

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

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-

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

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-associazcii/novyij-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.

