

## ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

О. А. Лесовик

*Воронежский государственный университет*

## HISTORICAL ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF INTERMUNICIPAL COOPERATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

O. A. Lesovik

*Voronezh State University*

**Аннотация:** рассматриваются положения некоторых федеральных законов, касающихся межмуниципального сотрудничества. Проанализирована правовая основа взаимодействия муниципалитетов Российской Федерации между собой, выявлена положительная тенденция в формировании нормативно-правовой базы в данной сфере.

**Ключевые слова:** межмуниципальное сотрудничество, правовая основа межмуниципального сотрудничества, формы межмуниципального сотрудничества.

**Abstract:** the dispositions of the federal laws concerning inter-municipal cooperation examines. The author has been analyzed the fundamental legal principles for interaction between municipalities of the Russian Federation and identifies a positive trend in the formation of the regulatory framework in this area.

**Key words:** inter-municipal cooperation, fundamental legal principles of inter-municipal cooperation, form of inter-municipal cooperation.

Первым федеральным законом, комплексно регулирующим местное самоуправление в современной России, стал Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ). На основе данного закона сложилась новая организационно-территориальная структура местного самоуправления, в которой органы местного самоуправления наделены публично-властными полномочиями, но не рассматриваются как органы государствен-

ной власти и не находятся в их прямом подчинении<sup>2</sup>.

Ни в одной из редакций данного закона прямо не упоминается право муниципалитетов решать вопросы местного значения с помощью межмуниципального сотрудничества, хотя некоторые нормы предполагают такую возможность. Например, ст. 10 данного закона, которая входила в главу «Общие положения», предусматривала для муниципальных образований возможность создавать объединения в форме ассоциаций или союзов «...в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов». Но конкретно о взаимодействии муниципалитетов через данные ассоциации или союзы речь пока не шла.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 № 154-ФЗ (в ред. от 28 августа 1995 г.; от 8 декабря 2003 г.; 21 июля 2005 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506 (утратил силу).

<sup>2</sup> Муниципальное право России : учеб. для вузов / под ред. А. Н. Кокотова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2020. 496 с. (Высшее образование).

Первые союзы и ассоциации территорий, на которых действовали органы местной власти, появились еще в конце 1980-х – начале 1990-х гг., задолго до вступления в силу положений Федерального закона № 154-ФЗ. Так, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) стала первой организацией, действующей еще в СССР; она была создана в 1986 г. на семинаре-совещании советских и хозяйственных руководителей сибирских городов, стала прообразом будущих межмуниципальных объединений.

В 1991 г. было учреждено первое в истории России общероссийское объединение небольших муниципальных образований в лице их местных властей – Союз малых городов Российской Федерации<sup>3</sup>. В том же году 65 городов учредили еще одно добровольное объединение городов – Союз российских городов (СРГ)<sup>4</sup>. В 1993 г. Указом Президента РФ № 1760 и утвержденным им «Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была прекращена деятельность городских и районных Советов народных депутатов, их функции были переданы соответствующим местным администрациям<sup>5</sup>.

Межмуниципальные ассоциации практически лишились своей финансовой основы, тем не менее продолжали развиваться. Их деятельность стала регулироваться положениями об ассоциациях, которые в 1994 г. закрепил Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) (далее – ГК РФ).<sup>6</sup> Понятие «муниципальное образование» первоначально появилось именно в ГК РФ, откуда оно позднее перешло в Федеральный закон № 154-ФЗ. Новый термин позволил точнее определить круг субъектов местного самоуправления, которым было предоставлено право создавать объединения (ассоциации). В 1995 г. АСДГ приняла участие в разработке нового федерального законодательства о местном самоуправлении, в том числе Федеральной программы госу-

<sup>3</sup> Официальный сайт Союза малых городов Российской Федерации. URL: <https://www.urc.ru/about/> (дата обращения: 20.11.2024).

<sup>4</sup> Официальный сайт Союза российских городов. URL: <https://www.urc.ru/about/> (дата обращения: 20.11.2024).

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 (ред. от 22 декабря 1993). URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 25.11.2024).

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 июня 1994 № 51-ФЗ (ред. от 8 августа 2024, с изм. от 31 октября 2024). URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 21.11.2024).

дарственной поддержки местного самоуправления, затем АСДГ совместно с СРГ стали активными участниками создания общефедеральной организации местных властей<sup>7</sup>. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>8</sup> уточнил порядок и организацию деятельности ассоциаций, в том числе и межмуниципальных.

Статья 29 Федерального закона № 154-ФЗ предоставляла органам местного самоуправления право совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, сделки и определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов, что также предполагало возможность заключать соглашения и договоры межмуниципального характера.

В ст. 34 закреплялось право органов местного самоуправления в интересах населения осуществлять внешнеэкономическую деятельность, что включает в себя и возможность взаимодействия с зарубежными городами-побратимами. Например, в соответствии с подобным соглашением о межмуниципальном сотрудничестве город Мурманск с 14 октября 1994 г. по 15 ноября 2022 г. был побратимом города Акюрейри, расположенного в Исландии<sup>9</sup>.

При принятии нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>10</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) был установлен длительный срок для окончательного вступления в силу всех его положений, поэтому в течение переходного периода с 2003 до 2009 г. в части порядка решения вопросов местного значения вновь образованных поселений параллельно действовали

<sup>7</sup> Официальный сайт Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. URL: <https://www.asdg.ru/> (дата обращения: 20.11.2024).

<sup>8</sup> О некоммерческих организациях : feder. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 12 января 1996; 30 сентября 2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>9</sup> Официальный сайт городского округа города-героя Мурманска : Международное сотрудничество с городами-побратимами. URL: [https://www.citymurmansk.ru/strukturnye\\_podr/?itemid=127](https://www.citymurmansk.ru/strukturnye_podr/?itemid=127) (дата обращения: 20.11.2024).

<sup>10</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: feder. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 8 августа 2024 г. с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сентября 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. 3822.

два Федеральных закона: № 154-ФЗ и № 131-ФЗ. Подобная практика принятия нового федерального законодательства о местном самоуправлении с отложенным сроком его вступления в силу может произойти и в настоящее время, в сложившейся ситуации с проектом Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>11</sup>. Оценка подобной практике была дана еще в 2005 г. в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, который касался законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики России. В параграфе «О состоянии законодательства в сфере местного самоуправления» сказано: «Поспешность, с которой федеральные законы принимаются Государственной Думой, приводит к тому, что изменения в них начинают предлагаться практически сразу после их опубликования. Не стал исключением и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131»<sup>12</sup>. Как видим, необходимых выводов сделано не было.

Федеральный закон № 131-ФЗ в ст. 8 и гл. 9 предусмотрел такое направление деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, как межмуниципальное сотрудничество. В законе были обозначены цели данного сотрудничества; определена возможность муниципалитетов создавать межмуниципальные организации, в том числе ассоциации и союзы.

Федеральный закон № 131-ФЗ претерпел множество изменений, с 2003 г. по июль 2024 г. список документов, которые изменяли его редакцию, включает 202 федеральных закона, а с января 2009 г. (с момента его окончательного вступления в силу) – 161.

Изменения в положениях, касающихся межмуниципального сотрудничества, начались в 2018 г. Предусмотренные ст. 68 формы межмуниципальных хозяйственных обществ, которые могут учреждать представительные органы муниципальных образований, изменились с за-

<sup>11</sup> См. например: URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/11/29/1078001-komitet-gosdumi-pogosstroitelstvu-odobril-332-popravki-v-zakonoproekt-ob-msu>

<sup>12</sup> Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. М., 2006. С. 39.

крытых акционерных обществ на непубличные акционерные общества, поскольку эти изменения были внесены еще в 2014 г. в ГК РФ (часть первая), а с 1 июля 2015 г. из Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» были аналогично исключены положения о закрытых акционерных обществах и введено разделение обществ на публичные и непубличные.

В 2020 г. Конституция РФ претерпела существенные изменения<sup>13</sup>, продолжением масштабной конституционной реформы в Российской Федерации стала модернизация законодательства, обусловленная изменениями подходов к организации и функционированию государственной и муниципальной власти на территории Российской Федерации. Поправки коснулись и законодательства о местном самоуправлении. В 2023 г. Федеральным законом от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ в Федеральный закон № 131-ФЗ была введена глава 9.1. «Международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления». В ней определено, что международные и внешнеэкономические связи осуществляются органами местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения по согласованию с органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации; регламентирован порядок заключения, регистрации и опубликования (обнародования) соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления<sup>14</sup>.

Еще в мае 2023 г. В. Б. Кидяев охарактеризовал изменения, направленные на урегулирование порядка организации внешних связей реги-

<sup>13</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>14</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» : feder. закон от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6152.

нов и муниципалитетов: «Этот законопроект [№ 1164301-7] решает насущные вопросы – как согласовать позиции внутри единой системы публичной власти в таком важном деле, как внешнее сотрудничество по самым разным сферам. Мы прекрасно видим, как сейчас идет работа по побратимству, совместной реализации социально-культурных проектов, поддержании уровней народной дипломатии в рамках международного межмуниципального сотрудничества»<sup>15</sup>.

До этого вопросы международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления были урегулированы только в сфере взаимодействия приграничных муниципалитетов<sup>16</sup>.

Существенные изменения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, касающиеся межмуниципального сотрудничества, произошли в июле 2024 г. Утратила силу ст. 8, в которой ранее были закреплены цели создания совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, единого общероссийского объединения муниципальных образований; возможность образования иных объединений муниципальных образований, учреждения хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций; возможность заключения договоров и соглашений; а также запрет наделения полномочиями органов местного самоуправления данных межмуниципальных объединений. Часть положений, которые ранее фигурировали в данной статье, были перенесены в главу 9. Законодатель впервые конкретизировал формы межмуниципального сотрудничества, сделав перечень закрытым, раскрыл роль некоторых из них, а именно определил функции советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, цели создания межмуниципальных хозяйственных обществ; определил статус и некоторые полномочия Всероссийской Ассоциации развития местного самоуправления (ВАРМСУ), включая порядок его взаимодействия с советами муниципальных образований субъекта Российской Федерации, исключив из федераль-

ного закона «единое общероссийское объединение муниципальных образований»<sup>17</sup>.

В декабре 2024 г. Государственной Думой РФ перенесено рассмотрение во втором чтении проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» на 2025 г. Данный проект предусматривает территориальную реорганизацию местного самоуправления, а именно отказ от многоуровневых муниципальных образований и дальнейшее функционирование на территории России трех видов одноуровневых муниципальных образований: городского и муниципального округа, а также внутригородского муниципального образования города федерального значения. Принятие и вступление в силу данного федерального закона повлечет за собой пересмотр многих ранее произведенных изменений, в том числе и норм, касающихся межмуниципального сотрудничества. Например, в Федеральном законе № 131-ФЗ есть статья «Советы муниципальных образований субъекта Российской Федерации», положения которой в настоящее время продублированы в статье законопроекта «Объединения муниципальных образований», закрепляющей в том числе цели создания, правовую основу таких объединений<sup>18</sup>.

Проведенный ретроспективный анализ развития федерального законодательства, касающегося межмуниципального сотрудничества, позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, ни в одном федеральном законе не было закреплено понятие межмуниципального сотрудничества. Законодатель перечислял возможные цели, для которых межмуниципальное сотрудничество может быть реализовано, а также способы его осуществления. При этом понимание межмуниципального сотрудничества менялось при всяком измене-

<sup>15</sup> Официальный сайт Совета муниципальных образований Московской области. URL: <https://sovetmo.ru/news/4051/> (дата обращения: 25.11.2024).

<sup>16</sup> Об основах приграничного сотрудничества : федер. закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4728.

<sup>17</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 2024 г. № 181-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 29 (ч. III). Ст. 4110.

<sup>18</sup> Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Официальный сайт Системы обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: <http://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2024).

## **О. А. Лесовик**

Исторические аспекты правового регулирования межмуниципального сотрудничества...

нии его правовой основы. Во-вторых, с течением времени усиливался акцент на важности данного публично-правового института: если в первом специальном федеральном законе о местном самоуправлении даже не упоминалось слово «межмуниципальный», то в последней редакции Федерального закона № 131-ФЗ определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества отнесено к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования; есть отдельная глава, посвященная межмуниципальному сотрудничеству, а также глава, в которой закреплены нормы, касающиеся осуществления межмуниципального сотрудничества на международном уровне.

### **Библиографический список**

Кокотов А. Н. Реформы местной власти конца XX – начала XXI века // Муниципальное право России : учеб. для вузов / под ред. А. Н. Кокотова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 73.

Миронов С. М., Бурбулис Г. Э. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред.

С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. М. : Совет Федерации, 2006. С. 42–45.

Материалы Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации к заседанию на тему «Межмуниципальное сотрудничество : эффективные практики, проблемы и перспективы развития» 2020. С. 8. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Q5IE1LyY7WAI7uUU8dsIsA5pMglm4IT.pdf>

### **References**

Kokotov A. N. Local government reforms in the late 20th – early 21st centuries // Municipal law of Russia : textbook for Universities / ed. by A. N. Kokotov. 6th ed., revised. and additional. Moscow : Yurait Publishing House. 2020. P. 73.

Mironov S. M., Burbulis G. E. Report of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation «On the state of legislation in the Russian Federation». Moscow : Federation Council. 2006. P. 42–45.

Materials of the Council on Local Self-Government under the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation for the meeting on the topic «Inter-municipal cooperation : effective practices, problems and development prospects». 2020. P. 8. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Q5IE1LyY7WAI7uUU8dsIsA5pMglm4IT.pdf>

---

Воронежский государственный университет

**Лесовик О. А.**, аспирант кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: lesoviko.a@mail.ru

Поступила в редакцию: 24.12.2024

#### **Для цитирования:**

Лесовик О. А. Исторические аспекты правового регулирования межмуниципального сотрудничества в современной России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 1 (60). С. 38–42. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/38-42>

Voronezh State University

**Lesovik O. A.**, Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: lesoviko.a@mail.ru

Received: 24.12.2024

#### **For citation:**

Lesovik O. A. Historical aspects of legal regulation of intermunicipal cooperation in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2025. № 1 (60). P. 38–42. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/38-42>