

**Межпарламентская Ассамблея государств – участников  
Содружества Независимых Государств**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ  
по правовому регулированию и организации  
межмуниципального сотрудничества**

**1. Актуальность разработки настоящих Рекомендаций**

В последнее время муниципальными образованиями государств – участников СНГ накоплен значительный опыт межмуниципального сотрудничества, однако он сводится преимущественно к деятельности различных объединений муниципальных образований, а также к заключению договоров и соглашений, не предполагающих совместное использование имущества и финансовых средств.

В то же время тенденции последних лет, в частности связанные с интенсивным развитием городских агломераций, делают межмуниципальное хозяйственное сотрудничество все более востребованным. Происходит концентрация населения вокруг крупных городов, где сосредоточивается экономическая активность и формируется развитая сеть городов-спутников и пригородных населенных пунктов. Во многих случаях стираются фактические границы между городами. Усиливается суточная миграция. Все это требует поиска новых форм оказания услуг жителям на основе консолидации ресурсов нескольких муниципальных образований.

Городские агломерации становятся ключевым явлением в развитии территории, что актуализирует формирование специальных механизмов оказания услуг жителям таких территорий на основе межмуниципального сотрудничества и юридическое оформление таких механизмов.

**2. Цель настоящих Рекомендаций**

Целью разработки и принятия настоящих Рекомендаций является повышение социально-экономического и культурного уровня развития территорий государств – участников СНГ с компактно расположенными поселениями (городских агломераций) на основе организации межмуниципального сотрудничества посредством создания правового механизма участия органов местного самоуправления (органов местной власти) в межмуниципальном сотрудничестве с учетом настоящих Рекомендаций.

Создание единой правовой основы участия органов местной власти в межмуниципальном сотрудничестве имеет большое значение для формирования и развития городских агломераций и эффективной реализации государственной политики в области приграничного сотрудничества.

В настоящих Рекомендациях представлен широкий спектр механизмов межмуниципального взаимодействия, и государства – участники СНГ могут использовать те из них, которые актуальны на данном этапе развития национального законодательства.

### **3. Предмет регулирования**

Предметом регулирования настоящих Рекомендаций являются общественные отношения, возникающие в связи с участием органов местной власти в межмуниципальном сотрудничестве, которое выражается в их взаимодействии, защите общих интересов, привлечении инвестиций в развитие территории и создании новых рабочих мест, а также в совместной реализации инвестиционных и социальных проектов, нацеленных на создание и эксплуатацию совместных объектов дорожно-транспортной, инженерной, социальной и иной инфраструктуры.

### **4. Понятия, используемые в настоящих Рекомендациях**

Положения настоящего документа носят рекомендательный характер и подлежат применению с учетом положений конституций государств – участников СНГ об организации местного самоуправления. В настоящих Рекомендациях термины «местная власть» и «местное самоуправление» и образованные на их основе словосочетания используются в одном значении в соответствии с терминами и понятиями законодательства государств – участников СНГ.

Для целей настоящих Рекомендаций используются следующие основные понятия, которые рекомендуется закрепить в законодательстве государств – участников СНГ:

*межмуниципальное сотрудничество* – совокупность предусмотренных законодательством форм взаимодействия муниципальных образований (объединений муниципальных образований) и (или) их органов местного самоуправления (муниципальных органов), направленных на решение общих политических, экономических и иных социально важных задач в сфере местного самоуправления при сохранении организационной самостоятельности самих субъектов сотрудничества;

*органы местного самоуправления* – представительный и подотчетные ему иные органы местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения;

*представительный орган местного самоуправления* – выборный коллегиальный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, и принимать от его имени решения, действующие на данной территории, состоящий из депутатов представительного органа местного самоуправления, избираемый на муниципальных выборах либо формируемый представительными органами местного самоуправления более низкого уровня или иным способом в соответствии с нормами национального законодательства;

*муниципальное образование* – территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление;

*городская агломерация* – территория, в пределах которой компактно расположены населенные пункты, в том числе городские, объединенные интенсивными производственными, инфраструктурными, социальными и экономическими связями, ежедневной маятниковой миграцией жителей;

*межмуниципальное соглашение* (соглашение о межмуниципальном сотрудничестве) – соглашение, заключенное между не менее чем двумя органами местной власти с целью повышения и выравнивания уровня жизни в муниципальных образованиях за счет более эффективной реализации полномочий органов местной власти, сторонами в котором могут быть также и другие участники межмуниципального сотрудничества;

*межмуниципальная некоммерческая организация* – некоммерческая организация, в число учредителей (членов, участников) которой входит не менее двух муниципальных образований. С учетом норм национального законодательства участниками межмуниципальной некоммерческой организации могут выступать также государственные органы власти, предприятия, организации и граждане;

*межмуниципальная коммерческая организация* – коммерческая организация, участниками которой являются не менее двух муниципальных образований и при этом совокупная доля участия муниципальных образований в которой превышает половину уставного (складочного) капитала. С учетом норм национального законодательства участниками межмуниципальной коммерческой организации могут выступать также государственные органы власти, предприятия, организации и граждане.

## **5. Цели и задачи межмуниципального сотрудничества**

Основной целью межмуниципального сотрудничества является повышение и выравнивание уровня жизни в муниципальных образованиях, осуществляющих межмуниципальное взаимодействие, за счет повышения эффективности реализации полномочий органов местной власти.

К числу задач, решение которых приводит к достижению обозначенной цели, можно отнести следующие:

- обмен опытом муниципального управления, внедрение лучших муниципальных практик;
- оптимизация ресурсов муниципальных образований для решения хозяйственных задач их деятельности;
- координация деятельности органов местной власти для выработки оптимальных управленческих решений;
- расширение способов и инструментов аккумуляции ресурсов для решения локальных и региональных вопросов;
- оптимизация взаимодействия органов местной власти с вышестоящими органами управления территорией;
- участие в регулировании межбюджетных отношений;
- участие в формировании и реализации региональных и субрегиональных (межмуниципальных) программ комплексного социально-экономического

развития территорий и муниципалитетов, а также целевых программ и проектов;

- участие в формировании законодательства, влияющего на деятельность муниципальных образований;
- расширение практики вовлечения институтов гражданского общества и граждан в деятельность органов местного самоуправления.

## **6. Принципы межмуниципального сотрудничества**

Основными принципами межмуниципального сотрудничества являются:

- сохранение самостоятельности органов местного самоуправления в рамках межмуниципальной кооперации;
- соблюдение равноправия органов местного самоуправления при осуществлении межмуниципального сотрудничества;
- недопустимость принуждения к объединению;
- наличие экономической и политической целесообразности межмуниципального сотрудничества;
- учет мнения органов местного самоуправления при принятии органами государственной власти решений, затрагивающих интересы местного самоуправления, в соответствии с процедурами, предусмотренными нормами национального законодательства.

## **7. Субъекты межмуниципального сотрудничества**

Основными субъектами межмуниципального сотрудничества являются муниципальные образования в лице представляющих их интересы органов местного самоуправления (органов местной власти).

Участвовать в процессах межмуниципального сотрудничества могут также государственные (национальные и региональные) органы власти в той части, в которой они стимулируют (сопровожают, поддерживают) сотрудничество муниципальных образований, а также предприятия, организации и граждане.

## **8. Формы межмуниципального сотрудничества**

Государствам – участникам СНГ рекомендуется предусматривать в национальном законодательстве разнообразные формы межмуниципального сотрудничества, в том числе ассоциативные и договорные. В зависимости от национальных особенностей и норм национального законодательства на конкретный момент государства – участники СНГ могут использовать не все предлагаемые в настоящих Рекомендациях формы межмуниципального сотрудничества.

### **8.1. Ассоциативные формы сотрудничества**

Для решения задач оптимизации взаимодействия органов местной власти с вышестоящими органами управления территорией, участия в формировании законодательства, влияющего на деятельность муниципальных образований, обмена опытом муниципального управления, изучения и внедрения лучших

муниципальных практик органы местной власти могут создавать советы, ассоциации, союзы.

Советы (ассоциации, союзы) органов местной власти могут создаваться как на национальном, так и на региональном уровне. Для решения задач отдельных территорий, включающих территории нескольких муниципальных образований, могут создаваться советы (ассоциации, союзы) на субрегиональном уровне.

Советы (ассоциации, союзы) органов местной власти могут создаваться как без образования юридического лица, так и с его образованием. В случае создания советов (ассоциаций, союзов) органов местной власти с образованием юридического лица в национальном законодательстве рекомендуется предусмотреть порядок их создания и государственной регистрации, порядок формирования руководящих органов организаций, порядок наделения и распоряжения имуществом.

## **8.2. Договорные формы сотрудничества**

С целью оптимизации ресурсов муниципальных образований для решения хозяйственных задач их деятельности, выработки оптимальных управленческих решений, участия в формировании и реализации региональных и субрегиональных (межмуниципальных) программ комплексного социально-экономического развития территорий и муниципалитетов органы местной власти могут заключать соглашения о намерениях, договоры о совместной деятельности, создавать совместные координационные, консультативные и совещательные органы, рабочие группы, образовывать межмуниципальные организации.

### **8.2.1. Соглашение о намерениях**

В случае необходимости на определенном этапе письменно зафиксировать достигнутые договоренности, очертить рамки будущего сотрудничества, исключить недопонимание в будущем между органами местной власти о достигнутых договоренностях по условиям сотрудничества органы местной власти могут заключать соглашения о намерениях. Заключение соглашения о намерениях особенно актуально с учетом того, что органы местной власти, как правило, имеют высокую степень сменяемости (выборы, назначения).

### **8.2.2. Договор о совместной деятельности**

В случае оформления межмуниципального сотрудничества для реализации конкретных проектов и программ, требующих выделения определенных ресурсов (материальных, организационных, интеллектуальных), органы местной власти могут заключать договор о совместной деятельности.

Договор о совместной деятельности – основная форма договорного межмуниципального сотрудничества. В нем должны быть отражены: предмет договора; цели, задачи и направления совместной деятельности; сроки и условия реализации, в том числе объем необходимых ресурсов; порядок осуществ-

ления руководства совместной деятельностью, обязательства и ответственность сторон.

### **8.2.3. Создание совместных координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп**

Для решения задач координации деятельности по отдельным направлениям и отраслям муниципального хозяйства, согласования позиций и выработки согласованных решений органы местной власти могут заключать договоры о создании совместных координационных, консультативных и совещательных органов. Координационные (консультативные) органы, как правило, создаются на постоянной (долгосрочной) основе.

Для выработки совместных решений по конкретным проблемам и проектам, имеющим конечные сроки реализации, рекомендуется создавать временные рабочие группы.

В зависимости от отраслевого характера задач в состав таких органов включаются представители органов местной власти, являющиеся специалистами в соответствующей сфере.

Решения совещательных органов, которые будут реализовываться через последующие решения органов местной власти, целесообразно принимать на основе консенсуса (единогласно).

### **8.2.4. Сотрудничество с образованием межмуниципальных организаций**

Одной из форм межмуниципального сотрудничества является образование межмуниципальных организаций.

В законодательстве государств – участников СНГ рекомендуется предусматривать возможность создания межмуниципальных организаций для достижения целей межмуниципального сотрудничества. В зависимости от того, является ли извлечение прибыли основной целью деятельности таких организаций, межмуниципальные организации могут создаваться в форме коммерческих и некоммерческих организаций.

### **8.2.5. Побратимство муниципальных образований.**

Распространенной формой межмуниципального сотрудничества является побратимство. Взаимодействие между муниципалитетами-побратимами выражается в обмене делегациями, художественными и спортивными коллективами, выставками, литературой, кинофильмами и т. п. Побратимские отношения, как правило, осуществляются между муниципалитетами разных стран и оформляются договором.

## **8.3. Создание межмуниципальных публично-правовых образований**

При условии достаточно высокой связности территории нескольких муниципальных образований (территории агломерации) и накопления большого количества общих дел целесообразно предусмотреть в национальном законодательстве публично-правовые механизмы управления городской агломерацией,

не ограниченные текущими договорными отношениями и устойчивые в долгосрочной перспективе, – межмуниципальные публично-правовые образования, не имеющие статуса муниципального образования, но являющиеся особой формой осуществления местного самоуправления. Такой подход обеспечит значительно большую стабильность в решении общих вопросов, нежели использование срочных договорных отношений.

В качестве таких публично-правовых образований предлагается создавать межмуниципальные сообщества (сообщества муниципальных образований), формируемые для совместного решения вопросов местного значения на основе кооперации муниципальных образований – сельских и городских поселений (в том числе городских округов). Межмуниципальное сообщество будет действовать только в той части вопросов местного значения, исполнение которых передано ему муниципальными образованиями – участниками межмуниципального сообщества. Решение о создании межмуниципального сообщества вступает в силу после его утверждения решением регионального органа власти, на территории которого создается межмуниципальное сообщество.

Участие в межмуниципальном сообществе означает передачу ему муниципальными образованиями решения вопросов местного значения в определенной части и отказ участников межмуниципального сообщества от самостоятельного решения вопросов местного значения в этой части. При создании межмуниципального сообщества должны быть определены вопросы местного значения, решение которых передается муниципальными образованиями межмуниципальному сообществу. В последующем перечень соответствующих вопросов может изменяться по общему согласию муниципальных образований – участников межмуниципального сообщества. Решением регионального органа власти могут устанавливаться ограничения по вопросам местного значения, передаваемым муниципальными образованиями межмуниципальному сообществу при его создании или наличии.

С инициативой о создании межмуниципального сообщества вправе выступить региональный орган власти или любое из муниципальных образований, находящихся на территории городской агломерации.

Межмуниципальное сообщество для решения переданных ему вопросов местного значения создает представительный и исполнительный межмуниципальные органы. Межмуниципальное сообщество вправе также принимать решение о создании специализированных исполнительных органов, наделяемых полномочиями по решению отдельных вопросов местного значения.

Представительным органом межмуниципального сообщества может являться совет, формируемый делегированием из числа представителей представительных и исполнительных органов муниципальных образований – участников межмуниципального сообщества. Норма представительства в совете межмуниципального сообщества устанавливается в его уставе с учетом принципа представительства от каждого муниципального образования пропорционально численности избирателей при условии, что ни одно муниципальное образование не может быть представлено более чем половиной членом совета.

Таким образом, межмуниципальное сообщество может стать формой согласования среднесрочных и долгосрочных решений по вопросам развития городской агломерации с учетом интересов как муниципальных образований, так и региональных органов власти.

## **9. Финансовые основы межмуниципального сотрудничества**

Источниками финансирования межмуниципального сотрудничества являются: бюджеты органов местной власти, участвующих в межмуниципальном сотрудничестве; бюджеты региональных и национальных органов власти; финансовые средства предприятий, организаций и граждан; благотворительные взносы; иные средства в соответствии с действующим национальным законодательством.

**9.1.** Средства из бюджетов органов местной власти могут быть использованы в качестве взносов (вступительных, ежегодных, целевых) на уставные цели в случае финансирования мероприятий межмуниципального сотрудничества через ассоциации, союзы, советы муниципальных образований. Возможно также финансирование из бюджетов муниципальных образований в качестве грантов некоммерческим организациям. Аккумуляированные бюджетные средства могут направляться на реализацию конкретных проектов и программ, затрагивающих (прямо или косвенно) деятельность двух и более муниципальных образований, на основании заключенных договоров и соглашений.

**9.2.** Средства бюджетов региональных органов власти могут быть использованы на цели межмуниципального сотрудничества как через муниципальные бюджеты в качестве субсидий местным бюджетам, так и напрямую на межмуниципальные проекты и мероприятия. Возможно также финансирование в качестве грантов некоммерческим организациям.

**9.3.** Финансовые средства предприятий, организаций и граждан, благотворительные взносы, иные средства в соответствии с действующим национальным законодательством могут быть использованы на цели межмуниципального сотрудничества без ограничений, налагаемых на бюджетные средства.

**9.4.** В случае принятия национальным законодательством норм, позволяющих формировать межмуниципальные сообщества, финансирование их деятельности может осуществляться через формирование межмуниципальных бюджетов за счет передачи части доходов бюджетов органов местной власти, участвующих в межмуниципальном сообществе, пропорционально численности жителей муниципального образования и расходам, необходимым на выполнение функций, переданных межмуниципальному сообществу.

## **10. Использование муниципального имущества и природных ресурсов при осуществлении межмуниципального сотрудничества**

Законодательство государств – участников СНГ может предусматривать специальные правовые механизмы использования муниципального имущества и природных ресурсов при осуществлении межмуниципального сотрудничества, исключая непродуктивные ограничения для совместного хозяйственного



использования муниципальными образованиями собственного имущества в процессе межмуниципального сотрудничества.

Передача муниципального имущества в хозяйственное ведение (оперативное управление) межмуниципальной организации может исключать специальные процедуры, установленные национальным законодательством для приватизации государственного и муниципального имущества (публичные торги, аукционы, конкурсы). При этом правовой механизм передачи муниципального имущества в хозяйственное ведение (оперативное управление) может быть аналогичен механизму закрепления имущества в хозяйственном ведении (оперативном управлении) муниципального учреждения (организации, учрежденной единолично муниципальным образованием).

Рекомендуется предусматривать в национальном законодательстве возможность передачи межмуниципальным организациям для обеспечения выполнения поставленных перед ними задач целевым образом (без специальных торгов, конкурсных процедур) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также денежных средств в виде взносов в учредительный (уставный, складочный) капитал межмуниципальных организаций.

Приняты на сорок восьмом  
пленарном заседании  
Межпарламентской Ассамблеи  
государств — участников СНГ  
(постановление № 48-15 от 29 ноября 2018 года)