Из вышеприведенных форм в практике деятельности муниципальных образований Российской Федерации, преобладающей является ассоциативная форма, предусматривающая создание объединений муниципальных образований.

Такая форма имеет две разновидности: обязательная и инициативная.

Обязательная форма закреплена в норме ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ, содержащей предписание создания советов муниципальных образований в субъектах Российской Федерации. В силу прямого указания закона, организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации

Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

И здесь налицо противоречие с положениями гражданского законодательства, регулирующими правовой статус юридических лиц. На это обстоятельство обращают внимание многие исследователи, давая ему различную правовую оценку. Среди ученых есть сторонники императивного подхода законодателя к вопросу создания советов муниципальных образований, указывающие при этом на необходимость уточнения их правового статуса и придания таким объединениям публичного характера [4; 2]. Есть иная точка зрения, основанная на тезисе о наличии противоречия норм законодательства о местном самоуправлении об обязательном характере межмуниципальных ассоциаций и норм гражданского законодательства, регулирующих правовое положение некоммерческих организаций и закрепляющих в качестве принципа их деятельности добровольность объединения [1; 3].

Существующие правовые коллизии, тем не менее, не являются препятствием для создания и деятельности советов муниципальных образований. Изучение практических аспектов функционирования данных межмуниципальных структур позволяет сделать вывод, что их деятельность, в основном, сводится к методической, образовательной, информационной и организационной работе. Каких-либо реальных результатов своей деятельности в большинстве субъектов Российской Федерации такие советы не демонстрируют, о чем позволяет судить информация, размещаемая на официальных сайтах советов. Причем, некоторые советы не имеют своих ресурсов в сети «Интернет». Так, ассоциация «Совет муниципальных образований Архангельской области» не имеет официального сайта, а сведения о ней, содержащиеся на различных информационных сайтах, касаются общих характеристик и органов управления, но не самой деятельности.

В качестве одной из разновидностей ассоциативной формы межмуниципального сотрудничества можно назвать созданные в некоторых

регионах объединения, многие из которых имеют географию, выходящую за пределы одного субъекта Российской Федерации. Примерами таких объединений являются Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России, Российский союз местных властей, Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Союз городов центра и северо-запада России, Ассоциации городов Поволжья, Ассоциации городов юга России. Причем такие добровольные объединения муниципальных образований, создаваемые по межрегиональному принципу, имеют зачастую гораздо большую эффективность, чем обязательные советы муниципальных образований. Цели, задачи и обязательных, и добровольных объединений во многом схожи, даже в некоторых случаях идентичны.

Говоря в целом об эффективности ассоциативной формы межмуниципального сотрудничества, основанной на добровольном характере объединения, следует отметить, что в ряде регионов такие формы не востребованы ввиду организационных сложностей, сопровождающих процесс создания и деятельности подобных межмуниципальных объединений, а также неоднородностью интересов муниципалитетов, препятствующей совместному решению определенных вопросов.

Есть и положительные примеры применения на практике норм законодательства о межмуниципальном сотрудничестве. Так, в феврале 2015 года Управлением Министерства юстиции РФ по Архангельской области и Ненецкому автономному округу было зарегистрировано объединение муниципальных образований – Ассоциация «Арктические муниципалитеты» (далее – Ассоциация), членами которого являются 21 муниципальное образование Северо-Западной Арктической зоны России.

Согласно Уставу, целями создания Ассоциации является организация сотрудничества, содействия устойчивому социально-экономическому развитию территории Арктической зоны Российской Федерации. Для достижения обозначенной цели на Ассоциацию возложены различные функции

законотворческого, информационного, координационного и методического характера.

Анализ локальных нормативных актов и корпоративных документов Ассоциации позволяет прийти к выводу о некотором несоответствии организационных основ объединения требованиям законодательства.

Устав Ассоциации предусматривает должность Председателя Ассоциации, который является почетно-представительским органом и не относится к органам управления, следовательно, не имеет полномочий действовать от имени Ассоциации без доверенности, заключать договоры и совершать иные юридически значимые действия. Такие полномочия возложены на единоличный исполнительный орган Ассоциации – Исполнительного директора. При этом данной Ассоциацией заключено, например, Соглашение о сотрудничестве и совместной деятельности с Ассоциацией торгово-промышленных палат северных (приполярных) территорий и зоны Арктики РФ № 1 от 14.04.2018 г. и подписано оно именно ее Председателем. В преамбуле Соглашения отсутствует указание на то, что Председатель Ассоциации действует от ее имени на основании доверенности, выданной Исполнительным директором. Это обстоятельство ставит данное соглашение под угрозу признания недействительным в силу ст. 174 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Вышесказанное требует более пристального внимания со стороны руководящих органов Ассоциации к вопросу правового обеспечения деятельности Ассоциации и своевременной корректировки положений локальных нормативных документов с учетом требований законодательства.

Одним из важных и перспективных направлений деятельности Ассоциации является осуществление международных контактов и связей.

Следует отметить, что в последние десятилетия участие муниципалитетов в международной деятельности приобретает все больший размах; эта тенденция свойственна как зарубежным странам, так и России. Организованные формы такой деятельности исторически связаны с Европой, в которой еще в 1913 г. был создан Международный союз городов. Наиболее яркое свое проявление в

современности — это взаимодействие имеет в форме движения городов-побратимов (в международной терминологии – «twin towns» или «sister cities»), которое, по оценкам исследователей, как массовое явление распространилось в XX в. (в особенности после II мировой войны), и в рамках различных ассоциаций сейчас охватывает города нескольких десятков стран мира. Наиболее примечательными примерами такого рода ассоциаций являются европейский Дюзлаж (Douzelage), американская ассоциация «Сестринские города» (Sister Cities International) и международная ассоциация «Породненные города». Так называемая городская парадипломатия настолько прочно вошла в муниципальную практику, что международная организация «Объединенные города и местные власти» имеет все основания для заявлений о всемирном характере охвата своей деятельности и беспрецедентной широте членского состава: так, в ней созданы 8 региональных отделений, координирующих взаимодействие ее участников на всех обитаемых континентах (Евразийское отделение, кстати, расположено в России, в г. Казань). Несмотря на универсальный и общепризнанный характер межмуниципального взаимодействия в организованных формах, редко в каких странах четко определяется статус подобных организаций и пределы усмотрения муниципальных властей в установлении контактов с ними. Аналогичный пробел свойственен и российскому праву.

В завершении необходимо отметить, что существующие проблемы межмуниципального сотрудничества обусловлены рядом факторов, в числе которых:

- 1) неполнота и противоречивость правового регулирования вопросов организации и осуществления межмуниципального сотрудничества в ассоциативной форме;

- 2) низкий уровень мотивации муниципальных образований в осуществлении совместных инициатив и участия в процессе межмуниципальной кооперации;

- 3) отсутствие заинтересованности в разработке и реализации коллективных проектов по решению вопросов местного значения;
- 4) недостаточная ресурсная обеспеченность муниципальных образований.

Библиографический список:

1. Бабичев И.В. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации как публично-правовые субъекты и институты местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3. – С. 39-44.

2. Замотаев А.А. О создании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и единого общероссийского объединения муниципальных образований // Институциональный, правовой и экономический федерализм: Ежекварт. бюл. 2005. – № 2. – С. 22-23.

3. Лызлов Д.Н. Особенности правового статуса советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации // Юрист. – 2006. – № 9. – С. 12-13.

4. Москаленко А.Ф. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества: международно-правовой аспект и российское законодательство // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 12. – С. 39-44.