

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2019.89.9.015

Правовое регулирование российского межмуниципального сотрудничества на разных территориальных уровнях его осуществления

Коняшкин Виктор Витальевич

Аспирант,

Байкальский государственный университет,
664003, Российская Федерация, г. Иркутск, ул. Ленина, 11;
e-mail: kaa5558@gmail.com

Аннотация

Данная статья посвящена рассмотрению правового регулирования российского межмуниципального сотрудничества на разных территориальных уровнях его осуществления. Автор отмечает, что сегодня межмуниципальное сотрудничество, в ходе своего развития, приобрело комплексный, многоуровневый характер. В связи с этим, представляется актуальным и научно-обоснованным рассмотреть уровни отечественных межмуниципальных отношений в правовом аспекте. В ходе исследования было выделено семь уровней межмуниципального сотрудничества. Автор приходит к выводу, что на каждом уровне действуют собственные формы сотрудничества муниципальных образований. Однако для их эффективного функционирования необходима более подробная регламентация института межмуниципального сотрудничества, установленного в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для цитирования в научных исследованиях

Коняшкин В.В. Правовое регулирование российского межмуниципального сотрудничества на разных территориальных уровнях его осуществления // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 9А. С. 344-356. DOI: 10.34670/AR.2019.89.9.015

Ключевые слова

Межмуниципальное сотрудничество, уровни межмуниципального сотрудничества, межмуниципальные отношения, муниципальные образования.

Введение

Местное самоуправление является молодым видом публичного управления в России. Его законодательные основы закрепляются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Одним из развивающихся и урегулированных государственными и муниципальными правовыми актами институтов местного самоуправления выступает межмуниципальное сотрудничество.

Развитие межмуниципального сотрудничества в российском государстве вошло в устойчивую стадию с недавнего времени. Это было связано с установлением муниципального уровня власти в течение последних двадцати с лишним лет, а также с проведением муниципальной реформы начавшейся в связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ. Сегодня межмуниципальное сотрудничество, в ходе своего развития, приобрело комплексный, многоуровневый характер. Многоуровневое сотрудничество муниципальных образований определяется их большим количеством на территории России и типами выстраиваемых межмуниципальных отношений. В связи с этим, представляется актуальным и научно-обоснованным рассмотрение уровней отечественных межмуниципальных отношений в правовом аспекте

Основная часть

В качестве уровней российского межмуниципального сотрудничества выступают:

1. Районный уровень.

Районный уровень межмуниципального сотрудничества включает совместную деятельность муниципальных образований или органов местного самоуправления в пределах муниципального района. К этому уровню можно отнести и сотрудничество внутригородских районов в городских округах, которые могут осуществлять местное самоуправление в соответствии с законами субъектов РФ. Сторонами районного сотрудничества являются городские и сельские поселения; внутригородские районы; муниципальные районы, в которые входят соответствующие поселения; городские округа, включающие внутригородские районы. Между ними устанавливаются межмуниципальные отношения, регулируемые ч. 4 ст. 8, ст. 68, ст. 69 Федерального закона № 131-ФЗ и муниципальными правовыми актами.

Согласно вышеуказанным правовым основаниям, формами этих отношений являются заключение различных договоров и соглашений, создание межмуниципальных организаций (в форме НАО и ООО), учреждение некоммерческих организаций (в форме АНО и фондов). Кроме этого, на районном уровне могут функционировать формы межмуниципального сотрудничества отсутствующие в законодательстве. Такой формой может быть создание муниципальными образованиями совместного органа, осуществляющего согласование их действий. К примеру, в Мытищинском муниципальном районе Московской области была реализована схема, дающая возможность разработки универсальных методов сотрудничества между районом и поселениями, обеспечивающая их эффективное взаимодействие. Создание нового инструмента в технологии управления было закреплено Соглашением о межмуниципальном сотрудничестве от 21 октября 2005 года, определяющим создание Координационно-Консультативного Совета.

Особой формой межмуниципального сотрудничества выступают закрепленные ч. 4 ст. 15

Федерального закона № 131-ФЗ соглашения о передаче осуществления полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов. Данная форма межмуниципального взаимодействия является специфичной, так как она установлена Федеральным законом № 131-ФЗ, но не относится им к формам сотрудничества муниципальных образований. К формам межмуниципального сотрудничества она относится в научной литературе, так например, А.А. Петроградская определяет ее к компетенционным формам указанного сотрудничества [Петроградская, 2011, 37]. В качестве сторон передачи полномочий выступают муниципальные районы и сельские, городские поселения внутри них. В большей степени передача полномочий осуществляется от сельских и городских поселений к муниципальным районам. Можно отметить, что это связано с продолжающимся процессом оптимизации своих полномочий органами местного самоуправления, уменьшением финансовой нагрузки на бюджет муниципального образования и созданием прочной материальной базы. При этом, как отмечает С. Карчевская, следствием укрепления экономической самостоятельности поселений является сокращение объемов и перечня передаваемых на исполнение муниципальным районам вопросов местного значения поселений (за исключением случаев, когда передача экономически обоснована и более эффективно исполняется на районном уровне) [Карчевская, 2009]. Передача полномочий от муниципальных районов к сельским и городским поселениям имеет более меньший масштаб в пределах российского государства. Однако ее осуществление происходит таким же образом, что и от поселений к районам, вместе с предоставлением межбюджетных трансфертов и заключением соответствующих соглашений. В целом стоит указать, что процедура передачи полномочий между муниципальными образованиями не должна иметь массовый характер постоянно. С эффективным развитием местного самоуправления, она будет постепенно сокращаться и применяться крайне редко.

2. Внутрирегиональный уровень.

На внутрирегиональном уровне сотрудничества муниципальных образований осуществляется целевое взаимодействие самых крупных муниципальных образований региона, а также входящих в их состав муниципалитетов, если их межмуниципальные отношения выходят за пределы вышеуказанных муниципальных образований. В качестве участников такого уровня выступают большие муниципальные образования городские округа, муниципальные районы и составляющие их внутригородские районы, сельские и городские поселения. Стоит отметить, что принимают участие в этом сотрудничестве два или несколько обозначенных муниципалитетов, и как замечено А. А. Петроградской, но не более половины муниципальных образований одного субъекта Российской Федерации [Петроградская, 2011, 30].

В федеральном законодательстве внутрирегиональные межмуниципальные отношения регулируются статьей 8 (ч. 4) и главой 9 (ст. 68; ст. 69) Федерального закона № 131-ФЗ. Помимо этого, они могут регламентироваться нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований, которые планируют быть сторонами таких отношений. Формами указанных отношений служат такие же формы межмуниципального сотрудничества, как и на районном уровне. В качестве примера одной из форм этих отношений может выступать соглашение о межмуниципальном сотрудничестве (далее – соглашение), заключенное между тремя муниципальными районами Иркутской области Иркутским, Слюдянским, Ольхонским. Данное соглашение охватывает большинство сфер местного самоуправления этих районов, регламентируя основы взаимоотношений в каждой из них. Так,

стороны осуществляют сотрудничество в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования, оказания консультационной и научно-методической помощи в реализации генеральных планов населенных пунктов, а также осуществляют обмен опытом в сфере информационного обеспечения градостроительной деятельности. Стороны создают условия для стимулирования предпринимательской активности, оказывают содействие в обмене деловыми предложениями и поиске заинтересованных деловых партнеров, для диверсификации промышленного производства, создания новых производственных структур, организации деловых миссий, коммерческих презентаций. На основе указанного соглашения органами местного самоуправления Сторон заключаются Соглашения и протоколы (договоры) о сотрудничестве по направлениям, предусмотренным настоящим Соглашением. Для контроля за ходом реализации заключенных на его основе соглашений, протоколов (договоров) могут проводиться встречи, переговоры, заседания, совещания и иные мероприятия с участием делегаций и отдельных представителей Сторон, образовываться совместные комиссии и рабочие группы.

3. Региональный уровень.

В региональном межмуниципальном сотрудничестве участвуют большинство или все муниципальные образования субъекта РФ, независимо от их статуса. Самой распространенной его формой является Совет муниципальных образований субъекта РФ (далее – Совет). Основы функционирования Совета регулируются Федеральным законом № 131-ФЗ и законами субъектов РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 66 приведенного федерального закона, он образуется в каждом субъекте Российской Федерации. На основании этого правила можно сделать вывод об императивном характере таких региональных объединений. Правовая форма этих объединений регламентируется положениями Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям. В соответствии с частью 1 статьи 11 этого закона, предусмотрено, что юридические лица и (или) граждане в целях представления и защиты общих, в том числе профессиональных интересов, для достижения общественно полезных, а также иных не противоречащих федеральным законам и имеющих некоммерческий характер целей вправе создавать объединения в форме ассоциаций (союзов), являющиеся некоммерческими организациями, основанными на членстве. Членство в ассоциации (союзе), согласно ч. 1 ст. 123.8 Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), может быть добровольным и в установленном законом случаях обязательным. Обязательность членства в ассоциации (союзе) была введена в Гражданский кодекс Федеральным законом от 11 февраля 2013 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

Согласно ч. 2 ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ, в Советах формируется съезд (собрание членов) как высший руководящий орган Совета, который обладает набором соответствующих полномочий. В его полномочия входят: утверждение устава обозначенного Совета, определение размеров и порядка уплаты членских взносов на осуществление его деятельности и содержание органов управления, избрание членов органов управления Советом. Им также исполняются и иные полномочия, определяемые вышеуказанным уставом. К примеру, в Уставе Ассоциации «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» в пункте 5.2 к исключительной компетенции Общего Собрания членов Совета (далее – Собрания), помимо вышеуказанных полномочий, относятся реорганизация и ликвидация Совета, принятие решений о приеме в Совет новых членов и об исключении членов

Совета, утверждение годового отчета и годового бухгалтерского баланса. При этом Собрание вправе принимать решения по всем вопросам деятельности Совета. В случае принятия решения Собранием и иными органами управления Совета по одному и тому же вопросу большую юридическую силу имеют решения Собрания.

При осуществлении своих функций Совет не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность. Совет призван осуществлять межмуниципальное сотрудничество на территории субъекта РФ, представлять и защищать интересы муниципальных образований в органах государственной власти субъекта РФ, участвовать в законопроектной работе на региональном уровне, организовывать совместную хозяйственную деятельность, обмениваться опытом и информацией, участвовать в реализации региональных программ, а не решать вопросы местного значения. Соответственно, Совету запрещается контролировать или приостанавливать деятельность органов местного самоуправления. Межмуниципальное сотрудничество направлено на то, чтобы муниципальные образования на базе своей самостоятельности на межмуниципальном уровне решали собственные - и общие для них - проблемы, используя различные организационные формы межмуниципальных объединений, предусмотренные законодательством и муниципальными правовыми актами.

4. Межрегиональный уровень.

В межрегиональном уровне межмуниципального сотрудничества участвуют муниципальные образования нескольких субъектов Российской Федерации, в рамках одного или нескольких федеральных округов. В большинстве случаев для выполнения своей работы по этому участию они создают межрегиональные объединения муниципальных образований. Основными функциями указанных объединений являются:

1) Организация совместной хозяйственной деятельности своих членов на межрегиональном уровне, формирование совместных программ развития.

2) Организация межрегиональных информационных систем, создание и ведение банков данных.

3) Подготовка предложений для организационных структур местного самоуправления общероссийского уровня по вопросам федерального законодательства и другим проблемам, требующим решения на федеральном уровне [Шугрина, 2007, 227].

Наиболее известными существующими сегодня межрегиональными объединениями выступают: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз городов центра и Северо-Запада России, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера, Ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья. Все приведенные межрегиональные межмуниципальные объединения были созданы в 80-90-х гг. прошлого века, во время стихийного формирования местного самоуправления в государстве. То, что они в основном образовывались городами, объяснялось наличием у городов больших материально-технических возможностей и потребности во взаимодействии. Деятельность этих объединений способствовала активному развитию различных связей между российскими муниципальными образованиями на межрегиональном уровне.

В качестве удачного образца объединения межрегионального межмуниципального сотрудничества стоит рассмотреть Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов (АСДГ). Данная Ассоциация была создана в 1986 году как Ассоциация сибирских городов, а с 1991 года, после вхождения в нее первых городов Дальнего Востока, была переименована в Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов. Деятельность АСДГ строится одновременно в

нескольких направлениях: информационно-аналитическом, обмене опытом работы администраций городов, а также консультационном и методическом направлениях. Ассоциация приобрела заслуженную репутацию благодаря системному инновационному подходу к информационному обеспечению деятельности органов местного самоуправления, организации обмена опытом в решении вопросов местного значения, работе по повышению квалификации муниципальных служащих. Органами управления и контроля АСДГ являются: Общее собрание, Совет, Президент и вице-президенты, исполнительная дирекция, контрольно-ревизионная комиссия. В её составе также действуют секции по различным направлениям деятельности межрегиональных межмуниципальных отношений. Всего насчитывается около 18 секций. Членство в Ассоциации является добровольным. Заявление о вхождении в состав Ассоциации направляется на имя Президента в исполнительную дирекцию главой муниципального образования или должностным лицом, уполномоченным в порядке, определенном актом представительного органа муниципального образования. Решение о включении в состав Ассоциации принимается на Общем собрании. Членство в Ассоциации наступает после вступления в силу решения Общего собрания и перечисления на расчетный счет Ассоциации членских взносов. На проводимых АСДГ совещаниях и конференциях часто обсуждаются законопроекты и механизмы их реализации. Деятельность Ассоциации активно способствует развитию местного самоуправления как основополагающего института гражданского общества в Российской Федерации.

5. Федеральный уровень.

Федеральное межмуниципальное сотрудничество означает сотрудничество муниципальных образований всех или большинства субъектов Российской Федерации. Данное сотрудничество проявляется в работе Единого общероссийского объединения муниципальных образований (ЕОМО) и деятельности всероссийских организаций муниципальных образований. Правовое регулирование ЕОМО осуществляется статьей 67 Федерального закона № 131-ФЗ. В ч. 1 ст. 67 вышеуказанного закона указывается, что советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовать ЕОМО. При этом, как отмечается в этом же законе, иные объединения муниципальных образований могут только входить в вышеуказанное объединение. Таким образом, региональные советы муниципальных образований являются структурообразующими элементами ЕОМО. Созданным это объединение считается, если в его состав входят советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов РФ. В настоящее время ЕОМО является «Общероссийский Конгресс муниципальных образований» (ОКМО) (далее – Конгресс), который исполняет соответствующие полномочия. Согласно Уставу Конгресса, Конгресс является социально ориентированной некоммерческой организацией, учрежденной советами (ассоциациями) муниципальных образований субъектов Российской Федерации, в целях реализации положений части 2 статьи 8 и статьи 67 Федерального закона № 131-ФЗ, а также для осуществления деятельности, направленной на решение социально значимых задач, развития гражданского общества, в том числе через механизмы развития территориального общественного самоуправления, муниципального добровольчества (волонтерства) и благотворительной деятельности. Им осуществляется выражение и защита муниципальных интересов в диалоге с органами федеральной власти и организация межмуниципального сотрудничества на международном уровне. При этом Конгресс, как ЕОМО, не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их

деятельность. Так у него, к примеру, отсутствуют полномочия по участию в законодательном процессе по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы отдельных муниципальных образований. Конгрессом также организуется совместная деятельность с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Одним из основных её направлений является осуществление мониторинга законодательства о местном самоуправлении, представление его данных в свободном режиме муниципальным образованиям, разработка модельных правовых актов.

Всероссийские организации муниципальных образований включают муниципальные образования из более половины субъектов РФ. К таким организациям можно отнести: Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России, Союз малых городов РФ. Данные межмуниципальные организации представляют и защищают интересы различных муниципальных образований Российской Федерации. Они помогают организовать обмен положительного опыта муниципального управления между участниками этих организаций и способствуют укреплению их отношений.

Примером общероссийской организации межмуниципального сотрудничества может выступать Союз российских городов (СРГ). Союз российских городов (далее – Союз) является добровольным объединением муниципальных образований – городов-центров субъектов Российской Федерации и других городских муниципальных образований, созданным в целях координации деятельности муниципальных образований, более эффективного осуществления ими своих прав и интересов, развития местного самоуправления в Российской Федерации. Данный союз был образован в 1991 году на основании Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР № 1052-1 от 22 апреля 1991 года и Распоряжения Совета Министров РСФСР № 488-р от 20 мая 1991 года для представления на федеральном уровне интересов городских муниципальных образований. С первых дней своей деятельности и по настоящее время СРГ большое внимание уделяет планомерной и систематической работе по подготовке нормативных и законодательных актов по проблематике местного самоуправления. За последние годы накоплен большой опыт в деле подготовки законодательной базы и обобщения практики местного самоуправления. Крупные города, составляющие «костяк» СРГ, обладают наиболее серьезными финансовыми, политическими и кадровыми ресурсами для разработки и реализации федеральной политики в области местного самоуправления [Юрченко, 2011, 125]. Исходя из этого и на основе обсуждения с городами - членами Союза, определились следующие направления деятельности организации: нормативно-правовое, информационно-аналитическое, научно-методическое, межмуниципальное, социально-экономическое, инвестиционное. В настоящее время огромное внимание уделяется анализу социально-экономического развития городов для выявления перспективных направлений развития и создания условий для их реализации, для чего постоянно организуются семинары и конференции для практического обмена опытом, в том числе и за рубежом. Постоянно получая информацию от муниципальных образований, СРГ успешно разрабатывает и реализует собственные проекты, помогает внедрению передовых практик по всем актуальным направлениям деятельности современного местного самоуправления.

6. Международный уровень.

При международном межмуниципальном сотрудничестве, отечественными муниципалитетами строятся совместные отношения с зарубежными муниципальными образованиями. Формами этих отношений служат участие Российской Федерации в деятельности Конгресса местных и региональных властей Европы, членство муниципальных

образований в международных муниципальных объединениях, взаимодействие российских органов местного самоуправления с муниципальными властями других государств, приграничное межмуниципальное сотрудничество.

Конгресс местных и региональных властей Европы (КМРВЕ) является консультативным органом Совета Европы, который представляет местные и региональные власти. В связи с этим, он состоит из двух палат: Палаты местных властей и Палаты регионов. Российское государство для представления интересов своих муниципальных образований участвует в работе Палаты местных властей КМРВЕ. Согласно абз. 3 ч. 1 ст. 67 Федерального закона № 131-ФЗ, ЕОМО в порядке, определяемом Президентом РФ, представляет предложения по составу кандидатов в представители РФ в Палате местных властей КМРВЕ и по составу кандидатов в члены делегации РФ для участия в работе КМРВЕ. Более подробный порядок этой работы регламентируется Положением о делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы (утв. Распоряжением Президента РФ от 5 июня 2012 года № 256-рп). В соответствии с ним в состав делегации по представлению интересов местного самоуправления входит равное количество представителей и их заместителей, назначаемых из числа лиц, избранных в органы местного самоуправления. Они назначаются на четырехлетний срок и располагают 9 местами в Палате местных властей КМРВЕ. В целом, поддержание постоянных отношений с Конгрессом возлагается на МИД России, который уполномочен информировать Генерального секретаря Совета Европы о принятой в Российской Федерации процедуре назначения членов делегации, а также об изменениях в ее составе [5]. Муниципальные образования могут входить в международные межмуниципальные объединения, что вытекает из п. 2 ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления (ЕХМС). Причиной этого вхождения служит достижение различных целей, поставленных муниципальными образованиями. Например, городские округа Псков и Великий Новгород выступают членами Ганзейского союза Нового времени (Новая Ганза). Данный союз является культурным содружеством европейских городов, которое ставит своей целью развитие туризма и торговли. Основным условием для вступления в его состав является принадлежность города к средневековому Ганзейскому союзу, подтвержденная на основании исторических документов или документов из соответствующего городского архива.

Органы местного самоуправления, как представители муниципальных образований, сотрудничают с органами местной власти иностранных государств. Указанное право предоставляется органам местного самоуправления РФ в соответствии с п. 3 ст. 10 ЕХМС. Наиболее распространенным видом такого сотрудничества выступает установление побратимских связей между городами разных стран. Число таких отношений может достигать нескольких десятков. Так, зарубежными городами-побратимами города Владивостока являются 16 городов. С каждым из таких городов заключен договор или иной документ, устанавливающий права и обязанности сторон. Приграничное сотрудничество муниципальных образований обусловлено соседствующей территорией различных государств и общими местными проблемами. Обозначенное сотрудничество реализуется муниципальными образованиями, но может осуществляться и региональными муниципальными объединениями. К примеру, в феврале 2011 года было подписано трёхстороннее соглашение о сотрудничестве между Ассоциацией «Совет муниципальных образований Белгородской области», Ассоциацией органов местного самоуправления Харьковской области и Харьковской общественной организацией «Еврорегион Слобожанщина» [Бочарова, 2012, 211]. На сегодняшний день исполнение указанного соглашения остановлено в силу политических противоречий.

7. Специализированный уровень.

К специализированному межмуниципальному сотрудничеству относится взаимодействие территорий муниципальных образований в рамках их отраслевой принадлежности. Примерами таких объединений могут являться Ассоциация ЗАТО атомной промышленности и Союз развития наукоградов России.

Ассоциация закрытых административно-территориальных образований атомной промышленности (Ассоциация ЗАТО атомной промышленности) объединяет десять городов с развитой атомной промышленностью, в которых расположены крупные инновационные объекты ядерно-оружейного комплекса России и предприятия по переработке ядерных материалов. Закрытым административно-территориальным образованием (ЗАТО), согласно ст. 1 Закона РФ от 14 июля 1992 года № 3297-1, признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в порядке, предусмотренном статьей 2 указанного Закона, в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан [4]. Все входящие в данную ассоциацию ЗАТО являются городскими округами с действующими в них предприятиями государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Участие ЗАТО в работе ассоциации позволяет более полно учитывать их специфику. Главы городов-членов ассоциации аккумулируют в ней свои знания и опыт реальной, практической работы. Ассоциация работает в тесном контакте с федеральными органами исполнительной и законодательной власти и государственными структурами по формированию приоритета развития для каждой территории. Кроме этого, она участвует во внешнем межмуниципальном сотрудничестве путем построения отношений с муниципальными образованиями зарубежных стран. Так, например, Общее собрание Ассоциации ЗАТО атомной промышленности на своем очередном заседании 14 марта 2019 года приняло решение о создании рабочей группы Ассоциации по взаимодействию с коллегами из Франции – главами муниципальных образований в местах расположения объектов финальной изоляции радиоактивных отходов (РАО). Целью взаимодействия с партнерами из Франции является обмен информацией по тематике обращения с РАО, опытом работы с общественностью и установления доверительных отношений с местными жителями территорий размещения объектов финальной изоляции РАО. Заинтересованность государства в сохранении данной системы ЗАТО определяется соображениями стратегического, оборонного характера. Инновационная деятельность, на которой сконцентрированы её города, - основа сохранения их самобытности и расширения влияния нашей страны на международной арене.

В качестве Союза развития наукоградов России (далее – Союз наукоградов) выступает некоммерческое партнёрство, целью которого является содействие объединению усилий органов местного самоуправления городов с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала – наукоградов и академгородков, научных, образовательных, производственных и иных организаций и предприятий, ученых и специалистов для обеспечения устойчивого развития этих городов и поселений, формирования и реализации их роли как точек роста российской экономики на локальном, региональном и федеральном уровнях на базе науки,

образования и высоких технологий, содействие расширению цивилизованных интеграционных процессов России со странами ближнего и дальнего зарубежья [20]. Основными задачами Союза наукоградов служат содействие сохранению и развитию интеллектуального и научно-технического потенциала наукоградов и академгородков, эффективному использованию этого потенциала в интересах городов, регионов, России в целом; содействие развитию нормативно-правовой базы деятельности наукоградов, а также функционирования науки, наукоемких производств, образования в целом на основе опыта наукоградов; содействие в создании, экспертизе и продвижении программ развития наукоградов на федеральном, межрегиональном, региональном и локальном уровнях; организация выставок, конференций, совещаний, ориентированных на решение общих и частных проблем наукоградов, а также по вопросам, связанным с развитием и использованием их потенциала; развитие международного сотрудничества наукоградов, в том числе по вопросам международной кооперации городов науки и высоких технологий; содействие развитию инновационной деятельности в наукоградах, привлечении инвестиций в наукограды, развитию информационной базы наукоградов; содействие в решении вопросов развития образования в наукоградах, включая подготовку и переподготовку кадров. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ, наукоград – это муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. Союз наукоградов содействовал выходу первых правовых актов, регулирующих организацию и деятельность наукоградов (Указ Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 года № 1171 «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий», Постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 1998 года № 79 «О мерах по развитию муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукоградов)»). Он участвовал в доработке и принятии Федерального закона от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» и последующих изменений к нему. Союзом наукоградов регулярно проводятся различные мероприятия, направленные на решение общих задач и установление взаимоотношений входящих в него наукоградов. В 2018 году Союз был одним из организаторов международного фестиваля «Интермузей» в котором участвовало около 400 музеев из России, стран ближнего и дальнего зарубежье. Данное мероприятие стало площадкой для обмена опытом, возможностью для музеев показать свои достижения, а для гостей фестиваля — познакомиться с ними. В целом функционирование союза наукоградов как межмуниципального объединения способствует улучшенному координированию российских наукоградов, а также укреплению их правового статуса.

Заключение

Межмуниципальное сотрудничество в Российской Федерации осуществляется с учетом территориальной организации муниципальных образований, специфики организационной основы местного самоуправления, интересов населения муниципальных образований, а также исторических и иных местных традиций. Функционирование указанного сотрудничества на разных уровнях территориального устройства и в специальных формах свидетельствует о его сложной структуре. При реализации межмуниципальных отношений на различных уровнях применяются разные формы их осуществления. Это обусловлено неоднородностью данных отношений, а также различным субъектным составом. Текущим исследованием выявлено семь уровней межмуниципального сотрудничества в России в виде районного, внутрирегионального,

регионального, межрегионального, федерального, международного, специализированного уровней. На каждом уровне действуют собственные формы сотрудничества муниципальных образований. Большинство из указанных форм регулируются федеральным российским законодательством и закрепляются в муниципальных правовых актах. Для их эффективного функционирования необходима более подробная регламентация института межмуниципального сотрудничества, установленного в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Библиография

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994 г. № 32. Ст. 3301.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003 г. № 40. Ст. 3822.
3. Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 года № 70 // Российская газета. 1999 г. № 71.
4. Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 года № 3297-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992 г. № 33. Ст. 1915.
5. Распоряжение Президента РФ «Об утверждении Положения о делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы» от 5 июня 2012 года № 256-рп // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012 г. № 24. Ст. 3173.
6. Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве между Слюдянским, Иркутским и Ольхонским районами // www.sludyanka.ru Режим доступа: www.sludyanka.ru/pub/files/QA/5403/Tekhstoronnee_Soglasenie.pdf (дата обращения: 09.03.19).
7. Устав Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)» // okmo.news Режим доступа: okmo.news/daadnld.php?172&dimid=files (дата обращения: 01.04.2019).
8. Устав Союза российских городов (новая редакция) // urc.ru Режим доступа: urc.ru/sites/default/files/Устав%20СРГ%202018.pdf (дата обращения: 10.05.2019).
9. Устав некоммерческой организации «Ассоциация сибирских и дальневосточных городов» // www.asdg.ru Режим доступа: www.asdg.ru/about/ustav_asdg/ustav.pdf (дата обращения: 01.05.2019).
10. Устав Ассоциации «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // msu-ugra.ru Режим доступа: msu-ugra.ru/documents/ustav/ (дата обращения: 29.04.19).
11. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2016. С. 282-283.
12. Петроградская А.А. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. - Саратов, 2011. – 199 с.
13. Юрченко В.А. Правовые формы межмуниципального сотрудничества в современной России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. - Белгород, 2011. - 201 с.
14. Шугрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2 изд. М.: Проспект, 2007. 672 с.
15. Карчевская С. Передача полномочий на муниципальном уровне // Бюджет. - 2009. - №3.
16. Бочарова Т. А. Межмуниципальное (международное) сотрудничество, как фактор построения солидарного общества // Роль органов местного самоуправления в формировании солидарного общества: материалы междунар. науч.-практ. конф., Белгород, 5 июня 2012 г.. - Белгород: Ассоц. "Совет муницип. образований Белгор. обл.", 2012. - С. 207-212.
17. Ассоциация ЗАТО создаст рабочую группу по взаимодействию с коллегами из Франции // www.atomic-energy.ru Режим доступа: www.atomic-energy.ru/news/2019/03/27/93581 (дата обращения: 29.07.19).
18. Об АСДГ // www.asdg.ru Режим доступа: www.asdg.ru/about/ (дата обращения: 01.05.2019).
19. Союз российских городов // ru.wikipedia.org Режим доступа: ru.wikipedia.org/wiki/Союз_российских_городов (дата обращения: 11.05.2019).
20. Цели и задачи Союза // naukograds.ru Режим доступа: naukograds.ru/?page_id=9 (дата обращения: 26.08.19).
21. Официальный сайт администрации города Владивосток // www.vlc.ru Режим доступа: www.vlc.ru/city/tourism/Goroda-pobratimyy (дата обращения: 01.07.2019).
22. mytyshi-old.ru Режим доступа: mytyshi-old.ru/about_district/kks/coordination_and_advisory_board/ (дата обращения: 01.09.2016).
23. www.hanse.org Режим доступа: www.hanse.org/hansestaedte/ (дата обращения: 01.06.2019).

Legal regulation of Russian inter-municipal cooperation at different territorial levels of its implementation

Viktor V. Konyashkin

Postgraduate,
Baikal state University,
664003, 11, Lenina str., Irkutsk, Russian Federation;
e-mail: kaa5558@gmail.com

Abstract

This article is devoted to the legal regulation of Russian inter-municipal cooperation at different territorial levels of its implementation. The author notes that today inter-municipal cooperation, in the course of its development, has acquired a complex, multi-level character. In this regard, it seems relevant and scientifically justified to consider the levels of domestic inter-municipal relations in the legal aspect. The study identified seven levels of inter-municipal cooperation. The author comes to the conclusion that at each level there are own forms of cooperation of municipalities. However, for their effective functioning, more detailed regulation of the Institute of inter-municipal cooperation established in Federal law No. 131-FZ of 6 October 2003 "on General principles of local self-government organization in the Russian Federation" is needed.

For citation

Konyashkin V.V. (2019) *Pravovoe regulirovanie rossiiskogo mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva na raznykh territorial'nykh urovnyakh ego osushchestvleniya* [Legal regulation of Russian inter-municipal cooperation at different territorial levels of its implementation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (9A), pp. 344-356. DOI: 10.34670/AR.2019.89.9.015

Keyword

Inter-municipal cooperation, levels of inter-municipal cooperation, inter-municipal relations, municipalities.

References

1. Civil code of the Russian Federation (part one) from November 30, 1994 No. 51-FZ // Assembly of the legislation of the Russian Federation. 1994 No. 32. 3301.
2. Federal law " On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation " of October 6, 2003 No. 131-FZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2003 No. 40. St. 3822.
3. Federal law " on the status of the science city of the Russian Federation» on 7 April, 1999 № 70 // the Russian newspaper. 1999 No. 71.
4. Law of the Russian Federation" on closed administrative-territorial formation " of July 14, 1992 No. 3297-1 // Vedomosti Congress of people's deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation. 1992 No. 33. St. 1915.
5. Order of the President of the Russian Federation" on approval of the Regulations on the delegation of the Russian Federation to participate in the Congress of local and regional authorities of the Council of Europe " dated June 5, 2012 No. 256-RP // Assembly of legislation of the Russian Federation. 2012 No. 24. 3173.
6. Agreement on inter-municipal cooperation between Slyudyansky, Irkutsk and Olkhonsky districts // www.sludyanka.ru access Mode: www.sludyanka.ru/pub/files/QA/5403/Tekhstoronnee_Soglashenie.pdf (accessed 09.03.19).

7. Charter of the Association "United all-Russian Association of municipalities (Congress)" // okmo.news access Mode: okmo.news/daadnld.php?172&dimid=files (date accessed: 01.04.2019).
8. Charter of the Union of Russian cities (new edition) // urc.ru access Mode: urc.ru/sites/default/files/Ycrab%20CPI%202018.pdf (accessed 10.05.2019).
9. Charter of the non-profit organization "Association of Siberian and far Eastern cities" // www.asdg.ru access Mode: www.asdg.ru/about/ustav_asdg/ustav.pdf (accessed 01.05.2019).
10. Charter of The Association "Council of municipalities of Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug-Ugra" // msu-ugra.ru access Mode: msu-ugra.ru/documents/ustav/ (accessed 29.04.19).
11. Comment to the Federal law of October 6, 2003 No. 131-FZ "on General principles of organization of local self-government in the Russian Federation" (article by article) / edited by L. p. Zhukovskaya // SPS ConsultantPlus. 2016. Pp. 282-283.
12. Petrogradskaya A. A. Legal regulation of inter-municipal cooperation in the Russian Federation: dis. ... Cand. the faculty of law. Sciences: 12.00.02. - Saratov, 2011. - 199 p.
13. Yurchenko V. A. Legal forms of inter-municipal cooperation in modern Russia: dis. ... Cand. the faculty of law. Sciences: 12.00.02. - Belgorod, 2011. - 201 p.
14. Shugrina E. S. Municipal the right of the Russian Federation: the textbook. 2 ed. Moscow: Prospect, 2007. 672 PP.
15. Karchevskaya S. Transfer of powers at the municipal level // Budget. - 2009. - No. 3.
16. Bocharova T. A. Intermunicipal (international) cooperation as a factor of building a solidary society // the Role of local governments in the formation of solidary society: proceedings of the international conference. science.- pract. Conf., Belgorod, June 5, 2012. - Belgorod: Assoc. "The Council of Muniz. belgor formations. region", 2012. - Pp. 207-212.
17. The Association WILL also create a working group on interaction with colleagues from France // www.atomic-energy.ru access Mode: www.atomic-energy.ru/news/2019/03/27/93581 (accessed 29.07.19).
18. About asdg // www.asdg.ru Mode of access: www.asdg.ru/about/ (accessed: 01.05.2019).
19. The Union of Russian cities // ru.wikipedia.org Mode of access: ru.wikipedia.org/wiki/Союз_российских_городов (date accessed: 11.05.2019).
20. The goals and objectives of the Union // naukograds.ru Mode of access: naukograds.ru/?page_id=9 (date accessed: 26.08.19).
21. The official website of the city administration of Vladivostok // www.vlc.ru Mode of access: www.vlc.ru/city/tourism/Goroda-pobratimy (date accessed: 01.07.2019).
22. Mytyshi-old.ru access Mode: mytyshi-old.ru/about_district/kks/coordination_and_advisory_board/ (accessed 01.09.2016).
23. www.hanse.org Mode of access: www.hanse.org/hansestaedte/ (accessed: 01.06.2019).