

УДК 342.924

Роль учредительных договоров в регулировании отношений межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации



Ямалеева А.Р.

Помощник Руководителя Следственного управления
Следственного комитета РФ по Республике Татарстан

В статье дается объяснение понятия «учредительный договор», рассматриваются виды учредительных актов. Автор на конкретных примерах из муниципального правотворчества анализирует различные положения об организациях межмуниципального сотрудничества, в которые имеют право вступать муниципальные образования. Подробное рассмотрение учредительных договоров показывает, насколько важна их роль в системе муниципально-правового регулирования.

Ключевые слова: система, муниципалитет, сотрудничество, учредительные договоры.

В публичной сфере, составной частью которой выступает самоуправление и такая его разновидность, как местное самоуправление [1, с. 3-12], договорное правовое регулирование не только автономно упорядочивает общественные отношения, но и выступает формой как государственного, так и муниципального управления территориальным развитием. Иными словами, публично-правовые договоры (нормативные [2, с. 24], правоприменительные [3, с. 338], учредительные, компетенционно-разграничительные соглашения, соглашения о делегировании полномочий, программно-политические договоры о дружбе и сотрудничестве, функционально-управленческие соглашения, договоры между государственными и негосударственными структурами, договоры между органами публичной власти и бизнес-структурами, договоры о гражданском согласии, международные договоры) [4, с. 132] принимают на себя отдельные функции управления (например, координации, соподчинения, организации, распределения) в целях взаимного удовлетворения публичных интересов. Посредством договорного регулирования общественных отношений сложные иерархические связи государственного и муниципального управления в определенной степени децентрализуются, т.е. договор между фактически неравными субъектами различных уровней публичной власти «сглаживает» такое неравенство.

В современной практике межмуниципального сотрудничества можно обнаружить разнообразные виды договоров и соглашений.

Учредительные договоры. Муниципальные нормативные правовые акты об участии муниципальных образований в организациях межмуниципального сотрудничества предусматривают такие формы их участия, как:

- вступление в организации межмуниципального сотрудничества;
- учреждение (создание) иных межмуниципальных организаций и участие в их деятельности;
- учреждение (создание) межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью;
- учреждение (создание) некоммерческой организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов;
- учреждение (выступление в качестве соучредителя) межмуниципального печатного средства массовой информации [5].

Сообразно формам участия муниципальных образований в организациях межмуниципального сотрудничества следует выделять следующие виды учредительных актов договорного характера:

- 1) учредительные документы (учредительный договор и устав) Совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации [6];

2) учредительные документы межмуниципальных хозяйственных обществ (договоры об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью, уставы межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью), созданных по решению представительных органов муниципальных образований [7];

3) учредительные документы некоммерческих организаций и фондов, созданных по решению представительных органов муниципальных образований¹;

4) учредительные документы межмуниципального печатного средства массовой информации (договор между соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации, устав редакции и (или) договоры соучредителей с редакцией межмуниципального печатного средства массовой информации), созданного по решению представительных органов муниципальных образований².

Муниципальное правотворчество содержит положения о так называемых «организациях межмуниципального сотрудничества» или «иных организациях межмуниципального сотрудничества», в которые вправе вступать или учреждать (участвовать) муниципальные образования.

Так, в «Положении о порядке участия города Нижний Тагил в организациях межмуниципального сотрудничества», утвержденном Решением городской Думы от 23 ноября 2006 г. № 130 [8], такой организацией признается Общероссийское

объединение муниципальных образований; в «Положении о порядке участия муниципального образования "Чайковский муниципальный район" в организациях межмуниципального сотрудничества», оформленном Решением Земского Собрания Чайковского муниципального района от 24 декабря 2012 г. № 314, – Совет представительных органов муниципальных образований Пермского края, иные объединения муниципальных образований Чайковского муниципального образования и других территорий; в Постановлении главы городского округа Котельники Московской области от 8 ноября 2010 г. № 1181-ПК «О порядке участия городского округа Котельники Московской области в организациях межмуниципального сотрудничества» [9] говорится об объединении муниципальных образований как по территориальной принадлежности, так и по административному или отраслевому признаку, сотрудничество в рамках которых предполагает более эффективное решение общих задач.

Таким образом, муниципально-правовое регулирование дополняет представления о системе публично-правовых договоров данного типа, участниками которых прямо или опосредованно выступают муниципальные образования. Причем в систему учредительных договоров на муниципальном уровне организации публичной власти входят учредительные договоры общероссийских, межрегиональных, региональных (внутрирегиональных) объединений муниципальных образований³.

Например, об учредительных договорах следует говорить применительно к городским агломерациям [10, с. 117], определяемым в качестве объединений

¹ В контексте ст. 69 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ муниципальные образования вправе учреждать, в т.ч. совместно с другими муниципальными образованиями, некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций или фондов либо участвовать в их образовании. Так, согласно Уставу межмуниципальной автономной некоммерческой организации «Центр содействия развитию малого и среднего предпринимательства», утвержденному Решением собрания учредителей 14 июля 2011 г., в качестве таковых выступают муниципальное образование Киришское городское поселение Киришского муниципального района Ленинградской области (Решение Совета депутатов Киришского городского поселения от 25 января 2011 г. № 23/128 «О принятии участия в создании межмуниципальной автономной некоммерческой организации «Центр содействия развитию малого и среднего предпринимательства») и Киришский муниципальный район (Решение Совета депутатов Киришского муниципального района от 26 января 2011 г. № 16/123 «О принятии участия в создании межмуниципальной автономной некоммерческой организации «Центр содействия развитию малого и среднего предпринимательства»). – URL: https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Ffold.gorod-kirishi.ru%2FDokumenty%2FResheniya_soveta_deputatov%2F2011-ghod%2F23_128.doc&name=23_128.doc&lang=ru&c=571694df2f91

² К примеру, Решением Совета депутатов Выборгского муниципального района Ленинградской области от 11 сентября 2012 г. № 221 «Об учреждении межмуниципального хозяйственного общества муниципального образования «Выборгский район Ленинградской области», принятым на основе ст. 68 Федерального закона от 6 октября 2006 года № 131-ФЗ и За-

кона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», было учреждено совместно с Советом депутатов муниципального образования «Приморское городское поселение» Выборгского района Ленинградской области и Советом депутатов муниципального образования «Рошинское городское поселение» Выборгского района Ленинградской области межмуниципальное хозяйственное общество «Редакция межмуниципальной газеты Выборгского района «Карельский перешеек» в форме общества с ограниченной ответственностью. – URL: <http://приморск-адм.рф/?p=2328>

³ Например, в первоначальной и последующих редакциях Устава «Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов», принятого VII Ежегодным собранием Ассоциации (Решение № 4 от 25 февраля 1993 г.), IX Общим собранием Ассоциации (Решение № 2 от 15 апреля 1994 г.), XXIV Общим собранием Ассоциации (Решение № 6 от 24 мая 2007 г.), отмечается, что «Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов», являясь добровольной некоммерческой организацией, была образована муниципальными образованиями Сибири и Дальнего Востока в целях обеспечения, выражения и защиты общих интересов, а также координации деятельности по развитию территориальных, правовых, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления (См. URL: http://www.asdg.ru/about/ustav_asdg/) Аналогичные цели декларирует Учредительный договор Ассоциации сельских муниципальных образований и городских поселений Челябинской области, утвержденный собранием участников 4 января 1998 г. (в редакции от 9 июня 1998 г., 12 ноября 1999 г., 7 апреля 2009 г.) (См. URL: <http://www.asmo-rus.org/ob-associaczii/novyyj-punkt-1.html>).

муниципальных образований, для которых характерно наличие тесных политических и экономических взаимосвязей между отдельными входящими в ее состав муниципалитетами в целях комплексного развития агломерации, а также повышения эффективности и результативности решения вопросов местного значения.

Так, в основе образования Челябинской Агломерации как компактного пространственного объединения населенных пунктов Красноармейского, Сосновского, Коркинского, Еманжелинского и Еткульского муниципальных районов, Челябинского и Копейского городских округов, обладающих промышленными, транспортными, торговыми, культурными и социально-бытовыми связями, находится «Соглашение об образовании Челябинской Агломерации», утвержденное в том числе Решением городской Думы города Челябинска 24 июня 2014 г. № 52/6.

В названном Соглашении отражаются приоритетные направления межмуниципального сотрудничества указанных муниципальных территорий, а именно: разработка концепции социально-экономического развития Челябинской Агломерации, направленной на формирование единой социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, увеличение объемов жилищного строительства, улучшение продовольственного обеспечения муниципальных образований, входящих в Агломерацию, за счет бюджетов всех уровней и привлечения инвестиций; территориальное планирование Агломерации в соответствии с нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации; обмен информацией о социально-экономическом и культурном развитии муниципальных образований, проведение совместных совещаний, конференций с целью изучения и передачи опыта, обсуждения основных направлений развития муниципальных образований; создание межмуниципального совета, состоящего из представителей сторон-участниц, в целях координации деятельности по формированию и функционированию Челябинской Агломерации.

Если компетенционно-разграничительные договоры (соглашения) являются атрибутом федеративных отношений по размежеванию предметов ведения и полномочий в Российской Федерации, то соглашения о делегировании полномочий главным образом – атрибут отношений межмуниципального сотрудничества в субъектах Российской Федерации.

Предписывая видоизменение общих принципов организации местного самоуправления не иначе, как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральный законодатель, по сути, исключил компетенционно-разграничительные договоры и соглашения из сферы взаимодействия органов

государственной власти в Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, замещая их законодательными и иными нормативными актами.

Литература:

1. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 3-12.
2. Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. – М.: Эдиторная ЦРСС, 2004. – 160 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. – М., Норма, 2000. – 640 с.
4. Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
5. Решение Оренбургского городского Совета от 25 апреля 2011 г. № 140 «Об участии муниципального образования город Оренбург в организациях межмуниципального сотрудничества» (вместе с Положением «О порядке участия муниципального образования город Оренбург в организациях межмуниципального сотрудничества», «Перечнем организаций межмуниципального сотрудничества, членом которых является муниципальное образование город Оренбург»). – URL: <http://www.zakonprost.ru/content/regional/48/1267381>
6. Учредительный договор Ассоциации «Совет муниципальных образований Курской области», утвержденный учредительным съездом (Протокол № 1 от 6 июня 2006 г.), утвержденный в новой редакции III Съездом Совета (Протокол № 3 от 19 декабря 2007 г.), утвержденный в новой редакции VI Съездом Совета (Протокол № 6 от 22 декабря 2010 г.); Устав Ассоциации «Совет муниципальных образований Курской области», принятый на Учредительном Съезде Совета муниципальных образований Курской области 6 июня 2006 г. с изменениями и дополнениями, внесенными III Съездом Совета 19 декабря 2007 г. и на VI Съезде Совета 22 декабря 2010 г. – URL: <http://lawru.info/dok/2007/12/19/n713230.htm>

7. Решение Совета депутатов муниципального образования Гостицкое сельское поселение Сланцевского муниципального района Ленинградской области от 7 июня 2013 года № 243 «О создании межмуниципального хозяйственного общества в форме общества с ограниченной ответственностью». – URL: <http://adm-gostici.ru/documents/444.html>
8. Решение Нижнетагильской Городской Думы от 23.11.2006 г. № 130 «О Положении о порядке участия города Нижний Тагил в организациях межмуниципального сотрудничества (по состоянию на 1 марта 2008 г.). – URL: <http://old.lawru.info/base34/part5/d34ru5107.htm>
9. Постановление главы городского округа Котельники Московской области МО от 08.11.2010 г. № 1181-ПГ «О порядке участия городского округа Котельники Московской области в организациях межмуниципального сотрудничества». – URL: <http://lawru.info/dok/2010/11/08/n895320.htm>
10. Михайлова М.А. Городская агломерация как новая форма межмуниципального сотрудничества // Изв. Иркут. гос. экон. академии. – 2010. – № 6 (74). – С. 114-117.

The Role of Founding Treaties in the Regulation of Inter-Municipal Cooperation in the Russian Federation

A.R. Yamaleeva

*Investigatory management of Investigatory committee
of the Russian Federation on Republic Tatarstan*

The paper deals with the concept of "constituent treaty" and the types of constitutive acts. Based on actual examples from the municipal law-making, the author analyzes various provisions on inter-municipal cooperation, which have the right to enter the municipality. A detailed review of the founding treaties reveals the importance of their role in the system of municipal legal regulation.

Keywords: system, municipality, cooperation, the founding treaties.

