

Научная статья

УДК 352/354

DOI 10.35266/2949-3455-2024-2-11



МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

Исмаил Даниялович Лукманов

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Москва, Россия

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве

Российской Федерации, Москва, Россия

taekwonline@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3705-7804>

Аннотация. Одной из глобальных мировых тенденций является формирование городских агломераций – крупных сложносоставных территориальных формирований. В практике управления городскими агломерациями в современных демократических государствах успешно применяются механизмы межмуниципального сотрудничества как основного элемента кооперации муниципальных образований. Вместе с тем институт межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации развит слабо и не позволяет муниципалитетам решать вопросы местного значения совместно путем передачи полномочий и ресурсов между муниципальными образованиями городской агломерации. В связи с этим в настоящей статье проводится исследование перспектив развития правового регулирования особых форм межмуниципального сотрудничества в городских агломерациях, характерной особенностью которого является передача полномочий по решению вопросов местного значения между муниципальными образованиями, входящими в состав агломерации.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, городские агломерации, межмуниципальный договор

Для цитирования: Лукманов И. Д. Межмуниципальное сотрудничество как элемент формирования городских агломераций // Вестник Сургутского государственного университета. 2024. Т. 12, № 2. С. 107–112. DOI 10.35266/2949-3455-2024-2-11.

Original article

INTER-MUNICIPAL COOPERATION AS AN ELEMENT OF ESTABLISHING URBAN AGGLOMERATIONS

Ismail D. Lukmanov

Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, Moscow, Russia

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,

Moscow, Russia

taekwonline@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3705-7804>

Abstract. The establishment of urban agglomerations, or large-scale complex territorial units, is one of the global trends. In modern democratic states, the practice of managing urban agglomerations successfully applies mechanisms of inter-municipal cooperation as the primary means of cooperation between municipalities. At the same time, the Russian Federation's inter-municipal cooperation institution is underdeveloped, preventing municipalities from working together to solve local challenges by transferring powers and resources between municipalities of the urban agglomerations. In this regard, the article examines the prospects for the development of legal regulation of special forms of inter-municipal cooperation in urban agglomerations, which is distinguished by the transfer of powers to resolve local issues between municipalities within the agglomeration.

Keywords: inter-municipal cooperation, urban agglomerations, inter-municipal agreement

For citation: Lukmanov I. D. Inter-municipal cooperation as an element of establishing urban agglomerations. *Surgut State University Journal*. 2024;12(2):107–112. DOI 10.35266/2949-3455-2024-2-11.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в Российской Федерации одним из ключевых направлений пространственного развития является развитие городских агломераций. Так, в федеральных документах стратегического планирования основное внимание уделяется формированию городских агломераций, однако до настоящего момента законодательно не закреплены критерии формирования данных территориальных образований, их правовой статус и нормативное определение [1–4]. По мнению экспертов, «проблема синхронного развития крупных городов и прилегающих территорий – это вопрос будущего нашей страны» [5].

Отсутствие правового регулирования статуса данных территориальных формирований в федеральном законодательстве, в том числе действенных механизмов межмуниципального сотрудничества, не позволяет муниципальным образованиям эффективно и совместно решать задачи местного значения, что создает правовые пробелы, которые восполняются правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [6].

Учитывая, что в крупнейших агломерациях в России организация публичной власти осуществляется в соответствии с институтами местного самоуправления, развитие механизмов муниципального управления, в том числе особых форм межмуниципального сотрудничества, имеет жизненно важное значение в масштабах страны. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно отмечал необходимость гибкого законодательного регулирования в сфере местного самоуправления [7, 8].

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость исследования межмуниципального сотрудничества как одного из основных элементов формирования городской агломерации.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации местным самоуправлением своих публично-правовых

функций в Российской Федерации и в зарубежных государствах. В работе использовались нормативные правовые акты федерального уровня, документы стратегического планирования, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, государственные доклады, статистические данные, включая размещенные на официальных сайтах органов публичной власти, информация, содержащаяся в отчетах органов публичной власти и периодической печати, а также доктринальные разработки в сфере конституционного права и других наук.

В исследовании использовались методы анализа, синтеза, а также формально-юридический метод в сочетании с методом правового прогнозирования.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

В научной литературе городские агломерации представляются в качестве группы муниципалитетов, объединившихся на договорных началах в целях сотрудничества и взаимодействия для поступательного развития совместной территории [9]. Специфической особенностью муниципальных образований городской агломерации является сохранение их правосубъектности и организационно-управленческой самостоятельности.

В условиях урбанизации перед муниципальными образованиями стоят задачи не только местного, но и государственного значения, в том числе в связи с их включением в реализацию стратегической политики развития городских агломераций в Российской Федерации. Однако решение указанного комплекса задач силами отдельного муниципалитета затруднительно по причине недостаточности имеющихся ресурсов.

Наличие высокого уровня функциональной взаимосвязанности между муниципальными образованиями, объединенными различными социально-экономическими факторами, предопределяет необходимость разработки организационно-правовых механизмов, обеспечивающих совместное решение вопросов агломерационного уровня. В условиях формирования городских агломераций развитие

новых форм межмуниципального сотрудничества имеет актуальный характер, поскольку позволит обеспечить местное самоуправление гибкими демократическими инструментами управления данными сложносоставными территориальными формированиями.

Результаты проведенных сравнительно-правовых исследований использования межмуниципального сотрудничества в крупных территориальных формированиях, в том числе в городских агломерациях, указывают на важную управленческую значимость данного института и необходимость его развития [10, 11]. В частности, межмуниципальное сотрудничество на уровне городских агломераций активно применяется во Франции, Соединенных Штатах Америки, ряде стран Латинской Америки [12].

Совершенствование правового регулирования межмуниципального сотрудничества также обусловлено последними конституционными изменениями, в соответствии с которыми органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, а также возможной реализацией положений части 3 статьи 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой федеральным законом могут устанавливаться особенности осуществления публичной власти, в том числе на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях [13].

Межмуниципальное сотрудничество регламентируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и включает следующие формы: создание некоммерческих организаций, учреждение межмуниципальных организаций и членство в региональных советах муниципальных образований. При этом ни одна из указанных форм межмуниципального сотрудничества не позволяет осуществить

передачу полномочий по решению вопросов местного значения между муниципалитетами или межмуниципальной организацией.

Отсутствие в законодательстве действенных механизмов совместного решения вопросов местного значения в рамках городской агломерации побудило муниципальные образования и субъекты Российской Федерации к поиску новых форм сотрудничества [14]. Так, в практике управления агломерациями существуют примеры взаимодействия органов местного самоуправления и региональных органов государственной власти, однако данное сотрудничество ограничивается учреждением некоммерческих организаций и проектных офисов для выработки единой политики.

Фрагментарность правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обуславливает необходимость принятия отдельного федерального закона, который определит правовой статус городских агломераций, критерии их формирования, а также закрепит особую форму межмуниципального сотрудничества.

Предполагается, что в рамках межмуниципального сотрудничества в особой форме будет задействован механизм передачи полномочий по решению вопросов местного значения между муниципалитетами на основании соответствующего договора о передаче полномочий по решению вопросов местного значения в границах городской агломерации.

Стоит отметить, что в настоящее время механизм передачи осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения существует на уровне муниципального района и законом не определяется как межмуниципальное сотрудничество. В отличие от муниципального района, являющегося одной из форм территориальной организации местного самоуправления, городская агломерация представляется как ассоциация муниципальных образований, объединенных на добровольных и договорных началах, в границах которой муниципалитеты совместно решают вопросы местного значения на уровне агломерации.

В целях избежания правовых пробелов или юридических конфликтов федеральный закон

о городских агломерациях должен также определить исчерпывающий перечень полномочий по решению вопросов местного значения, которые могут быть переданы. Закон должен содержать ограничения в части передаваемых полномочий. Так, не могут быть переданы полномочия, входящие в исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования, и отдельные переданные государственные полномочия.

Передаваемое полномочие должно быть точно определено, например объем полномочия по решению вопроса местного значения «создание условий для развития туризма, оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации» должен быть конкретизирован в межмуниципальном договоре о передаче полномочий по решению вопросов местного значения, согласно которому необходимо провести ряд культурно-массовых мероприятий с соответствующей тематикой на территории всей агломерации. Также договор должен определять объем финансовых и материальных ресурсов, которые передаются вместе с полномочием, обязанности сторон, порядок отчетности по результатам исполнения договора, условия изменения и расторжения договора, срок действия договора и ответственность сторон.

Межмуниципальное сотрудничество в рамках городской агломерации позволит рационально организовать деятельность нескольких муниципалитетов в следующих аспектах:

1) объединение усилий и ресурсов позволит достичь эффекта масштаба, что обеспечит эффективное решение административных и материально-технических задач;

2) установление единых стандартов оказания муниципальных услуг для всех жителей городской агломерации также является одним из возможных положительных результатов сотрудничества;

3) совместная разработка и реализация документов стратегического планирования позволит повысить инвестиционную привлекательность территорий муниципальных образований городской агломерации.

К числу негативных сторон межмуниципального сотрудничества в условиях городских агломераций можно отнести риски повышенной фрагментации управления и связанного с этим фактором усложнения или промедления принятия решений на агломерационном уровне.

Указанные риски можно нивелировать при условии комплексной проработки необходимости совершенствования действующего регулирования, в том числе проведения правового прогнозирования развития законодательства и практики его применения, на основании которого необходимо определить несколько вариантов правового моделирования организации управления городскими агломерациями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования представляется, что местное самоуправление в условиях городских агломераций – это институт организации муниципальной власти, направленный на использование межмуниципального сотрудничества в особой форме, в основу которого заложены механизмы совместного решения вопросов местного значения, связанные с передачей полномочий и ресурсов от одного муниципалитета к другому для последующей реализации на территории городской агломерации.

Результаты исследования указывают, что межмуниципальное сотрудничество является необходимым элементом для формирования городских агломераций. Муниципалитеты, используя возможности сотрудничества, могут сообща эффективно решать вопросы местного значения на общеагломерационном уровне.

Список источников

1. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (с изм. и доп.) : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008

References

1. Decree of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 No. 1662-r "On Concept of Long-Term Social and Economic Development of the Russian Federation for the Period up to 2020" (with

- № 1662-п // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489. Доступ из СПС «Гарант».
2. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р. Доступ из СПС «Гарант».
 3. Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 № 3227-р. Доступ из СПС «Гарант».
 4. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637. Доступ из СПС «Гарант».
 5. Общероссийский Конгресс муниципальных образований представил свою Концепцию развития правового статуса городских агломераций. URL: <https://yalta.rk.gov.ru/ru/document/show/20025> (дата обращения: 27.03.2024).
 6. Шугрина Е. С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8–12.
 7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Зурабова Муссы Алиевича и Имагожева Гилани Зелимхановича на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия «О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия “О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия”» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.06.2010 № 830-О-О. Доступ из СПС «Гарант».
 8. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 № 9-П. Доступ из СПС «Гарант».
 9. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями : моногр. / под ред. К. А. Ивановой. М. : Изд-во «Проспект», 2021. 324 с.
 10. Черкасов А. И. Муниципальное управление в демократических государствах: организация и проблемы функционирования : моногр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. 219 с.
 11. Ahrend R., Gamper C., Schumann A. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations. Paris : OECD Publishing, 2014. 49 p. amendments and additions). Collection of legislation of the Russian Federation. 2008. No. 47. Art. 5489. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russ.).
 2. Decree of the Government of the Russian Federation of February 13, 2019 No. 207-r “On Approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period up to 2025”. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russ.).
 3. Decree of the Government of the Russian Federation of December 27, 2019 No. 3227-r “On Approval of the Plan for the Implementation of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period up to 2025”. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russ.).
 4. Decree of the President of the Russian Federation of January 16, 2017 No. 13 “On Approval of the Fundamentals of the State Policy of Regional Development of the Russian Federation for the Period up to 2025”. Collection of legislation of the Russian Federation. 2017. No. 4. Art. 637. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russ.).
 5. Obshcherossiiskii Kongress munitsipalnykh obrazovaniy predstavil svoiu Kontseptsiiu razvitiia pravovogo statusa gorodskikh aglomeratsii. URL: <https://yalta.rk.gov.ru/ru/document/show/20025> (accessed: 27.03.2024). (In Russ.).
 6. Shugrina E. S. A discussion on the legal bases of agglomeration establishment and development in Russia. *Municipal Property: Economics, Law, Management*. 2018;(2):8–12. (In Russ.).
 7. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 1, 2010 No. 830-O-O “On Refusal to Accept for Consideration the Complaint of Citizens Mus-sa A. Zurabov and Gilani Z. Imagozhev for Violation of their Constitutional Rights by the Law of the Republic of Ingushetia “On Amendments to Article 4 of the Law of the Republic of Ingushetia “On the Formation of Local Governments in Newly Formed Municipal Formations in the Republic of Ingushetia”. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russ.).
 8. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of May 18, 2011 No. 9-P “On Case of Verifying the Constitutionality of the Provisions of Article 35, Part 4 and Part 5, Paragraph 1 of the Federal Law “On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” due to the Complaint of the Citizen Savostyanov N. M.”. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russ.).
 9. Ivanova K. A., ed. Doklad o sostoianii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii. Mezhmunitsipalnoe sotrudnichestvo kak mekhanizm upravleniia gorodskimi aglomeratsiiami. Monograph. Moscow: Publishing House “Prospekt”; 2021. 324 p. (In Russ.).
 10. Cherkasov A. I. Munitsipalnoe upravlenie v demokraticheskikh gosudarstvakh: organizatsiia i problemy funktsionirovaniia. Monograph. Moscow: Norma: INFRA-M; 2019. 219 p. (In Russ.).

12. Лукманов И. Д. Договорная модель управления городской агломерацией: сравнительно-правовой аспект // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18, № 1. С. 114–126.
13. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. 240 с.
14. Шугрина Е. С., Миронова Г. В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.
11. Ahrend R., Gamper C., Schumann A. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations. Paris: OECD Publishing; 2014. 49 p.
12. Lukmanov I. D. Contractual model of urban agglomeration management: Comparative legal aspect. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2022;18(1):114–126. (In Russ.).
13. Khabrieva T. Ya., Klishas A. A. Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ “On Improving the Regulation of Some Issues of Public Authority Management and Operation”. Moscow: Norma: INFRA-M; 2020. 240 p. (In Russ.).
14. Shugrina E. S., Mironova G. V. General characteristics of the Russian agglomerations: The ratio of the de jure and defacto. *Mestnoe pravo*. 2018;(1):3–24. (In Russ.).

Информация об авторе

И. Д. Лукманов – ведущий советник Департамента информационной политики и комплексной безопасности, соискатель ученой степени кандидата юридических наук.

Information about the author

I. D. Lukmanov – Senior Advisor to the Department of Information Policy and Integrated Security, Applicant for a Degree of Candidate of Sciences (Law).