Выгодина Антонина Владимировна – главный специалист Управления административно-технического контроля администрации города Хабаровска. (г. Хабаровск). E-mail: christy0888@mail.ru

A.V. Vygodina

The current problems of cooperation of the municipalities of the Khabarovsk Territory

The article deals with the forms of inter-municipal cooperation to identify the problems constraining the development of economic cooperation of the municipalities, the suggestions aimed at improving the activity of the municipal Council of the Khabarovsk Territory are made.

Keywords: inter-municipal cooperation, the Council of municipalities, the Association, the European Charter of the local self-government.

Проблемы сотрудничества муниципальных образований Хабаровского края на современном этапе

В статье рассматриваются формы межмуниципального сотрудничества, выявлены проблемы, сдерживающие развитие хозяйственно-экономического взаимодействия муниципалитетов, высказаны предложения, направленные на совершенствование деятельности Совета муниципальных образований Хабаровского края.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, Совет муниципальных образований, ассоциация, Европейская хартия местного самоуправления.

В своем ежегодном Послании Федеральному собранию в 2010 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев подчеркнул, что «… местное самоуправление является важнейшим элементом любого демократического государства» [1]. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту интересов граждан, основанных на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории. Оно признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека, в отдельности, и населения муниципального образования, в целом [2]. В Европейской хартии о местном самоуправлении, ратифицированной Российской Федерацией Законом от 11 апреля 1998 г., определено, что органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и (в рамках закона) вступать в ассоциации с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес, а также сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

Следует отметить, что нормы Европейской хартии нашли отражение в российском законодательстве. В Федеральном законе №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросам межмуниципального сотрудничества посвящены нормы статьей 8, 66 – 69. В них говорится, что сотрудничество осуществляется в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований, для выражения и защиты их общих интересов: представления их интересов в органах государственной власти и взаимодействия с международными организациями и юридическими лицами. Сотрудничество муниципальных образований имеет важнейшее значение и для решения таких местных вопросов, как объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов [3].

Несмотря на то, что в законодательстве норма взаимодействия муниципальных образований существует в Российской Федерации с 1995 года, конкретного определения межмуниципального сотрудничества Федеральный закон №131-ФЗ не содержит [4]. В научной сфере, особенно в правовой и экономической литературе, продолжаются обсуждения этой нормы. По мнению А.А. Жабрева, понятие межмуниципального сотрудничества не получило общепризнанного определения, также не существует и единого термина, используемого для характеристики отношений подобного типа. Наиболее часто встречающимися вариантами описания межмуниципальных отношений в науке муниципального права России являются: «взаимодействие муниципальных образований», «сотрудничество», «объединение», «партнерство» и «кооперация муниципальных образований для решения хозяйственных задач». При этом, федеральный законодатель оперирует термином «… межмуниципальное сотрудничество» [5]. Обращает на себя внимание определение межмуниципального сотрудничества А.В. Петроградской, которая считает, что «межмуниципальное сотрудничество представляет собой совокупность предусмотренных законодательством форм взаимодействия муниципальных образований (объединений муниципальных образований) и (или) их органов местного самоуправления и муниципальных органов, направленных на решение общих политических, экономических и иных социально полезных задач при сохранении организационной самостоятельности самих субъектов сотрудничества» [6]. К тому же правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Федеральном законе №131-ФЗ прописано нечетко. С одной стороны, муниципальные образования с учетом своей территориальной и организационной основы вправе на основе заключаемых соглашений вступать в объединение и консолидировать имеющиеся ресурсы для совместного решения вопросов местного значения; с другой — установлен запрет на передачу таким объединениям полномочий по решению вопросов местного значения (ч. 3 и 4 ст. 8). Правовая неопределенность не позволяет сформировать механизм реализации права муниципальных образований на совместное решение общих задач, предусмотренный Европейской хартией местного самоуправления. Недостатки в законодательном регулировании межмуниципального сотрудничества

отмечаются в аналитическом докладе Института современного развития: «… формат межмуниципального сотрудничества урегулирован в Федеральном законе №131-ФЗ в виде достаточно общей рамки, что формально делает его вполне применимым к организации взаимодействия сопредельных муниципалитетов с интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями. Однако отсутствие четко прописанных в законе форм и процедур сотрудничества не способствует развитию данного института» [7]. Таким образом, сохраняющаяся правовая неопределенность не позволяет сформировать механизм реализации права муниципальных образований на совместное решение общих задач.

Вместе с тем, с вступлением в силу Закона №131-ФЗ в 2006 году потребность в межмуниципальной хозяйственной деятельности на территории Хабаровского края резко возросла, чему способствовали несколько факторов: во-первых, наличие большого числа малых муниципальных образований поселенческого типа, которые имеют чрезвычайно ограниченные ресурсы, во-вторых, следует иметь в виду, что территориальная организация местного самоуправления Хабаровского края была сформирована в 2004 г. путем принятия Законодательной думой Хабаровского края законов о наделении территорий статусами муниципальных образований определенного вида (поселения, муниципальные районы, городские округа). В основном, была закреплена ранее существовавшая административно-территориальная модель, сформированная в другую историческую эпоху под решение совершенно иных задач, с иной численностью населения. К тому же, не был проведен всесторонний анализ будущих возможностей формируемых муниципальных образований в полноценной деятельности по решению вопросов местного значения, к экономическому и социальному развитию своих территорий. Образованная система территориальной организации местного самоуправления закрепила крайне высокий уровень экономической и социальной дифференциации муниципальных образований края, что стало главной проблемой в организации местного самоуправления [8].

Согласно данным Дальневосточного центра социальных инноваций, в настоящее время наблюдается резкая дифференциация муниципальных образований края, большинство (91% от числа муниципалитетов) представляет собой поселения с численностью населения менее 10 тыс. чел. с ограниченными финансовыми ресурсами. В небольших поселениях с численностью населения менее 5 тыс. жителей, независимо от того являются они городскими или сельскими, концентрируется наибольшее количество социально-экономических проблем. Из числа небольших муниципальных образований 116 поселений (50% от общего числа муниципалитетов) являются сверхмалыми – с населением менее 1000 чел. Слабый уровень дееспособности большинства муниципальных образований края, недостаточная эффективность их деятельности по решению вопросов жизнеобеспечения жителей на своих территориях фиксируются в мониторинге результативности как самих муниципальных образований, так и Хабаровского края в целом. Из 214 показателей, по которым проводится

оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, 150 показателей также используются и при оценке деятельности региональной власти. Недостаточная эффективность муниципального управления транслируется в невысокие показатели эффективности региональной власти всего Хабаровского края. По данным доклада об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ за 2009 год, по большинству показателей Хабаровский край занимает места в нижней части рейтинга (с 41 по 60), то есть относится к числу отстающих регионов [9]. За период с октября 2003 г. по февраль 2010 г. для поселений и муниципальных районов перечень вопросов местного значения увеличился на десять пунктов, городского округа – на одиннадцать. При этом, около 95% местных бюджетов сейчас являются дотационными [10]. Несмотря на негативные моменты в правовом регулировании межмуниципального сотрудничества, интеграция местных бюджетов в условиях бюджетного дефицита для решения вопросов местного значения является остро необходимой.

Как и в других субъектах РФ, в Хабаровском крае муниципальное сотрудничество осуществляется в разных формах, это: ассоциативные; организационно-хозяйственные (создание автономных некоммерческих организаций, учреждение хозяйственных обществ ООО); компетенционные (заключение соглашений о делегировании полномочий) [3]. К тому же, межмуниципальное взаимодействие может осуществляться в плоскостях – политической, хозяйственной и культурной. Примером организационно-хозяйственного сотрудничества, связанного с финансированием конкретных мероприятий, является соглашение о межмуниципальном сотрудничестве между 27 поселениями и Хабаровским муниципальным районом о передаче полномочий по вопросам организации в границах поселений предоставления жилищно-коммунальных услуг населению и вопросам ценообразования Хабаровскому муниципальному району. При дефиците квалифицированных кадров, способных производить расчеты тарифов в системе ЖКХ на очередной финансовый год, это сотрудничество выгодно поселениям. На основании соглашения, заключенного в 2009 между сельскими поселениями Бычиха, Корсаковское и Хабаровским муниципальным районом, проведена работа по обеспечению газоснабжения населения, а в сельском поселении Корсаковское построена газовая котельная. В настоящее время в границах территории поселения Осиновая речка идет строительство модульной котельной, которая будет обеспечивать население сельского поселения газом. Эти работы ведутся на основании заключенного в 2010 соглашения между Хабаровским муниципальным районом и сельским поселением [13].

Одной из организационно-хозяйственных форм межмуниципального сотрудничества является создание межмуниципальных хозяйственных обществ. Согласно ч. 1 ст. 68 Закона №131-ФЗ, представительные органы муниципалитетов для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении обществ в форме закрытых акционерных обществ (ЗАО) и обществ с ограниченной ответственностью (ООО). Достаточно значимой в Хабаровском крае является такая форма

межмуниципального сотрудничества, как межмуниципальное (межрайонное) общество с ограниченной ответственностью по централизованной поставке топлива «Межрайтопливо», учредителями которого являются все администрации муниципальных районов в лице глав районов, и их затраты по созданию ООО равны пропорционально долям в уставном капитале. На основании учредительного договора, подписанного учредителями в 2006 г. и устава, основной целью общества является устойчивое обеспечение топливом районов края для бесперебойной работы коммунальной энергетики районов Хабаровского края [14]. Эта форма сотрудничества освобождает муниципалитеты от процедуры по размещению заказа, проведения торгов в форме конкурса, решает проблемы по заготовительно-складским, транспортно-складским и транспортно-экспедиторским работам, по перевозке грузов, помогает рационально использовать целевые бюджетные средства и т. д. Без консолидированного бюджета подобное было бы невозможно. В Солнечном муниципальном районе на основании Договора от 1 сентября 2010 г. «Об учреждении межмуниципального хозяйственного общества», создано ООО «Теплоэнергитическое предприятие 1». Данное предприятие организует в границах поселений тепло- и водоснабжение населения, водоотведение и снабжение населения топливом**.** Учредителями общества стали 7 сельских поселений и Горненское городское поселение. В Вяземском муниципальном районе из 19 сельских поселений 17 заключили соглашения с муниципальным районом о передаче полномочий по организации в границах своих поселений тепло- и водоснабжения населения, по водоотведению соглашения подписали 10 поселений. Сельское поселение село Отрадное в настоящее время готовит к подписанию соглашение о передаче полномочий муниципальному району по теплоснабжению. Аналогичная схема межмуниципального сотрудничества в вопросах бесперебойного снабжения водой населения существует и в Хабаровском муниципальном районе. Учредительный договор о создании межмуниципального ООО «Гаравский водозабор» в 2007 г. подписали Хабаровский муниципальный район, Дружбенское сельское поселение, сельское поселение село Ильинка, Ракитинское и Некрасовское сельские поселения. Сложившаяся в Хабаровском крае практика объединения местными органами власти финансово-экономических ресурсов позволяет решать часть вопросов местного значения без привлечения органов государственной власти субъектов РФ в процессы повседневной деятельности. Совместное строительство газовых котелен, снабжение топливом жителей, организация работ по устойчивой и бесперебойной работе коммунальной энергетики районов, решение вопросов библиотечного обслуживания обеспечат социальную стабильность муниципалитетам и послужат дополнительным стимулом для их дальнейшего экономического развития. В то же время, в Хабаровском крае такая форма межмуниципального сотрудничества, как ООО, ЗАО, не получила своего дальнейшего развития. Представляется, что этому процессу препятствует определенная несогласованность положений законодательства о местном самоуправлении с нормами гражданского законодательства, а также

недостаток специальной правовой регламентации форм такого сотрудничества. Это подтверждается и практикой. По информации Минрегионразвития России, всего в Российской Федерации функционирует 55 таких хозяйственных сообществ [3]. Очевидно, вопрос требует дополнительного законодательного регулирования.

На территории Хабаровского края политическое взаимодействие в ассоциативной форме осуществляется, в основном, в рамках Совета муниципальных образований Хабаровского края. К настоящему времени членами совета являются 227 из 233 муниципальных образований нашего региона, в том числе: 2 городских округа, 17 муниципальных районов, 29 городских поселений, 185 городских поселений. Советом накоплен значительный опыт выработки совместных решений и позиций по общим и актуальным проблемам, организации обмена методическими материалами, опытом работы. По инициативе совета создан экспертный совет Ассоциации «Совет муниципальных образований Хабаровского края» (2010 г.). Цель которого состоит в оказании консультативной помощи органам местного самоуправления, внесении предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления на основе его изучения и анализа; разработке предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления и др. Обмен информацией между экспертным советом и муниципальными образованиями осуществляется исполнительной дирекцией с использованием печатных изданий совета и его веб-сайта. Анализируя вопросы, поступающие от муниципалитетов, можно сделать вывод, что данная форма сотрудничества нашла заслуженный отклик во всех муниципальных образованиях Хабаровского края. Советом муниципальных образований ведется мониторинг законодательства Российской Федерации, Хабаровского края, регулирующего вопросы местного самоуправления, по результатам которого ежемесячно подготавливаются и направляются членам совета анонсы нормативно-правовых актов, затрагивающих компетенцию органов местного самоуправления, информационный бюллетень совета, другие методические материалы по часто задаваемым вопросам [12].

Следует отметить, что совет предпринимает активные попытки совершенствования нормативно-правовой базы и ищет пути решения проблем местного самоуправления. В этой связи, советом (совместно с Дальневосточным центром социальных инноваций) разработана Концепция Краевой государственной программы «Содействие развитию местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2012 – 2015 годов». В настоящее время проект концепции направлен для согласования в Министерство экономического развития Хабаровского края. Предлагаемая концепция программы представляет собой совокупность инструментов и подходов к формированию краевой политики по содействию развития местного самоуправления. В рамках программы предполагается их апробация с последующей институционализацией ее элементов в соответствующих решениях нормативно-правового, организационного и

финансового характера. Особый интерес своей инновацией привлекает механизм муниципально-частного партнерства, в котором предлагается объединения усилий государства, органов местного самоуправления и частного капитала. Муниципально-частное партнерство (далее – МЧП) создается в целях реализации инфраструктурных, социально значимых проектов на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств и компетенций, вовлечения внебюджетного финансирования в зону органов местного самоуправления [8]. Внедрение МЧП позволит активизировать муниципальные образования к переходу на современные методы развития социальной и экономической инфраструктур территорий, так как является новой, гибкой, инновационной формой межмуниципального сотрудничества, отвечающей современным требованиям и четко вписывающейся в реалии нашего времени.

Практика показала, что органы местного самоуправления многих муниципальных образований Хабаровского края (даже в условиях недостатка финансовых средств) успешно осуществляют свои полномочия, находят неординарные решения хозяйственных и экономических вопросов через различные формы межмуниципального взаимодействия. Наибольшую популярность имеет форма межмуниципального сотрудничества как заключение межмуниципальных соглашений. В качестве примера такого соглашения можно привести соглашения о межмуниципальном сотрудничестве в вопросах комплектования библиотек, которые заключены в ряде муниципальных образований Хабаровского края. С 1 января 2006 г. вопрос местного значения муниципальных районов в этой сфере закреплен как организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов (п. 19 ч. 1 ст. 15) [3]. Глава администрации Хабаровского муниципального района и глава администрации Князе-Волконского сельского поселения Хабаровского района подписали соглашение о межмуниципальном сотрудничестве – о передаче полномочий по вопросу комплектования библиотеки. В Советско-Гаванском муниципальном районе все поселения передали полномочия Советско-Гаванскому муниципальному району по вопросам: организации библиотечного обслуживания населения; комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов библиотек поселений; обеспечении условий для развития на территории поселений физической культуры и массового спорта; организации проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения; организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью. В Солнечном муниципальном районе 10 поселений заключили соглашения по передаче полномочий в области молодежной политики Солнечному муниципальному району; по вопросам организации досуга, комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов библиотек нет соглашения только с Эворонским сельским поселением. В Амурском муниципальном районе на протяжении 10 лет существует традиция проведения слета работающей молодежи, в котором принимают участие представители всех

муниципальных образований района. Фестиваль авторской песни «Золотой Сетуан» имеет статус межрайонного фестиваля Ванинского и Советско-Гаванского районов. В сентября 2011 проводится XVII фестиваль, целью которого является выявление среди творческой молодежи новых талантливых авторов и развитие жанра авторской песни в Хабаровском крае.

Резюмируя сказанное, можно сделать вывод, что Совет муниципальных образований Хабаровского края должен иметь несравнимо больше прав, чем в настоящее время. Динамика развития местного самоуправления требует не только развития традиционных форм межмуниципального сотрудничества, но и поиска возможностей для экономического сотрудничества муниципальных образований через новые легитимные формы. Это и совместные рабочие группы, и форумы с широким гражданским участием для решения общих проблем, а также взаимодействие с представителями органов государственной власти федерального и регионального уровней. Очевидно, что развивать эти формы предпочтительнее «под крылом» Совета муниципальных образований Хабаровского края, органа, включающего руководство муниципальных образований, входящих в ассоциацию, и, тем самым, способного вырабатывать стратегию развития межмуниципального взаимодействия. По мнению ведущего советника аппарата Комитета Госдумы по местному самоуправлению В.В. Волкова, действующее законодательство дает возможность создавать на базе советов различные формы хозяйственной кооперации в целях предоставления услуг муниципалитетам в решении вопросов местного значения [3]. В результате такого сотрудничества, возможно, будет обеспечиваться рост уровня и качества жизни населения муниципальных образований и развитие местного самоуправления ради главной цели – создания для человека качественной среды обитания.

Литература и источники:

1. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. – 2010. – 1 дек. – С. 1 – 2.

2. Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации : утверждены Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 // Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5011.

3. Волков, В. В. Межмуниципальное сотрудничество: проблемы правового регулирования [Электронный ресурс] / В. В. Волков // Бюджет. – 2010. – Режим доступа: http :// bujet .ru /article /75167. Php.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 06.10.2003 г. № 131- ФЗ (ред. от 27.07.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. –Ст. 3822.

5. Жабрев, А. А. Межмуниципальное взаимодействие в управлении развитием муниципальных образований / А. А. Жабрев // Экономика и управление. – 2011. – № 3. – С. 47 – 50.

6. Петроградская, А. А. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации : автореф. дис… на соискание ученой степени канд. юрид. наук / А. А. Петроградская. – М., 2011. – 28 с.

7. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003 – 2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL : http: // www. Riocenter. Ru/ ru /programs/ doc /3928

8. Концепция Краевой государственной программы «Содействие развитию местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2012 – 2015 годов». [Электронный ресурс] / Дальневосточный центр социальных инноваций. – 2011. – Режим доступа: www. Dvsi. ru, свободный. – Загл. с экрана.

9. Доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2009 года.

10. Попов, Д. А. Сотрудничество муниципальных образований в сфере управления: реалии и перспективы развития / Д. А. Попов // Муниципальное право, местное самоуправление. – № 1. – 2011. – С. 54 – 58.

11. Эмиль Маркварт. Межмуниципальная хозяйственная кооперация как инструмент повышения эффективности предоставления муниципальных услуг / Э. Маркварт // Федерализм. – 2010. – № 3. – С. 47 – 56.

12. Обращение от 22 декабря 2010 года председателя Совета муниципальных образований к жителям Хабаровского края [Электронный ресурс] / Совет муниципальных образований Хабаровского края.– Режим доступа: http: // www.cmo.khabrai. Ru, свободный. – Загл. с экрана.

13. О заключении соглашений о передаче полномочий по организации в пределах Осиноречeнского сельского поселения строительства модульной газовой котельной : Решение Собрания депутатов Хабаровского муниципального района №82 от 20.04.2010 г. // Текущее делопроизводство администрации Хабаровского муниципального района за 2010 г.

14. Устав межмуниципального (межрайонного) общества с ограниченной ответственностью по централизованной поставке топлива «Межрайтопливо». Протокол решения общего собрания участников межмуниципального (межрайонного) Общества с ограниченной ответственностью по централизованной поставке топлива «Межрайтопливо» (новая редакция). Протокол № 6 от 24.04.2009 г. // Текущее делопроизводство ООО «Межрайтопливо» за 2009 г.