

УДК 336.14:352

Правовая регламентация и особенности создания межмуниципальных обществ

Титов Леонид Дмитриевич

Юрисконсульт,

ЗАО «Альта Виа»,

140055, Российская Федерация, Московская обл., Котельники,
микрорайн Белая Дача, 1-й Покровский пр., стр. 2/4;

email: titovld@yandex.ru

Аннотация

Предметом рассмотрения статьи являются общественные отношения, возникавшие в области межмуниципальных сообществ. Показано, что данные правоотношения являются публичными, могут быть рассмотрены в рамках раздела юридической науки, изучающего развитие местного самоуправления. **Целью** работы является характеристика форм и методов создания межмуниципальных обществ. **Методологически** работа выполнена с применением сравнительно-правового, эвристического и синергетического методов исследования. В условиях несовершенной административной системы и ограниченности финансовых ресурсов общины городов, поселков и сел, как правило, не способны самостоятельно решать комплексные социально-экономические проблемы собственных территорий. В связи с этим межмуниципальное сотрудничество (ММС) как модель объединения сил и средств соседних общин для решения общих проблем и нахождения общих возможностей является действенным и проверенным практикой инструментом улучшения динамики социально-экономического развития территорий. Основными преимуществами ММС являются: сокращение затрат и повышение качества публичных услуг через достижение эффекта масштаба; решение проблемных ситуаций, когда граждане проживают в одном населенном пункте, где они платят налоги, но пользуются услугами, предоставленными в другом населенном пункте; усиление результативности экономической, социальной и экологической защиты за счет скоординированного развития населенных пунктов; привлечение инвестиционных средств из государственных, частных или донорских источников, предусмотренных на проекты межмуниципального сотрудничества. **Выводы** работы: вопросы межмуниципального сотрудничества приобретают особое значение в контексте подготовки к проведению широкомасштабной реформы местного самоуправления, которая, в частности, предусматривает оптимизацию системы административно-территориального устройства, улучшение качества коммунальных услуг.

Для цитирования в научных исследованиях

Титов Л.Д. Правовая регламентация и особенности создания межмуниципальных обществ // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 10А. С. 132-141.

Ключевые слова

Муниципальная власть, межмуниципальные общества, межмуниципальное сотрудничество, вопросы местного значения, консолидация финансовых средств и иных ресурсов муниципальных образований.

Введение

В настоящее время в законодательстве РФ уделяется большое внимание межмуниципальному сотрудничеству, однако имеющийся уровень регулирования данных отношений вряд ли можно назвать эффективным, так как и в теории, и на практике имеется много спорных вопросов, вследствие чего тема данной статьи является актуальной.

**Взаимодействие субъектов местного самоуправления
во внутрирегиональных связях**

Местное самоуправление является неотъемлемым атрибутом любого современного демократического общества. Важнейшим направлением работ по повышению эффективности функционирования системы местного самоуправления является развитие межмуниципального сотрудничества и межмуниципальных связей. Согласование интересов между органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также между всеми участниками отношений во многом зависит от того, как взаимодействуют между собой органы местного самоуправления. Отечественный и зарубежный опыт развития местного самоуправления свидетельствует о том, что эффективным инструментом становится межмуниципальное сотрудничество и взаимодействие [Рождественская, Кабалинский, 2016, 389].

При объединении для межмуниципального сотрудничества в целях согласования интересов, координации действий муниципальные образования могут добиться решения многих вопросов местного значения, а также гармонично взаимодействовать с федеральными и региональными органами власти.

Преимущество межмуниципального сотрудничества состоит в том, что маленькие муниципальные образования в результате кооперации смогут предлагать услуги населению и исполнять социально-экономические проекты [Черкасов, 2016, 75].

Однако муниципальные образования в настоящее время не обладают необходимыми материальными ресурсами для реализации программ социально-экономического развития. Поэтому для оптимизации механизма решения этих вопросов, а также повышения

эффективности деятельности органов местного самоуправления все муниципальные образования в каждом субъекте РФ обязаны создать совет муниципальных образований [Ключникова, 2016, 162]. Почти во всех странах, где существует местное самоуправление, есть объединения муниципалитетов, выступающих с единых позиций в отношении с органами государственной власти [Попадюк, 2016].

В современной России энергично разрабатываются теоретические основы межмуниципального сотрудничества. Большинство ученых-юристов и практических работников, специализирующихся на проблемах местной власти, отстаивают принцип многообразия организации межмуниципального сотрудничества как отвечающий реалиям современной России. Муниципальная власть должна обладать мобильностью в средствах и методах решения вопросов местной жизни. Для этого законодателю, опирающемуся на научные исследования, следует и далее содействовать инициативам органов местного самоуправления по совместному решению общих муниципальных проблем [Князев, 2016, 221].

Реализация целей и задач стратегического развития России предполагает дальнейшее углубление и расширение экономического сотрудничества как на уровне субъектов РФ, так и на уровне муниципальных образований. Экономические связи административно-территориальных образований создают условия для более полного использования преимуществ территориального разделения труда, эффективного решения проблем в экономической, социальной, этнокультурной, экологической и других сферах [Соловьев, 2016, 22].

Под муниципальным сотрудничеством обычно понимается процесс формирования и развития кооперационных связей между муниципальными образованиями.

Инфраструктура межмуниципального сотрудничества

Правовой основой межмуниципального сотрудничества являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 12.01.1996 № 7 «О некоммерческих организациях» и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации.

Право межмуниципального сотрудничества регулируется Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами.

Основными целями межмуниципального сотрудничества и взаимодействия являются: объединение финансовых и материальных средств для решения общих вопросов местного значения; организация сотрудничества органов местного самоуправления; защита интересов муниципальных образований [Пясецкая, 2016, www].

Так, закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставил муниципальным образованиям право учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ, создаваемых в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами муниципальных представительных органов (ч. 4 ст. 8). Тем самым законодатель расширил возможности органов местного самоуправления по использованию различных средств в обеспечении публичных интересов по осуществлению муниципальной власти, а также частных интересов, поскольку в целях достижения эффективности в управлении местным хозяйством возникает необходимость решения частных задач. Соответственно расширено право создавать в системе местного самоуправления организации, основная цель деятельности которых составляет извлечение прибыли. В связи с принятой нормой снят запрет на участие органов местного самоуправления в любых хозяйственных обществах. Согласно ч. 4 ст. 66 ГК РФ и ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» органы местного самоуправления не вправе быть участниками хозяйственных обществ, если иное не установлено законом.

Практика учреждения межмуниципальных обществ показывает, что названные организации вводятся в целях совместного управления жилым фондом, водоснабжения и водоотведения населенных пунктов, эксплуатации дорог, электро- и теплосетей, организации сельскохозяйственных рынков, пассажирских перевозок и решения других вопросов местного значения [Дроздов, Ким, 2016, 6]. Особенностями организации межмуниципальных хозяйственных обществ является то, что учредителями и участниками указанных обществ выступают только муниципальные образования, поскольку иные участники гражданского оборота не наделены полномочиями по решению местных дел. Сохраняется запрет, установленный ч. 4 ст. 66 ГК РФ, на участие муниципальных образований в хозяйственных обществах (обществах с ограниченной ответственностью, акционерных обществах) с участием физических и юридических лиц.

Цель основания подобных юридических лиц состоит в совместном решении вопросов местного значения. Законодатель определяет исчерпывающий перечень организационных форм: закрытое акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью [Фролова, Мартынова, 2016, 45]. Закон не допускает возможность преобразования межмуниципальных обществ в юридические лица иного вида (кроме как одной межмуниципальной коммерческой организации в другую – межмуниципальное закрытое акционерное общество в межмуниципальное общество с ограниченной ответственностью и наоборот). Перечисленные особенности обуславливают необходимость признания межмуниципальных обществ новым видом субъекта российского права, который сочетает публичные и частные начала своего функционирования.

Формы межмуниципального взаимодействия, характерные для Российской Федерации, зависящие от их организационно-правового содержания, систематизированы в три вида:

– ассоциативные (создание межмуниципальных ассоциаций и объединений);

– договорные (заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности);

– организационно-хозяйственные (создание несколькими муниципальными образованиями закрытых акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, автономных некоммерческих организаций и фондов).

Межмуниципальные хозяйственные общества учреждаются с целью решения социально-экономических вопросов местного значения, давая нескольким муниципальным образованиям возможность объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов. В условиях недостаточности доходных источников местных бюджетов создание межмуниципальных хозяйственных обществ позволяет органам местного самоуправления удовлетворить те или иные потребности населения в услугах и товарах, а также в итоге производственной деятельности этих обществ получить дополнительные средства на нужды муниципальных образований.

Несмотря на обширные возможности ООО и ЗАО для развития межмуниципального взаимодействия и решения вопросов местного значения, данная форма сотрудничества встречается достаточно редко. Это объясняется тем, что в федеральном законе № 131 есть несоответствие Гражданскому кодексу РФ и Федеральному закону от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». Так, в ст. 68 федерального закона № 131 указано следующее: «представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью».

До 01.09.2014 Гражданский кодекс РФ применял классификацию акционерных обществ на открытые и закрытые, однако с изменением законодательства применяется классификация на публичные и непубличные акционерные общества.

Анализируя нормы федерального закона № 131, можно сделать вывод, что межмуниципальное сотрудничество также регулируется собственной системой муниципальных актов, приведенных в законе, таких как: 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Выделяют также следующие проблемы межмуниципального сотрудничества в рамках управления развитием территорий в современной России. Очень часто сотрудничество между органами местного самоуправления в РФ носит сугубо декларативный характер и, собственно, завершается подписанием декларации о намерениях, не имеющей никакой юридической силы. В бюджетах же абсолютного большинства муниципалитетов средства на реализацию проектов межмуниципального сотрудничества не предусматриваются [Фиоктистов, 2012, 18]. Практически в РФ не развито межмуниципальное сотрудничество монопромышленных

городов. По сути, каждый муниципалитет, столкнувшийся с экономическими проблемами, обусловленными недостаточно диверсифицированной структурой муниципальной экономики, решает указанные проблемы изолированно, хотя сотрудничество в сфере обмена передовым опытом могло бы в значительной мере сэкономить время и финансовые ресурсы [Леонов, Барабаш, 2015, 82]. Незрелость стратегического сотрудничества муниципальных образований является также ключевой проблемой. Следует отметить, что стратегическое взаимодействие должно предусматривать и согласованность долгосрочных стратегий развития муниципальной экономики и социальной сферы. Вместе с тем у многих, если не у большинства муниципалитетов России, стратегия развития попросту отсутствует. Недостаточная активность ответственных муниципалитетов в сфере межмуниципального сотрудничества связана, в первую очередь, с тем, что большинство муниципальных образований прежде всего нацелены не на взаимодействие с другими муниципалитетами, а на взаимодействие с органами региональной и федеральной власти. Следовательно, власти субъектов РФ должны активизировать процессы межмуниципального сотрудничества, выступать локомотивом налаживания и совершенствования разнообразных кооперационных связей между муниципальными образованиями. Такого рода активизация может реализовываться, в первую очередь, участием региональных бюджетов в финансировании инвестиционных проектов межмуниципального сотрудничества.

Заключение

Таким образом, межмуниципальное сотрудничество в Российской Федерации – это одна из важных политических, экономических, социальных и культурных форм взаимодействия между муниципальными образованиями. В ходе этого сотрудничества выражаются общие интересы, решаются задачи местного значения, защищаются интересы граждан, обеспечивается взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Библиография

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон Рос. Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21.10.1994. // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
2. Дроздов И.А., Ким Ю.Л. Определение концепции формирования стратегического планирования // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2016. № 10. С. 4-6.
3. Ключникова Т.Н. Оценка эффективности управления территориальным развитием муниципального образования // Вопросы управления. 2016. № 3 (21). С. 159-166.
4. Князев М.Н. Совершенствование оценки эффективности управления муниципальными образованиями // Вестник Новосибирского государственного аграрного университета. 2016. № 3 (40). С. 218-223.

5. Леонов С.Н., Барабаш Е.С. Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизм реализации (монография) // Международный журнал экспериментального образования. 2015. № 1-1. С. 81-83.
6. Об обществах с ограниченной ответственностью: федер. закон Рос. Федерации от 08.02.1998 № 14-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // Собрание законодательства РФ. 16.02.1998. № 7. Ст. 785.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
8. О некоммерческих организациях: федер. закон Рос. Федерации от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.
9. Попадюк Н.К. Городские агломерации в дискурсе антикризисной проблематики // Экономика и предпринимательство. 2016. № 1-1 (66-1). С. 363-367.
10. Пясецкая Е.Н. Факторы формирования активности местного сообщества // Политика, экономика и инновации. 2016. № 1 (3). URL: <http://pei-journal.ru/index.php/PEI/article/view/43>
11. Рождественская И.А., Кабалинский А.И. Межмуниципальное сотрудничество в регионах России и его роль в развитии городских агломераций // Экономика и предпринимательство. 2016. № 1-1 (66-1). С. 387-390.
12. Соловьев С.Г. Теоретические и практические проблемы проведения публичных слушаний в Российской Федерации // Правовая культура. 2016. № 3 (26). С. 17-27.
13. Фиоктистов К.С. Проблемы формирования института местного самоуправления в РФ // Вестник УрГУ. 2012. № 3. С. 17-19.
14. Фролова Е.В., Мартынова К.И. Межмуниципальное сотрудничество в современных российских условиях // Материалы Афанасьевских чтений. 2016. № 1 (14). С. 40-48.
15. Черкасов А.И. Развитие межмуниципального сотрудничества как альтернатива укрупнению местных сообществ в зарубежных странах // Государство и право. 2016. № 2. С. 71-78.

Legal regulation and features of creation of inter-municipal companies

Leonid D. Titov

Legal Counsel,

Alta Via,

140055, 2/4 1-j Pokrovskij av., Belaja Dacha, Kotelniki,

Moscow region, Russian Federation;

email: titovld@yandex.ru

Abstract

The subject of the article is the public relations arising in the field of inter-municipal communities. It has been shown that these legal relations are public and can be applied to the section of jurisprudence on the need to form the foundations of local self-government. The purpose of work is to characterize forms and methods of creating inter-municipal companies. The methodology of work is based on using comparative law, heuristic and synergistic research methods. In the conditions of imperfect administrative system and the limited financial resources of the community of cities, towns and villages, as a rule, it is difficult to independently solve complex social and economic problems of their territories. Due to these circumstances, inter-municipal cooperation (IMC) as a model for combining forces and resources of neighboring communities to address common challenges and common opportunities is an effective and proven tool for improving the practices of the dynamics of socio-economic development of territories. After all, the main advantages of MMC are: reducing costs and improving the quality of public services by achieving economies of scale; problem solving, where citizens live in one settlement where they pay taxes, but use the services provided in another locality; strengthening the effectiveness of economic, social and environmental protection through the coordinated development of human settlements; attraction of investment funds from the public, private or donor sources provided by inter-municipal cooperation projects. The author comes to the conclusion that issues of inter-municipal cooperation is particularly important in the context of preparations for a large-scale reform of local government.

For citation

Titov L.D. (2016) Pravovaya reglamentatsiya i osobennosti sozdaniya mezhmunitsipal'nykh obshchestv [Legal regulation and features of creation of inter-municipal companies]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (10A), pp. 132-141.

Keywords

Municipal authorities, inter-municipal company, inter-municipal cooperation, local issues, consolidation of funds and other resources of municipalities.

References

1. Cherkasov A.I. (2016) Razvitie mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva kak al'ternativa ukрупneniyu mestnykh soobshchestv v zarubezhnykh stranakh [The development of inter-municipal cooperation as an alternative to enlargement of the local communities in foreign countries]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2, pp. 71-78.

2. Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya): feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.11.1994 № 51-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21.10.1994 [The Civil Code of the Russian Federation (P.I): the Federal Law of the Russian Federation No. 51-FZ of November 30, 1994] (1994). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation (Art. 3301)], 32.
3. Drozdov I.A., Kim Ju.L. (2016) Opredelenie kontseptsii formirovaniya strategicheskogo planirovaniya [Defining the concept of a strategic planning]. *Problemy ekonomiki i upravleniya neftegazovym kompleksom* [Problems of economics and management of oil and gas sector], 10, pp. 4-6.
4. Fioktistov K.S. (2012) Problemy formirovaniya instituta mestnogo samoupravleniya v RF [Problems of formation of the institute of local self-government in the Russian Federation]. *Vestnik UrGU* [Bulletin of Ural State University], 3, pp. 17-19.
5. Frolova E.V., Martynova K.I. (2016) Mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo v sovremennykh rossiiskikh usloviyakh [Inter-municipal cooperation in modern Russian conditions]. *Materialy Afanas'evskikh chtenii* [Materials of Athanasian readings], 1 (14), pp. 40-48.
6. Klyuchnikova T.N. (2016) Otsenka effektivnosti upravleniya territorial'nym razvitiem munitsipal'nogo obrazovaniya [Evaluating the effectiveness of territorial development of the municipality]. *Voprosy upravleniya* [Management issues], 3 (21), pp. 159-166.
7. Knyazev M.N. (2016) Sovershenstvovanie otsenki effektivnosti upravleniya munitsipal'nymi obrazovaniyami [Improving the assessment of the effectiveness of municipal administration]. *Vestnik Novosibirskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta* [Bulletin of the Novosibirsk State Agrarian University], 3 (40), pp. 218-223.
8. Leonov S.N., Barabash E.S. (2015) Mezhmunitsipal'noe vzaimodeistvie: potentsial i mekhanizm realizatsii (monografiya) [Inter-municipal cooperation: potential and mechanism of realization]. *Mezhdunarodnyi zhurnal eksperimental'nogo obrazovaniya* [International journal of experimental education], 1-1, pp. 81-83.
9. Ob obshchestvakh s ogranichennoi otvetstvennost'yu: feder. zakon Ros. Federatsii ot 08.02.1998 № 14-FZ (red. ot 03.07.2016) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.09.2016) [On limited liability companies: the Federal law of the Russian Federation No. 14-FZ of December 08, 1998] (1998). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation (Art. 785)], 7.
10. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 03.07.2016) [On the general principles of local self-government in the Russian Federation: the Federal law of the Russian Federation No. 131-FZ of October 06, 2003] (2003). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation (Art. 3822)], 40.
11. O nekommercheskikh organizatsiyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 12.01.1996 № 7-FZ (red. ot 03.07.2016) [On non-profit organization: the Federal law of the Russian Federation

- No. 7-FZ of January 12, 1996] (1996). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation (Art. 145)], 3.
12. Popadyuk N.K. (2016) Gorodskie aglomeratsii v diskurse antikrizisnoi problematiki [Urban agglomerations in the discourse of anti-crisis issues]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and entrepreneurship], 1-1 (66-1), pp. 363-367.
 13. Pyasetskaya E.N. (2016) Faktory formirovaniya aktivnosti mestnogo soobshchestva [Factors forming activity of the local community]. *Politika, ekonomika i innovatsii* [Politics, economics and innovation], 1 (3). Available at: <http://pei-journal.ru/index.php/PEII/article/view/43> [Accessed 27/08/16].
 14. Rozhdestvenskaya I.A., Kabalinskii A.I. (2016) Mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo v regionakh Rossii i ego rol' v razvitii gorodskikh aglomeratsii [Inter-municipal cooperation in the regions of Russia and its role in the development of urban agglomerations]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and entrepreneurship], 1-1 (66-1), pp. 387-390.
 15. Solov'ev S.G. (2016) Teoreticheskie i prakticheskie problemy provedeniya publichnykh slushanii v Rossiiskoi Federatsii [Theoretical and practical problems of public hearings in the Russian Federation]. *Pravovaya kul'tura* [Legal culture], 3 (26), pp. 17-27.