

*На правах рукописи*

**ПЕТРОГРАДСКАЯ Альбина Александровна**  
**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**  
**МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**  
**В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 — конституционное право; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов — 2011

Работа выполнена в Федеральном государственном учреждении высшего профессионального образования «Саратовский юридический институт МВД России»

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент  
**ЛИПАТОВ Эдуард Георгиевич**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент  
**ХИЖНЯК Вероника Сергеевна**

доктор юридических наук, профессор  
**ШУГРИНА Екатерина Сергеевна**

Ведущая организация — **ГОУ ВПО «Мордовский  
государственный университет  
им. Н.П. Огарева»**

Защита состоится « 03 » октября 2011 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» (410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «\_\_\_»\_\_\_\_\_2011 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

О.С. Ростова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Конституцией РФ 1993 г. установлено, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Органы государственной власти России, органы государственной власти ее субъектов и органы местного самоуправления обладают своей компетенцией.

Президент РФ Д.А. Медведев в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ отметил, что «местное самоуправление является важнейшим элементом любого демократического государства»<sup>1</sup>. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту интересов граждан, основанных на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия. В то же время оно признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом<sup>2</sup>.

Таким образом, основное назначение и смысл местного самоуправления заключаются в обеспечении наиболее эффективного решения проблем местного характера с учетом интересов граждан. Вполне очевидно, что вопросы преимущественно хозяйственного характера, в частности электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, предоставление иных услуг ЖКХ, библиотечное обслуживание, создание условий для массового отды-

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 1 дек.

<sup>2</sup> См.: Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: утверждены Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5011.

ха, присвоение наименований улицам, площадям и т. п. — более рационально решать посредством самоуправления, нежели усилиями государственных чиновников.

В то же время на местном уровне можно выделить определенный круг вопросов, которые, с одной стороны, являются по своей сути вопросами местного значения, а с другой — требуют для своего решения координирования усилий нескольких или даже многих муниципальных образований. Сотрудничество между муниципальными образованиями может осуществляться также и в целях совместной защиты общих интересов, обмена опытом и т.п. Оно может принимать формы советов, ассоциаций, хозяйственных обществ и др.

Европейская хартия местного самоуправления устанавливает, что право органов местного самоуправления вступать в ассоциацию для защиты и достижения общих интересов, а также в международную ассоциацию органов местного самоуправления должно быть признано в каждом государстве (ст. 10). Во многих европейских странах такие союзы существуют уже много лет.

Российские муниципальные образования имеют богатую историю межмуниципального сотрудничества, которая восходит к принятию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>1</sup>. Первым солидным объединением муниципальных образований стала созданная в 1990 г. Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. Затем появились такие крупные организации, как Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация «Города Урала», Ассоциации городов Поволжья и Юга России, Союз российских городов и др.

Новый толчок к развитию межмуниципального сотрудничества дал Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2010 г.)<sup>2</sup>. Данный законодательный акт впервые четко обозначил экономическую составляющую межмуниципального сотрудничества, наделив муниципальные образования правом создавать межмуниципальные хозяйственные общества. Кроме того, в рамках его реализации в субъ-

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16, ст. 267.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

ектах РФ были созданы новые организации межмуниципального сотрудничества — советы муниципальных образований.

Однако, несмотря на появление в этом Законе ряда новелл, посвященных регулированию межмуниципального сотрудничества, правовая база его в настоящее время выглядит явно недостаточной. Активность развития межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации отчасти сдерживается неясностью и пробелами в законодательных актах, касающихся организационно-правового положения советов муниципальных образований; учреждения, реорганизации и ликвидации межмуниципальных хозяйственных обществ; полномочий субъектов РФ по регулированию межмуниципального сотрудничества; делегирования полномочий на местном уровне и др. Кроме того, необходимо отметить, что вопросы межмуниципального сотрудничества остаются практически неисследованными и в отечественной правовой науке.

Все вышеизложенное и определяет актуальность выбранной темы диссертационной работы.

**Научная задача диссертационного исследования** состоит в установлении содержания правового регулирования отношений, связанных с осуществлением межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации, формулировании конкретных предложений по совершенствованию законодательства в этой области.

**Цели и задачи исследования.** Целью исследования является разработка теоретической концепции межмуниципального сотрудничества, научных положений и практических рекомендаций по совершенствованию действующего муниципального законодательства. Поставленная цель предполагает решение следующих задач:

- изучение сущности межмуниципального сотрудничества;
- выявление основных видов и форм межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации;
- рассмотрение субъектов межмуниципального сотрудничества, изучение их правового положения;
- выявление целей и задач межмуниципального сотрудничества;
- анализ основных форм межмуниципального сотрудничества;
- анализ перспектив и тенденций развития законодательства о межмуниципальном сотрудничестве в Российской Федерации; выработка предложений по его развитию и совершенствованию.

**Объектом исследования** стали общественные отношения, возникающие в сфере осуществления межмуниципального сотрудничества.

**Предметом исследования** послужили доктринальные положения теории муниципального права в области межмуниципального сотрудничества, нормативные правовые акты и правоприменительная (в том числе судебная) практика в указанной сфере.

**Степень научной разработанности темы** характеризуется определенным количеством научных трудов по ней, имеющих важное методологическое значение.

Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации, как уже отмечалось, недостаточно исследовано в отечественной правовой науке. Среди немногих ученых, которые затрагивали этот вопрос, можно назвать: Ю.М. Алпатову, И.В. Бабичеву, Л.А. Быкову, Е.В. Гриценко, А.А. Замотаеву, Д.Н. Лызлова, Н.И. Миронову, Л.Б. Соболеву.

Изучение сущности и организационно-правовых форм межмуниципального сотрудничества потребовало обращения к научной литературе, посвященной правовому регулированию местного самоуправления в Российской Федерации в целом и в частности правовому положению муниципальных образований, органов местного самоуправления и т.п. Эти вопросы затрагивали в своих трудах С.А. Авакьян, А.В. Безруков, Н.С. Бондарь, Л.И. Бусыгин, Т.М. Бялкина, Л.П. Волкова, В.А. Горожанин, Б. Горохов, А.Р. Еремин, Н.А. Игнатюк, А.В. Колесников, О.Е. Кутафин, И.Н. Ладин, Э.Г. Липатов, Э. Маркварт, Ю.Н. Мильшин, А.В. Москалев, С.Б. Нанба, А.В. Павлушкин, Н.Л. Пешин, А.А. Подсумкова, Д.Б. Сергеев, Н.С. Тимофеев, В.И. Фадеев, С.Е. Чаннов, Т.А. Чужгинова, Е.С. Шугрина и др.

Рассмотрение таких форм межмуниципального сотрудничества, как учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ и отчасти некоммерческих межмуниципальных объединений, вызвало необходимость обращения к работам по гражданскому, финансовому, административному и другим отраслям российского права (С.Б. Аникин, Д.Н. Бахрах, Я.Р. Веберс, В.И. Глинка, Н.В. Козлова, А.Н. Колокольцев, Н.М. Конин, Э.Г. Липатов, Н.И. Матузов, В.И. Новосёлов, И.Ю. Синдеева, Ю.Н. Стариллов, Ю.А. Тихомиров, С.Д. Хазанов, А.М. Цирин, В.Е. Чиркин, А.Ю. Якимов).

Вопросы межмуниципального сотрудничества становились объектом внимания и некоторых ученых-экономистов, изучавших этот вопрос с точки зрения хозяйственного взаимодействия муниципальных образований и ученых-социологов, затрагивающих социологические аспекты проблемы. Отдельные сделанные ими выводы использовались и в настоящей диссертации, в том числе таких ученых как: Н.Ю. Власова, Л.Н. Джек, М.В. Зинченко, А.В. Негодуйко, Л.Г. Рагозина.

Особо следует выделить диссертационную работу: Серебренникова А.С. Государственно-правовые проблемы межмуниципального сотрудничества: сравнительный анализ (на примере России и Франции): дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2006. Однако, несмотря на значительный вклад данного автора в изучение обозначенной темы, в указанной работе преимущественно рассматривается зарубежный (а именно французский) опыт межмуниципального сотрудничества и возможности его использования в Российской Федерации.

Комплексное исследование правового регулирования межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации предпринято впервые в настоящей диссертации.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили апробированные общенаучные и специальные методы познания.

Общенаучный *диалектический метод* дал возможность рассмотреть формы межмуниципального сотрудничества с точки зрения вариативности их осуществления, обосновать достоинства и недостатки различных подходов к решению данного вопроса.

Методы *формальной логики* — описание, сравнение, классификация, анализ, синтез и другие — позволили охарактеризовать существующие виды и формы межмуниципального сотрудничества с позиции их конкретного нормативного содержания. Кроме того, использование данных методов научного познания дали возможность диссертанту изучить действующее законодательство, выявить ряд дефектов нормативного регулирования и сделать предложения по их устранению.

*Сравнительный метод* применялся в работе при сопоставлении различных видов и форм межмуниципального сотрудничества.

*Системно-структурный метод* способствовал изучению системы формы межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации, вы-

явлению ее основных элементов, объективно существующей взаимосвязи и взаимозависимости между ними.

Применение указанных методов позволило выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы. При написании работы был использован *междисциплинарный подход*, заключающийся в рассмотрении вопросов правового регулирования межмуниципального сотрудничества с позиций различных юридических норм (конституционного, административного, муниципального, гражданского права, теории права).

**Теоретическая основа диссертационного исследования** базируется на современных достижениях науки муниципального права. Кроме того, в работе использованы результаты исследований в области общей теории права, конституционного права, гражданского права, иных отраслей российского права, а также философии, теории управления, экономической теории.

Диссертация представляет собой одно из первых комплексных, логически завершенных монографических исследований, посвященных анализу теоретических и практических вопросов межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации с учетом формирования нового законодательства, содержащих рекомендации по совершенствованию как законодательной базы, так и правоприменительной практики.

**Нормативную базу** исследования составили международно-правовые нормы, Конституция РФ, федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты.

**Эмпирической базой** исследования послужили постановления Конституционного Суда РФ, решения Верховного Суда РФ, иных судебных органов, официальные статистические данные.

**Научная новизна диссертационной работы** обусловлена предметом и целью исследования и определяется новыми идеями и тенденциями в сфере межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации, а также выводами и предложениями, сформулированными в ходе исследования и направленными на дальнейшее совершенствование действующего законодательства в указанной сфере.

**На защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:**

1. В диссертации сформулировано и предложено к закреплению в муниципальном законодательстве авторское определение межмуниципально-

го сотрудничества, под которым предлагается понимать *совокупность предусмотренных законодательством форм взаимодействия муниципальных образований (объединений муниципальных образований) и (или) их органов местного самоуправления (муниципальных органов), направленных на решение общих политических, экономических и иных социально полезных задач в сфере местного самоуправления при сохранении организационной самостоятельности самих субъектов сотрудничества.*

Также проведено отграничение межмуниципального сотрудничества от некоторых смежных, но не тождественных терминов, таких как: «межмуниципальное взаимодействие», «межмуниципальная кооперация», «межмуниципальная интеграция».

**2.** Впервые представлены и охарактеризованы основные формы межмуниципального сотрудничества, существующие в настоящее время в Российской Федерации:

ассоциативные формы (ассоциации, союзы, советы муниципальных образований; единое общероссийское объединение муниципальных образований);

договорные формы (соглашение о намерениях, договор о совместной деятельности, согласование планов социально-экономического и стратегического развития, передача права временного или постоянного пользования муниципальным имуществом иным муниципальным образованиям и др.);

организационно-хозяйственные формы (создание автономных некоммерческих организаций, фондов, учреждение хозяйственных обществ);

компетенционные формы (заключение соглашений о делегировании полномочий);

иные формы (создание совместных муниципальных органов, совместное использование организационных, финансовых, кадровых ресурсов и др.).

**3.** Впервые определены субъекты межмуниципального сотрудничества, выступающие одновременно субъектами межмуниципальных правоотношений. Доказано, что основными субъектами межмуниципального сотрудничества выступают муниципальные образования. Поскольку межмуниципальные правоотношения по своей правовой природе являются муниципальными, для вступления в межмуниципальные правоотношения муниципальные образования должны обладать муниципальной правосубъектностью.

В отдельных случаях субъектами межмуниципального сотрудничества могут быть: органы местного самоуправления; муниципальные органы (например, избирательные комиссии муниципальных образований); объединения муниципальных образований.

**4.** Обоснован авторский вывод о том, что закрепленная действующим законодательством гражданско-правовая модель регулирования деятельности советов муниципальных образований (создание на основе учредительного договора в форме ассоциации) не отвечает статусу и задачам указанных организаций. С целью защиты интересов муниципальных образований решение данных вопросов целесообразно передать на уровень субъектов РФ. Однако ст. 6 Закона об общих принципах организации местного самоуправления достаточно жестко ограничивает компетенцию субъектов РФ в данной сфере. В этой связи необходимо внести изменения в Закон об общих принципах организации местного самоуправления и предусмотреть принятие закона субъекта РФ о совете муниципальных образований, который будет регулировать вопросы создания совета муниципальных образований, структуру и полномочия данного органа, гарантии его деятельности и другие подобные вопросы.

**5.** Выделена проблема, связанная с отсутствием институционализированных форм взаимодействия советов муниципальных образований и органов государственной власти. Это предполагает четкую процедуру учета мнения совета муниципального образования при принятии региональных нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы местного самоуправления. Данная процедура должна устанавливать конкретные сроки представления совету проекта нормативно-правового акта и дачи им мотивированного отзыва по проекту. В случае несогласия с проектом должны предусматриваться взаимные консультации органов государственной власти субъекта РФ и соответствующего совета муниципальных образований, например, в форме работы согласительной комиссии.

**6.** Доказана необходимость предоставления советам муниципальных образований права законодательной инициативы. На сегодняшний момент этот вопрос решается «ad hoc» в каждом конкретном субъекте РФ. Требуется радикальное решение данного вопроса на федеральном уровне. Кроме того, необходимо решить вопрос о предоставлении права законодательной инициативы Конгрессу муниципальных образований (исключительно по вопросам местного самоуправления). Сложность решения данного вопроса

обусловлена тем, что ст. 104 Конституции РФ содержит исчерпывающий перечень субъектов законодательной инициативы на федеральном уровне. Поэтому для того чтобы наделить Конгресс правом законодательной инициативы, следует внести изменения в Основной Закон.

**7.** Обоснована необходимость включения в перечень некоммерческих организаций, которые могут создаваться в рамках межмуниципального сотрудничества, такой организационно-правовой формы межмуниципальных некоммерческих организаций, как учреждение. Создание межмуниципальных учреждений обладает большим потенциалом по целому ряду причин:

во-первых, учреждение не становится собственником переданного ему имущества, а лишь приобретает право оперативного управления в отношении него;

во-вторых, в силу финансовых трудностей содержание учреждений здравоохранения, образования, библиотечных и иных учреждений зачастую не под силу отдельному муниципальному образованию. В этом случае перспективным могло бы стать создание межмуниципального учреждения, которое могло бы оказывать услуги жителям нескольких смежных муниципальных образований;

в-третьих, модель межмуниципального учреждения, связанная с передачей ему некоторых полномочий местной администрации (аутсорсинг муниципальных функций), могла бы оказаться весьма востребованной в практике муниципального управления.

**8.** Коммерческие организации, к которым относятся в том числе и межмуниципальные ЗАО и ООО, преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Однако основной целью создания и деятельности межмуниципального хозяйственного общества должно быть решение тех социальных задач, которые стоят перед органами местного самоуправления. Получение прибыли в данном случае рассматривается как вспомогательная или инструментальная задача, поскольку сама прибыль должна направляться на решение вопросов местного значения. Однако на сегодняшний день не предусмотрено каких-либо императивных правил относительно целевого использования средств, полученных в результате коммерческой деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ. На них распространяются лишь общие нормы о хозяйственных обществах, предусмотренные гражданским законодательством. В резуль-

тате полученная межмуниципальными хозяйственными обществами прибыль может полностью оставаться в их распоряжении, не способствуя решению задач местного самоуправления.

Предложено на законодательном уровне предусмотреть особенности распоряжения прибылью межмуниципальных хозяйственных обществ, в том числе закрепив механизмы ее распределения между самим обществом и учредившими его муниципальными образованиями.

**9.** Доказано, что заключение соглашений между муниципальными образованиями о передаче части полномочий по предметам их ведения также является формой межмуниципального сотрудничества, хотя в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» об этом прямо не сказано. С их помощью обеспечивается выполнение отдельных полномочий местного самоуправления на тех уровнях, где это наиболее эффективно.

Сформулирован вывод, согласно которому соглашение между муниципальными образованиями о передаче части полномочий по предметам их ведения по своей природе является разновидностью административного соглашения, опосредующего не административно-правовые, а муниципально-правовые отношения, что принципиально не меняет его сущность.

**10.** Обоснована необходимость формирования института принудительного заключения соглашений о передаче части полномочий муниципальных образований по предметам их ведения в случаях неэффективной реализации отдельных собственных полномочий органами местного самоуправления конкретного муниципального образования на протяжении длительного времени. Критериями эффективности в таких случаях могли бы выступать показатели, утверждаемые в порядке, определяемом Президентом РФ в соответствии с ч. 1 ст. 18.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18, ст. 2003; Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» (в ред. от 1 апреля 2010 г.) (вместе с «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 17, ст. 2083.

**Научная и практическая значимость результатов исследования.**

Настоящая работа является самостоятельным научным исследованием. Содержащиеся в ней выводы и положения имеют общетеоретическое значение для науки муниципального права, будут способствовать развитию муниципального права в части, касающейся правового регулирования межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации.

Кроме того, они могут быть использованы для разработки учебных и учебно-методических пособий, при чтении лекций и проведении семинарских занятий по дисциплинам «Муниципальное право», «Конституционное право» и «Гражданское право».

Практическая значимость диссертации состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных как на изменение правовых основ межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации, так и на совершенствование существующей правоприменительной практики.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования докладывались и обсуждались на заседании кафедры конституционного и муниципального права Самарского института (филиала) НОУ ВПО «Восточная экономико-юридическая гуманитарная академия», а также нашли свое отражение в 12 научных статьях, материалах научно-практических конференций: II Всероссийской научно-практической конференции «Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе» (Пенза, декабрь, 2003 г.); Российской научно-методической конференции «Учебный, воспитательный и научный процессы в вузе» (Самара, 28 марта 2003 г.); Российской научно-методической конференции «Образование и наука» (Самара, 6–7 февраля 2004 г.); Межрегиональной научно-практической конференции «Личность. Общество. Государство. Проблемы развития и взаимодействия» (Краснодар, 2–6 октября 2009 г.).

Отдельные положения диссертационного исследования также использовались автором при проведении лекционных и семинарских занятий по курсам «Конституционное право Российской Федерации» и «Муниципальное право России» в Самарском филиале Восточного института экономики, гуманитарных наук, управления и права в Самарском представительстве Московского государственного университета экономики, статистики и информатики.

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и списка использованных источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновываются актуальность темы исследования, ее теоретическая и практическая значимость; формулируются основные положения, характеризующие новизну.

**Первая глава «Понятие и значение межмуниципального сотрудничества»** посвящена научному анализу понятий, видов и форм межмуниципального сотрудничества, выявлению его целей и задач.

*В параграфе первом «Сущность, виды и формы межмуниципального сотрудничества»* анализируются понятие межмуниципального сотрудничества, его виды и формы; показано отличие такого сотрудничества от смежных правовых категорий.

Несмотря на то, что межмуниципальное сотрудничество как организационно-правовая форма взаимодействия муниципальных образований существует в Российской Федерации и в законодательстве, и на практике довольно длительное время, легального определения межмуниципального сотрудничества Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит. Не было его и в утратившем в настоящее время силу Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Что же касается научной доктрины, то в правовой и экономической литературе в последнее десятилетие идут споры по определению исследуемого явления. Между тем отсутствие единого определения, безусловно, тормозит изучение рассматриваемой категории, не позволяет установить формы сотрудничества. Кроме того, большое значение имеет отграничение (признание тождества) межмуниципального сотрудничества с такими смежными правовыми категориями, как «межмуниципальная кооперация», «межмуниципальная интеграция», «межмуниципальные связи» и пр.

В этой связи сформулировано авторское определение межмуниципального сотрудничества, которое предлагается закрепить в законодательстве: *межмуниципальное сотрудничество представляет собой совокупность предусмотренных законодательством форм взаимодействия муниципальных образований (объединений муниципальных образований) и (или) их органов местного самоуправления и муниципальных органов, направленных на решение общих политических, экономических и иных социально полезных задач при сохранении организационной самостоятельности самих субъектов сотрудничества.*

Проведено разграничение понятия «межмуниципальное сотрудничество» и смежных понятий «межмуниципальное взаимодействие», «межмуниципальная кооперация», «межмуниципальная интеграция». Выделены основные виды межмуниципального сотрудничества, существующие в Российской Федерации. Наиболее очевидной и непосредственно вытекающей из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» классификацией является разделение муниципального сотрудничества на обязательное и добровольное. К обязательным видам относится создание советов муниципальных образований. С точки зрения автора, закрепление принудительного механизма создания советов муниципальных образований субъектов РФ не обосновано какими-либо вескими причинами и должно рассматриваться как временная мера, которая в перспективе должна быть отменена.

Еще одной важной классификацией межмуниципального сотрудничества является его разделение по территориальным масштабам. Исходя из этого выделяются следующие виды межмуниципального сотрудничества:

внутрирегиональное межмуниципальное сотрудничество (принимают участие два или более муниципальных образования либо органа местного самоуправления, но не более половины муниципальных образований одного субъекта РФ и не принимают участия муниципальные образования других субъектов);

региональное межмуниципальное сотрудничество (принимают участие большинство муниципальных образований одного субъекта РФ. Наиболее очевидным примером такого сотрудничества является создание Советов муниципальных образований субъектов РФ);

межрегиональное межмуниципальное сотрудничество (принимают участие муниципальные образования нескольких субъектов РФ. Примером

такого сотрудничества может выступать деятельность региональных ассоциаций и союзов муниципальных образований: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов юга России, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера);

общероссийское межмуниципальное сотрудничество (принимают участие муниципальные образования всех или большинства субъектов РФ. Такое сотрудничество находит свое выражение в деятельности единого общероссийского объединения муниципальных образований, а также таких некоммерческих организаций, как Союз российских городов, Российский союз местных властей, Союз малых городов России);

международное межмуниципальное сотрудничество (связано с сотрудничеством российских муниципальных образований или их представителей с муниципальными образованиями других стран. Данный вид межмуниципального сотрудничества в первую очередь осуществляется в работе Конгресса местных и региональных властей Европы. В то же время российские муниципальные образования могут и напрямую взаимодействовать с муниципальными образованиями других государств.

Помимо классификации межмуниципального сотрудничества, то есть разделения его на виды, в работе анализировались его формы или способы его выражения.

*В параграфе втором «Субъекты межмуниципального сотрудничества»* исследуется субъектный состав правоотношений в сфере межмуниципального сотрудничества.

Субъектами межмуниципального сотрудничества, по мнению автора, могут выступать не просто субъекты права, а именно субъекты муниципального права, то есть непосредственные субъекты местного самоуправления.

Основными субъектами межмуниципального сотрудничества выступают муниципальные образования. В этой связи рассматриваются вопросы правосубъектности муниципального образования в данной сфере. Реализация конкретных прав и обязанностей муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления и должностными лицами от имени муниципального образования. Вместе с тем отмечается, что в ряде случаев субъектами межмуниципального сотрудничества могут быть и иные органы и организации: органы местного самоуправления, муниципальные органы, объединения муниципальных образований.

В параграфе третьем «Цели и задачи межмуниципального сотрудничества» рассматривается система целей и задач межмуниципального сотрудничества. Диссертант выделяет основные группы целей, которые могут преследоваться при осуществлении межмуниципального сотрудничества: политические, экономические, социальные, правовые и организационные.

Что касается задач межмуниципального сотрудничества, то они, как считает автор, представляют собой обозначенные конкретные социальные, экономические, демографические и иные показатели, всецело определяются целями этого сотрудничества, поэтому составление их единого перечня вряд ли возможно.

**Вторая глава «Правовые формы межмуниципального сотрудничества»** посвящена рассмотрению отдельных форм межмуниципального сотрудничества и проблем их практической реализации.

В параграфе первом «Деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации как форма межмуниципального сотрудничества» анализируется обязательная форма межмуниципального сотрудничества — Совет муниципальных образований.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит императивную норму, предписывающую создание в каждом субъекте РФ совета муниципальных образований. Вместе с тем, согласно требованиям гражданского законодательства, коммерческие, общественные и иные некоммерческие организации могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) этих организаций. В этой связи возникает вопрос: вправе ли муниципальное образование выйти из совета муниципальных образований? По мнению автора, в данном случае нельзя смешивать обязательность создания совета муниципальных образований и обязанность муниципального образования войти в его состав. Закрепляя норму об обязательности формирования советов муниципальных образований, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не устанавливает и не может устанавливать обязательное членство муниципальных образований в составе данной ассоциации. На основе изложенных рассуждений диссертант представляет вполне возможным как добровольный выход муниципальных образований из состава советов муниципальных образований, так и исключение их в соответствии с действующим законодательством.

Обоснована необходимость перехода от существующей в настоящее время гражданско-правовой модели регулирования деятельности советов муниципальных образований (создание на основе учредительного договора в форме ассоциации) к публично-правовому, централизованному регулированию указанных отношений на основе законодательных актов субъектов РФ. Одним из наиболее важных направлений деятельности советов муниципальных образований, как считает автор, является взаимодействие муниципальных образований и органов государственной власти субъекта РФ. В этой связи не вполне ясным и однозначным представляется сам порядок и формы участия органов государственной власти в работе Совета муниципальных образований. Автор предлагает закрепить институциональные механизмы и формы взаимодействия советов муниципальных образований и органов государственной власти.

Рассмотрены также проблемы, связанные с наделением советов муниципальных образований и Конгресса муниципальных образований правом законодательной инициативы и предложены способы их решения.

В *параграфе втором «Некоммерческие межмуниципальные организации»* подробно рассматривается процесс создания муниципальными образованиями в рамках межмуниципального сотрудничества некоммерческих организаций.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 69 предусматривает возможность создания некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Однако Закон не употребляет в данном случае термин «межмуниципальные некоммерческие организации» (как, например, в отношении хозяйственных обществ). Используемое понятие «некоммерческие организации муниципальных образований» может включать в себя в том числе организации, созданные и одним муниципальным образованием, что, по мнению диссертанта, является терминологической неточностью.

В отношении межмуниципальных некоммерческих организаций законодатель предусматривает только три организационно-правовые формы: ассоциации муниципальных образований; автономные некоммерческие организации; фонды. Как считает автор, в данный перечень следует включить и такую организационно-правовую форму межмуниципальных некоммерческих организаций, как учреждение.

По отношению к существующим организационно-правовым формам межмуниципальных некоммерческих организаций следует отметить, что в действующем законодательстве понятие «ассоциация муниципальных образований» используется исключительно по отношению к советам муниципальных образований. При этом согласно ст. 69 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные образования могут учреждать некоммерческие организации только в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Складывается парадоксальная ситуация: многочисленные ассоциации муниципальных образований (не являющиеся советами), которые на практике длительное время успешно существуют и действуют, формально-юридически не имеют правовой основы.

Кроме того, по мнению диссертанта, нарушение принципа равенства состоит в том, что на сегодняшний день те межмуниципальные ассоциации, которые не являются советами муниципальных образований, не могут образовать общероссийское общество для представления своих интересов в том числе и на международном уровне. Только созданные «сверху» советы муниципальных образований вправе образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований в том смысле, в котором этот термин используется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Серьезная проблема, связанная с созданием как коммерческих, так и некоммерческих организаций, заключается в отсутствии гражданско-правовых механизмов передачи имущества таким организациям. Обособление муниципального имущества с целью его передачи юридическим лицам в соответствии со ст. 217 ГК РФ может осуществляться только в порядке его приватизации посредством передачи в государственную или муниципальную собственность акций открытых акционерных обществ. Между тем Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исключает возможность создания межмуниципальных АО. По мнению автора, для решения указанной проблемы следует внести изменения в гражданское законодательство и предусмотреть исключение из общего правила отчуждения муниципального имущества путем приватизации применительно к созданию межмуниципальных юридических лиц.

Некоторые проблемы на практике возникают в связи с порядком учреждения межмуниципальных некоммерческих организаций. В подавляющем большинстве муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих участие муниципального образования в подобных организациях, предусматривается, что такое решение принимается по представлению главы муниципального образования. Автор считает, что такое решение быть принято по инициативе иного лица (по его обращению), в том числе по инициативе депутата представительного органа муниципального образования, поскольку в противном случае будет ограничена компетенция представительного органа местного самоуправления.

Обосновывается идея о необходимости разработки и принятия федерального закона о межмуниципальных юридических лицах (как коммерческих, так и некоммерческих), поскольку общие нормы гражданского законодательства в данном случае не всегда применимы и оставляют ряд правовых пробелов и коллизий.

*Параграф третий «Особенности правового положения межмуниципальных коммерческих организаций»* посвящен анализу основных проблем межмуниципальной кооперации.

Весьма дискуссионным является вопрос об организационно-правовой форме межмуниципальных хозяйственных обществ. По мнению автора, решение данного вопроса предполагает анализ целого ряда факторов, влияющих на приемлемость или неприемлемость той или иной организационно-правовой формы межмуниципальных коммерческих организаций.

Практически значимым, по мнению диссертанта, является вопрос о составе учредителей межмуниципальных хозяйственных обществ. Из буквальная формулировки ст. 8 и 68 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо не вытекает, что учредителями таких юридических лиц могут выступать исключительно муниципальные образования. Однако правоприменительная практика складывается в направлении запрета учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ с участием частных лиц. Автор считает, что на практике могут возникать ситуации, когда вливание дополнительного капитала со стороны физических и юридических лиц может быть целесообразным. Другое дело, что необходимо в законодательно урегулировать вопросы управления таким хозяйственным обществом, а также порядок распоряжения его имуществом.

Диссертант отмечает, что ГК РФ и Законом об акционерных обществах предусматриваются так называемые привилегированные акционеры, которые не имеют права голоса на общем собрании акционеров, и считает вполне допустимым участие частных физических и юридических лиц в межмуниципальных ЗАО в качестве привилегированных акционеров.

Серьезным пробелом действующего законодательства, по мнению автора, является также то, что оно не устанавливает каких-либо особенностей порядка владения, пользования и распоряжения в отношении имущества межмуниципального хозяйственного общества. В соответствии с п. 2 ст. 69 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» исполнительный орган акционерного общества (в том числе единоличный — директор, генеральный директор) без доверенности действует от имени акционерного общества, представляет его интересы, совершает сделки от имени акционерного общества и т.п. Не следует забывать, что уставный капитал межмуниципальных хозяйственных обществ формируется на базе муниципальной собственности. В этой связи целесообразно ограничить возможность распоряжения межмуниципальным хозяйственным обществом переданным ему имуществом. С точки зрения диссертанта, оптимальным было бы закрепление имущества за указанным хозяйствующим субъектом на праве хозяйственного ведения (в настоящее время имущество на таком праве предоставляется государственным и муниципальным унитарным предприятиям).

В параграфе четвертом *«Делегирование полномочий муниципальных образований как форма межмуниципального сотрудничества»* заключение соглашений между муниципальными образованиями о передаче части полномочий рассматривается в качестве одной из форм межмуниципального сотрудничества. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо такую форму не называет, однако, исходя из проведенного анализа, автор относит такие соглашения к административным, опосредующим не административно-правовые, а муниципально-правовые отношения.

Диссертант анализирует правовую природу соглашений о передаче части полномочий, в результате чего приходит к выводу, что они представляют собой разновидность административных договоров, опосредующих не административно-правовые, а муниципально-правовые отношения, что не меняет, однако, принципиально их сущности. Допустимо также их рассматривать в качестве административных соглашений.

Предметом внимания автора стали также различные проблемы, возникающие при заключении подобных соглашений. В связи с этим высказано предложение о закреплении в федеральном законодательстве норм, устанавливающих максимальный объем полномочий, передаваемых на основе соглашений между муниципальными образованиями, а также положений, признающих соглашения, заключенные с нарушением указанных требований недействительными. Обосновывается вывод о необходимости формирования института принудительного заключения соглашений о передаче в некоторых случаях части полномочий муниципальных образований.

Механизм заключения подобных соглашений мог бы выглядеть следующим образом. Если в течение определенного времени какой-то конкретный показатель эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципального образования находится ниже определенного законом или подзаконным актом уровня (это может быть точный показатель, утверждаемый органами исполнительной власти или относительно определенный, допустим, в 2 раза ниже, чем средний по субъекту Российской Федерации) муниципальное образование иного уровня (то есть входящее в состав района поселение либо, наоборот, муниципальный район, в границах которого поселение находится) приобретает право требовать заключения соглашения о передаче ему полномочий, связанных с указанным показателем, с выделением необходимых финансовых ресурсов в форме субвенций. В заключении такого соглашения ему не может быть отказано, при этом объем передаваемых субвенций не может быть ниже, чем объем финансовых средств, выделенных на реализацию данных полномочий в предыдущем финансовом году. Указанное соглашение, безусловно, также должно носить срочный характер, однако срок также должен превышать один год, иначе его цели не будут достигнуты.

В параграфе пятом *«Иные формы межмуниципального сотрудничества»* рассматриваются формы межмуниципального сотрудничества, которые не получили прямого законодательного закрепления.

Анализируя иные формы межмуниципального сотрудничества, автор отмечает, что практическое развитие получила такая форма, как заключение соглашений между муниципальными образованиями (договорная форма межмуниципального сотрудничества), которая может рассматриваться в узком и широком смысле слова. В самом широком понимании она включает

в себя, например, учреждение межмуниципальных организаций, поскольку, образуя ассоциацию муниципальных образований, межмуниципальные хозяйственные общества (ЗАО, ООО), некоммерческие организации, органы местного самоуправления заключают учредительный договор. В данной работе договорная форма сотрудничества рассматривается в узком смысле этого слова, то есть в отличие от ассоциативной формы межмуниципального сотрудничества, а также межмуниципальной кооперации.

Публичный характер договоров, заключаемых муниципалитетами, по мнению автора, требует разработки особых правил и процедур их заключения.

Весьма востребованной формой межмуниципального сотрудничества является создание совместных органов муниципальных образований. На сегодняшний день во многих регионах России предусматривается создание различных координационных советов под воздействием и с участием координатора — областного органа государственной власти, например, Законодательного Собрания или Губернатора. Полномочия указанных органов носят самый общий характер и не отличаются определенностью. Координационно-консультативные советы муниципальных образований осуществляют согласование планов и стратегий социально-экономического развития территорий, нормативных правовых актов муниципалитетов и др.

Как считает диссертант, более перспективно законодательное оформление возможности образования органами местного самоуправления совместных администраций, которые могли бы наделяться полномочиями органов местного самоуправления (аутсорсинг управленческих функций). В условиях дефицита квалифицированных кадров на муниципальном уровне данный вопрос приобретает особую актуальность. Разумеется, речь идет о возможности передачи таким совместным органам только отдельных функций органов местного самоуправления. Автор указывает, что было бы целесообразно урегулировать данный вопрос на уровне федерального закона, предусмотрев в нем, в частности, функции, которые не могут передаваться совместным администрациям.

Формирование совместных администраций могло бы оказаться перспективным и в рамках существующих городских агломераций. Это позволило бы более эффективно координировать деятельность муниципалитетов.

Достаточно интересной и значимой может стать такая форма межмуниципальной кооперации, как формирование совместной собственности нескольких муниципальных образований. Для решения указанных про-

блем в литературе предлагается схема межмуниципального кредитования через ассоциации муниципальных образований.

Возможны и иные варианты межмуниципального сотрудничества. Например, в качестве самостоятельной формы межмуниципального сотрудничества, считает диссертант, можно рассматривать предусмотренное Градостроительным кодексом РФ взаимодействие муниципальных образований при формировании градостроительной документации.

**В заключении** формулируются выводы по итогам проведенного исследования и даются конкретные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

**Основные научные результаты диссертации  
опубликованы в следующих научных изданиях:**

*Научные статьи, опубликованные в изданиях,  
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ*

1. *Петроградская А.А.* Деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации как форма межмуниципального сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2010. № 10 (0,3 п. л.).

2. *Петроградская А.А.* Перспективные формы межмуниципального сотрудничества // Право и экономика. М.: Юстицинформ, 2010. № 11 (0,64 п. л.).

3. *Петроградская А.А.* Виды и формы межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации // Вестник Самарского государственного университета. Самара: Самарский государственный ун-т, 2010. № 4 (0,54 п. л.).

4. *Петроградская А.А.* К вопросу о правовом положении некоммерческих межмуниципальных организаций // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. М.: Компьютерный аудит, 2011. № 1 (0,375 п. л.).

*Статьи, опубликованные в иных изданиях*

5. *Савельева А.А. (Петроградская А.А.)* Определение местного самоуправления Европейской Хартией местного самоуправления // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: мате-

риалы II Всероссийской научно-практической конференции / под ред. В.В. Гошуляка. Пенза: НОУ «Приволжский дом знаний», 2003 (0,2 п.л.).

6. *Савельева А.А. (Петроградская А.А.)* Из истории становления местного самоуправления в России // Телескоп: научный альманах / под ред. О.М. Буранок. Самара: НТИЦ, 2003. Вып. 4 (0,6 п.л.).

7. *Савельева А.А. (Петроградская А.А.)* Местное самоуправление и налоги // Учебный, воспитательный и научный процессы в вузе: материалы Российской научно-методической конференции (Самара, 28 марта 2003 г.) / под ред. Р.Б. Туйкина и В.А. Зимины. Самара: Новая техника, 2003 (0,2 п.л.)

8. *Савельева А.А. (Петроградская А.А.)* Государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления // Образование и наука: сборник статей по материалам Российской научно-методической конференции (Самара, 6–7 февраля 2004 г.) / под ред. Р.Б. Туйкина и В.А.Зимины. Самара: Новая техника, 2004 (0,4 п.л.).

9. *Савельева А.А. (Петроградская А.А.)* Организация местной власти в советский период // Учебный, воспитательный и научный процессы в вузе: материалы Российской научно-методической конференции. Ч. 2 / под ред. В.А. Зимины. Самара: Новая техника, 2004 (0,2 п.л.).

10. *Савельева А.А. (Петроградская А.А.)* Реформа финансово-экономической основы местного самоуправления (2003–2006 гг.) // Учебный, воспитательный и научный процессы в вузе: материалы Российской научно-методической конференции. Ч. 2 / под ред. В.А.Зимины. Самара: Новая техника, 2005 (0,54 п.л.).

11. *Петроградская А.А.* Актуальные вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Личность. Общество. Государство. Проблемы развития и взаимодействия: Межрегиональная научно-практическая конференция (2–6 октября 2009 г.) / под ред. С.А. Маркова. Краснодар: Традиция, 2009 (0,4 п.л.).

12. *Петроградская А.А.* Особенности правового положения муниципальных коммерческих организаций // Гражданин и право. М.: ООО «Новая правовая культура», 2011. № 1 (0,8 п.л.).

Подписано в печать \_\_. \_\_. 2011 г. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 1,86. Уч.-изд. л. 1,28. Тираж \_\_\_ экз. Заказ № \_\_\_\_.

Отпечатано в типографии издательства  
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».  
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.



