



Таким образом, законодательная база и организационно-функциональные структуры федерального, регионального подчинения, негосударственные организации, существующие на территории современного Российского государства, позволяют обеспечить формирование и эффективное функционирование региональной системы социальной интеграции инвалидов.

Основная проблема сегодняшнего состояния системы социальной помощи лицам с ограниченными возможностями связана с отсутствием координации и взаимодействия между уровнями власти, что, в свою очередь, определяется нечеткостью целевого и функционального содержания деятельности структур, отсутствием единого координационного центра формирования и реализации политики в отношении инвалидов и отсутствием системы критериев и показателей эффективности политики. В качестве основы деятельности системы социальной интеграции инвалидов может

выступить региональная целевая программа социальной интеграции инвалидов, базирующаяся не на процессном подходе, а фиксирующая четкие показатели результативности. Пока же основная направленность региональных программ связана с развитием инфраструктуры поддержки инвалидов, ее технического оснащения, что при отсутствии единой стратегии и целевой определенности не приводит к изменению ситуации.

#### Примечания

- <sup>1</sup> Данные Минздравсоцразвития России, расчет Росстата на 1 января 2008 года.
- <sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.
- <sup>3</sup> Там же.

УДК 316. 334 (470 + 571)

## МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В.С. Небога

Саратовский государственный университет  
E-mail: BegininalA@info.sgu.ru

В статье рассматриваются основные формы и особенности межмуниципального сотрудничества в современной России, определяются необходимость и перспективы развития данного сотрудничества.

**Ключевые слова:** сотрудничество, межмуниципальное сотрудничество, агломерация.

### Intermunicipal Cooperation in Modern Russia: Development Prospects

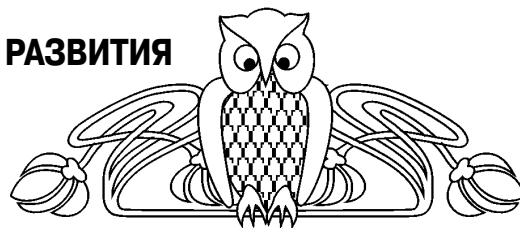
V.S. Neboga

The article considers the basic forms and features of intermunicipal cooperation in modern Russia, and the article defines necessity and prospects of development of the given cooperation.

**Key words:** cooperation, intermunicipal cooperation, agglomeration.

В современных условиях развития российского общества сотрудничество между органами местного самоуправления может стать важным фактором выживания и конкурентоспособности территорий в нестабильных экономических условиях.

Возможность осуществления межмуниципального сотрудничества предусмотрена в Европейской хартии о местном самоуправлении, ратифицированной Российской Федерацией Законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ<sup>1</sup>. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах ор-



ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросам межмуниципального сотрудничества посвящены нормы статьей 8, 66–69. Из его положений следует, что такое сотрудничество осуществляется в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, муниципальных образований, советов муниципальных образований субъекта РФ для выражения и защиты их общих интересов: представления указанных интересов в органах государственной власти; взаимодействия с международными организациями и юридическими лицами, а также в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для решения вопросов местного значения<sup>2</sup>.

Понятие межмуниципального сотрудничества в российской научной литературе до сих пор не устоялось, не существует единого термина, отражающего такой тип отношений. Большинство авторов считает, что межмуниципальное сотрудничество – это организационное и правовое выражение кооперационных связей, складывающихся между муниципальными образованиями<sup>3</sup>.

Формы межмуниципального сотрудничества в зависимости от их организационно-правового содержания могут быть:

- договорные;
- ассоциативные;
- организационно-хозяйственные.



Для реализации целей межмуниципального сотрудничества в рамках ассоциативной формы в каждом субъекте РФ предусматривается образование советов муниципальных образований. Помимо того, может быть образовано единое общероссийское объединение муниципальных образований. Такие объединения созданы как на уровне субъектов Федерации, так и на федеральном уровне (где действует Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)). С учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципалитетов. Такими являются, например, межрегиональные объединения муниципальных образований (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов Юга России и т.д.).

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Такая форма межмуниципального сотрудничества называется договорной<sup>4</sup>.

Указанная форма сотрудничества находит применение в разных сферах общественных отношений, возникающих на межмуниципальном уровне: культурный обмен, обмен опытом, информационный обмен, создание совместных совещательных органов без образования юридического лица. Сегодня в качестве вариантов такого межмуниципального взаимодействия можно отметить заключение органами местного самоуправления различного рода соглашений о намерениях, договоров о сотрудничестве, по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи. В то же время на сегодняшний день не полностью используется возможность объединения ресурсов муниципалитетов для решения вопросов местного значения путем заключения хозяйственных договоров в соответствии с гражданским законодательством.

Действующее российское законодательство предусматривает еще один способ взаимодействия муниципальных образований – межмуниципальное хозяйственное сотрудничество, реализуемое путем создания юридических лиц совместно с несколькими муниципальными образованиями. Для реализации экономических целей межмуниципального сотрудничества могут быть учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативно-правовыми актами представительных органов муниципальных образований (закрытые акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, автономные некоммерческие организации и фонды)<sup>5</sup>. При этом указанные организации не могут

наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Межмуниципальное сотрудничество муниципальных образований является формой объединения и согласования интересов, координации действий муниципальных образований и их органов. Оно используется не только для решения вопросов местного значения и повышения эффективности их решения, но и в целях обеспечения более четкого и слаженного взаимодействия муниципальных образований с субъектами РФ и Федерацией в целом, с органами государственной власти, в целях представительства интересов муниципальных образований на всех уровнях государственной власти.

В качестве субъектов отношений межмуниципального сотрудничества могут выступать муниципальные образования всех типов. При этом территориальные пределы межмуниципального сотрудничества не ограничиваются территорией субъекта РФ или его частью. Межмуниципальные связи могут иметь межтерриториальный, межрегиональный, а также международный характер.

В России межмуниципальное сотрудничество в основном развивается в форме союзов и ассоциаций муниципальных образований, построенных как на территориальной (существуют ассоциации, объединяющие города крупных регионов: Ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья и др.; кроме того, практически каждый субъект РФ имеет региональную ассоциацию муниципальных образований), так и на функциональной (Союз развития наукоградов России, Ассоциация шахтерских городов России) или видовой основе (Ассоциация малых и средних городов России)<sup>6</sup>.

Достаточно специфичной формой межмуниципального сотрудничества может стать формирование городских агломераций на новых организационных принципах. Развитие агломераций является одним из ключевых элементов стратегии развития ряда субъектов РФ, сформированных с учетом общероссийских задач. Развитие агломераций становится частью стратегии ряда субъектов РФ: Самарской, Ростовской, Челябинской, Иркутской областей. Развитие города в контексте агломерации стало частью стратегического плана развития Екатеринбурга и ряда других крупных и крупнейших городов (Перми, Челябинска, Владивостока и др.). На наш взгляд, именно формирование мощных урбанизированных территорий, являющихся центрами притяжения капиталов, предпринимательских проектов и людей, должно стать приоритетом регионального развития.

Преимуществами агломераций является единая транспортная система, возможность совместного решения проблем рекреации, энергоснабжения, водоотведения и т.п. Кроме того,



агломерационное пространство дает возможность интенсифицировать и оптимизировать связи между населенными пунктами.

Организационное оформление агломерации как сложного и многокомпонентного явления является одной из основных проблем в настоящее время. Существует несколько организационных моделей взаимодействия – от гипотетического объединения в одно муниципальное образование до формирования советов агломерации, союзов и ассоциаций самостоятельных муниципальных образований, входящих в агломерацию. По-видимому, наиболее рациональным и оптимальным вариантом является именно формирование союзов, установление совместных партнерских отношений и механизмов экономического, градостроительного и иного межмуниципального взаимодействия, способствующего формированию единого целостного агломерационного пространства.

Важным моментом является разработка правовых механизмов регулирования экономической и градостроительной деятельности агломерации. Создание системы градостроительной документации – основы развития планировочной структуры и подсистем: транспорта, инженерной и социальной инфраструктуры, промышленного комплекса, рекреации, охраны окружающей среды.

Следует отметить, что основным недостатком хозяйственных обществ, фондов и автономных некоммерческих организаций является то, что муниципальное образование утрачивает право собственности на имущество, передаваемое этим организациям. Особенности статуса этих юридических лиц также ограничивают механизмы контроля со стороны органов местного самоуправления за функционированием данных организаций.

Кроме того, по некоторым вопросам (вопрос о возможных участниках хозяйственных обществ, вопрос об особенности статуса межмуниципальных хозяйственных обществ, вопрос о возможности внесения государственного или муниципального имущества в уставный капитал учреждаемых государством или муниципалитета-

ми хозяйствующих субъектов и т.д.) Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вступает в противоречия с ГК РФ, федеральными законами «Об акционерных обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью». Следовательно, необходимы внесения изменений в законодательные акты, предусматривающие уточнение статуса межмуниципальных некоммерческих организаций и хозяйственных обществ, а также расширение возможностей органов местного самоуправления по формированию уставного капитала некоммерческих организаций и хозяйственных обществ.

Эффективное развитие межмуниципального сотрудничества в различных его проявлениях, а также решение проблем правового регулирования межмуниципального сотрудничества даст дополнительный шанс многим муниципалитетам стабилизировать социально-экономическую ситуацию за счет объединения потенциалов соседствующих территорий, снизить зависимость от внешних экономических и социальных угроз.

#### Примечания

- 1 См.: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». URL: <http://www.lawcenter> (дата обращения: 12.12.2010).
- 2 См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.lawcenter> (дата обращения: 12.12.2010).
- 3 См.: Межмуниципальная кооперация: сб. материалов / под ред. Ю.В. Кириллова; Институт муниципального управления. Обнинск, 1997.
- 4 См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.lawcenter> (дата обращения: 12.12.2010).
- 5 Там же.
- 6 См.: *Силин Я.П.* Город и политика: проблемы формирования и развития. Екатеринбург, 2005. С. 163.