

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

В. Д. Полтавець,

*кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Аналіз правового регулювання міжмуніципального співробітництва в Росії

У статті досліджено питання правового регулювання міжмуніципального співробітництва в Росії. Досвід сусідніх країн, зокрема Росії, є актуальним для розробки законодавчих актів в Україні для регулювання у сфері міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва. Адміністративно-територіальна реформа, що проведена в Російській Федерації, та прийняття Федерального Закону "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації" забезпечили правове регулювання різних форм міжмуніципального співробітництва.

Автор пов'язує зарубіжний досвід та актуальність пошуку правових механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні. Аналіз правового регулювання міжмуніципального співробітництва в Росії та в Україні підтверджують висновки щодо потреби вирішення цих питань спеціальним Законом про міжмуніципальне співробітництво відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування. Важливим орієнтиром сучасного розвитку України на шляху утвердження європейських демократичних стандартів є встановлення принципів субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування, рівноваги в суспільстві, а також гармонійних відносин між державою та громадянами.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво, місцеве самоврядування, регіональний розвиток, місцевий розвиток, фінансові ресурси, організаційне забезпечення, муніципальні послуги.

In the article researched the legal regulation of intermunicipal cooperation in Russia. The experience of neighboring countries, including Russia, are important for developing legislative acts in Ukraine for the regulation of inter-municipal and inter-regional cooperation. Administrative-territorial reform, carried out in the Russian Federation and the adoption of the Federal Law "On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation" provided the legal regulation of different forms of inter-municipal cooperation.

By linking international experience and relevance of search legal mechanisms intermunicipal cooperation in Ukraine. Analysis legal regulation of inter-municipal cooperation in Russia and Ukraine, confirm the conclusions on the need of solving these problems by a special law on inter-municipal cooperation in line with the European Charter of Local Self-Government. An important landmark of modern Ukraine towards strengthening European democratic standards is to establish the principles of subsidiarity and ubiquity of local self-government, equilibrium in society and harmonious relationship between the state and citizens.

Key words: intermunicipal cooperation, local government, regional development, local development, financial resources, organizational support, municipal services.

В статье исследованы вопросы правового регулирования межмуниципального сотрудничества в России. Опыт соседних стран, в частности России, является актуальным для разработки законодательных актов в Украине для регулирования в сфере межмуниципального и межрегионального сотрудничества. Административно-территориальная реформа, проведенная в Российской Федерации, и принятие Федерального Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" обеспечили правовое регулирование различных форм межмуниципального сотрудничества. Автор связывает зарубежный опыт и актуальность поиска механизмов межмуниципального сотрудничества в Украине. Анализ правового регулирования межмуниципального сотрудничества в России и в Украине подтверждают выводы о необходимости решения этих вопросов специальным Законом о межмуниципальном сотрудничестве в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления. Важным ориентиром современного развития Украины на пути утверждения европейских демократических стандартов является установление принципов subsidiarity и повсеместности местного самоуправления, равновесия в обществе, а также гармоничных отношений между государством и гражданами.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, местное самоуправление, региональное развитие, местное развитие, финансовые ресурсы, организационное обеспечение, муниципальные услуги.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Правова основа для реалізації міжмуниципального співробітництва є найвагомимим чинником у кожній державі. Зарубіжний досвід свідчить, що здійснення адміністративно-територіальних реформ та реформи місцевого самоврядування супроводжувалось запровадженням механізмів добровільного об'єднання територіальних громад та міжмуниципального співробітництва.

Організаційно-правові відносини у сфері кооперації на місцевому рівні мають установлювати загальні вимоги до фінансової, організаційної кооперації на місцевому рівні, визначені можливі види такої кооперації, сфери, за якими можливе об'єднання ресурсів, порядок ініціювання кооперації, тощо. Тому вже сьогодні необхідне методологічне підґрунтя для забезпечення організаційних, правових і фінансових механізмів міжмуниципального співробітництва. Досвід сусідніх країн, зокрема Росії, є актуальним для розробки законодавчих актів в Україні для регулювання у сфері міжмуниципального та міжрегіонального співробітництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за темою. Вагомий внесок у дослідження напрямів підвищення ефективності діяльності регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування, запровадження механізмів міжмуниципального співробітництва зробили В.Воротін [1], О.Лебединська [3], О.Ігнатенко [4], Г.Борщ [4], Л.Рогозіна [6], В.Толкованов [7], Е.Рахімкулов [7], А.Гук [7]. Проте правове регулювання міжмуниципального співробітництва, яке є ключовим аспектом цього дослідження, залишається недостатньо розробленим. Ступінь загальної наукової розробленості проблеми досить високий. Значно менше робіт і досліджень присвячено питанням правового регулювання реалізації міжмуниципального та міжрегіонального співробітництва.

Отже, *метою статті* є аналіз правового регулювання міжмуниципального співробітництва в Росії, а також визначення заходів, необхідних для врахування російського досвіду в розробці законодавчих актів з регулювання міжмуниципального співробітництва в Україні.

Основні матеріали дослідження та отримані результати. Російське законодавство приділяє значну увагу міжмуниципаль-

ному співробітництву, але існуючий рівень регламентації відповідних відносин навряд чи можна назвати задовільним: як у теорії, так і на практиці зберігається безліч спірних питань.

Можливість здійснення міжмуніципального співробітництва передбачена в Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Російською Федерацією (далі – РФ) Законом від 11 квітня 1998 р. № 55-ФЗ. Так, у ст. 10 Хартії визначено, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону вступати в асоціації з іншими органами місцевого самоврядування для здійснення завдань, що становлять спільний інтерес, а також співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав на умовах, установлених законом [2].

Норми Європейської хартії місцевого самоврядування були прийняті російським законодавством. Так, у Федеральному законі від 6 жовтня 2003 р. № 131-ФЗ "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації" (далі – Закон № 131-ФЗ) питанню міжмуніципального співробітництва присвячені норми ст. 8, 66–69 [8]. Водночас Закон № 131-ФЗ не розкриває змісту поняття "міжмуніципальне співробітництво". Разом з тим з його положень випливає, що така співпраця здійснюється з метою організації взаємодії органів місцевого самоврядування, муніципальних утворень, рад муніципальних утворень суб'єкта РФ для вираження і захисту їх спільних інтересів: представлення зазначених інтересів в органах державної влади; взаємодії з міжнародними організаціями та юридичними особами, а також з метою об'єднання фінансових коштів, матеріальних та інших ресурсів муніципальних утворень для вирішення питань місцевого значення.

Виходячи з аналізу положень Закону № 131-ФЗ і правозастосовної практики в міжмуніципальному співробітництві можна виділити три основні форми: асоціативні, договірні та організаційно-господарські [6].

Для реалізації цілей міжмуніципального співробітництва в рамках асоціативної форми в кожному суб'єкті РФ передбачається утворення рад муніципальних утворень. Крім того, може бути утворено єдине загальноросійське об'єднання муніципальних утворень. Такі об'єднання створені як на рівні суб'єктів Федерації, так і на федеральному рівні, де діє Єдине загальноросійське об'єднання муніципальних утворень (Конгрес). Разом з тим з урахуванням особливостей територіальної і організаційної основи муніципаль-

них утворень на добровільній основі можуть бути утворені інші об'єднання муніципалітетів. Такими є, наприклад, міжрегіональні об'єднання муніципальних утворень (Асоціація сибірських і далекосхідних міст, Асоціація міст півдня Росії і т. ін.).

Згідно з ч. 4 ст. 8 Закону № 131-ФЗ з метою об'єднання фінансових коштів, матеріальних та інших ресурсів муніципальних утворень для вирішення питань місцевого значення органи місцевого самоврядування можуть укладати договори та угоди. Така форма міжмуніципального співробітництва називається договірною.

Зазначена форма співпраці знаходить застосування в різних сферах суспільних відносин, що виникають на міжмуніципальному рівні: культурний обмін, обмін досвідом, інформаційний обмін, створення спільних дорадчих органів без утворення юридичної особи. Сьогодні як варіанти такої міжмуніципальної взаємодії можна відзначити укладання органами місцевого самоврядування різного роду угод про наміри, договорів про співпрацю, з обміну досвідом, надання методичної та консультативної допомоги [1]. Водночас на сьогодні не повністю використовується можливість об'єднання ресурсів муніципалітетів для вирішення питань місцевого значення шляхом укладення господарських договорів відповідно до цивільного законодавства [3].

Чинне російське законодавство передбачає ще один спосіб взаємодії муніципальних утворень – міжмуніципальне господарське співробітництво, яке реалізується шляхом створення юридичних осіб спільно кількома муніципальними утвореннями. Закон № 131-ФЗ передбачає, що для реалізації економічних цілей міжмуніципального співробітництва можуть бути засновані господарські товариства та інші міжмуніципальні організації відповідно до федеральних законів та нормативно-правових актів представницьких органів муніципальних утворень (закриті акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, автономні некомерційні організації і фонди). При цьому зазначені організації не можуть наділятися повноваженнями органів місцевого самоврядування [5].

Слід зазначити, що застосовність на практиці зазначених форм міжмуніципальної співпраці в сучасних російських умовах різна. При цьому доцільність і ефективність багатьох з них вимагає уважного вивчення.

Розвитку міжмуніципального господарського співробітництва у формі господарських товариств у Росії перешкоджає певна неузгод-

женість положень законодавства про місцеве самоврядування з нормами цивільного законодавства, а також недолік спеціальної правової регламентації форм такої співпраці [4]. Це підтверджується і практикою. За інформацією Мінрегіонрозвитку Росії всього в Російській Федерації функціонує лише 55 таких господарських товариств.

Необхідно також відзначити, що господарські товариства, фонди та автономні некомерційні організації не можна розглядати як найбільш оптимальні організаційно-правові форми для здійснення міжмуніципального співробітництва. Основним недоліком цих видів юридичних осіб є те, що муніципальне утворення втрачає право власності на майно, передане цим організаціям. Особливості статусу цих юридичних осіб також обмежують механізми контролю з боку органів місцевого самоврядування за функціонуванням таких організацій. Крім того, основна діяльність господарських товариств спрямована на отримання прибутку і юридична конструкція відповідної організаційно-правової форми орієнтована на вирішення приватних, а не публічних завдань, що не характерно для міжмуніципального співробітництва, основною метою якого є спільне вирішення питань місцевого значення кількома муніципальними утвореннями [7].

Слід визнати, що сьогодні господарське міжмуніципальне співробітництво значною мірою витіснене такою формою взаємодії муніципальних утворень, як укладення угод між муніципальними районами і поселеннями про передачу повноважень щодо вирішення питань місцевого значення. Закон № 131-ФЗ передбачає можливість укладення угод про передачу відповідних повноважень не тільки від поселень муніципальному району, а й від муніципального району, до якого входять поселення.

У зв'язку з тим, що в більшості поселень відсутні фінансові, організаційні, кадрові та матеріально-технічні ресурси для виконання закріплених за ними питань місцевого значення, органи місцевого самоврядування таких поселень на основі угод передають значну частину своїх повноважень щодо вирішення зазначених питань органам місцевого самоврядування муніципальних районів. Водночас у цьому випадку наділення таких територій статусом муніципальних утворень набуває формального характеру, оскільки населення зазначених поселень фактично позбавляється можливості самостійно здійснювати місцеве самоуправління на відповідних територіях, та такі поселення не володіють будь-якою фінансовою і

публічною самостійністю. При цьому передачу частини повноважень органів місцевого самоврядування поселень на рівень муніципальних районів не в усіх випадках можна визнати ефективною. Крім того, практика передачі повноважень переважно від поселень муніципальним районам, що зазнала значного поширення, підміняє собою інші форми міжмуніципальної співпраці. У зв'язку з цим такий процес вимагає додаткового законодавчого регулювання [4].

Поряд з уже існуючими способами реалізації міжмуніципального господарського співробітництва корисним могло б виявитися створення міжмуніципальних установ і підприємств. Ці організації створюються і діють на основі лише однієї форми власності – державної чи муніципальної. Майно, передане їм власником, не переходить у власність третіх осіб, а їх основну діяльність можна орієнтувати на задоволення суспільних, соціальних потреб населення муніципалітетів. При цьому власник майна муніципального підприємства та установи має низку суттєвих повноважень щодо управління цими організаціями та здійснення контролю за їх діяльністю.

Разом з тим визначення таких питань виходить за межі предмета правового регулювання Закону № 131-ФЗ. У зв'язку з цим з метою встановлення зазначених особливостей щодо статусу, порядку організації та діяльності міжмуніципальних підприємств та установ потрібно внесення змін до ЦК РФ, який є основоположним законодавчим актом у сфері регулювання майнових відносин. Крім того, слід також розглянути питання про внесення змін до законодавчих актів, що передбачають уточнення статусу міжмуніципальних некомерційних організацій та господарських товариств, а також розширення можливостей органів місцевого самоврядування з формування статутного капіталу некомерційних організацій і господарських товариств.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Виходячи з аналізу положень Закону РФ № 131-ФЗ можна виділити три основні форми міжмуніципального співробітництва: асоціативні, договірні та організаційно-господарські. Цей закон також передбачає, що для реалізації економічних цілей міжмуніципального співробітництва можуть бути засновані господарські товариства та інші міжмуніципальні організації відповідно до федеральних законів та нормативно-правових актів представницьких органів муніципальних утворень (закриті акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, автономні некомерційні

організації і фонди). При цьому зазначені організації не можуть наділятися повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Таким чином, ситуація з правовим регулюванням міжмуніципального співробітництва в Росії потребує вирішення цих питань спеціальним Законом про міжмуніципальне співробітництво відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Подальші дослідження у цьому напрямі мають стосуватися вивчення ефективних форм міжмуніципального співробітництва в країнах Європи.

Список використаних джерел

1. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування / Страсбург, 15 жовт. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
3. Лебединська О. Система органів місцевого самоврядування регіону: динамічна модель структури / О. Лебединська, В. Вакуленко, В. Колтун // Вісн. НАДУ. – 2010. – № 3. – С. 143–151.
4. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. / [В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ та ін.]. – К. : Фенікс, 2012. – 392 с.
5. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) : учеб. пособие / под ред. В. В. Еремяна. – М. : Академ. Проект ; Фонд "Мир", 2006. – 752 с.
6. Рагозина Л. Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом [Электронный ресурс] / Л. Г. Рагозина. – М. : Ин-т экономики города, 2009. – Режим доступа : http://www/urbaneeconomics.ru/download.php?dl_id=3077
7. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / [В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Гук та ін.]. – К. : Крамар, 2011. – 261 с.

8. Федеральный Закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа : zakonprost.ru/zakony/o-samoupravlenii/?