



СФ

С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И

Федерального Собрания
Российской Федерации

*Комитет Совета Федерации
по федеративному устройству,
региональной политике, местному
самоуправлению и делам Севера*

МАТЕРИАЛЫ

интернет-конференции
"Межмуниципальное сотрудничество:
эффективные практики, проблемы и
перспективы развития"

МОСКВА • 2022 год

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Информационно-правовой материал Правового Управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
 2. Информационно-аналитический материал Информационно-аналитического Управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
 3. Информационная подборка материалов на основе информационно-библиографических ресурсов Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки)
 4. Информация Министерства юстиции Российской Федерации
 5. Информация Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики
 6. Информация Министерства экономического развития Российской Федерации
 7. Информация Счетной палаты Российской Федерации
- Материалы субъектов Российской Федерации
8. Липецкая область
 9. Новосибирская область
 10. Нижегородская область
 11. Пермский край
 12. Республика Крым
 13. Саратовская область
 14. Ульяновская область

АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития (информационно-правовой материал)

В соответствии со статьёй 132 Конституции Российской Федерации 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.

Наряду с предусмотренным Конституцией Российской Федерации взаимодействием органов публичной власти, одним из механизмов повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения является объединение различных видов ресурсов на основе сотрудничества муниципальных образований. Взаимодействие муниципальных образований в различных правовых формах (заключение межмуниципальных соглашений, участие в межмуниципальных ассоциациях, создание совместных координационных органов и т. п.) в минувшие годы получило достаточное распространение.¹

Вместе с тем в ближайшее время может потребоваться не только теоретическое переосмысление форм и методов межмуниципального сотрудничества, но и выработка новых конкретных методических

¹ Данный вопрос, в том числе история становления и нормативно-правовая база, а также эффективные практики межмуниципального сотрудничества, раскрыт в подготовленном Правовым управлением материале к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития» (письмо от 19 мая 2020 года № 5.1-04/1195).

рекомендаций по их практической реализации с учётом предусмотренной проектом федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»² (далее – законопроект) глубокой модернизации территориального устройства местного самоуправления и его предметов ведения. Дело в том, что в зависимости от предметов ведения муниципалитетов, а также от величины муниципальных образований, их типов, ресурсной (и прежде всего финансовой) обеспеченности у органов местного самоуправления могут быть различные тенденции и мотивации к сотрудничеству, и эти тенденции и мотивации должны быть соотнесены с мотивациями иных потенциальных участников.

Определённая часть муниципальных образований в настоящее время не обладает достаточными собственными средствами и материальными ресурсами, необходимыми для разработки и реализации планов и программ социально-экономического развития, направленных на комплексное решение всех вопросов местного значения, для осуществления капитальных вложений и бюджетных инвестиций в развитие экономики соответствующих территорий. В связи с тем, что размер финансовых ресурсов, необходимых для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, не соответствует уровню их реальных потребностей, муниципальным образованиям необходимо искать более гибкие и эффективные механизмы решения стоящих перед ними задач по удовлетворению потребностей населения, проживающего на их территории.

В статье 4 законопроекта сохранён действующий в настоящее время принцип самостоятельности в пределах своих полномочий местного самоуправления. При этом статьёй 1 законопроекта предлагается установить, что органы государственной власти участвуют в решении задач местного

² Внесён в Государственную Думу сенатором Российской Федерации А.А.Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В.Крашенинниковым; принят в первом чтении 25 января 2022 года.

самоуправления, в том числе, как это предусмотрено статьёй 6 законопроекта, посредством регулирования объёма и содержания вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (данном термином в законопроекте именуются вопросы местного значения).

В статье 9 законопроекта устанавливается одноуровневая модель организации местного самоуправления, при которой на всей территории Российской Федерации (за исключением территории городов федерального значения) местное самоуправления будет осуществляться в городских округах и муниципальных округах. Осуществление местного самоуправления на поселенческом уровне законопроектом не предусматривается (соответственно, законопроект не предусматривает образование муниципальных районов, охватывающих территории поселений). На территориях городов федерального значения местное самоуправление, как и в настоящее время, будет осуществляться во внутригородских муниципальных образованиях (внутригородских территориях).

На территориях с высокой долей городского населения (не менее двух третей от общей численности населения муниципального образования), значительной площадью, занимаемой городскими населёнными пунктами (не менее одной трети от общей площади муниципалитета), и высокой плотностью населения (в пять и более раз выше среднероссийской) местное самоуправление, подобно тому, как это предусмотрено в настоящее время, будет осуществляться в городских округах. Остальная часть территории, которая не отвечает названным критериям (за исключением территорий городов федерального значения), будет распределена между муниципальными округами.

По общему правилу, границы городских округов и муниципальных округов, должны устанавливаться с таким расчётом, чтобы жители всех населённых пунктов муниципального образования, в том числе самых отдалённых и труднодоступных, обладали возможностью, используя

транспортные средства, добраться до административного центра своего муниципального образования и вернуться обратно в течение рабочего дня (статья 10 законопроекта).

В части 1 статьи 32 законопроекта приведён перечень полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (в терминологии действующего законодательства – по решению вопросов местного значения), а в части 2 этой же статьи – перечень полномочий, осуществление которых может быть возложено субъектом Российской Федерации на органы местного самоуправления (с финансовой точки зрения эти полномочия наиболее затратные).

Полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в соответствии со статьёй 85 законопроекта будут определяться законами этих субъектов Российской Федерации.

Как отмечалось, законопроектом не предусматривается осуществление местного самоуправления на поселенческом уровне – в городских и сельских муниципальных образованиях. В то же время в целях обеспечения близости местной власти к населению и, соответственно, обеспечения возможности любого гражданина «дотянуться до неё рукой», предусматривается возможность создания территориальных органов местных администраций городских и муниципальных округов (статья 22).

Вопросам межмуниципального сотрудничества посвящена глава 8 законопроекта.

В отличие от Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 74 законопроекта перечислены конкретные формы межмуниципального сотрудничества:

- 1) членство в объединениях муниципальных образований;

2) учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ, в том числе межмуниципального печатного средства массовой информации;

3) создание некоммерческих организаций муниципальных образований;

4) заключение договоров и соглашений.

При этом, как и в настоящее время, объединения муниципальных образований, межмуниципальные хозяйственные общества, некоммерческие организации муниципальных образований не будут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Объединения муниципальных образований создаются в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований (статья 75).

Организация и деятельность указанных объединений осуществляются в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о некоммерческих организациях, применяемыми к ассоциациям.

В законопроекте сохранена предусмотренная статьёй 8 действующего Федерального закона обязанность создания в каждом субъекте Российской Федерации совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Съезд (собрание членов) совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

1) утверждает устав совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

2) определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и содержание органов управления совета муниципальных образований;

3) избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

4) осуществляет иные полномочия, определённые уставом совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Законопроектом прямо предусмотрено, что организацию взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, в целях выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе представления указанных интересов в органах публичной власти, осуществляет Ассоциация «Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления».

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют взаимодействие с объединениями муниципальных образований в субъектах Российской Федерации (советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации) в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

Законопроектом предлагается на законодательном уровне закрепить положение, в соответствии с которым в случае формирования в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественных советов при законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам развития местного самоуправления, представители объединений муниципальных образований в субъектах Российской Федерации (советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации) включаются в состав указанных советов.

Подобно тому, как это установлено в настоящее время, межмуниципальные хозяйственные общества учреждаются в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для исполнения полномочий по решению вопросов непосредственного

обеспечения жизнедеятельности населения (статья 76 законопроекта). Межмуниципальные хозяйственные общества учреждаются в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью по решению представительных органов муниципальных образований. Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами. В соответствии с законопроектом некоммерческие организации муниципальных образований создаются в форме автономных некоммерческих организаций и фондов по решению представительного органа муниципального образования (статья 77). Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами.

С учётом изложенного полагаем, что, при сохраняемой проектом федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» преемственности правового регулирования института межмуниципального сотрудничества, потребуется выработка новых подходов к его практической реализации с учётом предстоящих существенных преобразований в области территориальной организации местного самоуправления и изменения объёма полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения органов местного самоуправления (вопросов местного значения).

Правовое управление
Аппарата Совета Федерации

Исполнители:
отдел конституционного и международного права:
Ю.В.Андрюкин (691-76-84), А.Б.Никольский (697-91-87)

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ к интернет-конференции на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития»

1. Обновленные конституционные нормы о вхождении органов муниципальной власти в единую систему публичной власти придали импульс для дальнейшего системного совершенствования законодательства о местном самоуправлении с целью построения сильной и дееспособной власти на местах, способной эффективно развивать территории, качественно оказывать социально значимые услуги жителям, быть полноценным участником в реализации общегосударственной политики. Как отмечают эксперты, сложности последних лет выявили правовые пробелы в механизме управления, вынуждая провести ревизию и корректировку задач органов местного самоуправления на текущий период и перспективу¹. Так, многие муниципалитеты лишились части источников доходов при одновременном расширении поля деятельности. Вместе с тем, современный мир «ускоряется», а новейшие вызовы и угрозы, в том числе усиливающееся давление на Россию, показали, насколько важно наличие сильной муниципальной власти, способной максимально гибко и оперативно принимать решения с учётом ситуации на местах.

*Так, например, по данным экспертов², объём доходов местных бюджетов в процентах к ВВП страны постоянно сокращается: если в 1997 году данный объём составлял **10,9%** к ВВП, то в 2019 году — всего **4,3%**. По итогам 2020 года **58,2%** общего объёма доходов местных бюджетов России аккумулировалось в бюджетах городских, муниципальных округов, **30,3%** — в муниципальных районах. На бюджеты городских поселений приходилось **4,7%**, на сельские поселения — **6,8%** доходов. Как отмечает Минфин России, в сравнении с 2019 годом в объёме собственных доходов муниципальных образований доля собственных доходов городских округов (включая бюджеты городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения), а также муниципальных округов возросла на 2,8 п.п., а доли прочих видов муниципальных образований сократились (доля муниципальных районов — на 2,0 п.п., доля городских поселений — на 0,5 п.п., доля сельских поселений — на 0,3 п.п.)³.*

Сложившееся положение требует поиска новых путей решения проблемы бюджетного дефицита в контексте управления социально-экономическим развитием муниципалитетов. Это, в свою очередь, обуславливает целесообразность совершенствования такого инструмента, как **межмуниципальное сотрудничество, которое подразумевает взаимодействие нескольких муниципалитетов по совместному решению вопросов, связанных с жизнеобеспечением населения.** По мнению экспертов, роль межмуниципального сотрудничества в социально-экономическом развитии муниципалитетов заключается в том, что оно позволяет укрепить хозяйственные связи, оптимизировать размещение инфраструктуры на основе кооперации их деятельности, объединить экономический потенциал муниципальных образований на решение наиболее масштабных инвестиционных проектов⁴.

¹ *Игнатъева А.В.* Анализ проблемного поля развития системы местного самоуправления Российской Федерации / Инфодосье. Парламентская библиотека. 2020.

² *Ворошилов Н.В.* Реформа местного самоуправления: тенденции и перспективы / Бюджет. 2020. № 12.

³ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год. / Минфин России, 2021 год.

⁴ *Строев П.В., Пивоварова О.В.* Межмуниципальное сотрудничество как инструмент управления социально-экономическим развитием муниципальных образований // Самоуправление. 2021. № 4(126).

Следует отметить, что проблематика межмуниципального сотрудничества широко обсуждается в экспертной и научной среде⁵, а также **постоянно находится в фокусе внимания Совета Федерации**. В 2020 году данная тема рассматривалась на заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации⁶. В решении Совета была особо подчеркнута важная роль межмуниципального сотрудничества для достижения национальных целей развития Российской Федерации, определенных **Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»**. Указанные вопросы также поднимались на парламентских слушаниях, посвящённых вопросам координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций⁷. По итогам мероприятий были выработаны предложения о необходимости усиления координации муниципального сообщества и повышения эффективности межмуниципального сотрудничества, а также разработки и принятия на федеральном, региональном и муниципальном уровнях комплекса мер по поддержке его развития.

2. Правовые основы межмуниципального сотрудничества установлены главой 9 **Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), а также главами 5 и 27 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Законодательством предусматриваются несколько форм межмуниципального сотрудничества⁸.

Формы межмуниципального сотрудничества	Количество М.О., которые используют форму сотрудничества
Ассоциативная, которая реализуется путем взаимодействия в рамках различного рода объединений, советов, ассоциаций и союзов муниципальных образований	17800
Межмуниципальные НКО: автономные НКО, фонды	764
Договорная, которая осуществляется путем заключения двух- и многосторонних межмуниципальных договоров в пределах России, договоры о приграничном сотрудничестве	941
Межмуниципальные хозяйственные общества, созданные для решения вопросов местного значения	290

⁵ Доронина П.Е., Ивлева А.Ф. Ассоциативные формы межмуниципального сотрудничества: законодательная регламентация и практическая реализация / Инфодосье. Парламентская библиотека. 2020; Кузнецов Ю.Г. Челябинская агломерация: формирование институтов межмуниципального сотрудничества и опыт решения межмуниципальных задач // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. 2018. № 1 (2).

⁶ Заседание Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития» состоялось 15 декабря 2020 года.

⁷ Рекомендации парламентских слушаний на тему «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций», 27 мая 2021 года.

⁸ Минюст России, данные на 1 января 2021 года.

Наиболее распространенной из перечисленных форм является ассоциативная. Примером успешной деятельности межмуниципального сотрудничества на федеральном уровне является **Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления, Всероссийский Совет местного самоуправления и Общероссийский конгресс муниципальных образований**. Во всех 85 регионах страны сформированы советы муниципальных образований, основная деятельность которых состоит в оказании консультационной и правовой поддержки. В ряде субъектов Российской Федерации действуют советы глав городских округов, районные советы глав⁹. В настоящее время на фоне внешнего давления на Россию наряду с федеральными и региональными органами власти, как и в период пандемии¹⁰, советы участвуют в масштабной работе по поддержке экономики и социальной сферы своих территорий¹¹, оказывают гуманитарную помощь жителям Донбасса.

Так, например, Совет муниципальных образований Красноярского края оперативно организовал сбор гуманитарной помощи для жителей Донецкой и Луганской народных республик, в СМИ региона и социальных сетях размещена информация о возможности поучаствовать и оказать любую посильную помощь. Сотрудники Исполнительной дирекции Совета муниципальных образований Красноярского края перечислили пожертвования в размере однодневного заработка. Наборы гуманитарной помощи от Совета муниципальных образований Хабаровского края были переданы в хабаровское отделение Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест». В наборы вошли предметы первой необходимости, продукты с длительным сроком хранения. Сотрудниками Исполнительной дирекции Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» также было принято решение о необходимости оказания помощи жителям ДНР и ЛНР¹².

Как отмечают эксперты, в случаях, когда предусматривается внесение целевых взносов в ассоциации муниципальных образований, ассоциативная форма межмуниципального сотрудничества может стать также эффективным механизмом интеграции бюджетных средств муниципалитетов, обеспечивающим возможности финансирования межмуниципальных проектов¹³. Так, например, в Челябинской области с использованием ассоциативной формы межмуниципального сотрудничества профинансирован сайт **Челябинской агломерации** и образовательно-коммуникационный проект «Первый молодёжный университет развития агломерации». Аналогичным образом разработана Концепция развития **Пермской городской агломерации** городом Пермь и Пермским муниципальным районом¹⁴.

Через ассоциации муниципалитеты сотрудничают и обмениваются опытом в таком «остром» вопросе, как **защита населения от нападений бездомных животных**¹⁵.

⁹ В Хабаровском крае действует совет глав городских округов и муниципальных районов при губернаторе края (2 городских округа и 17 муниципальных районов).

¹⁰ Советы участвовали в работе региональных штабов, оказывали муниципалитетам правовую и консультационную поддержку, организовывали информирование граждан и организаций по вопросам профилактики заболевания, возможности получить дополнительную поддержку, содействие волонтерской работе. Так, например, Совет муниципальных образований Республики Мордовия оказывает содействие органам местного самоуправления по проведению разъяснительной работы с гражданами и при реализации иных мероприятий, определенных Указом Главы Республики Мордовия от 17 марта 2020 года № 78 «О введении на территории Республики Мордовия режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

¹¹ Муниципальный вестник (ВАРМСУ). 2022. № 8.

¹² Там же.

¹³ Строев П.В. Пространственная организация экономики России: тенденции и перспективы развития городов как точек экономического роста: монография. – М.: «Апроджект», 2015.

¹⁴ Кузнецов Ю.Г. Челябинская агломерация: формирование институтов межмуниципального сотрудничества и опыт решения межмуниципальных задач // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. 2018. № 1(2).

¹⁵ На сегодняшний день законодательством предусмотрен отлов бездомных животных, их стерилизация и вакцинация, а затем выпуск на прежние места обитания. Исключение – только те собаки, которые проявляют немотивированную агрессию, по закону

Например, в декабре 2021 года по инициативе Уполномоченного по правам человека в Самарской области О. Гальцовой вопросы отлова и содержания безнадзорных животных были рассмотрены в ходе заседания Президиума **Ассоциации «Совета муниципальных образований Самарской области»**. Было предложено создать межмуниципальный приют, где собаки могли бы содержаться на постоянной основе, а волонтеры – добровольно ухаживать за животными. Другая инициатива – предложить оперативному межведомственному штабу по борьбе с бродячими животными, созданному по инициативе Губернатора Самарской области Д. Азарова, провести социологическое исследование, чтобы понять реальное отношение людей к этому вопросу, приоритеты жителей региона. Все озвученные предложения были обобщены и направлены для рассмотрения во **Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления**¹⁶.

3. Не менее важной является договорная форма сотрудничества, которая находит применение в решении самых насущных и жизненно важных вопросов для жителей районов, городов и сел¹⁷. Например, в **Ростовской области** идёт активное строительство межмуниципальных экологических отходоверабатывающих комплексов¹⁸. Формой межмуниципального сотрудничества в этом вопросе стало подписание межмуниципальных соглашений о взаимодействии с главами администраций муниципальных образований¹⁹. 26 февраля 2020 года Березовский и Октябрьский районы **ХМАО — Югры** подписали соглашение о межмуниципальном сотрудничестве в области социально-экономического развития территорий²⁰. Местные власти договорились сотрудничать в социально-культурной и транспортной сферах, а также в сфере сельскохозяйственного производства. 18 марта 2021 года 2 городских округа **Московской области** — Талдомский и Долгопрудный — также подписали соглашение²¹. Стороны предусмотрели 2 направления сотрудничества: заключение и реализация договоров между хозяйствующими субъектами районов на поставку товаров и оказание услуг, а также проведение выставок, ярмарок, деловых мероприятий, предоставление торговых площадей. 23 сентября 2022 года депутаты **Брянского** городского Совета народных депутатов единогласно поддержали инициативу главы города М. Дбар о развитии сотрудничества с Ростовом-на-Дону, соглашение предусматривает развитие культурных и социально-экономических связей между муниципалитетами. По словам М. Дбар, идея заключить подобное соглашение появилась, когда Брянская область начала активно участвовать в сборе и доставке гуманитарной помощи на Донбасс. Сотрудничество Брянска и Ростова-на-Дону предполагает развитие межмуниципальных отношений, установление деловых, культурных, экономических и дружеских связей²².

Особый интерес представляет **организационно-хозяйственная форма сотрудничества посредством создания межмуниципальных хозяйственных обществ**.

они должны пожизненно содержаться в приютах.

¹⁶ Сайт Уполномоченного по правам человека в Самарской области, 16 декабря 2021 года.

¹⁷ Например, в Хабаровском крае заключены соглашения между муниципалитетами по решению отдельных вопросов местного значения. Соглашение Березовского муниципального района о межмуниципальном сотрудничестве с муниципальным образованием «Лысьвенский городской округ» Пермского края о взаимодействии по совместной деятельности в сфере технико-экономического обоснования, проектирования и строительства автодороги 3-ей категории «Нижний Тагил – Осянка – Кын – Кормовище – Березовка - Кунгур».

¹⁸ Они включают в себя площадки биокompостирования для органических отходов, мусороперегрузочные станции, мусоросортировочные комплексы, полигоны и прочие объекты.

¹⁹ Соглашения по 8 МЭОК подписаны в 2014-2016 годах. / Сайт Правительства Ростовской области, 30 мая 2017 года.

²⁰ Сайт Октябрьского района Ханты-Мансийского автономного округа – ЮГРЫ, 27 февраля 2020 года.

²¹ Администрация Талдомского городского округа Московской области, 18 марта 2021 года.

²² Сетевое издание «БрянскToday», 23 сентября 2022 года.

Несмотря на то, что данная форма не носит массового характера, именно она позволяет решать различные задачи в сфере водоснабжения, транспортного обслуживания, вывоза и утилизации твёрдых бытовых отходов, выступая одним из резервов экономии средств муниципальных бюджетов. Низкий уровень распространения указанной формы обусловлен наличием **противоречий в законодательстве**, а именно в Федеральном законе № 131-ФЗ и ГК РФ²³: не регламентированы вопросы учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ, не урегулированы инструменты межмуниципального хозяйственного сотрудничества, порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений. Это тормозит процессы формирования межмуниципальных хозяйственных структур и требует устранения данных правовых коллизий²⁴.

4. В контексте повышения финансовой обеспеченности муниципальных образований значительные преимущества межмуниципального сотрудничества обеспечиваются возможностями предоставления и использования **«горизонтальных» межбюджетных трансфертов**. Одним из перспективных инструментов решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества является возможность **предоставления субсидий из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования через «горизонтальные» субсидии**²⁵. Такая возможность установлена Федеральным законом от 2 августа 2019 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений». Согласно данному закону, указанные субсидии предоставляются из бюджета муниципального образования бюджетам других муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Предусмотрено, что цели и условия предоставления «горизонтальных» субсидий устанавливаются соглашениями между местными администрациями, заключаемыми в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования, из бюджета которого предоставляется субсидия. **Применение указанного инструмента межбюджетных трансфертов позволит муниципальным образованиям совместно финансировать различные муниципальные проекты**, например, в области дорожного строительства, создания инфраструктуры и иные проекты в рамках осуществления межмуниципального сотрудничества.

По данным Минфина России, объём «горизонтальных» субсидий (средств,

²³ Согласно части 1 статьи 68 Федерального закона № 131-ФЗ местные представительные органы могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. При этом нормы закона не содержат прямых запретов на включение в состав учредителей иных лиц (физических и юридических). Однако, если рассматривать межмуниципальное хозяйственное общество как особую организационно-правовую форму с ограниченным составом учредителей только из местных представительных органов, то организация и деятельность таких обществ не будет согласовываться с нормами ГК РФ и федеральных законов: от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», в которых такие ограничения не предусмотрены. По мнению экспертов, для разрешения данной коллизии в федеральном законодательстве следует установить ограничения по составу учредителей непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, созданных в качестве межмуниципальных хозяйственных обществ.

²⁴ Несмотря на правовые пробелы, в субъектах Российской Федерации уже сложилась положительная практика функционирования такого рода предприятий. Например, в Новгородской области действует межмуниципальная организация в сфере похоронного дела в Окуловском районе; в Ивановской области – межмуниципальное коммунальное предприятие, созданное Заволжским муниципальным районом и Заволжским городским поселением; в Вологодской области – межмуниципальное хозяйственное общество, специализирующееся на водоснабжении.

²⁵ Решение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и по вопросам местного самоуправления от 5 марта 2019 года № 91/7 «Об утверждении рекомендаций Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и по вопросам местного самоуправления по итогам «круглого стола» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества».

поступающих в местные бюджеты субъекта Российской Федерации из бюджетов других муниципальных образований данного региона) в 2021 году вырос по сравнению с уровнем предшествующего года на 69,8% и составил 970,7 млн рублей. Число субъектов Российской Федерации, применяющих данный механизм, выросло с 9 до 14. Количество муниципальных образований, предоставивших горизонтальные субсидии, равно 35, из них 1 городской округ, 8 муниципальных районов, 10 городских и 16 сельских поселений. Наибольший объем «горизонтальных» субсидий (706,3 млн рублей) был предоставлен из бюджетов муниципальных районов. Кроме того, из бюджетов сельских поселений было направлено 186,8 млн рублей, из бюджетов городских поселений - 73,9 млн рублей, из бюджетов городских округов - 2,2 млн рублей, из бюджетов муниципальных округов - 1,5 млн рублей «горизонтальных» субсидий. Получателями субсидий данного вида стали главным образом муниципальные районы (751,1 млн рублей), сельские поселения (179,4 млн рублей), городские поселения (40 млн рублей), городские округа (0,5 млн рублей)²⁶. Таким образом, **наблюдается рост востребованности «горизонтальных» субсидий.**

Другим важным инструментом решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества может являться возможность предоставления так называемых **«горизонтальных» бюджетных кредитов из бюджета одного муниципального образования бюджету другого муниципального образования, входящих в состав одного субъекта Российской Федерации.** Такую возможность бюджетное законодательство предполагает с 2020 года²⁷. Цели предоставления бюджетного кредита и размеры платы за пользование бюджетным кредитом устанавливаются местным парламентом муниципалитета - кредитора. Предполагалось, что введение такого инструмента сотрудничества на муниципальном уровне расширит механизмы осуществления муниципальных внутренних заимствований²⁸ и возможности для обеспечения устойчивости бюджетов органов местного самоуправления. Однако в 2020-2021 годах инструмент предоставления муниципальными образованиями «горизонтальных» бюджетных кредитов не применялся ни в одном субъекте Российской Федерации²⁹.

5. Перспективным направлением в рамках развития договорной формы межмуниципального сотрудничества является формирование городских агломераций, так как именно они способствуют трансформации территории в пространство устойчивого и динамичного роста со значительными социальными и экономическими эффектами. В качестве примеров заключения подобных соглашений можно привести соглашения: о создании **Челябинской агломерации**³⁰ и агломерации **«Горный Урал»**³¹; о создании

²⁶ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год / Сайт Минфина России.

²⁷ Такая возможность установлена Федеральными законами: от 9 ноября 2020 года № 364-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 2.1 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году»; от 15 октября 2020 года № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году».

²⁸ В настоящее время пунктом 3 статьи 93.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность предоставления бюджетных кредитов бюджетам городских, сельских поселений (внутригородских районов) из бюджетов муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением), то есть «вертикальных» бюджетных кредитов между муниципальными образованиями.

²⁹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. / Сайт Минфина России.

³⁰ Решение Челябинской городской Думы IV созыва от 24 июня 2014 года № 52/6 «Об утверждении (ратификации) Соглашения о создании Челябинской агломерации».

³¹ Решение Собрании депутатов Чебаркульского городского округа от 1 марта 2016 года № 93 «Об утверждении Соглашения о

Владивостокской агломерации³²; о создании и совместном развитии **Новосибирской агломерации**³³. Как отмечают эксперты, городские агломерации позволяют привлекать дополнительные финансовые ресурсы из вышестоящих бюджетов посредством участия в национальных проектах, что способствует наращиванию финансового потенциала для осуществления управления социально-экономическим развитием муниципалитетов³⁴.

Как пример эксперты приводят реализацию национального проекта «Безопасные и качественные дороги», в соответствии с которым развитие дорожной сети в городских агломерациях, численность населения которых составляет свыше 500 тыс. человек в каждой, финансируется посредством заключения соглашений между Федеральным дорожным агентством и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации³⁵. Применение данной технологии положительно сказывается на социально-экономическом развитии территорий и позволяет упростить процедуры получения средств из вышестоящих бюджетов. Эксперты предлагают применять данный подход для городских агломераций и в рамках других национальных проектов, таких как «Цифровая экономика», «Демография», «Экология», «Образование» и «Здравоохранение»³⁶.

Вместе с тем, **развитие городских агломераций долгое время сдерживалось отсутствием должного правового регулирования рассматриваемой сферы**. Данная проблема неоднократно поднималась в научно-экспертной среде, на её наличие указывалось федеральными и региональными органами государственной власти³⁷. Минэкономразвития России был подготовлен **законопроект «О городских агломерациях»**, призванный сформировать комплекс условий для их развития³⁸. Однако документ не был внесён в Государственную Думу. Неоднозначно новации восприняли и эксперты³⁹. Частично правовые проблемы в этой сфере были решены в июне 2022 года, когда в **Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года** (далее – СПР) был внесён ряд изменений⁴⁰: сформулировано понятие «городской агломерации» как совокупности компактно расположенных населённых пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. человек; определены основные направления

создании агломерации «Горный Урал».

³² Соглашение между Администрацией Приморского края и муниципальными образованиями Владивостокский городской округ, Артемовский городской округ, Надеждинский муниципальный район, Шкотовский муниципальный район от 28 октября 2014 года № 30 о создании Владивостокской агломерации.

³³ Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области от 22 мая 2015 года. Официальный сайт Министерства строительства Новосибирской области.

³⁴ Строев П.В., Морковкин Д.Е., Макара С.В. Современные тенденции развития агломераций // Креативная экономика. 2020. Т. 14. № 11.

³⁵ Паспорт приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21 ноября 2016 года № 10.

³⁶ Строев П.В., Морковкин Д.Е., Макара С.В. Современные тенденции развития агломераций // Креативная экономика. 2020. Т. 14. № 11.

³⁷ В рекомендациях парламентских слушаний на тему «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций» (от 27 мая 2021 года) Правительству Российской Федерации было рекомендовано проработать вопрос о закреплении в нормативных правовых актах правовых и организационных основ формирования и функционирования городских агломераций, предусматривая, в частности: установление определения понятия «городская агломерация», а также понятия и критерии городских агломераций с общей численностью населения менее 500 тыс. человек (средние и малые городские агломерации).

³⁸ В рамках данного документа закрепились понятие городской агломерации, критерии ее формирования, полномочия органов публичной власти в сфере развития агломераций.

³⁹ В частности, председатель Совета союза муниципальных контрольно-счетных органов В. Катренко заявил, что законопроект о городских агломерациях, подготовленный Минэкономразвития, требует серьезной доработки. // Агентство строительных новостей, 24 сентября 2020 года. Генеральный директор Фонда «Институт экономики города» А. Пузанов заявлял, что с закреплением в законодательстве городских агломераций следует «немного подождать», пока не сложится практика. 16 ноября 2020 года.

⁴⁰ Сайт Минэкономразвития России, 1 июля 2022 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 года № 1704-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р.

развития опорных населенных пунктов - центров предоставления услуг для жителей сельских территорий.

Как отметил **директор научно-исследовательского центра пространственного анализа и региональной диагностики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС Д. Землянский**, включение в СПР термина «городские агломерации» несколько выравнивает ситуацию с практикой, поскольку многие регионы уже определили и утвердили состав городских агломераций и для городов с населением менее 500 тыс. человек. А по словам **директора Департамента планирования территориального развития Минэкономразвития России Д. Дегтярева**, «учёт новых трендов пространственного и социально-экономического развития не только для крупных и крупнейших агломераций, но и городов с меньшей численностью населения, малых городов в текущих условиях расширит фокус внимания государства при определении приоритетов в развитии территорий. **Министр экономики, торговли и предпринимательства Республики Мордовия А. Грибанов** отмечает, что для Мордовии приоритетной задачей является развитие Саранской городской агломерации, так как города Саранск и Рузаевка объединены интенсивными экономическими и социальными связями и на их территории проживает более половины населения республики. Агломерация объединит муниципальные образования для решения задач системной модернизации коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры. За счёт консолидации ресурсов появится возможность реализации крупных проектов. Саранская городская агломерация будет играть роль «точки роста», так как благодаря ей расширится и диверсифицируется рынок труда, увеличится приток инвестиций в регион. В настоящее время в отношении Саранской агломерации с учётом агломерационного эффекта уже определены приоритетные инфраструктурные проекты, реализация которых начнётся в 2023 году⁴¹.

6. Развитие туризма, в частности, сельского и экологического, также может стать одним из важных направлений межмуниципального сотрудничества. Так, по инициативе **Губернатора Новгородской области А. Никитина** создан единый муниципальный туристический стандарт⁴², который представляет собой базовый набор требований к состоянию сферы туризма муниципальных образований. Во всех муниципалитетах созданы координационные советы по развитию туризма, утверждены центральные туристские маршруты, реестры объектов туристского интереса, работают туристские информационные пункты и точки продажи сувенирной продукции⁴³. В текущем году вышло распоряжение Правительства Новгородской области от 13 мая 2022 года № 115-рп «О методических рекомендациях по развитию сферы туризма в муниципальных районах (муниципальных округах, городском округе) Новгородской области («Муниципальный туристский стандарт Новгородской области на 2022 – 2023 годы»)»⁴⁴.

17 декабря 2021 года на выездном заседании правительства Новгородской области в пос. Любытино **Министр инвестиционной политики Д. Носачёв** сообщил о процессе

⁴¹ Сайт Минэкономразвития России, 1 июля 2022 года.

⁴² Промышленный еженедельник. № 23(836). 5 июля -11 июля 2021 года. Стандарт включает 32 шага по развитию сферы туризма. Положения стандарта сгруппированы по 3 направлениям: «Нормативная база» «Инфраструктура» и «Продвижение и событийные мероприятия».

⁴³ Посещение музейных экспозиций и экскурсий стало доступно для туристов в вечернее время, на центральных туристских маршрутах оборудованы комнаты матери и ребенка, установлены таблички на английском языке. У основных достопримечательностей обозначены лучшие «места для селфи», а в кафе и ресторанах появились меню на английском языке. Информация обо всех объектах туристского интереса актуализирована на региональном портале Novgorod.travel, а также размещена на картах Яндекс и Google. Аккаунты о туристском потенциале муниципалитетов есть в основных социальных сетях.

⁴⁴ Сайт Министерства инвестиционной политики Новгородской области.

внедрения муниципального стандарта: «Уже 50% наших гостей выбирают для путешествия не основные туристические центры, а новые региональные направления. Сегодня положения муниципального туристского стандарта внедрены на 98%. В 14 муниципалитетах стандарт исполнен на 100%»⁴⁵. По словам Д. Носачева, показатель туристического потока по итогам 9 месяцев в 2021 году вырос на 64% к аналогичному периоду 2019 года. Также он сообщил, что новым механизмом региональной поддержки в сфере туризма станет ежегодный грантовый конкурс в рамках внедрения муниципального туристского стандарта. Подключение к этому проекту особо охраняемых природных территорий, разработка пеших и веломаршрутов между сельскими территориями может обогатить туристический опыт людей, путешествующих по Новгородской области, придать импульс развитию экологического туризма.

Резюмируя анализ проблем и перспектив применения межмуниципального сотрудничества, можно сделать вывод, что решение перечисленных проблем позволит использовать его важные преимущества. Например, увеличение объёмов финансирования, которое, с одной стороны, происходит за счёт консолидации ресурсов местных бюджетов, а с другой — привлечения средств вышестоящих бюджетов, специализированных грантов и фондов. Реализация проектов межмуниципального сотрудничества позволит снизить удельную стоимость услуг в результате роста количества потребителей, а объединение финансовых возможностей муниципалитетов обеспечит повышение их качества. Таким образом, межмуниципальное сотрудничество в новых реалиях становится наиболее рациональным выбором, позволяющим обеспечить **повышение уровня социально-экономического развития территорий за счёт взаимодействия «точек роста» с менее развитыми муниципалитетами, которые будут получать импульсы для привлечения новых инвесторов, формирования новых производств и инфраструктурных объектов, решения социальных проблем.**

Исп.: Лукьянова Н.И., т.: 8 (495) 697-76-40;
Здоровец Я.И., т.: 8 (495) 697-98-71;
Полищук А.Г., т.: 8 (495) 697-45-96;
Семенов М.Д., т.: 8 (495) 697-41-54;
Мельникова Е.В., т.: 8 (495) 697-55-39.

⁴⁵ Д. Носачев выделил ряд районов, показавших лучшие практики внедрения муниципального стандарта. Так, в холмских кафе и ресторанах разработано креативное меню на английском языке. В Великом Новгороде «селфи-точки» созданы в едином стиле, в Сольцах адресные таблички на центральном туристском маршруте города стилизованы и написаны как на русском, так и на английском языке. В Старой Руссе туристская навигация города интегрирована в систему рекламно-информационных конструкций.

Публикации в интернет-ресурсах о межмуниципальном сотрудничестве
В ПЕЧОРЕ СОСТОЯЛСЯ II ОТКРЫТЫЙ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФОРУМ*
Печора встретила множество гостей из других районов в рамках II Открытого форума
«Межмуниципальное сотрудничество как форма социально-экономического развития
территории на современном этапе»

Е. Черных

Форум прошел уже во второй раз по поручению главы Коми Владимира Уйба при содействии Управления по вопросам местного самоуправления Администрации главы Республики Коми и администрации Печоры.

3 июня в нем приняли участие представители органов власти различного уровня, главы муниципалитетов и бизнеса. Гостей мероприятия первым поприветствовал начальник Управления по вопросам местного самоуправления администрации главы Коми Виктор Шевцов.

«Я надеюсь, что мы все сумеем наладить взаимоотношения территорий для того, чтобы можно было эффективнее развивать экономику прежде всего, возрождать то, что в силу объективных причин потеряно. Искренне поздравляю всех с возможностью встретиться, обменяться опытом, и с надеждой на большие планы», - поделился В. Шевцов.

Заместитель министра сельского хозяйства и потребительского рынка региона Ольга Бабина также выступила с приветственным словом.

«Мы встретились не только посотрудничать, но и найти те пути, которые нам позволят выстраивать экономику и отношения для создания перспектив развития территорий. Сегодня государство и муниципальные образования создают массу механизмов для того, чтобы помочь бизнесу и территориям идти вперед. Хочу от души пожелать всем участникам форума найти для себя то самое подходящее, что мы все подготовили друг для друга», - высказалась О. Бабина.

Глава муниципального района «Печора» - руководитель администрации Валерий Серов сказал несколько слов.

«Мы с вами живем в богатом информационном поле, но когда стоит вопрос о решении тех или иных проблем, зачастую сталкиваемся с тем, что идем не проторенной кем-то дорогой, а набиваем собственные шишки. Идея форума как раз в том, чтобы поделиться тем положительным опытом, который есть у каждого и применить его», - произнес В. Серов.

Глава вручил ряд благодарственных писем печорским индивидуальным предпринимателям, которые своей деятельностью помогают развивать самые различные сферы муниципалитета.

Торжественная часть перешла в работу секций на тему бизнеса. Участники говорили о существующих программах развития, способах продвижения и о том, как развивать свои проекты. Для гостей была организована работа стендов. Местные предприниматели подготовили дегустационные столы с продукцией собственного производства.

На второй площадке форума сконцентрировались главы муниципальных образований, представители власти различного уровня, местного самоуправления. В рамках ее работы участники рассмотрели вопросы межмуниципального сотрудничества, а именно эффективные практики, проблемы и перспективы развития, исполнение поручения Главы Республики Коми по переводу котельных с угля и мазута на топливные брикеты, а также дискутировали о комплексном развитии сельских территорий.

Во второй половине дня в «Доме детского творчества» начала работать дискуссионная площадка с участием и представителей бизнеса. На повестке - вопросы, касающиеся ключевых направлений поддержки малого и среднего предпринимательства, мерах поддержки в сельском хозяйстве. Предприниматели задали волнующие их вопросы, и конечно, получили тот объем информации, который позволит им продвигаться увереннее дальше.

Сенатор России от Госсовета Коми Елена Шумилова обратилась к гостям мероприятия с помощью видеобращения.

*Сайт ИА «Комиинформ», 4 июня 2022 г. – <https://komiinform.ru> (дата обращения: 26.09.2022)

«Радует то, что форум проводится в Печоре, в одном из основных городов Республики Коми, в узловом городе, на котором завязаны и железнодорожные пути, и речной и автомобильный транспорт. Такое слияние умов, уверена, породит что-то новое, востребованное. Я вам всем желаю провести это время с пользой и надеюсь, что время форума будет использовано максимально эффективно», - поделилась Е. Шумилова.

Таким образом, у участников форума появилась уникальная возможность обмена опытом в сфере муниципального управления, бизнеса, использование которого определенно придаст новый импульс в социально-экономическом развитии территорий.

ОПЫТ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В КАРЕЛИИ*

В рамках семинара проекта «Карелия открытая: межмуниципальное сотрудничество в укреплении межнациональных отношений», состоявшегося в Костомукше 18 мая 2022 г. особое внимание было уделено состоянию и опыту межмуниципального сотрудничества в Карелии.

Об этом в своем докладе рассказала Исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Карелия» Ольга Бурак.

Межмуниципальные связи в Карелии реализуются на трех уровнях. Первый – между муниципальными образованиями внутри района. Одной из форм такого сотрудничества является функционирование Советов Глав в муниципальных районах. Заседания Советов Глав проводятся совместно с представителями районных администраций по мере накопления вопросов. Решения принимаются исходя из интересов всего района, при этом учитываются мнения всех поселений.

На втором уровне межмуниципальное сотрудничество осуществляется между муниципальными районами и городскими округами. Наиболее активно развивается сотрудничество между северными районами: Калевальским, Лоухским, Муезерским, Беломорским, Кемским муниципальными районами, Костомукшским городским округом, а на юге — Олонецким и Пряжинским районами. Сотрудничество осуществляется на основе заключенных межмуниципальных соглашений, не предполагающих вложения денежных средств и инвестиций.

Среди наиболее развитых видов связей между муниципальными районами Республики Карелия можно назвать следующие:

- Сотрудничество в сфере культуры;
- Сотрудничество в сфере спорта;
- Сотрудничество в социальной сфере;
- Сотрудничество в сфере образования;
- Взаимодействие на уровне глав МО и администраций.

Ежегодно проводятся встречи Глав муниципалитетов по вопросам сотрудничества в сферах экономики, культуры, спорта. Наиболее ярко проявляются возможности для взаимодействия между муниципальными районами в период подготовки и проведения ежегодных дней Республики Карелия в конкретных районах. Организовано взаимодействие представителей органов власти, творческих коллективов, педагогических работников, спортивных команд, представителей бизнеса и жителей городов и сел. Важно продолжать традиции организации подобных мероприятий, разработать дополнительные предложения по организации культурных мероприятий республиканского уровня.

На третьем уровне межмуниципальные связи реализуются через Ассоциацию «Совет муниципальных образований Республики Карелия» – объединение всех 125 органов местного самоуправления Карелии. Среди задач Ассоциации – организация межмуниципального сотрудничества, координация деятельности членов Ассоциации по решению вопросов местного значения, представление и защита экономических и иных общих интересов членов Ассоциации.

Одним из механизмов, позволяющим повысить эффективность в области развития межмуниципального сотрудничества, может стать создание необходимой нормативно-правовой базы и осуществление активного межмуниципального сотрудничества в нескольких направлениях:

- Образование советов и иных объединений муниципальных образований («ассоциативное» сотрудничество);

* Сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Карелия». – <https://асмо-карелия.рф> (дата обращения: 26.09.2022)

- Заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности («договорное» сотрудничество);
- Создание хозяйственных и некоммерческих межмуниципальных организаций («хозяйственное» сотрудничество).

Проект «Карелия открытая: межмуниципальное сотрудничество в укреплении межнациональных отношений» реализуется Карельским фондом развития общественной дипломатии совместно с партнерами — Ассоциацией «Карельский ресурсный центр общественных организаций», Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Карелия», ИЯЛИ КарНЦ РАН, ИИПСН ПетрГУ, КИРО, Администрациями Костомукшского городского округа, Олонецкого национального муниципального района, Сортавальского муниципального района, Шелтозерского вепского сельского поселения и МКУ «Медвежьегорская центральная городская библиотека имени Ирины Федосовой» и при поддержке Министерства по национальной и региональной политике Республики Карелия и Фонда грантов Главы РК.

**«ГОРОДА РОССИИ 2030»:
ЕКАТЕРИНБУРГ ИНИЦИИРОВАЛ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОСТЯЗАНИЕ***

Отборочный тур и определение финалистов пройдет с 25 по 31 октября 2022 года

Д. Рыбакова

Администрация города Екатеринбурга объявляет о старте конкурса «Лучшая практика межмуниципального взаимодействия», который пройдет в рамках VI Общероссийского форума стратегического развития «Города России 2030». Идею муниципалитета поддержали Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления и фонд «Центр стратегических разработок».

Мероприятие проводится в целях выявления и распространения успешных практик и механизмов межмуниципального сотрудничества, новаций и эффективных решений задач социально-экономического развития на межмуниципальном уровне.

К участию приглашаются муниципальные образования всех видов: от городских округов до сельских поселений, которые имеют опыт межмуниципального взаимодействия. На конкурс может быть представлена любая из успешных практик, действовавших в период последних 10 лет, результаты которой оказались значимы для муниципальных образований.

Конкурс пройдет в несколько этапов. Заявки будут приниматься в заочном формате на адрес электронной почты forumrc@ekadm.ru до 24 октября. Отборочный тур в онлайн-формате и определение финалистов пройдет с 25 по 31 октября. По его итогам список финалистов будет опубликован на сайте общероссийского форума стратегического развития «Города России 2030».

Кроме того, участникам, вышедшим в финал, будет предоставлена возможность разместить свои информационные материалы на площадке форума. Финал и торжественная церемония награждения победителей состоится 17 ноября в рамках общероссийского форума стратегического развития «Города России 2030».

*Официальный портал «Екатеринбург.рф», 13 сентября 2022 г. – <https://екатеринбург.рф> (дата обращения: 26.09.2022)

pISSN 2073-1477
eISSN 2311-8733

Устойчивое развитие регионов

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГИОНА

Марина Леонидовна НЕЧАЕВА ^{a,*},
Ирина Юрьевна ЖДАНКИНА ^b,
Федор Егорович УДАЛОВ ^c

^a кандидат экономических наук,
доцент кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита,
Нижегородский государственный инженерно-экономический университет (НГИЭУ),
Княгинино, Нижегородская область, Российская Федерация
khalyavina.mar@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0002-5422-3563>
SPIN-код: 2788-7770

^b старший преподаватель кафедры иностранных языков,
Нижегородский государственный инженерно-экономический университет (НГИЭУ),
Княгинино, Нижегородская область, Российская Федерация
irka-zh@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-0976-5427>
SPIN-код: 9474-7675

^c доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник,
Нижегородский государственный инженерно-экономический университет (НГИЭУ),
Княгинино, Нижегородская область, Российская Федерация
udalov@ef.unn.ru
<https://orcid.org/0000-0002-2656-4790>
SPIN-код: 4512-5120

* Ответственный автор

История статьи:

Рег. № 96/2022

Получена 28.02.2022

Получена в
доработанном виде
24.03.2022

Одобрена 29.04.2022

Доступна онлайн
15.06.2022

УДК 332

JEL: R1, R5

Ключевые слова:

карта восприятия,
конкурентные
преимущества,
методика оценки,
межмуниципальное

Аннотация

Предмет. Создание благоприятных условий для инновационного развития регионов.

Цели. Поиск направлений повышения уровня конкурентоспособности муниципального образования.

Методология. Используются методы сравнения и обобщения. Проведены корреляционный и факторный анализ.

Результаты. Выявлены четыре основных фактора, способствующих развитию муниципальных образований. Составлены карты восприятия для 14 муниципальных образований Нижегородской области с численностью населения менее 15 тыс. чел.

Выводы. Взаимодействие муниципальных образований по отдельным направлениям будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности региона и улучшению уровня жизни населения.

сотрудничество,
социально-
экономическое
развитие

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2022

Для цитирования: Нечаева М.Л., Жданкина И.Ю., Удалов Ф.Е. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент развития муниципальных образований региона // Региональная экономика: теория и практика. – 2022. – Т. 20, № 6. – С. 1052 – 1077. <https://doi.org/10.24891/re.20.6.1052>

Введение

В условиях нарастающей глобализации остро встает вопрос о взаимоотношениях регионов страны, в том числе муниципальных образований. Одним из приоритетных направлений развития государства является повышение конкурентоспособности территорий. Следовательно, важной задачей региона является улучшение социально-экономических показателей в условиях конкуренции. Необходимо пересмотр существующих принципов развития территорий и определения их конкурентного потенциала.

Необходимо отметить, что ключевым инструментом повышения конкурентоспособности муниципальных территорий, по мнению А.А. Каганович, является региональная внутренняя политика, обеспечивающая эффективное и рациональное использование ресурсного потенциала территории, инновационное развитие и экономический рост [1]. По мнению Е.А. Юмаева, для обеспечения стабильного не следует рассчитывать только на государственные дотации – наоборот, необходимо самостоятельно искать возможные пути развития¹.

В настоящее время в большинстве регионов проведен анализ ресурсного потенциала, разработаны стратегии социально-экономического развития. На уровне муниципальных образований реализуется политика, направленная на улучшение уровня жизни населения и создание благоприятных условий для инновационного развития. Цель данного исследования – поиск методов повышения уровня конкурентоспособности муниципального образования, качества жизни населения и экономического потенциала территории.

В 2019 г. распоряжением Правительства Российской Федерации был утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской

¹ Юмаев Е.А. Конкурентоспособность и управление устойчивым развитием муниципального образования // Молодой ученый. 2015. № 14. С. 317–320.

Федерации, способствующий структуризации мероприятий по развитию конкуренции². В настоящий период цифровая трансформация является ключевым фактором мирового экономического роста. Цифровые рынки с огромным перечнем цифровых товаров и продуктов начинают вытеснять стандартные рынки. Для того чтобы государство было конкурентоспособным на мировой арене в сложившихся условиях, необходимо совершенствовать правовые и организационные меры обеспечения, защиты и развития конкуренции. С этой целью в 2019 г. Президиум Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации утвердил Стратегию развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года³, в основу которой легли основные принципы и подходы, закрепленные в Указе Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»⁴.

В Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года рассмотрен проект создания «полюсов роста» за счет формирования агломераций с «высокой концентрацией ресурсов» и перспективных отраслей. Муниципальные территории, образующие «полюса роста», используют свои преимущества для развития приоритетных отраслей, а также для привлечения инвестиций. В рамках функционирования «полюсов роста» территории развивают сотрудничество друг с другом в целях улучшения социально-экономических показателей. Необходимо отметить, что «полюса роста» ориентированы на развитие кооперации с соседними регионами и реализацию межрегиональных проектов⁵.

Нижегородская область, которая характеризуется концентрацией обрабатывающих производств, является крупным промышленным центром Российской Федерации. Валовой региональный продукт Нижегородской области в 2018 г. составил 1 367 млн руб., а в 2019 г. – 1 602 млн руб. В 2019 г. Нижегородская область заняла 7-е место в России по основным

² Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.04.2019 № 768-р). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72128754/>

³ Федеральная антимонопольная служба. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года (утв. протоколом Президиума ФАС России от 03.07.2019 № 6). URL: <https://docs.cntd.ru/document/561392038>

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42622>

⁵ Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года (утв. постановлением Правительства Нижегородской области от 21.12.2018 № 889). URL: https://strategy.government-nnov.ru/static/new_design/files/Proyekt_Strategii_Nizhegorodskoy_oblasti_2035.pdf

фондам в экономике, 16-е место по уровню занятости населения, 20-е место по среднему денежному доходу.

После уменьшения объема инвестиций в 2017 г. до 232 млрд руб. инвестиции выросли до 292 млрд руб. (на 20%) в 2020 г. Среднедушевой денежный доход в Нижегородской области по итогам 2020 г. составил 33 817 тыс. руб., что на 11% выше показателя 2016 г. По основным показателям, определяющим уровень и качество жизни населения, наблюдается положительная динамика (табл. 1).

На рис. 1 представлена сравнительная диаграмма по основным показателям социально-экономического развития Нижегородской области и России. По ряду параметров область превосходит страну в целом – это такие параметры, как удельный вес прибыльных предприятий, инвестиции в основной капитал, ввод жилых домов, объем продукции сельского хозяйства. Уровень безработицы в Нижегородской области (4,6%) ниже общероссийского (5,8%), что свидетельствует об относительно высоком уровне качества жизни населения. Остальные индикаторы соответствуют среднероссийскому уровню, что позволяет отнести Нижегородскую область к развитым регионам.

Несмотря на сложный пандемийный период и непростую экономическую ситуацию в стране, приведенные данные свидетельствуют о положительных тенденциях в устойчивом развитии Нижегородской области. К конкурентным преимуществам региона можно отнести географическое положение (близость к федеральному центру), современную транспортную инфраструктуру (машино- и судостроение, авиационное, водное и железнодорожное сообщение), аграрный сектор, развитую систему образования, наличие высококвалифицированных специалистов, относительно низкий уровень безработицы.

В Стратегии развития Нижегородской области указано, что к 2035 г. уровень конкурентоспособности региона должен быть не ниже уровня, достигнутого рядом европейских и азиатских стран. Повышение уровня конкурентоспособности региона повлияет на инвестиционную и туристическую привлекательность, что значительно скажется на социально-экономическом развитии Нижегородской области⁶. Развитие региона в первую очередь зависит от конкурентоспособности входящих в его состав

⁶ Губаревич Е.В. Стратегия развития Нижегородской области 2035: проблемы и перспективы. В кн.: Российская экономика в условиях новых вызовов: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Саранск, 2018. С. 279–284.

территорий, что обеспечивается за счет межмуниципального (межрайонного) сотрудничества.

Методология

Для решения поставленных задач проведено сравнение и обобщение экономической информации; результаты исследования интерпретированы в графической и табличной формах; выполнены корреляционный и факторный анализ; построена карта восприятия.

Методической оценке социально-экономического положения муниципальных образований с учетом конкурентных преимуществ посвящено большое количество научных работ⁷ [2–7] (табл. 2). Выделив четыре группы подходов к оценке уровня социально-экономического развития муниципалитетов, можно сделать вывод, что при такой оценке учитываются не только индикаторы, характеризующие финансово-экономическое положение муниципалитета и качество жизни населения, но и факторы, оказывающие непосредственное воздействие на устойчивость территориального развития.

Одним из инструментов, предназначенных для повышения уровня социально-экономического развития и наращивания конкурентного потенциала региона, является межмуниципальное (межрайонное) сотрудничество в условиях интеграции конкурентных и кооперационных подходов. Вопросы синтеза кооперации и конкуренции, а также межрайонного сотрудничества на основе кооперации и конкуренции рассматриваются в трудах Т.Б. Батуевой [8], И.М. Анисимова [9], Ф.Д. Дахаевой [10], Г.Р. Зиннуровой [11], О.А. Козловой [12], А.Е. Шамина и Н.В. Проваленовой [13], А.Е. Янтранова [14], а также зарубежными учеными [15, 16].

В современных нормативных документах по устойчивому развитию сельских территорий также делается акцент на межмуниципальном сотрудничестве в целях организации выпуска определенных видов сельскохозяйственной продукции, предоставления услуг. Подобный синтез будет способствовать решению ряда ключевых проблем развития определенной территории или региона в целом.

⁷ Клейменов Д.С. Совершенствование управления развитием сельских территорий.

В кн.: Современные организационно-экономические проблемы развития АПК: материалы научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня создания кафедры организации производства и предпринимательской деятельности в АПК. Воронеж: Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2015. С. 69–74.

В Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года прописан ряд принципов в области обеспечения стабильности развития, среди которых можно выделить принцип интегрирования сельских территорий в единую общеэкономическую систему на основе агропромышленной интеграции и кооперации⁸. В целях повышения уровня жизни в сельских поселениях, увеличения доходов сельских жителей, снижения уровня безработицы предлагается развивать и сельскохозяйственную кооперацию.

В Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года к ключевым ограничениям, сдерживающим развитие региона, относятся не только демографические, экологические, транспортные вопросы, но и недостаточный уровень кооперации и кластеризации, существенный разрыв в степени развития районов. Синтез кооперации и конкуренции является важнейшим рычагом долгосрочного регионального развития. Необходимо отметить, что данный подход можно использовать и в решении муниципальных вопросов внутри одного региона. Интеграция данного подхода в экономическую и производственную деятельность способствует решению ряда приоритетных и стратегических задач муниципалитета и, соответственно, развитию межмуниципальной кооперации.

Для более глубоко понимания этого взаимодействия необходимо исследовать конкурентное положение муниципальных образований Нижегородской области, объединенных в группу по критерию численности населения. В данном исследовании авторами рассматривается социально-экономическое положение муниципалитетов с численностью населения менее 15 тыс. чел. за 2016–2020 гг. В данную группу входят следующие районы: Большеболдинский, Большемурашкинский, Бутурлинский, Вадский, Варнавинский, Ветлужский, Гагинский, Княгининский, Краснооктябрьский, Сеченовский, Спасский, Тонкинский и Шарангский и г.о. Сокольский.

Инструментом для проведения социально-экономического анализа и выявления конкурентных преимуществ муниципальных образований может служить карта восприятия. Одним из основных преимуществ построения карты восприятия является наглядность представления результатов, возможность получить большой объем информации и содержательно интерпретировать ее, что позволяет принять стратегические решения.

⁸ Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 № 151-р.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/420251273>

В данном исследовании карта восприятия строится для 14 муниципальных образований Нижегородской области с численностью населения менее 15 тыс. чел. с использованием факторного анализа данных в статистической программе. Исходными данными являются показатели социально-экономического развития территорий, применяемые в рамках методики оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов Нижегородской области⁹. В соответствии с данной методикой приводятся статистические данные по индикаторам уровня жизни населения и индикаторам, характеризующим наращивание налогового потенциала, которые отражают основные направления финансово-экономического и социального развития территории.

Результаты исследования

Рассчитав корреляционную матрицу для рассматриваемых муниципальных образований за 2016–2020 гг. и установив корреляционные связи между выбранными показателями (переменными), авторы исследования пришли к выводу о том, что карта восприятия уровня социально-экономического развития муниципальных образований Нижегородской области будет содержать две оси (табл. 3). Проанализировав наиболее значимые параметры, можно сделать вывод, что для первого фактора – финансово-экономические показатели – высококоррелирующее значение наблюдается между переменными X_1 , X_3 , X_6 , X_7 , X_8 . Данные переменные отражают доходы, поступающие в бюджет Нижегородской области, и ряд других экономических характеристик, напрямую влияющих на наращивание налогового потенциала. Следовательно, данный фактор, соответствующий оси 1, целесообразно назвать «налоговые доходы».

Для второго фактора, относящегося к финансово-экономическим показателям, высококоррелирующими переменными являются X_3 , X_7 , X_8 . Эти переменные описывают часть доходов, полученных от использования государственного и муниципального имущества, а также иные платежи, поступающие в консолидированный бюджет Нижегородской области (с учетом бюджета муниципальных районов). Таким образом, данный фактор, соответствующий оси 2, можно назвать «финансы муниципального района». Необходимо отметить, что финансы муниципального района используются в целях развития сферы услуг и повышения уровня жизни.

⁹ Постановление Правительства Нижегородской области от 01.03.2006 № 60 «Об утверждении методики оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов Нижегородской области».
URL: <https://docs.cntd.ru/document/944925654>

Рациональное управление финансами муниципалитета влияет на состояние экономической и социальной сфер конкретной территории.

Изучив информацию по социальным индикаторам, необходимо отметить, что первый фактор включает переменные X_2 , X_3 , X_4 , X_5 . Эти переменные подчеркивают важность качественных показателей для обеспечения устойчивого развития сельских территорий. Следовательно, данный фактор, соответствующий оси 1, уместно назвать «качество жизни».

Переменные X_3 и X_4 связаны со вторым фактором. Эти переменные указывают на важность количественных показателей, которые, в свою очередь, оказывают влияние на устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований. Таким образом, данный фактор, соответствующий оси 2, можно назвать «безопасность». Следует уточнить, что под безопасностью в данном случае подразумеваются не только уровень преступности, коэффициент рождаемости и смертности, но и реализация социальных и экономических мер по обеспечению безопасности, финансирование и контроль за целевым расходованием выделенных средств на поддержание уровня безопасности (табл. 4, 5).

Авторы данного исследования построили карты восприятия по двум анализируемым показателям за 2016 и 2020 гг., чтобы сравнить муниципальные образования по уровню социально-экономического развития. В графическом формате карты восприятия представлены на рис. 3, 4. Интерпретируя данные, представленные на рисунках, можно сделать вывод, что часть муниципальных образований улучшила свои финансово экономические показатели. Например, Бутурлинский муниципальный округ перешел в категорию районов с относительно высоким уровнем экономического развития.

Такие муниципальные районы, как Вадский, Большемурашкинский, Княгининский, г.о. Сокольский, Шарангский, показывают релятивно стабильные финансовые и экономические показатели. Следовательно, данные муниципальные районы имеют больше конкурентных преимуществ перед другими территориальными образованиями. Ряд муниципальных образований (Тонкинский, Краснооктябрьский, Спасский, Гагинский, Большеболдинский районы) перешли в разряд территорий с более низким уровнем экономического развития, и руководителям данных муниципальных районов необходимо решить ряд стратегических задач, направленных на обеспечение устойчивого развития и конкурентных преимуществ перед другими территориями.

Следует отметить, что Варнавинский район и г.о. Сокольский имеют стабильно ровные социальные показатели и могут характеризоваться относительно высоким уровнем развития социальной инфраструктуры. Краснооктябрьский, Спасский, Большемурашкинский, Сеченовский, Княгининский, Большеболдинский, Вадский, Бутурлинский районы характеризуются положительными тенденциями развития по социальному признаку и перешли в число районов с более высокими показателями.

В то же время Ветлужский, Шарангский, Гагинский районы ухудшили социальные показатели и вошли в группу районов с относительно невысоким уровнем социального развития. Руководителям данных муниципальных районов необходимо включить в число приоритетных социально-экономические вопросы, решение которых будет содействовать устойчивому развитию и повышению конкурентных преимуществ данных территорий.

Обсуждение

Принимая во внимание информацию, полученную на основе анализа карт восприятия уровня социально-экономического развития муниципальных образований Нижегородской области за 2016 г., можно провести ранжирование рассматриваемых муниципальных районов. Уровень социально-экономического развития выше среднего наблюдается в Вадском районе и г.о. Сокольский. Шарангский, Спасский, Большемурашкинский, Княгининский, Бутурлинский, Варнавинский, Тонкинский, Сеченовский, Гагинский и Ветлужский районы характеризуются средним уровнем развития, а Большеболдинский и Краснооктябрьский районы относятся к территориям, где уровень социально-экономического развития ниже среднего.

Аналогичное ранжирование муниципальных образований можно сделать по 2020 г., учитывая финансово-экономические и социальные показатели. Сводная информация по уровню социально-экономического развития муниципальных территорий представлена в *табл. 6*.

Исходя из имеющихся данных, можно констатировать, что большая часть районов получила оценку «средний». Многие районы могут перейти в категорию «выше среднего» при увеличении значений основных показателей, влияющих на устойчивое развитие территорий. Большеболдинский и Краснооктябрьские районы улучшили свое положение, и перешли в категорию районов со средним уровнем социально-экономического развития. Это связано с положительной динамикой по ряду

социально-экономических показателей развития территорий. В Вадском, Гагинском районах и в г.о. Сокольский, наоборот, произошло ухудшение ситуации; это связано со снижением ряда финансово-экономических и социальных показателей, таких как ввод нового жилья, рост заработной платы.

Изучив географическое расположение муниципальных образований, можно отметить, что некоторые из них являются соседствующими. Следовательно, руководителям данных муниципальных районов можно создать «тандемы» для улучшения финансово-экономических, производственных и иных показателей за счет использования конкурентных преимуществ более сильных территорий¹⁰. Исследование показывает, что на устойчивое социальное развитие сельских территорий оказывают одинаковое влияние качественные и количественные показатели. Необходимо изучить сильные стороны муниципальных образований, отличающихся более высоким уровнем экономического развития, для того, чтобы усвоить положительный опыт, связанный со стабилизацией положения на сельских территориях.

Важно отметить, что среди наиболее значимых параметров (табл. 3) особо выделяются инвестиционный показатель, налоговые и неналоговые доходы, а также показатели, характеризующие качество жизни на сельской территории. Налоговые поступления в региональный и муниципальный бюджеты имеют систематический характер и влияют на реализацию основных государственных функций. Неналоговые поступления являются дополнительным источником дохода, который необходим для решения стратегических вопросов устойчивого развития территорий.

Наличие инвестиционного капитала напрямую оказывает влияние на конкурентоспособность муниципального образования, уровень социально-экономического развития и уровень жизни населения. Факт инвестирования в реальный сектор экономики говорит о привлекательности определенной территории, так как создаются условия для развития инженерно-социальной и транспортной инфраструктуры, формирования эффективного экономического пространства в целом. Экономически активное население закрепляется в регионе, где имеются комфортные условия для проживания, развита социальная инфраструктура, действуют прибыльные предприятия с достойной заработной платой. Следовательно, данные параметры являются ключевыми, и их необходимо принять во внимание при создании программ устойчивого социально-

¹⁰ Корсунский Б.Л., Голик А.С. Оценка конкурентных преимуществ региона // *Via in tempore*. История. Политология. 2009. № 1. С. 190–198.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-konkurentnyh-preimuschestv-regiona/viewer>

экономического развитию территории, а также при разработке механизма реализации межрайонного (межрегионального) взаимодействия.

Заключение

В ходе анализа выявлены четыре основных фактора, которые указывают на ключевые направления социально-экономического развития с учетом конкурентных преимуществ муниципальных образований Нижегородской области. Изучив «карты восприятия», можно сделать вывод, что отнесение муниципальных районов к определенной группе в зависимости от уровня финансово-экономического развития обусловлено не территориальными характеристиками и местоположением, а наличием крупных, средних предприятий и организаций – субъектов малого предпринимательства, средней заработной платой работников и многими другими показателями.

Результаты исследования могут быть использованы как при разработке методик оценки уровня развития муниципальных образований, так и при создании «танDEMов» или агломераций («полюсов роста» на примере Нижегородской области) в рамках межрайонного сотрудничества в условиях конкуренции. Подобные агломерации могут способствовать экономической активности на местном уровне за счет стимулирования межрайонного (межмуниципального) сотрудничества и кооперации [11]. Для некоторых территорий именно синтез сотрудничества и конкуренции является основным рычагом социально-экономического развития.

В условиях кооперации муниципальные образования могут взаимодействовать по таким направлениям, как производственное, торгово-экономическое, сельскохозяйственное, транспортное, экологическое, жилищно-коммунальное, потребительское. Сотрудничество предприятий различных форм хозяйствования оказывает влияние на эффективность, результативность, устойчивость и экономическое развитие как муниципального образования, так и региона в целом. Более того, успешное и плодотворное сотрудничество по одному или нескольким направлениям привлекает внимание российских и зарубежных инвесторов.

Таким образом, интегративный подход является приоритетным при изучении вопросов устойчивого социально-экономического развития муниципальных территорий и оценке их деятельности, так как позволяет рассматривать конкурентные преимущества конкретного муниципального образования, ориентируясь на принципы межрайонного взаимодействия.

Таблица 1**Основные социально-экономические показатели Нижегородской области в период 2016–2020 г.г. (на 1 января соответствующего года)****Table 1****The Nizhny Novgorod Oblast: The main social and economic indicators for the period from 2016 to 2020, as of January 1 of the relevant year**

Показатель	2016	2017
Инвестиции в основной капитал, млн руб.	235 067	232 010
Объем отгруженных товаров собственного производства, млн руб.	1 036 580	1 138 876
Продукция сельского хозяйства, млн руб.	67 203	67 368
Ввод жилых домов, тыс. м ²	1 530,4	1 259,1
Оборот розничной торговли, млн руб.	625 137	652 766
Смертность населения, тыс. чел.	1 431,3	1 426,7
Среднегодовая численность занятых, тыс. чел.	1 653,6	1 644,9
Среднедушевой денежный доход населения, тыс. руб.	30 003	30 057

Продолжение

Показатель	2018	2019	2020
Инвестиции в основной капитал, млн руб.	245 268	259 393	292 587
Объем отгруженных товаров собственного производства, млн руб.	1 237 833	1 391 676	1 498 896
Продукция сельского хозяйства, млн руб.	69 004	67 560	77 523
Ввод жилых домов, тыс. м ²	1 273,6	1 351,1	1 410,1
Оборот розничной торговли, млн руб.	696 909	738 976	780 708,1
Смертность населения, тыс. чел.	1 372,9	14 004,9	1 370,2
Среднегодовая численность занятых, тыс. чел.	1 658,7	1 633,1	1 634,5
Среднедушевой денежный доход населения, тыс. руб.	30 326	31 408	33 817

Источник: составлено авторами на основе данных: Федеральная служба государственной статистики. Регионы России. Социально-экономические показатели.

URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>

Source: Authoring, based on the Federal State Statistics Service data: Regions of Russia. Social and Economic Indicators. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>

Таблица 2**Основные подходы к оценке социально-экономического положения муниципальных образований****Table 2****The main approaches to assessing the social and economic situation of municipal entities**

Авторы	Подход
А.В. Агибалов, Д.С. Клейменов	Уровень социально-экономического развития муниципалитета непосредственно зависит от инвестиционного потенциала. Муниципальное образование с более высоким уровнем социально-экономического развития характеризуется относительно высоким уровнем инвестиционного потенциала
Т.И. Никитина	Целесообразно учитывать социально-экономические, демографические, коммунальные, инфраструктурные, экологические и инвестиционные показатели
А.Н. Греков	Экономические, институциональные и социальные индикаторы позволяют оценить уровень развития территории
М.С. Рахманова	Необходимо учитывать конкурентный потенциал территории, для определения которого выполняется VRIO-анализ

А.Г. Атаева, С.Ш. Аслаева	Рассчитывается интегральный показатель с учетом таких факторов, как экономическое развитие, инфраструктура, социальная сфера, муниципальное управление. Проводится кластеризация муниципалитетов
А.А. Сидоров, М.П. Силич	Уровень социально-экономического развития территорий необходимо оценивать с помощью специальных моделей
М.Л. Нечаева, Т.Н. Кутаева, Е.А. Петрова	Следует учитывать факторы внешней и внутренней среды, напрямую влияющие на социально-экономическое развитие территории. Авторы выделяют такие параметры, как наличие рабочих мест, развитие социальной инфраструктуры, доступ к IT-услугам, наличие развитой рекреационной зоны
Т.Б. Батуева	Взаимосвязь кооперации и конкуренции является одним из главных факторов устойчивого развития территории

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 3

Наиболее значимые индикаторы, характеризующие наращивание налогового потенциала, и индикаторы уровня жизни населения (2016–2020 гг.)

Table 3

The most significant indicators characterizing the taxable capacity building, and indicators of living standards of the population for 2016–2020

Группы	Период	
	2016	
	Фактор 1 (налоговые доходы)	Фактор 2 (финансы муниципального района)
Индикаторы, характеризующие наращивание налогового потенциала (экономические и финансовые)	$X_1, X_2, X_3, X_5, X_6, X_7, X_{11}$	X_7, X_8
Индикаторы уровня жизни населения (социальные)	X_2, X_5	X_1, X_4

Продолжение

Группы	Период	
	2017	
	Фактор 1 (налоговые доходы)	Фактор 2 (финансы муниципального района)
Индикаторы, характеризующие наращивание налогового потенциала (экономические и финансовые)	X_7, X_8	X_1, X_5
Индикаторы уровня жизни населения (социальные)	X_3, X_4	X_1

Продолжение

Группы	Период	
	2018	
	Фактор 1 (налоговые доходы)	Фактор 2 (финансы муниципального района)
Индикаторы, характеризующие наращивание налогового потенциала (экономические и финансовые)	X_1, X_6, X_7, X_8	X_3, X_4, X_7
Индикаторы уровня жизни населения (социальные)	X_3, X_4	X_3

Продолжение

Группы	Период	
	2019	
	Фактор 1 (налоговые доходы)	Фактор 2 (финансы муниципального района)
Индикаторы, характеризующие наращивание налогового потенциала (экономические и финансовые)	X_1, X_7, X_8, X_{12}	X_2, X_3
Индикаторы уровня жизни населения (социальные)	X_2, X_5	X_3, X_4

Продолжение

Группы	Период	
	2020	
	Фактор 1 (налоговые доходы)	Фактор 2 (финансы муниципального района)
Индикаторы, характеризующие наращивание налогового потенциала (экономические и финансовые)	X_1, X_7, X_8	X_3, X_8
Индикаторы уровня жизни населения (социальные)	X_2, X_5	X_3, X_4

Источник: составлено авторами по результатам корреляционного анализа

Source: Authoring, based on the results of correlation analysis

Таблица 4

Наименование осей карты восприятия для индикаторов, характеризующих наращивание налогового потенциала, за 2016 и 2020 гг.

Table 4

The axes of perceptual map for indicators characterizing the taxable capacity building for 2016 and 2020

Переменные	Факторы	Ось 1 («налоговые доходы»)	
		2016	2020
X_1	Объем отгруженной продукции на одного работающего, тыс. руб.	0,723	0,708
X_2	Темп роста объемов отгруженной продукции в действующих ценах к соответствующему периоду прошлого года, %	0,908	0,215
X_3	Объем инвестиций в основной капитал в реальный сектор экономики в расчете на душу населения, руб.	0,72	0,22
X_4	Темп роста объема инвестиций в основной капитал в реальный сектор экономики в сопоставимых ценах к соответствующему периоду прошлого года, %	-0,104	-0,395
X_5	Прибыль прибыльных организаций на одного работающего, тыс. руб. /	0,922	0,392
X_6	Темп роста прибыли прибыльных организаций к соответствующему периоду прошлого года, %	0,953	-0,016
X_7	Налоговые и неналоговые доходы, собираемые в консолидированный бюджет Нижегородской области, в расчете на душу населения, руб.	0,593	0,899
X_8	Отношение налоговых и неналоговых доходов, собираемых на территории муниципального района Нижегородской области в консолидированный бюджет Нижегородской области, к расходам бюджета муниципального района	0,337	0,959

	Нижегородской области на собственные и государственные полномочия без учета капитальных вложений, %		
X ₉	Удельный вес поступлений единого налога, уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и поступлений от применения патентной системы налогообложения в налоговых доходах, собираемых в консолидированный бюджет Нижегородской области, %	-0,039	-0,236
X ₁₀	Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом (за исключением земель лесного и водного фонда), в общей площади территории муниципального района, %	0,059	-0,3
X ₁₁	Среднемесячная заработная плата одного работающего (без учета заработной платы лиц, отбывающих наказание в учреждениях Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Нижегородской области), тыс. руб.	0,537	0,488
X ₁₂	Темп роста среднемесячной заработной платы одного работающего (без учета заработной платы лиц, отбывающих наказание в учреждениях Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Нижегородской области) в действующих ценах к соответствующему периоду прошлого года, %	0,389	0,451

Продолжение

Переменные	Факторы	Ось 2: («финансы муниципального района»)	
		2016	2020
X ₁	Объем отгруженной продукции на одного работающего, тыс. руб.	-0,156	0,356
X ₂	Темп роста объемов отгруженной продукции в действующих ценах к соответствующему периоду прошлого года, %	0,187	0,413
X ₃	Объем инвестиций в основной капитал в реальный сектор экономики в расчете на душу населения, руб.	0,273	0,975
X ₄	Темп роста объема инвестиций в основной капитал в реальный сектор экономики в сопоставимых ценах к соответствующему периоду прошлого года, %	-0,148	-0,206
X ₅	Прибыль прибыльных организаций на одного работающего, тыс. руб. /	0,212	0,349
X ₆	Темп роста прибыли прибыльных организаций к соответствующему периоду прошлого года, %	-0,127	0,331
X ₇	Налоговые и неналоговые доходы, собираемые в консолидированный бюджет Нижегородской области, в расчете на душу населения, руб.	-0,772	-0,094
X ₈	Отношение налоговых и неналоговых доходов, собираемых на территории муниципального района Нижегородской области в консолидированный бюджет Нижегородской области, к расходам бюджета муниципального района Нижегородской области на собственные и государственные полномочия без учета капитальных вложений, %	-0,938	-0,585

X ₉	Удельный вес поступлений единого налога, уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и поступлений от применения патентной системы налогообложения в налоговых доходах, собираемых в консолидированный бюджет Нижегородской области, %	0,463	-0,18
X ₁₀	Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом (за исключением земель лесного и водного фонда), в общей площади территории муниципального района, %	0,152	0,222
X ₁₁	Среднемесячная заработная плата одного работающего (без учета заработной платы лиц, отбывающих наказание в учреждениях Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Нижегородской области), тыс. руб.	-0,139	0,173
X ₁₂	Темп роста среднемесячной заработной платы одного работающего (без учета заработной платы лиц, отбывающих наказание в учреждениях Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Нижегородской области) в действующих ценах к соответствующему периоду прошлого года, %	-0,22	0,268

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 5

Наименование осей карты восприятия для индикаторов, характеризующих уровень жизни населения за 2016 и 2020 гг.

Table 5

The axes of perceptual map for indicators characterizing the standard of living of the population for 2016 and 2020

Переменные	Факторы	Ось 1 («качество жизни»)	
		2016	2020
X ₁	Соотношение среднемесячной заработной платы одного работающего (без учета заработной платы лиц, отбывающих наказание в учреждениях Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Нижегородской области) и средней по области величины прожиточного минимума для трудоспособного населения, %	-0,003	0,244
X ₂	Уровень регистрируемой безработицы, %	0,637	0,982
X ₃	Уровень преступности (число зарегистрированных преступлений в расчете на 10 тыс. чел. населения), ед.	0,434	-0,098
X ₄	Коэффициент естественного прироста (убыли) населения, ‰	0,204	-0,023
X ₅	Ввод жилья в расчете на душу населения, м ² /чел.	0,995	-0,757

Продолжение

Переменные	Факторы	Ось 2 («безопасность»)	
		2016	2020
X ₁	Соотношение среднемесячной заработной платы одного работающего (без учета заработной платы лиц, отбывающих наказание в учреждениях Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Нижегородской области) и среднеобластной величины прожиточного минимума для трудоспособного населения, %	0,549	0,072
X ₂	Уровень регистрируемой безработицы, %	0,088	-0,188
X ₃	Уровень преступности (число зарегистрированных преступлений в расчете на 10 тыс. чел. населения), ед.	0,258	-0,509
X ₄	Коэффициент естественного прироста (убыли) населения, ‰	0,979	-0,644
X ₅	Ввод жилья в расчете на душу населения, м ² /чел.	-0,098	0,228

Источник: авторская разработка*Source:* Authoring**Таблица 6****Оценка уровня социально экономического развития муниципальных образований Нижегородской области за 2016 и 2020 гг.****Table 6****The Nizhny Novgorod Oblast: Assessment of the social and economic development of municipal entities for 2016 and 2020**

Муниципальное образование	Оценка	
	2016	2020
Большеболдинский	Ниже среднего	Средний
Большемурашкинский	Средний	Средний
Бутурлинский	Средний	Средний
Вадский	Выше среднего	Средний
Варнавинский	Средний	Средний
Ветлужский	Средний	Средний
Гагинский	Средний	Ниже среднего
Княгининский	Средний	Средний
Краснооктябрьский	Ниже среднего	Средний
Сеченовский	Средний	Средний
г.о. Сокольский	Выше среднего	Средний
Спасский	Средний	Средний
Тонкинский	Средний	Средний
Шарангский	Средний	Средний

Источник: авторская разработка*Source:* Authoring

Рисунок 1

Сравнение социально-экономических показателей развития Нижегородской области и России в 2020 г., % к 2019 г.

Figure 1

Comparison of social and economic development indicators of the Nizhny Novgorod Oblast and Russia in 2020, as a percentage over 2019



Примечание. По каждому параметру представлены данные по России (сверху) и Нижегородской области (снизу).

Источник: составлено авторами на основе данных Министерства экономического развития и инвестиций Нижегородской области. URL: <https://minec.government-nnov.ru>

Source: Authoring, based on the Ministry of Economic Development and Investment of the Nizhny Novgorod Oblast data. URL: <https://minec.government-nnov.ru>

Рисунок 2

Комплекс моделей оценки социально-экономического развития муниципальных образований

Figure 2

A set of models for assessing the social and economic development of municipal entities



Источник: авторская разработка

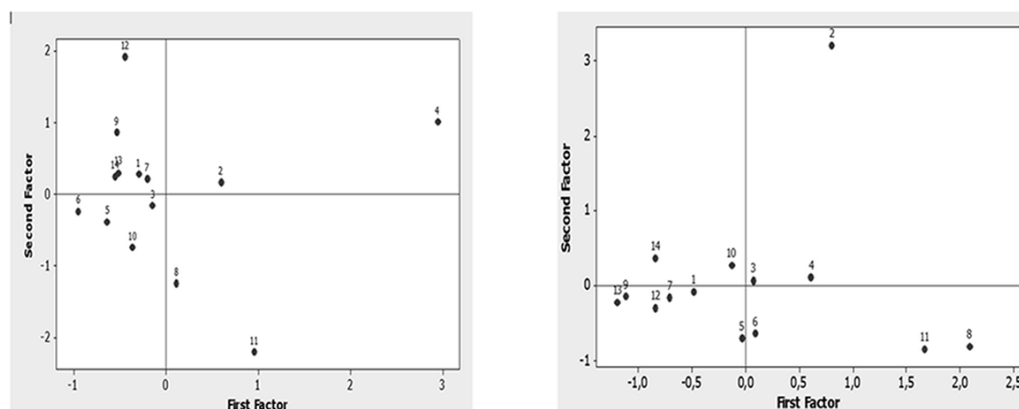
Source: Authoring

Рисунок 3

Нижегородская область: карта восприятия по индикаторам, характеризующим наращивание налогового потенциала (2016–2020 гг.)

Figure 3

The Nizhny Novgorod Oblast: Perception map according to indicators characterizing the taxable capacity building for 2016–2020



Примечание. Цифрами обозначены районы: 1 – Большеолдинский, 2 – Большемурашкинский, 3 – Бутурлинский, 4 – Вадский, 5 – Варнавинский, 6 – Ветлужский, 7 – Гагинский, 8 – Княгининский, 9 – Краснооктябрьский, 10 – Сеченовский, 11 – г.о. Сокольский, 12 – Спасский, 13 – Тонкинский, 14 – Шарангский.

Источник: авторская разработка

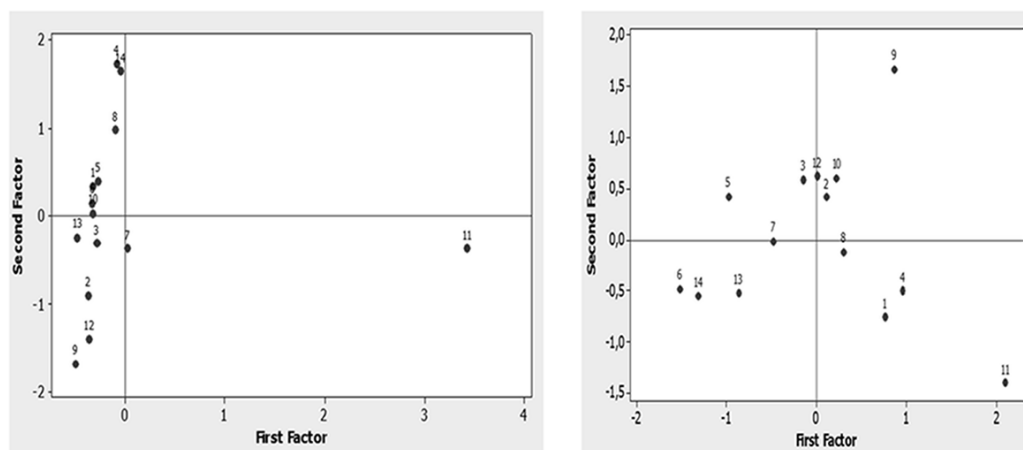
Source: Authoring

Рисунок 4

Нижегородская область: карта восприятия по индикаторам уровня жизни населения (2016–2020 гг.)

Figure 4

The Nizhny Novgorod Oblast: Perceptual map according to indicators of living standards of the population for 2016–2020



Примечание. Цифрами обозначены районы: 1 – Большеболдинский, 2 – Большемурашкинский, 3 – Бутурлинский, 4 – Вадский, 5 – Варнавинский, 6 – Ветлужский, 7 – Гагинский, 8 – Княгининский, 9 – Краснооктябрьский, 10 – Сеченовский, 11 – г.о. Сокольский, 12 – Спасский, 13 – Тонкинский, 14 – Шарангский.

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. *Каганович А.А.* Методика оценки эффективности деятельности муниципальных образований по устойчивому развитию сельских территорий Ленинградской области // *Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета*. 2015. № 39. С. 242–245. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodika-otsenki-effektivnosti-deyatelnosti-munitsipalnyh-obrazovaniy-po-ustoychivomu-razvitiyu-selskih-territoriy-leningradskoy/viewer>
2. *Никитина Т.И.* Комплексная методика оценки уровня устойчивого социально-экономического развития сельских территорий // *Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии*. 2019. № 4. С. 106–112. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompleksnaya-metodika-otsenki-urovnya-ustoychivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-selskih-territoriy/viewer>

3. Греков А.Н. Основные направления и инструменты повышения устойчивости развития сельских территорий // Наука и бизнес: пути развития. 2014. № 1. С. 62–68.
4. Рахманова М.С. Методика оценки конкурентного потенциала муниципальных образований // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2016. Т. 5. № 4. С. 321–324.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodika-otsenki-konkurentnogo-potentsiala-munitsipalnyh-obrazovaniy/viewer>
5. Атаева А.Г., Аслаева С.Ш. Методические аспекты оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2020. Т. 9. № 4. С. 45–50. URL: <https://doi.org/10.26140/anie-2020-0904-0008>
6. Сидоров А.А., Силич М.П. Методические подходы к оценке социально-экономического развития муниципальных образований // Известия Томского политехнического университета. 2008. Т. 313. № 6. С. 38–44. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodicheskie-podhody-k-otsenke-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-munitsipalnyh-obrazovaniy/viewer>
7. Нечаева М.Л., Кутаева Т.Н., Петрова Е.А. Совершенствование методики анализа устойчивого развития сельских территорий // Управленческий учет. 2021. № 4-2. С. 281–290.
URL: <https://uprav-uchet.ru/index.php/journal/article/download/569/169>
8. Батуева Т.Б. Межрегиональная кооперация на основе соконкуренции как фактор инновационного развития региона // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. № 4. С. 80–84.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhregionalnaya-kooperatsiya-na-osnove-sokonkurentsii-kak-faktor-innovatsionnogo-razvitiya-regiona/viewer>
9. Анисимов И.М. Соотношение конкуренции и кооперации участников рыночной экономики // Проблемы современной экономики. 2014. № 4. С. 66–70. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-konkurentsii-i-kooperatsii-uchastnikov-rynochnoy-ekonomiki/viewer>
10. Дахаева Ф.Д. Межрегиональная кооперация: проблемы и перспективы развития // Актуальные вопросы современной экономики. 2020. № 11. С. 711–717. URL: <https://doi.org/10.34755/IROK.2020.68.83.036>

11. *Зиннурова Г.Р.* Межмуниципальное взаимодействие как приоритет территориального развития // Вестник Евразийской науки. 2018. Т. 10. № 6. URL: <https://doi.org/10.15862/63ECVN618>
12. *Козлова О.А., Макарова М.Н.* Межмуниципальное сотрудничество как институт стратегического развития территории // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 3. С. 132–144. URL: <https://doi.org/10.15838/esc.2018.3.57.9>
13. *Шамин А.Е., Проваленова Н.В.* Организационно-экономические условия развития социальной инфраструктуры сельских территорий // Вестник НГИЭИ. 2020. № 2. С. 77–89.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-ekonomicheskie-usloviya-razvitiya-sotsialnoy-infrastruktury-selskih-territoriy/viewer>
14. *Янтранов А.Е., Атанов Н.И., Цыремпилов Д.А., Потаев В.С.* Факторы «новой экономической географии» и интеграционная деятельность регионов Забайкалья // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2019. № 2. С. 91–97.
URL: <https://doi.org/10.18101/2304-4446-2019-2-91-97>
15. *Woodward D.P.* Industry Location, Economic Development Incentives, and Clusters. *The Review of Regional Studies*, 2012, vol. 42, iss. 1, pp. 5–23.
URL: <https://doi.org/10.52324/001c.8132>
16. *Fritsch M.* Does R&D-Cooperation Behavior Differ between Regions? *Industry and Innovation*, 2003, vol. 10, iss. 1, pp. 25–39.
URL: <https://doi.org/10.1080/1366271032000068087>

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

INTER-MUNICIPAL COOPERATION AS A TOOL FOR THE DEVELOPMENT OF REGIONAL MUNICIPAL ENTITIES

Marina L. NECHAEVA ^a;
Irina Yu. ZHDANKINA ^b,
Fedor E. UDALOV ^c

^a Nizhny Novgorod State University of Engineering and Economics (NGIEU),
Knyaginino, Nizhny Novgorod Oblast, Russian Federation
khalyavina.mar@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0002-5422-3563>

^b Nizhny Novgorod State University of Engineering and Economics (NGIEU),
Knyaginino, Nizhny Novgorod Oblast, Russian Federation
irka-zh@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-0976-5427>

^c Nizhny Novgorod State University of Engineering and Economics (NGIEU),
Knyaginino, Nizhny Novgorod Oblast, Russian Federation
udalov@ef.unn.ru
<https://orcid.org/0000-0002-2656-4790>

* Corresponding author

Article history:

Article No. 96/2022
Received 28 Feb 2022
Received in revised
form 24 March 2022
Accepted 29 April 2022
Available online
15 June 2022

JEL classification:

R1, R5

Keywords: perceptual
map, competitive
advantage, procedure
for assessing, inter-
municipal cooperation,
social and economic
development

Abstract

Subject. This article discusses the issues of creating favorable conditions for the innovative development of the regions.

Objectives. The article aims to identify areas for improving the competitiveness of municipal formations.

Methods. For the study, we used correlation and factor analyses, and the methods of comparison and generalization.

Results. The article identifies four main factors contributing to the development of municipal entities and presents perceptual maps for fourteen municipalities of the Nizhny Novgorod Oblast with population less than fifteen thousand people.

Conclusions. Mutual cooperation of municipal entities in certain areas can contribute to improving the investment attractiveness of the region and the standard of living of the population.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2022

Please cite this article as: Nechaeva M.L., Zhdankina I.Yu., Udalov F.E. Inter-Municipal Cooperation as a Tool for the Development of Regional Municipal Entities. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2022, vol. 20, iss. 6, pp. 1052–1077.
<https://doi.org/10.24891/re.20.6.1052>

References

1. Kaganovich A.A. [Methods of assessing the effectiveness of the municipal education for sustainable development of rural areas of the Leningrad region]. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta = Izvesniya Saint-Petersburg State Agrarian University*, 2015, no. 39, pp. 242–245. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodika-otsenki-effektivnosti-deyatelnosti-munitsipalnyh-obrazovaniy-po-ustoychivomu-razvitiyu-selskih-territoriy-leningradskoy/viewer> (In Russ.)
2. Nikitina T.I. [Complex methodology for estimating the level of sustainable socio-economic development of rural territories]. *Vestnik Kurskoi gosudarstvennoi sel'skokhozyaistvennoi akademii = Bulletin of Kursk State Agricultural Academy*, 2019, no. 4, pp. 106–112. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompleksnaya-metodika-otsenki-urovnya-ustoychivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-selskih-territoriy/viewer> (In Russ.)
3. Grekov A.N. [The main directions and tools to ensure sustainable development of rural economic areas]. *Nauka i biznes: puti razvitiya = Science and Business: Ways of Development*, 2014, no. 1, pp. 62–68. (In Russ.)
4. Rakhmanova M.S. [Method of assessment competitive potential of municipalities]. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie = Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration*, 2016, vol. 5, iss. 4, pp. 321–324. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodika-otsenki-konkurentnogo-potentsiala-munitsipalnyh-obrazovaniy/viewer> (In Russ.)
5. Ataeva A.G., Aslaeva S.S. [Methodological aspects of assessing the level of socio-economic development of municipalities]. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie = Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration*, 2020, vol. 9, iss. 4, pp. 45–50. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.26140/anie-2020-0904-0008>
6. Sidorov A.A., Silich M.P. [Methodical approaches to evaluation of social and economic development of municipal formations]. *Izvestiya Tomskogo politekhnicheskogo universiteta = Bulletin of Tomsk Polytechnic University*, 2008, vol. 313, iss. 6, pp. 38–44. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodicheskie-podhody-k-otsenke-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-munitsipalnyh-obrazovaniy/viewer> (In Russ.)

7. Nechaeva M.L., Kutaeva T.N., Petrova E.A. [Improvement of the technique of the analysis of sustainable development of rural territories]. *Upravlencheskii uchet = Management Accounting*, 2021, no. 4-2, pp. 281–290. URL: <https://uprav-uchet.ru/index.php/journal/article/download/569/169> (In Russ.)
8. Batueva T.B. [Inter-regional cooperation on the basis of synthesis of cooperation and competition as a factor of innovative development of the region]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski = State and Municipal Management. Scholar Notes*, 2017, no. 4, pp. 80–84. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhregionalnaya-kooperatsiya-na-osnove-sokonkurentsii-kak-faktor-innovatsionnogo-razvitiya-regiona/viewer> (In Russ.)
9. Anisimov I.M. [The correlation of competition and cooperation of participants of the market economy]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2014, no. 4, pp. 66–70. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-konkurentsii-i-kooperatsii-uchastnikov-rynochnoy-ekonomiki/viewer> (In Russ.)
10. Dakhaeva F.D. [Interregional cooperation: problems and prospects for development]. *Aktual'nye voprosy sovremennoi ekonomiki*, 2020, no. 11, pp. 711–717. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.34755/IROK.2020.68.83.036>
11. Zinnurova G.R. [Intermunicipal interaction as a priority of territorial development]. *Vestnik Evraziiskoi nauki*, 2018, vol. 10, no. 6. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.15862/63ECVN618>
12. Kozlova O.A., Makarova M.N. [Inter-municipal cooperation as an institution of strategic development of territories]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz = Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2018, vol. 11, no. 3, pp. 132–144. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.15838/esc.2018.3.57.9>
13. Shamin A.E., Provalenova N.V. [Organizational and economic conditions for the development of social infrastructure in rural areas]. *Vestnik NGIEI = Bulletin NGIEI*, 2020, no. 2, pp. 77–89. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-ekonomicheskie-usloviya-razvitiya-sotsialnoy-infrastruktury-selskih-territoriy/viewer> (In Russ.)
14. Yantranov A.E., Atanov N.I., Tsyrempilov D.A., Potaev V.S. [Factors of "new economic geography" and integration activities of Transbaikalian regions].

Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika i menedzhment = *Bulletin of Buryat State University. Economics and Management*, 2019, no. 2, pp. 91–97. (In Russ.)

URL: <https://doi.org/10.18101/2304-4446-2019-2-91-97>

15. Woodward D.P. Industry Location, Economic Development Incentives, and Clusters. *The Review of Regional Studies*, 2012, vol. 42, iss. 1, pp. 5–23.

URL: <https://doi.org/10.52324/001c.8132>

16. Fritsch M. Does R&D-Cooperation Behavior Differ between Regions?

Industry and Innovation, 2003, vol. 10, iss. 1, pp. 25–39.

URL: <https://doi.org/10.1080/1366271032000068087>

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.

Е.Н. КАРАТУЕВА

кандидат политических наук, доцент
кафедры государственного и муниципального управления
Санкт-Петербургского государственного аграрного
университета, Россия, г. Санкт-Петербург

НОВЫЕ ФОРМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

В условиях современных вызовов и угроз, затрагивающих все мировое сообщество, проблема устойчивого развития приобретает особенно актуальное значение. Основная задача в этой области становится зоной ответственности разных уровней управленческой деятельности. Но непосредственными исполнителями поставленных задач в сфере экономических и социальных изменений, при которых сохранение экологических систем и природных ресурсов и продолжение научно-технического прогресса согласованы друг с другом и образуют основу эффективного развития общества в целом, становятся муниципалитеты. Межмуниципальное сотрудничество в контексте повышения возможностей реализации эффективных многовекторных проектов развития органов местного самоуправления, с использованием новых форм и стратегий является неотъемлемым звеном в общей концепции устойчивого развития.

Ключевые слова: устойчивое развитие, межмуниципальное сотрудничество, экологические системы, природные ресурсы.

Межмуниципальное взаимодействие все чаще становится основой стратегий устойчивого развития, используемых в различных региональных программах. Часто возникающие управленческие проблемы необходимо разрешать на основе компромиссов консенсуса интересов всех участников проектов. При этом уже существующие наработанные алгоритмы взаимодействия, в большинстве случаев, приходится адаптировать для каждого конкретного случая, используя общероссийские и международные нормы и стандарты.

В июне 1992 году в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по окружающей среде и развитию – ЮНСЕД, которая приняла решение об изменении курса развития всего мирового сообщества. Лидеры 179 стран

были единодушны в признании глобального ухудшения экологической ситуации и в необходимости принятия совместных мер, направленных на снижение вероятности глобальной катастрофы, которая может привести к гибели всего живого на планете. Глобальные проблемы рационального комплексного развития социума и окружающей среды были выделены в «триединой» концепции устойчивого развития, решение которых связано с повышением эффективности управления на всех уровнях управления: федеральном, региональном и муниципальном [3. С. 403-414].

Противоречие существующей «триединой» концепции заключается в различных условиях реализации проектов, включающих социальные, экономические и экологические условия. Специфика реализации проектов развития может привести к росту количества рисков, причем часто не встречавшихся ранее. Поэтому различные положения базовых принципов устойчивого развития необходимо решать в условиях конкретного органа местного самоуправления. При этом количество рисков также возрастает, а их предупреждение и последующая эффективная минимизация последствий возможна именно на уровне муниципалитетов.

Идея «правильного» землепользования, которая, в современных условиях стала известна как концепция устойчивого развития впервые стала применяться немецкими лесоводами в XVIII веке. Система эксплуатации лесных угодий, при которой создается возможность воспроизводства природных ресурсов без потерь, то есть количество вырубленных деревьев не превышает их естественный прирост, можно охарактеризовать как пример устойчивого развития лесной экосистемы. А сам термин «устойчивое развитие» получил распространение благодаря канадским специалистам по регулированию рыболовства в середине XX века, назвавшим так систему природопользования, при которой между выловом рыбы и воспроизводством ее популяции сохраняется естественный баланс [6. С. 24-28]. Таким образом, использование природных ресурсов может продолжаться практически неограниченное время при отсутствии посторонних деструктивных факторов.

Становление и развитие принципов устойчивого развития связано во многом с результатами исследований в рамках Римского клуба, который был основан в 1968 году в Риме и стал международным аналитическим центром по глобальным проблемам. Клуб привержен междисциплинарной перспективе, которая подчеркивает как растущую взаимозависимость, так и проблемы между национальными государствами. Основное внимание Римского клуба уделяется глобальным проблемам, связанным с народонаселением и экономическим ростом [1. С. 123-135].

Начиная со своего первого доклада, опубликованного в 1972 году и озаглавленного «Пределы роста», Римский клуб посвятил себя выявлению наиболее острых проблем, с которыми сталкивается человечество; анализ

взаимосвязей этих проблем на основе междисциплинарной, целостной и глобальной перспективы; и разработка сценариев будущего, основанных на реакции человечества на эти проблемы. Клуб определил ряд важных глобальных проблем, называемых мировой проблематикой, стоящих перед человечеством, в том числе: истощение и загрязнение окружающей среды; демографические проблемы как роста, так и старения; неравномерное развитие внутри стран и между ними; упадок традиционных ценностей; неэффективные правительства; качество и распределение работы; социокультурное воздействие новых технологий; дисфункциональные системы образования; глобализация экономики; и международные финансовые беспорядки.

В докладе «Пределы роста» были представлены научные прогнозы ученых-экологов (Денниса и Доннеллы Медоуз, Вильяма Беренца, Йоргена Рандерса), которые показали, что неконтролируемый рост производства и потребления неизбежно приведет к глобальной катастрофе [5]. Результаты моделирования подтвердили идею физических ограничений для дальнейшего роста, состоящих в истощении ресурсов и загрязнении окружающей среды, причем авторы утверждают, что если нынешние тенденции роста сохранятся, эти пределы, вероятно, будут достигнуты в течение следующего столетия; типичным способом достижения этих пределов был «превышение и коллапс». Таким образом, рост человечества может прекратиться либо в результате политики предосторожности, либо в результате экологической катастрофы, поэтому без кардинальных мер в экономической и социальной системах не обойтись. Поэтому, вместо простого предсказания гибели мир может быстро перейти к созданию условий устойчивой экономической и демографической стабильности и состояния глобального равновесия, которое более справедливо распределяет ресурсы между каждым человеком на Земле. «Пределы роста» были опубликованы накануне Конференции ООН по защите окружающей человека среды в Стокгольме в 1972 году, на которой охрана окружающей среды официально была признана глобальной проблемой человечества [8].

Постепенно термин «устойчивое развитие» был перенесен и на глобальную экологию и начал активно внедряться в научный оборот, но всестороннее освещение получил после опубликования доклада «Наше общее будущее» [10] в 1987 году Международной комиссией по окружающей среде и развитию (МКОСР). Комиссия была образована ООН в 1983 году, главным образом, для изучения антропогенного влияния на биосферу, и исходила из положения о том, что устойчивое экологическое развитие нельзя рассматривать в отрыве от многопланового развития мирового сообщества в целом. Исходя из вышеизложенного, в докладе Комиссии было дано следующее определение: «Устойчивое развитие – это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу

способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности» [2].

При разработке принципов устойчивого развития для муниципальных образований, важно учитывать, что некоторые общие ограничения не будут играть для их развития существенной роли, но в то же время возрастают частные требования для более детализированных решений с учетом местной специфики. Управление комплексом социального, экологического и экономического развития территорий возможно только с помощью системного подхода, что неизбежно потребует создания новых форм межмуниципального взаимодействия.

При разработке новых возможностей для межмуниципального сотрудничества необходимо учитывать различия в динамике развития различных муниципалитетов; неоднородность их структуры; существование исторически сложившейся скрытой конкуренции между территориями соседних муниципалитетов; а также тот факт, что развитие экономических, социальных и экологических процессов по-разному влияет на качество жизни жителей различных типов муниципальных образований [4. С. 369-371].

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ [7] межмуниципальное сотрудничество осуществляется в следующих формах:

- создание объединений и советов межмуниципальных образований (*«ассоциативное» сотрудничество*);
- заключение договоров и соглашений между муниципальными образованиями в целях объединения финансовых, материальных, кадровых и иных ресурсов для эффективного решения вопросов местного значения (*«договорное» сотрудничество*);
- создание юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями для реализации экономических целей межмуниципального сотрудничества (*«хозяйственное» сотрудничество*).

В нашей стране межмуниципальное сотрудничество существует и формируется в основном в виде союзов и ассоциаций муниципальных образований, которые построены как на территориальной основе (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья и др.; кроме того, почти каждый субъект РФ имеет региональную ассоциацию муниципальных образований), так и на функциональной (Союз развития наукоградов России, Ассоциация шахтерских городов России) или видовой основе (Ассоциация малых и средних городов России).

Сфера деятельности большинства региональных ассоциаций – юридическая помощь муниципальным образованиям в сфере муниципального права. Муниципальное право имеет комплексный характер, оно охватывает вопросы земли, собственности, бюджетных отношений, финансов и т.п.,

в компетенции же региональных ассоциаций – разъяснение федерального законодательства, экспертиза и разработка региональных законов и нормативных актов органов местного самоуправления в указанных областях. Помимо прочего, в их компетенцию входят судебная защита органов местного самоуправления, подготовка и распространение в МО методических материалов, включая модельные акты.

Согласно ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления заключают соглашения и договоры с целью объединения материальных и финансовых ресурсов, урегулирования проблем местного значения [7].

Подобная форма сотрудничества применяется в различных сферах общественных отношений: обмен опытом, информационный и культурный обмен, создание коллегиальных органов без образования юридического лица. Данные формы взаимодействия находят поддержку в гражданском законодательстве. В качестве вариантов подобного межмуниципального взаимодействия сегодня в основном развиваются разного рода соглашения о намерениях, договоры по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи по различным вопросам. Такая форма дает возможность объединять ресурсы для решения вопросов местного значения посредством обычных хозяйственных договоров.

Использование на начальном этапе такой формы предполагает возможность консолидации интересов и действий, но не налагает на участников Соглашения каких-либо имущественных и финансовых обязательств, не устанавливает каких-либо значительных ограничений их самостоятельности и автономности. Однако достаточная мягкость отношений в формате Соглашения в этом случае может стать своего рода тормозящим фактором, замедляющим развитие проекта.

Помимо описанных выше форм межмуниципального сотрудничества, российское законодательство закрепляет еще один способ взаимодействия — межмуниципальное хозяйственное сотрудничество, реализуемое путем совместного создания юридических лиц несколькими муниципальными образованияами.

Хозяйственное сотрудничество между муниципальными образованияами может иметь вид как «горизонтальный» (между МО одного уровня), так и «вертикальный» (между МО разного уровня).

Для решения совместными усилиями вопросов местного значения, особенно связанных с оказанием муниципальных услуг, главный интерес представляет именно хозяйственное сотрудничество. Необходимо создавать хозяйственные общества в виде ООО и ЗАО и регулировать их деятельность.

Субъекты отношений межмуниципального сотрудничества следует прежде всего дифференцировать по формам хозяйственной деятельности

на некоммерческие юридические лица и коммерческие юридические лица в форме хозяйственных межмуниципальных обществ.

Наиболее эффективной формой межмуниципального сотрудничества можно считать деятельность в виде автономной некоммерческой организации (АНО), которой признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и пр. Поскольку имущество, переданное учредителями организации, принадлежит ей по праву собственности, такая форма межмуниципального сотрудничества может стать наиболее эффективно способствовать успешному развитию межмуниципального проекта.

Еще одной перспективной формой межмуниципального сотрудничества может стать некоммерческое партнерство, являющейся основанной на членстве некоммерческой организацией, учрежденной гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение общественно полезных целей. Отличительным признаком некоммерческого партнерства в сравнении с АНО является право его членом на часть имущества в случае ликвидации партнерства или выхода из него. Отношения участников в этом случае становятся еще более ответственными и определенными.

В общем смысле межмуниципальное сотрудничество можно определить как сотрудничество нескольких муниципалитетов с целью предоставления совместных государственных и муниципальных услуг. На самом деле это относится к экономическому инструменту, реализуемому с целью экономии затрат, распределения рисков и снижения трудоемкости, и не касается улучшения технических характеристик услуги [9].

Малые и средние муниципалитеты используют подход межмуниципального сотрудничества, который позволяет им осуществлять меры, которые были бы слишком дорогостоящими для них в одиночку. В условиях реализации концепции устойчивого развития особую важность приобретает совершенствование системы управления отходами. Благодаря взаимовыгодному сотрудничеству муниципалитетов в этой сфере, они достигают лучших экологических показателей. Муниципалитеты-лидеры могут объединяться для оказания услуг по обращению с отходами или заключать контракты на оказание некоторых услуг по обращению с отходами с целью достижения экономии за счет масштаба и создания критической массы. При таком подходе экономические показатели муниципалитетов могут значительно повыситься за счет скоординированного планирования, обеспечивая при этом лучшую защиту окружающей среды [7].

Следует отметить, что все же реальной консолидации муниципалитетов в интересах решения политических, социальных и экологических задач

местного самоуправления ни на региональном, ни на федеральном уровне пока не произошло.

Кроме того, поскольку в разработке и реализации ключевых для муниципальных образований проектов устойчивого развития, как правило, участвуют несколько значимых участников процесса, их интересы могут не только не совпадать, но и быть противоположными. В результате подобные межмуниципальные проекты могут стать достаточно сложными с точки зрения нахождения общности интересов и интеграции, что придает комплексным межмуниципальным проектам устойчивого развития специфику, существенно отличающую их от уже известных алгоритмов разработки и управления многофакторными проектами развития управленческих систем.

Однако такое сотрудничество крайне важно для муниципалитетов и его необходимо развивать, потому что оно способствует передаче опыта муниципального управления, отстаивание интересов местных сообществ на политическом уровне, укреплению хозяйственных связей между субъектами, оптимизации их инфраструктуры, более эффективному расходованию средств, объединению экономического потенциала регионов с целью осуществления более масштабных инвестиционных проектов, а также распространению прогрессивного опыта в области инновационного и устойчивого развития.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Данилов-Данильян В.И. Устойчивое развитие (теоретико-методологический анализ) // Экономика и математические методы. 2003. Т. 39. № 2.
2. Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. М.: Прогресс-Традиция, 2000.
3. Каратуева Е.Н. Экологическая безопасность: угрозы, уязвимости, неопределенности // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 2 (54).
4. Каратуева Е.Н. Межмуниципальное сотрудничество в России: виды и особенности // Научное обеспечение развития АПК в условиях импортозамещения: Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции, посвященной Году науки и технологий, Санкт-Петербург – Пушкин, 26-28 мая 2021 года. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный аграрный университет, 2021.
5. Медоуз Д.Х. Пределы роста / Д.Х. Медоуз, Й. Рандерс, Д.Л. Медоуз. М.: Изд-во МГУ, 1991.
6. Сунцов С.А. История понятия и концепции устойчивого развития // Молодой ученый. 2018. № 4 (227).
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федерации» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=15rajnq2ew309196308.

8. Экологическая политика 60-80-х гг. XX в. в мире и России // https://uchebnikfree.com/promyishlennaya-ekologiya_1441/ekologicheskaya-politika-mire-59892.html.

9. Inter-municipal cooperation among small municipalities // <https://greenbestpractice.jrc.ec.europa.eu/node/108>.

10. Our Common Future. N.Y.: UN, 1987. Рус. пер.: Наше общее будущее. М.: Прогресс, 1989.

E.N. KARATUEVA

*Candidate of Political Sciences, Associate Professor
Department of State and Municipal Administration
St. Petersburg State Agrarian University,
St. Petersburg, Russia*

NEW FORMS OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

In the context of modern challenges and threats affecting the entire world community, the problem of sustainable development is of particular importance. The main task in this area becomes the area of responsibility of different levels of management activity. But the municipalities become the direct executors of the tasks set in the field of economic and social changes, in which ecological systems, natural resources, scientific and technological progress, personal development are coordinated with each other and form the basis for the effective development of society as a whole. Inter-municipal cooperation in the context of increasing the possibilities of implementing effective multi-vector projects for the development of local self-government bodies, using new forms and strategies, is an integral link in the overall concept of sustainable development.

Key words: *sustainable development, inter-municipal cooperation, ecological systems, natural resources.*

**Межмуниципальное коммерческое сотрудничество: правовое
регулирование и практика реализации**
Inter-municipal commercial cooperation: legal regulation and implementation practice

” **Д.И. Городецкий**
доктор эконом, наук, профессор
Московский государственный институт
международных отношений (университет)

Р.Н. Шпакова
канд. географических наук, доцент
Московский государственный институт
международных отношений (университет)

Аннотация: В статье проанализированы отдельные вопросы правового регулирования и практики применения института межмуниципального коммерческого сотрудничества в Российской Федерации. Статистический анализ за период 2010 - 2020 годы показал, что данный институт стабильно востребован и функционирует только в 20 регионах Российской Федерации. В то же время в 40 субъектах Российской Федерации (около половины общего числа) межмуниципальные хозяйственные объединения или отсутствовали или создавались эпизодически и функционировали в течение ограниченного времени. В многолетней динамике установлен незначительный рост доли муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных хозяйственных организациях.

Для стимулирования развития межмуниципального коммерческого сотрудничества предложен ряд мер правового и организационного характера.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, межмуниципальные объединения, органы местного самоуправления, муниципалитеты, хозяйственная кооперация.

Abstract: The article analyzes some issues of legal regulation and practice of the institute of inter-municipal commercial cooperation in the Russian Federation. Statistical analysis for the period 2010-2020 showed that this institute is consistently in demand and operates only in 20 regions of the Russian Federation. At the same time, in 40 subjects of the Russian Federation (about half of the total number), inter-municipal economic associations either were absent or were created sporadically and functioned for a limited time. In the long-term dynamics, a slight increase in the share of municipalities participating in inter-municipal economic organizations has been established.

A number of legal and organizational measures have been proposed to stimulate the development of inter-municipal commercial cooperation.

Key words: inter-municipal cooperation, inter-municipal associations, local self-government bodies, municipalities, economic cooperation.

Значение межмуниципального сотрудничества для развития муниципальных образований вполне очевидно: возможность объединения экономических потенциалов с целью реализации совместных проектов, исключение расходов, связанных с деятельностью дублирующих структур и т. п.¹ Совершенно справедливо, на наш взгляд, мнение о том, что грамотное совместное использование различных ресурсов муниципалитетов той или иной территории следует рассматривать не только как один из катализаторов устойчивого развития этой территории, но и как фактор укрепле-

ния общности экономического пространства страны в целом².

Возможность образования межмуниципальных объединений, учреждения хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов предусмотрена п. 4 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ (далее - Закон)³. Обязательным условием учреждения такого рода формирований является то обстоятельство, что создаваться они

должны для решения вопросов местного значения, к которым согласно п. 1 ст. 2 Закона относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Закон содержит развернутые перечни вопросов местного значения, к которым относятся, в частности, организация снабжения населения электрической и тепловой энергией, газом, водой, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, строительство и содержание муниципального жилого фонда, организация транспортного обслуживания населения, предоставление социальных, культурных услуг населению и многое другое. Таким образом, круг вопросов, для решения которых могут создаваться межмуниципальные коммерческие структуры, достаточно широк. Крайне необходима в ряде случаев кооперация муниципальных образований и при решении вопросов в такой, например, по-настоящему проблемной, области, как управление оборотом твердых бытовых отходов⁴.

По нашему мнению, п. 4 ст. 8 Закона не вполне соответствует направленности и содержанию статьи 8 Закона в целом, так как в первых трех пунктах этой статьи говорится о возможности организации различного рода органов взаимодействия муниципалитетов, образуемых на региональном и общероссийском уровнях, и иных межмуниципальных объединениях *некоммерческого* характера. В качестве целей создания такого рода структур указаны: организация взаимодействия органов местного самоуправления, выражение и защита общих интересов муниципальных образований, представление этих интересов в федеральных органах власти и т. п. В то же время перечисление возможных форматов совместной деятельности в п. 4 указывает на то, что в этом случае речь идет, прежде

всего, о *коммерческих* объединениях, и (что гораздо важнее!) цель создания этих структур указывается иная - объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Разумеется, и такого рода деятельность относится к межмуниципальному сотрудничеству, но контекст, связанный с направленностью и содержанием деятельности межмуниципальных объединений, о которых идет речь в п. 4, все же, как представляется, принципиально иной.

В то же время в Законе есть глава, целиком посвященная вопросам местного значения, - Глава 3, в ряде статей которой очерчены как сами вопросы местного значения, так и права и полномочия органов местного самоуправления для решения этих вопросов. Получается, что одно из таких полномочий - полномочие на образование межмуниципальных объединений, учреждение хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций, а также на заключение договоров и соглашений в тех же целях, - отделено от всего остального комплекса полномочий при решении вопросов местного значения, и располагается в другой главе Закона - Главе 1 «Общие положения». Норма, конкретизирующая полномочие органов местного самоуправления по учреждению межмуниципальных хозяйственных обществ, согласно которой данное полномочие реализуется в формах непубличных акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью, также располагается в Главе 3 (ст. 68).

С учетом изложенного, представляется, что нормы п. 4 ст. 8 Закона более соответствуют «духу и букве» Главы 3 Закона, нежели Главы 1, где они в настоящее время располагаются, и целесообразно было бы перенести п. 4 ст. 8 Закона полностью в Главу 3 в виде самостоятельной статьи (например, ст. 17.2). Кроме задачи гармонизации текста Закона, данная процедура, акцентируя внимание правоприменителей (органов местного самоуправления) на

межмуниципальном коммерческом сотрудничестве как средстве решения вопросов местного значения, могла бы стимулировать их обращать более пристальное внимание на такого рода кооперационные возможности.

Некоторые предоставляемые Федеральной службой государственной статистики (Росстат) данные позволяют оценить то, как на практике реализуется предусмотренное Законом полномочие органов местного самоуправления на создание совместных хозяйственных организаций. Авторами проведено статистическое исследование

динамики количества муниципальных образований, в которых организованы межмуниципальные коммерческие организации, за период 2010 - 2020 годы по материалам Статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» Росстата⁵.

Динамика количества муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих объединениях, не характеризуется какой-либо устойчивой тенденцией (рис. 1).

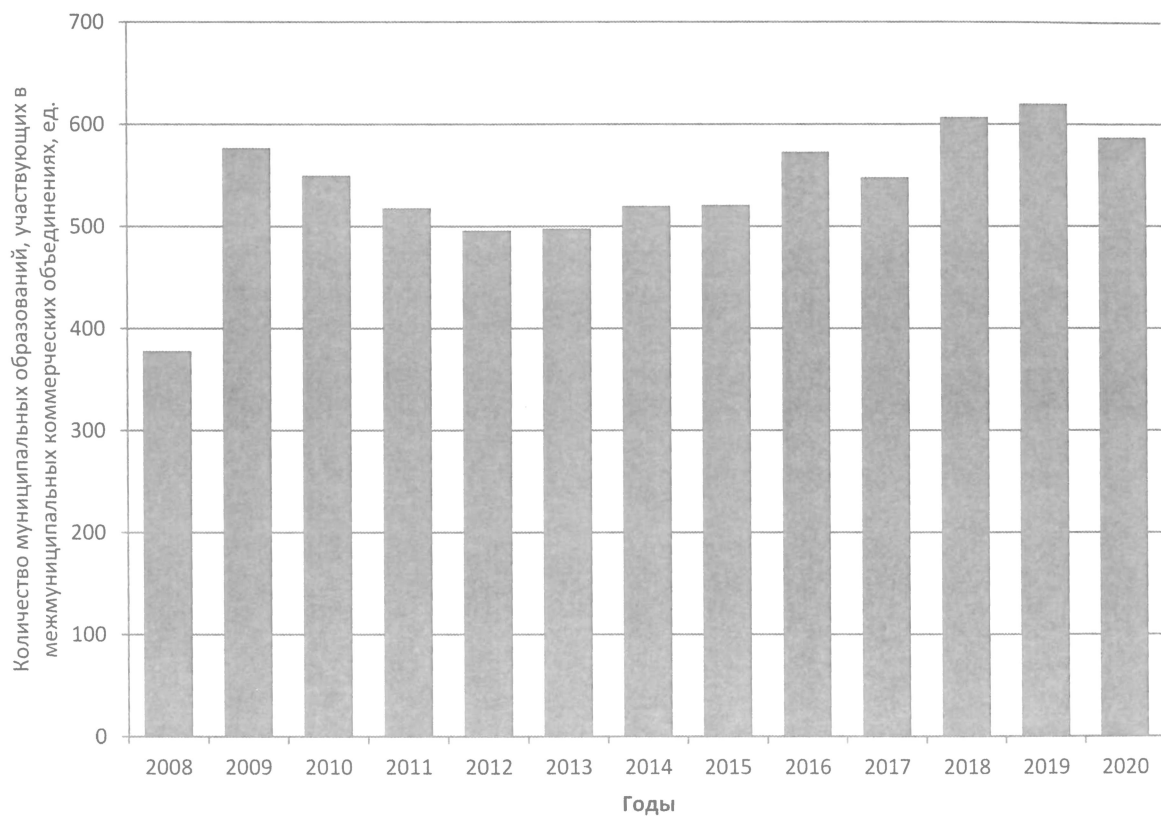


Рис. 1. Динамика количества муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих объединениях

Источник: построено авторами по данным, опубликованным в Статистическом бюллетене «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» Росстата

В то же время доля муниципальных

образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих объединениях, в общем количестве муниципальных образований, начиная с 2013 года, имеет определенную тенденцию к росту (рис. 2).

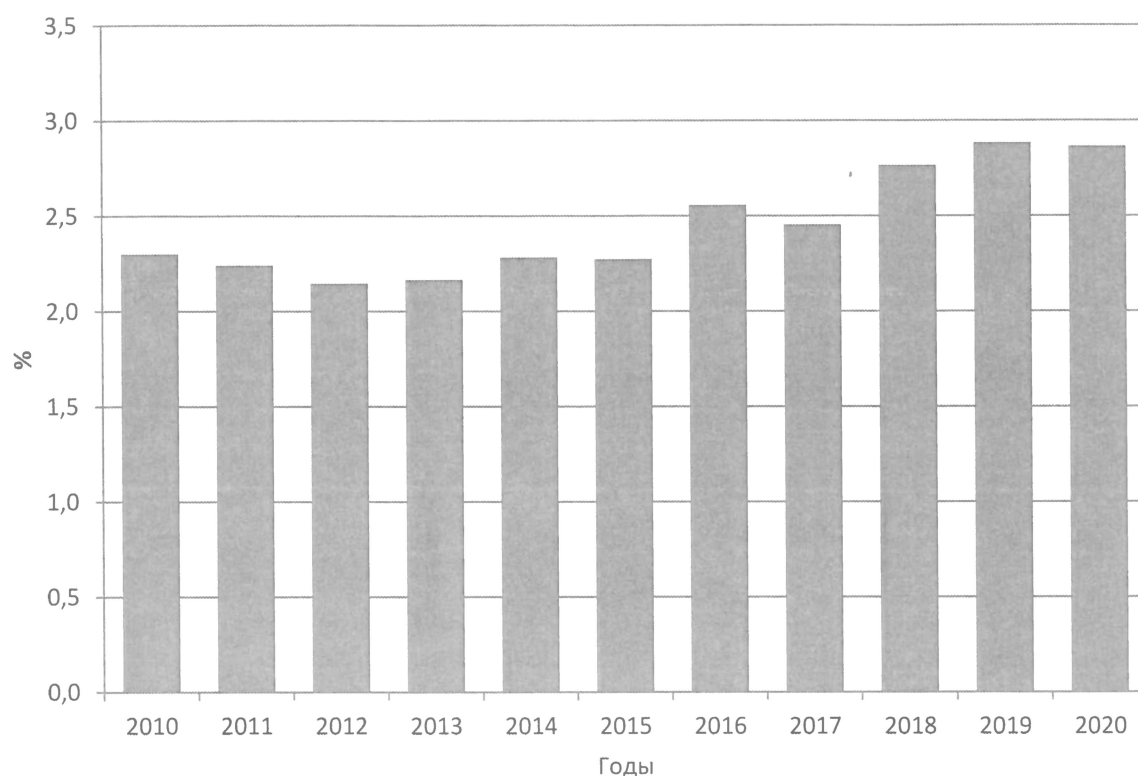


Рис. 2. Изменение доли муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих объединениях, в общем количестве муниципальных образований

Источник: построено авторами по данным, опубликованным в Статистическом бюллетене «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» Росстата

Развитие межмуниципального коммерческого сотрудничества по территории Российской Федерации крайне неравномерно.

В таблице 1 приведены сведения о динамике доли муниципальных органов, принявших участие в межмуниципальных хозяйственных объединениях за 2010-2020 годы по федеральным округам Российской Федерации.

Таблица 1

Динамика доли муниципальных органов, принявших участие в межмуниципальных коммерческих объединениях по федеральным округам Российской Федерации (в % к общему числу муниципалитетов)

Федеральный округ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Центральный	1,6	1,6	1,8	1,3	1,7	1,7	1,6	2,0	1,7	1,5	1,5
Северо-Западный	3,6	4,0	4,2	6,4	7,6	5,7	6,2	3,4	3,1	4,3	4,2
Южный	7,8	6,1	6,8	6,1	7,5	8,2	9,6	7,7	7,2	8,1	7,3
Северо-Кавказский	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	2,4	0,1	0,1
Приволжский	0,9	1,4	1,0	1,0	0,8	1,0	0,9	1,0	1,2	2,5	2,6
Уральский	1,7	1,3	1,6	1,3	1,4	2,1	2,1	2,5	2,7	2,2	2,5
Сибирский	1,5	1,3	1,0	0,6	0,2	0,3	0,9	1,2	1,5	1,6	1,6
Дальневосточный	7,8	7,3	6,5	8,5	7,7	7,5	9,0	8,4	11,1	5,6	5,0

Источник: расчеты авторов по данным, опубликованным в Статистическом бюллетене «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» Росстата

Как показывают данные таблицы 1, наиболее успешны в развитии межмуниципального коммерческого сотрудничества по состоянию на 2020 год Южный (7,3%) и Дальневосточный (5,0%) федеральные округа. Худший показатель - у Северо-Кавказского федерального округа - 0,1%. Причем, позиции федеральных округов, в основном, сохраняются на протяжении всего периода: существенной тенденции в ту или иную сторону не наблюдается, за исключением Приволжского федерального округа, в котором доля муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных хозяйственных объединениях, возросла с 0,8-1,0% до 2,5-2,6%.

В 25 регионах Российской Федерации за весь период не зарегистрировано ни одного муниципального органа, выступившего организатором межмуниципальной коммерческой организации. В число этих регионов входят города федерального значения Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, а также Белгородская, Курская, Архангельская, Кемеровская, Магаданская области, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская, Удмуртская, Чувашская Республики и другие.

Отдельные годы (не более 3 лет из всего периода) межмуниципальные организации функционировали в 15 субъектах Российской Федерации: Ярославской, Рязанской, Мурманской, Московской, Псковской, Кировской, Свердловской, Амурской областях, Республике Дагестан, Чеченской Республике, Республике Татарстан, Красноярском, Камчатском и Забайкальском краях, Чукотском автономном округе.

Таким образом, в 40 субъектах Российской Федерации (около половины от общего числа) межмуниципальные хозяйственные объединения или отсутствовали или создавались эпизодически и функционировали в течение ограниченного времени.

Степень развитости и стабильности организации и деятельности межмуници-

пальных коммерческих объединений в остальных регионах определялась по среднему за исследуемый период (2010 - 2020 годы) значению количества муниципалитетов в субъекте, принявших участие в таких объединениях.

Абсолютным лидером по этому показателю является Хабаровский край: в среднем, ежегодно в крае 96 муниципалитетов состоят в хозяйственных межмуниципальных объединениях. К числу передовых в рассматриваемом аспекте следует отнести также Волгоградскую область (46 муниципалитетов), Ростовскую область (41 муниципалитет) и Новгородскую область (40 муниципалитетов).

В 20 регионах (включая и указанные выше регионы-лидеры) либо имеет место ежегодное наличие муниципалитетов, принимающих участие в межмуниципальных коммерческих объединениях в течение всего рассмотренного периода, либо это наличие устойчиво фиксируется статистикой в течение последних 5-7 лет периода, что указывает на востребованность данного института в этих регионах.

Трудно выявить какую-либо закономерность в распространении применения института межмуниципальных коммерческих объединений по регионам. Даже в соседних субъектах Российской Федерации, находящихся в, казалось бы, весьма сходных условиях, ситуация может быть диаметрально противоположной. Так, например, в Новгородской области межмуниципальные коммерческие объединения имели место на протяжении всего периода, и в последние годы стабильно не менее 30 муниципалитетов региона принимают участие в межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве, а в соседней Псковской области ни в одном из муниципалитетов такой практики нет. Рядом с Хабаровским краем - лидером в организации межмуниципальных коммерческих образований - в Амурской области, Еврейской автономной

области межмуниципальные коммерческие объединения отсутствуют.

Вряд ли такого рода радикальные различия можно объяснить какими-либо объективными причинами. Скорее всего, речь идет о человеческом факторе, и в таком случае, полагаем, что положительным импульсом развития межмуниципального сотрудничества должна послужить активная агитация применения рассматриваемого инструмента решения местных проблем. Необходимо распространять информацию о лучших практиках межмуниципального хозяйственного сотрудничества на общенациональном уровне - например, используя ресурсы Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления⁶. Одним из направлений деятельности ассоциации является распространение, в частности, рекомендаций по увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, разработанных Минфином России на основе изучения как международного опыта, так и опыта 10 пилотных российских регионов (Московской, Белгородской, Саратовской, Свердловской, Ярославской, Курганской областей, Республики Дагестан, Республики Мордовия, Республики Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесской Республики)⁷. Аналогичным образом ассоциацией мог бы обобщаться и распространяться опыт развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества.

К сбору и распространению информации о лучших практиках могли бы под-

ключиться Ассоциация «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)»⁸, Всероссийский Совет местного самоуправления⁹ и другие организации.

Для активного продвижения межмуниципальных интеграционных практик могут использоваться возможности Всероссийского конкурса «Лучшие муниципальные практики». В настоящее время конкурс, согласно Положению о конкурсе¹⁰, проводится в пяти номинациях, в числе которых есть и такая, как «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами». Казалось бы, в рамках последней номинации можно было ожидать и кейсы с опытом межмуниципального сотрудничества, однако, в материалах 4 прошедших конкурсов¹¹ авторам их обнаружить не удалось. Для стимулирования представления материалов о передовом опыте целесообразно ввести специальную номинацию «Лучшая практика межмуниципального сотрудничества», как уже предлагалось в научных публикациях¹².

Кроме того, для стимулирования участия в межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве негосударственных предприятий и организаций необходимы, как представляется, разработка и применение мер налогового стимулирования. Такое участие, допускаемое действующим законодательством, безусловно, расширило бы деловые возможности межмуниципальной кооперации и повысило ее эффективность.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 года (по сост. на 30 декабря 2021 года). Справочно-правовая система Консультант плюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
2. Материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития». М., 2020. С. 1, 2. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Q5IEILyY7WAJl7uUU8dsIsA5pMglm4IT.pdf>
3. Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: письмо Министерства финансов Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 06-04-11/01/78417 // Официальный интернет-портал Министерства финансов Российской Федерации URL: https://minfm.gov.ru/ru/document/?id_4=124941-metodicheskie_rekomendatsii_organam_ispolnitelnoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_sposobstvuyushchie_uvelicheniyu_dokhodnoi_bazy_byud
4. Плахота В. А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России: монография. - Чебоксары: ИД «Среда», 2019. 180 с.
5. Положение о Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика». Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2016 г. № 815 (ред. от 15 апреля 2021 года) // Справочно-правовая система Консультант плюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203619/8a829f477a7750fbb6c0401b400f53c19e6af2/
6. Сборник лучших муниципальных практик // Официальный интернет-сайт Министерства юстиции российской Федерации URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/sbomik-luchshih-municipalnyh-praktik/>
7. Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации». Раздел «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: электронная версия. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>
8. Shpakova R. N. Need for inter-regional Cooperation in Solid Municipal Waste Management in the Regions of the Far East of Russia. В сборнике: IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. Сер. "International Science and Technology Conference "Earth Science", 1STC EarthScience 2022 - Chapter 3." 2022. С. 042034. DOI: [10.1088/1755-1315/988/4/042034](https://doi.org/10.1088/1755-1315/988/4/042034)¹

¹ Материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития». М., 2020. С. 1, 2. URL: <http://council.gov.ru/media/fdes/Q5IEILyY7WAJl7uUU8dsIsA5pMglm4IT.pdf>

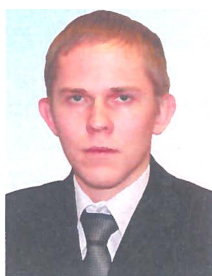
¹ Плахота В. А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России. Чебоксары, 2019. С. 63.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 года (по сост. на 30 декабря 2021 года). Справочно-правовая система Консультант плюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

⁴ Shpakova R. N. Need for inter-regional Cooperation in Solid Municipal Waste Management in the Regions of the Far East of Russia. В сборнике: IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. Сер. "International Science and Technology Conference "Earth Science", 1STC EarthScience 2022 - Chapter 3." 2022. С. 042034.

- * Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации». Раздел «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации»: электронная версия. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>
- ⁶ Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления: официальный интернет-сайт. URL: <https://www.varmsu.ru/>
- ⁷ Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: письмо Министерства финансов Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 06-04-11/01/78417 // Официальный интернет-портал Министерства финансов Российской Федерации URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=124941-metodicheskie_rekomendatsii_organam_ispolnitelnoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_sposobstvuyushchie_uzvelicheniyu_dokhodnoi_bazy_byud
- ⁸ Ассоциация «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс): официальный интернет-сайт URL: <http://okmo.news/index.php>
- ⁹ Всероссийский Совет местного самоуправления. Официальный интернет-сайт URL: <https://www.vsmsinfo.ru/>
- ¹⁰ Положение о Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика». Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2016 г. № 815 (ред. от 15 апреля 2021 года) // Справочно-правовая система Консультант плюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203619/8a829f477a7750fbd66c0401b400f53c19e6af2/
- ¹¹ Сборник лучших муниципальных практик // Официальный интернет-сайт Министерства юстиции Российской Федерации URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/sbornik-luchshih-municipalnyh-praktik/>
- ¹² Плахота В. А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России: монография. Чебоксары, 2019. С. 68.

Межмуниципальное сотрудничество в России: состояние, проблемы и перспективы развития*



**Николай Владимирович
ВОРОШИЛОВ**

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация
e-mail: niks789@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-5565-1906; ResearcherID: 1-8233-2016

Аннотация. Актуальность исследования особенностей и проблем организации межмуниципального сотрудничества в России обусловлена необходимостью создания благоприятных нормативно-правовых, финансовых и организационных условий для развития различных форм такого сотрудничества, в том числе повышения масштабности распространения, обоснования роли данного управленческого механизма в развитии муниципалитетов. Также учтена необходимость разработки Правительством РФ в 2021 году проекта новых основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года. Соответственно, в статье поставлена цель провести анализ современного состояния и проблем организации межмуниципального сотрудничества в России, определить критерии необходимости и выбора формы сотрудничества, обосновать направления совершенствования его организации. Для достижения цели использованы такие научные методы, как экономический и статистический анализ, методы обобщения и экспертного опроса (анкетный опрос глав муниципальных образований субъектов РФ, относящихся к Европейскому Северу России). Научная новизна проведённого исследования заключается в обосновании модели (алгоритма) определения самой целесообразности и выбора формы организации межмуниципального сотрудничества. Показано, что в настоящее время в России межмуниципальное сотрудничество в основном осу-

* Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента Российской Федерации № МК-2019.2020.6 «Управление комплексным социально-экономическим развитием северных сельских территорий в контексте реализации государственной политики регионального развития».

Для цитирования: Ворошилов Н.В. Межмуниципальное сотрудничество в России: состояние, проблемы и перспективы развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 6. С. 141—159. DOI: 10.15838/esc,2021.6.78.8

For citation: Voroshilov N.V. Inter-municipal cooperation in Russia: Status, problems and prospects of development. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2021, vol. 14, no. 6, pp. 141—159. DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.8

ществляется в виде функционирования советов муниципальных образований субъектов РФ, заключения рамочных договоров, соглашений между муниципалитетами о взаимодействии, координации усилий, реализации совместных мероприятий. В наиболее тесной форме сотрудничества (учреждение межмуниципальных организаций) участвуют лишь 2,8% от общего числа муниципалитетов страны. Для устранения существующих препятствий и проблем в развитии межмуниципального сотрудничества разработаны соответствующие рекомендации органам власти. Результаты проведенного исследования могут быть использованы в деятельности федеральных, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также служить основой для дальнейших исследований по данной тематике, касающихся совершенствования системы управления на местном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, муниципальные образования, Европейский Север России, субъект Российской Федерации, анкетный опрос.

Введение

В современных сложных и быстроменяющихся социально-экономических условиях устойчивое развитие муниципальных образований возможно лишь при эффективном использовании имеющегося потенциала развития территорий, формировании благоприятных внешних управляемых факторов развития муниципалитетов (федеральное и региональное законодательство, налогово-бюджетная система и система межбюджетных отношений, эффективный механизм взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления и др.), а также объединении усилий, ресурсов различных муниципалитетов для решения общих вопросов и проблем развития.

Однако, как показывают результаты опроса глав муниципальных образований субъектов РФ, относящихся к Европейскому Северу России¹ (далее — ЕСР), проведенного в 2020 году, основными проблемами функционирования института местного самоуправления являются недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства); пассивность местного

населения; недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (зависимость от органов государственной власти субъекта РФ, бюрократические препятствия при взаимодействии между уровнями власти); несовершенство законодательства в целом, касающегося вопросов функционирования и развития муниципальной власти, и наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления, ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета (на данные проблемы, факторы указали более половины всех респондентов).

Большая часть российских муниципальных образований (главным образом поселений) в настоящее время не обладает достаточными средствами и материальными ресурсами, необходимыми для разработки и реализации планов и программ социально-экономического развития, ориентированных как на эффективное и полное решение всех вопросов местного значения, так и оперативное решение всех имеющихся проблем. Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в общем объеме доходов местного бюджета составила по итогам 2020 года в среднем по всем муниципалитетам России лишь 33% (причем она была минимальной в муниципальных районах — всего 23%; *табл. 1*). Соответственно, большую часть доходов местных бюджетов составляют безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов (дотации, субвенции, субсидии и иные межбюджетные трансферты), объем поступления которых не является стабильным и заранее прогнозируемым на период более 1 года.

¹ Анкетный опрос глав муниципальных образований, глав администраций муниципальных образований Архангельской, Вологодской, Мурманской областей, республик Карелия и Коми, Ненецкого автономного округа проведен при непосредственном участии автора статьи в августе — декабре 2020 г. Анкета была разослана во все 778 муниципальных образований данных субъектов РФ (на официальные электронные почты муниципалитетов). Число полученных и заполненных анкет позволило обеспечить ошибку выборки не более 5%.

**Таблица 1. Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов
в общем объёме доходов местных бюджетов в 2020 году, %**

Вид муниципального образования	РФ	Респ. Карелия	Респ. Коми	Архангельская обл.	Ненецкий АО	Вологодская обл.	Мурманская обл.
Муниципальные районы	23,4	26,4	27,4	14,8	97,6	27,8	23,8
Муниципальные округа	-	-	-	-	-	-	-
Городские округа	37,2	31,0	30,7	39,3	85,1	38,0	43,3
Городские округа с внутригородским делением	34,7	-	-	-	-	-	-
Внутригородские районы	44,2	-	-	-	-	-	-
Внутригородские территории городов федерального значения	63,2	-	-	-	-	-	-
Городские поселения	47,8	37,7	52,0	38,1	36,9	35,2	37,5
Сельские поселения	31,6	45,0	12,1	26,2	11,1	23,1	37,0
В среднем по всем муниципалитетам	32,6	29,8	29,3	29,4	68,5	32,4	39,1

Составлено по: Отчёты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/>

Также следует отметить, что большинство муниципальных районов и сельских поселений субъектов РФ, относящихся к ЕСР, являются малонаселёнными: более половины районов на конец 2019 года имели менее 20 тыс. жителей (численность населения в 19—20% районов Вологодской и Мурманской областей составляет менее 10 тыс. жителей)²; более половины сельских поселений имеют численность населения менее 1 тыс. человек (в Республике Коми 36% поселений с численностью населения менее 500 чел.). Это приводит к тому, что такие малонаселённые территории не могут привлекать крупных инвесторов, как правило, характеризуются более низким собственным бюджетным потенциалом, а также проигрывают конкуренцию за мигрантов, средства бюджетной поддержки от субъекта РФ другим, более населённым муниципалитетам.

Одним из направлений решения проблемы, связанной с недостаточностью финансово-экономической базы муниципалитетов, может стать развитие межмуниципального сотрудничества. По мнению Е.А. Гутниковой, под ним по-

нимается «объединение усилий, материальных и нематериальных ресурсов органов местного самоуправления муниципальных образований на взаимовыгодной основе для создания общественных благ или оказания общественных услуг» [1].

На наш взгляд, можно выделить два подхода к пониманию межмуниципального сотрудничества: в широком смысле — это любое взаимодействие, контакты муниципальных образований между собой в целях обмена опытом, совместного решения вопросов и проблем локального значения, предоставления услуг населению; в узком смысле — основанные на соглашениях, договорах, решениях органов местного самоуправления различные формы взаимодействия муниципальных образований (ассоциативное, договорное и хозяйственное сотрудничество). В данном исследовании мы будем рассматривать именно «узкое» понимание сотрудничества.

Межмуниципальное сотрудничество способствует снижению издержек на решение отдельных проблем местного значения, возникновению кумулятивного эффекта при реализации проектов, а в конечном итоге — повышению общего уровня развития территории. Соответственно, с научной и практической точек зрения важно проанализировать современное состояние и проблемы организации

² Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям: стат. бюллетень / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13282>

межмуниципального сотрудничества в России, определить критерии его необходимости, обосновать направления совершенствования данного управленческого механизма, что и выступает целью представленного исследования.

Формы межмуниципального сотрудничества в России и странах мира

В Европейской хартии местного самоуправления (подписана государствами-членами Совета Европы 15 октября 1985 г. в Страсбурге; в России она ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ и вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г.) указано, что «местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и, в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес».

В зарубежной практике межмуниципальная кооперация получила широкое распространение и осуществляется в различных формах: межмуниципальные советы (Финляндия); синдикаты (Франция, Испания); дистрикты, сообщества, коммуны, агломерации, городские сообщества (Франция); региональные агентства развития (Германия); Чикагское метрополитенское агентство по планированию (США); совместные администрации (Дания, Германия); передача полномочий между муниципалитетами (Германия); центры, институты, бюро, общества, НИИ, Кредитная ассоциация местных властей (в рамках деятельности Национальной ассоциации местных властей) (Дания); кооперативные общества, акционерные общества, товарищества (Дания); компания с ограниченной ответственностью, общество с ограниченной ответственностью (Дания, Болгария); покупка услуг одним муниципалитетом у другого (Дания) [2].

Наибольшее развитие за рубежом получили ассоциативные формы межмуниципального взаимодействия (ассоциации, советы), которые создаются не столько с целью защиты политических прав муниципалитетов и продвижения их интересов, сколько для развития управленческих технологий (создание различных органов, от координирующих до управля-

ющих); защиты профессиональных интересов муниципальных служб; объединения ресурсов муниципалитетов в форме различных коммерческих и некоммерческих хозяйствующих субъектов при ассоциациях для оказания услуг муниципалитетам [2].

В Федеративной Республике Германии (ФРГ) все задачи круга обязанностей коммун, а также переданные государственные полномочия могут быть предметом межмуниципального сотрудничества. Особенности применения различных правовых форм сотрудничества установлены отдельными законами федеральных земель. Наиболее распространёнными сферами применения сотрудничества в ФРГ являются региональный маркетинг и развитие туризма; водоснабжение и водоотведение; информационные технологии; содействие экономике и занятости; территориальное (пространственное) планирование [3].

В Германии существуют публично-правовые и частноправовые формы межмуниципального сотрудничества. Наиболее используемыми публично-правовыми формами являются публично-правовой договор (он может предусматривать, в том числе, передачу отдельной задачи от одной коммуны в управление другой коммуне), объединяемые муниципальные единицы или союз административных единиц. В противоположность публично-правовым формам частноправовые формы (общества с ограниченной ответственностью и целевые союзы) рассматриваются только там, где города и общины осуществляют экономическую (предпринимательскую) деятельность [3].

Таким образом, во многих странах Европы правовой статус межмуниципального объединения как субъекта публичного права регламентирован достаточно подробно, а его деятельность контролируется с двух сторон: государством и местным сообществом. В частности, в ряде государств приняты специальные законы в регионах (например, в федеральных землях Германии), регламентирующие порядок создания и функционирования межмуниципальных организаций [2]. Формы хозяйствующих субъектов сходны с российскими, но возможности участия в них муниципалитетов значительно шире.

Анализ действующего российского законодательства (в частности Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — далее 131-ФЗ) позволяет сделать вывод о том, что в зависимости от целей и организационно-правового содержания межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в трех основных формах [4]:

1. *«Ассоциативное» сотрудничество* (советы и иные объединения муниципальных образований; пункты 1—3 статьи 8, статьи 66—67 131-ФЗ). К данной форме сотрудничества относится создание в 2006 году советами муниципальных образований субъектов РФ (в настоящее время они функционируют во всех 85 субъектах РФ) Единого общероссийского объединения муниципальных образований — Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО). Целью деятельности ОКМО и советов является организация взаимодействия, сотрудничества муниципалитетов, выражение и защита интересов муниципалитетов в диалоге с органами государственной власти.

В 2019 году была учреждена Всероссийская Ассоциация развития местного самоуправления, в состав которой в настоящее время входят все 85 региональных ассоциаций — советов муниципальных образований субъектов РФ. Учредителями ассоциации выступили Общероссийский конгресс муниципальных образований, Всероссийский совет местного самоуправления, Союз российских городов, Международная ассамблея столиц и крупных городов, Ассоциация развития исторических поселений «Русская провинция», Ассоциация закрытых административно-территориальных образований атомной промышленности, Ассоциация городов Поволжья, Союз городов Центра и Северо-Запада России.

2. *«Договорное» сотрудничество* (заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности между муниципальными образованиями; пункт 4 статьи 8 131-ФЗ). К данной форме сотрудничества относятся различные соглашения о намерениях, договоры о сотрудничестве, обмене опытом, оказании методической и консультативной помощи по различным вопросам, отнесенным к ведению

муниципалитетов, а также соглашения между поселениями и муниципальным районом о передаче части полномочий с уровня поселения на уровень района, а в отдельных случаях — и наоборот.

Следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 02.08.2019 г. № 307-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ внесены изменения, предусматривающие возможность предоставления «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне, то есть субсидий из одного местного бюджета другому местному бюджету, в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Цели и условия предоставления указанных субсидий устанавливаются соглашениями между местными администрациями, заключаемыми в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования, из бюджета которого предоставляется субсидия.

3. *«Хозяйственное» сотрудничество* (создание хозяйственных и некоммерческих межмуниципальных организаций; пункт 4 статьи 8, статьи 68—69 131-ФЗ).

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные организации. Межмуниципальные объединения и организации не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 68 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ (НАО) и обществ с ограниченной ответственностью (ООО). Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют деятельность в соответствии с Гражданским кодексом РФ, иными федеральными законами. Органы местного самоуправления могут также выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации. В соответствии со статьей 69 № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании

некоммерческих организаций (НКО) в форме автономных некоммерческих организаций (АНО) и фондов. НКО муниципальных образований осуществляют деятельность в соответствии с Гражданским кодексом РФ, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р) в качестве одной из проблем пространственного развития страны обозначен нереализованный потенциал межрегионального и межмуниципального взаимодействия. Соответственно, в качестве одного из принципов пространственного развития указано содействие развитию межрегионального и межмуниципального сотрудничества. Особое внимание в стратегии уделено развитию межмуниципального сотрудничества в крупнейших и крупных городских агломерациях.

В марте 2020 года Президентом РФ по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30 января 2020 года, утверждён перечень поручений. Ключевым является поручение Правительству РФ представить в срок до 1 октября 2021 г. проект новых Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года. В данном концептуальном документе, который определит долгосрочные ориентиры и роль института местного самоуправления в развитии страны, должны быть отражены организационные основы функционирования местного самоуправления, эффективные механизмы его осуществления. К ним, безусловно, относится и межмуниципальное сотрудничество.

Методика исследования и обоснование ее выбора

Зарубежными [3; 5—13] и российскими [1; 2; 14—31] учёными и экспертами рассматриваются различные аспекты анализа, функционирования и развития межмуниципального сотрудничества в разных сферах развития территорий: выявлены его формы в странах мира; рассмотрены нормативно-правовые, организационные и иные основы; предложены методические ин-

струментарии оценки эффектов от организации межмуниципального сотрудничества; обоснованы направления совершенствования форм сотрудничества и механизмов его реализации.

Анализ существующей зарубежной и российской практики показывает, что основными преимуществами, эффектами от межмуниципального сотрудничества являются следующие^{3*}:

1) экономия от масштаба (с ростом количества потребителей услуги и масштабов обслуживания удельная стоимость оказания услуги снижается);

2) улучшение качества услуг (объединение финансовых возможностей для предоставления той или иной услуги может также улучшить и её качество при сохранении прежних затрат за счет использования более технологичных установок, более квалифицированных кадров ит. д.);

3) полнота покрытия территории предоставления услуг (кооперация в предоставлении отдельных услуг обеспечивается затратами всех участников предоставления услуг);

4) обеспечение функционирования межмуниципальной инфраструктуры (инструменты межмуниципальной кооперации позволяют решить проблему совместного управления такой инфраструктурой);

5) привлечение инвестиций (появляется более крупный субъект экономических отношений, что позволяет более эффективно и успешно привлекать инвесторов, заниматься маркетингом территорий);

6) внешнее финансирование (в рамках межмуниципального сотрудничества могут быть предложены социально и экономически значимые проекты для регионального уровня, которые могут быть под держаны финансовыми средствами из вышестоящих бюджетных уровней).

Для оценки экономических эффектов от организации межмуниципального сотрудничества (в рамках таких форм, как передача полномо-

³ Материалы к заседанию на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития» / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2020. 110 с. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Q51EILyY7WAJl7uUU8dsIsA5pMglm41T.pdf>

чий на другой уровень, совместное решение отдельных вопросов различными муниципалитетами, передача решения отдельной задачи местного развития специально создаваемой межмуниципальной организации) ученые предлагают различные подходы.

Так, Е.С. Арумовой⁴ формализован и апробирован алгоритм расчета эффективности межмуниципального сотрудничества, основанный на применении показателей расходной части бюджетов и бюджетной обеспеченности сельских муниципальных образований, который может быть использован для принятия решения о межмуниципальном сотрудничестве. Для анализа эффективности взаимодействия муниципалитетов автор предлагает оценить стоимость реализации полномочия в расчете на одного жителя без учёта межмуниципального сотрудничества и с его учетом. В данном случае рассчитываются также кадрово-административные и материально-технические ресурсы (КАМТР), влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг, которые затрачены на реализацию полномочия. Показатель КАМТР рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{КАМТР} = P \cdot \text{БПР}_{\text{от}} \cdot \text{БНР}_{\text{МТЗ}}, \quad (1)$$

где P – общая сумма расходов на реализацию полномочия муниципального образования; $\text{БПР}_{\text{от}}$ – базовый норматив сокращения расходов по оплате труда муниципальных служащих i -го муниципального образования при совместном исполнении полномочий; $\text{БНР}_{\text{МТЗ}}$ – базовый норматив сокращения расходов на материально-технические затраты на одну штатную единицу i -го муниципального образования при совместном исполнении полномочий.

Межмуниципальное сотрудничество целесообразно, если стоимость реализации полномочия в расчете на одного жителя при сотрудничестве будет меньше, чем при его выполнении самостоятельно.

⁴ Арумова Е.С. Организационные схемы и механизмы межмуниципального сотрудничества: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Краснодар, 2012. 29 с.

М.В. Зинченко⁵ предлагает оценивать «влияние межмуниципальной интеграции на основной показатель развития муниципального района – валовой муниципальный продукт. Интегрированные межмуниципальные образования обеспечивают дополнительный эффект, который заключается в том, что суммарный эффект от их деятельности больше суммы эффектов от деятельности отдельных муниципалитетов. При создании межмуниципальной интегрированной структуры возникает также социальный эффект, который состоит прежде всего в увеличении (или сохранении) рабочих мест и росте заработной платы».

Эффект межмуниципальной интеграции в муниципальном валовом продукте района может быть представлен следующей формулой:

$$\text{ВРП}_{\text{р(ммс)}} = \Delta A_{\text{м}} / V_{\text{м}}, \quad (2)$$

где $\Delta A_{\text{м}}$ – прирост валового муниципального продукта района после создания межмуниципальной интегрированной структуры; $V_{\text{м}}$ – затраты на создание и деятельность межмуниципальной интегрированной структуры.

Вместе с тем результаты проведённого исследования теоретических аспектов межмуниципального сотрудничества позволяют утверждать, что остаются не до конца проработанными вопросы определения целесообразности организации самого сотрудничества между различными муниципальными образованиями и его различных форм. Кроме того, сложившаяся в России практика преобразования муниципально-территориального устройства в части масштабного объединения сельских и городских поселений, а также преобразования муниципальных районов в городские округа (в отдельных субъектах РФ с 2011 г.) и муниципальные округа (с 2019 г.) с ликвидацией поселенческого уровня управления свидетельствует о замене возможного межмуниципального сотрудничества поселений функционированием органов местного самоуправления и муниципальных организаций нового, объединённо-

⁵ Зинченко М.В. Межмуниципальная интеграция как фактор управления развитием экономической системы территории: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Хабаровск, 2008. 23 с.

го, более крупного муниципального образования (укрупнённого поселения, городского или муниципального округа). Эти моменты учтены в предлагаемом ниже подходе к определению целесообразности и выбору формы межмуниципального сотрудничества, что составляет научную новизну исследования. Данный методический подход основывался на анализе, систематизации опыта и выявлении проблем организации межмуниципального сотрудничества в России, проблем функционирования института местного самоуправления, учёте современных тенденций в муниципально-территориальном устройстве, необходимости создания благоприятных условий для расширения практики применения такого управленческого механизма.

Выводы и предложения обосновываются результатами анализа не только статистических данных (информация Росстата), но и информации об исполнении местных бюджетов (База данных показателей муниципальных образований Росстата), анализа практики организации различных форм межмуниципального сотрудничества в субъектах РФ (данные сети Интернет и Федеральной налоговой службы РФ), а также результатами анкетного опроса глав муниципальных образований макрорегиона — Европейского Севера России, проведённого в 2020 году при непосредственном участии автора статьи. Исследование основывалось на использовании общенаучных (анализ, синтез, обобщение, сравнение) и прикладных (статистический и экономический анализ) методов.

Результаты исследования

На 1 января 2020 года на территории России функционировало 20846 муниципальных образований, что на 3361 единицу меньше, чем в 2006 году, и на 3061 — чем в 2009 году (табл. 2). Самое значительное сокращение численности муниципальных образований среди регионов ЕСР (на 51%) за 2006—2019 гг. произошло в Вологодской области (в связи с активными процессами объединения сельских поселений).

По состоянию на конец 2019 года 20075 муниципальных образований (96,3% от их общего числа) участвовали в деятельности объединений муниципальных образований и межмуниципальных некоммерческих организаций, 521 муниципалитет (2,8%) — межмуниципальных коммерческих организаций (табл. 3). За 13 лет число муниципальных образований, участвующих в деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ, в целом по стране увеличилось на 346 единиц, или в 2,4 раза. Согласно данным Росстата, в регионах ЕСР на конец 2019 года лишь 18 муниципальных образований (все из них в Вологодской области) участвовали в межмуниципальных коммерческих организациях.

Анализ зарегистрированных в регионах ЕСР хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, проведенный на основе данных Федеральной налоговой службы РФ, показал, что все они относятся к сфере ЖКХ (виды деятельности «управление эксплуатацией жилого фонда», «производство, передача и распределение пара и горячей воды (тепловой энергии)» и др.; табл. 4). При этом ряд межмуниципальных

Таблица 2. Динамика числа муниципальных образований на конец года, ед.

Территория	2006 г.		2009 г.	2019 г.					2019 г. к 2006 г., %	
	Всего	СП	Всего	Всего	МР	ГО	ГП	СП	Всего	СП
РФ	24207	19919	23907	20846	1673	632	1398	16821	86,1	84,4
Республика Карелия	127	87	127	125	16	2	22	85	98,4	97,7
Республика Коми	211	175	211	178	14	6	14	144	84,4	82,3
Архангельская область	229	179	229	203	19	7	20	157	88,6	87,7
Ненецкий автономный округ	21	18	21	21	1	1	1	18	100,0	100,0
Вологодская область	372	322	302	207	26	2	21	158	55,6	49,1
Мурманская область	42	10	40	40	5	12	13	10	95,2	100,0

Обозначения: МР – муниципальный район, ГО – городской округ, ГП – городское поселение, СП – сельское поселение.
Примечание: на конец 2019 г. в России также функционировали 33 муниципальных округа, 3 городских округа с внутригородским делением, 19 внутригородских районов и 267 внутригородских территорий городов федерального значения.
Составлено по: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: стат. бюллетень / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>

Таблица 3. Динамика количества муниципальных образований, участвующих в организациях межмуниципального сотрудничества в 2006–2019 гг., ед.

Территория	Число муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных НКО				Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях			
	2006 г.	2009 г.	2019 г.	2019 г. к 2006 г., %	2006 г.	2009 г.	2019 г.	2019 г. к 2006 г., %
РФ	21798	20890	20075	92,1	241	547	587	243,6
Республика Карелия	47	47	125	266,0	0	1	0	-
Республика Коми	210	211	178	84,8	0	7	0	-
Архангельская область	214	213	189	88,3	0	0	0	-
Ненецкий автономный округ	20	20	18	90,0	0	0	0	-
Вологодская область	371	301	207	55,8	27	0	18	66,7
Мурманская область	41	40	40	97,6	0	0	0	-

Составлено по: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: стат. бюллетень / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>

Таблица 4. Примеры действующих межмуниципальных организаций на территории Европейского Севера России

Наименование организации	Виды экономической деятельности организации
ООО «Межмуниципальное предприятие «Управляющая компания Суоярви» (учредители – администрации Суоярвского района, Вешкельского, Найстенъярвского, Лоймольского сельских поселений Республики Карелии)	68.32.1 Управление эксплуатацией жилого фонда за вознаграждение или на договорной основе; 37.00 Сбор и обработка сточных вод; 41.20 Строительство жилых и нежилых зданий и др.
ООО «Межмуниципальная жилищно-коммунальная организация» (учредители – администрации Валдайского, Идельского, Поповпорожского, Чернопорожского сельских поселений Республики Карелии)	68.32.1 Управление эксплуатацией жилого фонда за вознаграждение или на договорной основе; 35.11.4 Производство электроэнергии, получаемой из возобновляемых источников энергии, включая выработанную солнечными, ветровыми, геотермальными электростанциями, в том числе деятельность по обеспечению их работоспособности; 35.30.14 Производство пара и горячей воды (тепловой энергии) котельными и др.
ООО Межмуниципальное предприятие «Межрайонные электротеплосети» (учредители – администрации Харовского, Белозерского, Вытегорского районов Вологодской области)	35.30.1 Производство пара и горячей воды (тепловой энергии); 33.14 Ремонт электрического оборудования; 35.12 Передача электроэнергии и технологическое присоединение к распределительным электросетям и др.

Составлено по: Сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств / Федеральная налоговая служба Российской Федерации. URL: <https://egrul.nalog.ru/>

организаций был ликвидирован в последние годы, либо организации в настоящее время находятся в стадии ликвидации или банкротства, соответственно, уже не осуществляют никакой деятельности. Отсюда наблюдаются и заметные расхождения в числе муниципальных образований, участвующих в хозяйственном межмуниципальном сотрудничестве по данным Росстата, и числе муниципальных образований,

являющихся учредителями межмуниципальных организаций согласно данным Федеральной налоговой службы.

В качестве примера конкретных направлений, механизмов сотрудничества между муниципальными образованиями в рамках городской агломерации можно привести сотрудничество г. Вологды с прилегающими к нему тремя районам области {табл. 5}.

Таблица 5. Существующие формы взаимодействия между г. Вологодой и прилегающими районами, входящими в Вологодскую агломерацию

Район	Направления сотрудничества
Вологодский район	<p>- В октябре 2010 года подписано Соглашение о сотрудничестве между Администрацией г. Вологды и Вологодским районом, в рамках которого предусматривается создание условий для развития торговли и расширения рынка сельскохозяйственной продукции.</p> <p>- 2 ноября 2011 года было подписано Соглашение о сотрудничестве между Администрацией города Вологды и Вологодским районом в сфере развития субъектов малого и среднего предпринимательства, народных художественных промыслов и ремесел, а также туризма.</p> <p>- 16 ноября 2012 года было подписано очередное соглашение о сотрудничестве в сфере сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности между областным центром и Вологодским районом.</p> <p>- В 2014 году подписано соглашение о сотрудничестве между муниципальным образованием «Город Вологда» и муниципальным образованием Вологодский муниципальный район в целях:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) создания условий для обеспечения жителей города Вологды и Вологодского муниципального района услугами торговли; 2) создания условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; содействия развитию малого и среднего предпринимательства; 3) повышения конкурентоспособности местных производителей. <p>Предметом соглашения является объединение усилий органов власти города и района, направленных на взаимовыгодное сотрудничество исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления по реализации вопросов местного значения городского округа и муниципального района для достижения целей соглашения на принципах равенства, взаимопонимания, уважения и доверия.</p> <p>В рамках исполнения соглашения его стороны принимают на себя следующие обязательства: информировать другую сторону о проводимых ярмарочных мероприятиях, ярмарках-выставках, планируемых к проведению на территории г. Вологды и Вологодского района; принимать участие в организации и проведении городских и районных выставок, ярмарок, праздничных мероприятий, конференций и форумов; принимать участие в реализации проекта «Городская дисконтная карта «Забота»; обеспечивать доведение информации о проводимых мероприятиях до сведения граждан, субъектов малого и среднего предпринимательства, иных хозяйствующих субъектов; создавать оптимальные условия для участия населения г. Вологды и Вологодского района в ярмарках, ярмарках-выставках, праздничных мероприятиях, проводимых по инициативе сторон; оказывать содействие развитию субъектов малого и среднего предпринимательства в области торговой деятельности и развитию рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.</p> <p>В целях реализации положений соглашения стороны могут создавать совместные рабочие органы (рабочие группы), а также разрабатывать и принимать совместные рабочие документы (программы, планы совместных мероприятий), проводить двусторонние консультации, рабочие встречи, совещания и семинары.</p>
Грязовецкий район	<p>-15 февраля 2013 года подписано соглашение о сотрудничестве между г. Вологодой и Грязовецким районом. Цель соглашения - создание условий для обеспечения жителей района услугами торговли (беспрепятственное участие товаропроизводителей района в выставках-ярмарках г. Вологды); содействия развитию малого и среднего предпринимательства; повышения конкурентоспособности местных производителей; информирования населения и товаропроизводителей о культурно-массовых мероприятиях, проводимых обеими сторонами; создания совместных рабочих групп, семинаров, консультаций по различным аспектам торговой деятельности.</p> <p>-8 июля 2014 года были подписаны соглашения между Администрацией Грязовецкого муниципального района и организациями торговли на участие в проекте «Карта «Забота - Грязовецкий район».</p>
Сокольский район	<p>-15 марта 2016 года подписано соглашение между г. Вологодой и Сокольским районом о взаимодействии по социальному проекту «Дисконтная карта «Забота». 19 июля 2016 года соглашение о сотрудничестве подписали глава г. Вологды и глава г. Кадникова.</p>
Районы области, не входящие в агломерацию	<p>Реализуется сотрудничество г. Вологды со многими районами области в рамках социального проекта «Забота», который стартовал в г. Вологде 15 декабря 2009 года, а с 2016 года к нему присоединились 23 района области. Проект предполагает выдачу отдельным категориям граждан (пенсионерам, ветеранам и др.) дисконтных карт, которыми можно воспользоваться в ряде магазинов и АЗС муниципалитетов, а также создание культурно-досуговых центров «Забота» в районах области по примеру деятельности такого центра в г. Вологде.</p>
<p>Составлено по: информация официальных сайтов Администраций г. Вологды, Вологодского, Грязовецкого и Сокольского муниципальных районов Вологодской области.</p>	

По результатам опроса глав муниципалитетов Европейского Севера России, проведённого в 2020 году, выявлены наиболее распространённые формы взаимодействия между муниципалитетами:

— обмен опытом деятельности органов власти по решению вопросов и проблем местного значения (на это указали 81 % всех опрошенных глав; табл. б);

— организация и проведение совместных мероприятий, проектов (44%);

— маятниковая миграция (регулярные, ежедневные поездки населения из одного на-

селённого пункта, места жительства в другой на работу или учёбу и обратно; 43%).

В свою очередь приоритетными направлениями сотрудничества органов местного самоуправления муниципальных образований, по мнению глав, являются (данные варианты ответа выбрали в среднем более трети опрошенных; табл. 7) создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры; совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (дороги, связь, сфера обслуживания и др.); развитие производственно-экономических связей.

Таблица 6. Распределение ответов респондентов на вопрос «В каких формах осуществляется взаимодействие Вашего муниципального образования с соседними (имеющими общие границы) муниципальными образованиями (поселениями, районами, городскими округами)?», % от числа ответивших

Вариант ответа	СП	ГП	МР	ГО	В среднем по всем муниципалитетам
Обмен опытом деятельности органов власти по решению вопросов и проблем местного значения	87,8	70,0	79,4	57,1	81,4
Организация и проведение совместных мероприятий, проектов	34,1	60,0	64,7	35,7	43,6
Маятниковая миграция (регулярные, ежедневные поездки населения из одного населённого пункта, места жительства в другой на работу или учёбу и обратно)	37,8	60,0	44,1	57,1	42,9
В рамках заключённых соглашений с органами местного самоуправления	28,0	10,0	44,1	14,3	29,3
Наличие производственно-экономических связей между предприятиями, организациями из соседних муниципалитетов	13,4	20,0	38,2	35,7	22,1
Использование ресурсов (природных и др.) соседнего муниципального образования	9,8	10,0	17,6	21,4	12,9
Организация совместного обслуживания и развития инфраструктуры	8,5	20,0	2,9	14,3	8,6
Развитие передвижных форм обслуживания населения	6,1	10,0	8,8	0,0	6,4
Составлено по: результаты опроса глав муниципалитетов, 2020 год (здесь и в табл. 7, 8).					

Таблица 7. Распределение ответов респондентов на вопрос «Какие направления межмуниципального сотрудничества являются наиболее приоритетными для участия в нём Вашего муниципального образования?», % от числа ответивших

Направление	СП	ГП	МР	ГО	В среднем по всем муниципалитетам
Создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры, например единой сферы обслуживания ЖКХ, системы водоснабжения, утилизации ТБО и др.	57,1	60,0	32,4	42,9	49,6
Совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (дороги, связь, сфера обслуживания и др.)	29,9	40,0	50,0	28,6	35,6
Развитие производственно-экономических связей	22,1	30,0	55,9	42,9	33,3
Привлечение специалистов, обслуживающих несколько поселений	39,0	30,0	17,6	7,1	29,6
Развитие взаимосвязей в законодательно-правовой сфере (объединение для защиты общих интересов на различных уровнях)	35,1	20,0	20,6	7,1	27,4
Передача полномочий для более эффективного их выполнения	32,5	20,0	23,5	0,0	25,9

Окончание таблицы 7

Направление	СП	ГП	МР	ГО	В среднем по всем муниципалитетам
Межмуниципальные гуманитарные контакты, взаимодействие в сфере культуры	19,5	10,0	32,4	28,6	23,0
Решение проблем экологической безопасности	18,2	20,0	29,4	35,7	23,0
Развитие отдельных видов экономической деятельности	11,7	0,0	29,4	42,9	18,5
Совместное использование природных ресурсов	22,1	10,0	17,6	0,0	17,8
Развитие торговых связей	13,0	30,0	23,5	14,3	17,0
Развитие передвижных форм обслуживания населения	13,0	0,0	11,8	0,0	10,4
Взаимодействие в сфере образования, например, создание школьных округов	3,9	0,0	11,8	14,3	6,7

Главы муниципалитетов выступают за развитие более тесного сотрудничества с другими муниципалитетами по различным направлениям и в различных сферах, однако на практике реализуются пока лишь организационные и информационные формы сотрудничества. Во многом такая ситуация связана с наличием ряда законодательных, организационных, финансовых и иных проблем, препятствий, ключевыми из которых, по мнению глав муниципалитетов, выступают отсутствие финансовых возможностей для сотрудничества, опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере; нехватка

подготовленных управленческих кадров, способных эффективно руководить этими процессами (табл. 8).

На наш взгляд, оценки глав муниципалитетов Европейского Севера России во многом отражают ситуацию, характерную и для других муниципалитетов России так как имеющиеся проблемы в организации межмуниципального сотрудничества во многом возникают из-за неурегулированности данных вопросов в федеральном законодательстве, ограниченности полномочий и финансовых средств органов местного самоуправления, недостатка высококвалифицированных кадров.

Таблица 8. Распределение ответов респондентов на вопрос «Что, по Вашему мнению, затрудняет развитие межмуниципального сотрудничества?», % от числа ответивших

Фактор	СП	ГП	МР	ГО	В среднем по всем муниципалитетам
Отсутствие финансовых возможностей для такого сотрудничества	69,1	44,4	44,1	71,4	61,6
Отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сферах	46,9	44,4	61,8	71,4	52,9
Нехватка подготовленных управленческих кадров, способных эффективно руководить этими процессами	35,8	66,7	61,8	28,6	43,5
Отсутствие межведомственной координации и взаимодействия всех уровней власти	25,9	33,3	41,2	14,3	29,0
Неразвитость федеральной и региональной правовой базы в сфере межмуниципального сотрудничества	30,9	11,1	35,3	7,1	28,3
Конкуренция между муниципальными образованиями за ресурсы, в первую очередь финансовые	19,8	11,1	29,4	57,1	25,4
Ограничения транспортно-инфраструктурного характера	23,5	33,3	17,6	35,7	23,9
Проблема разграничения имущества и собственности	21,0	22,2	23,5	35,7	23,2
Отсутствие аналитической информации о возможностях и потребностях других муниципалитетов	22,2	22,2	20,6	21,4	21,7
Безынициативность органов местного самоуправления других муниципальных образований	13,6	22,2	11,8	7,1	13,0
Выстраивание барьеров со стороны районных органов власти	13,6	22,2	2,9	0,0	10,1

Модель (алгоритм) определения целесообразности межмуниципального сотрудничества и выбора его формы

<p>Преобразование муниципальных районов в муниципальные округа и городские округа (с упразднением городских и сельских поселений преобразуемых районов)</p>	<p>Формы договорного и хозяйственного сотрудничества между муниципальными образованиями</p>			<p>Объединение муниципальных образований (поселений, районов, поселений с городским округом)</p>	
	<p>Договоры, соглашения о сотрудничестве между муниципалитетами:</p>				<p>Учреждение межмуниципальных коммерческих (в форме НАО, ООО) и некоммерческих организаций (в форме АНО и фондов)</p>
	<p>- о передаче полномочий по линии «поселение – район», «район – поселение»</p>	<p>- о реализации совместных долгосрочных проектов, предоставлении услуг одним муниципалитетом другому</p>	<p>- о реализации совместных мероприятий, формировании совместных рабочих органов (групп)</p>		
	<p><i>Возможно применение механизма горизонтальных субсидий</i></p>				<p><i>Критерии определения целесообразности такого сотрудничества:</i></p>
<p><i>Критерии определения целесообразности таких преобразований:</i></p> <p>1) численность жителей района менее 10 тыс. чел;</p> <p>2) незначительное число сельских и городских поселений в районе (2–4);</p> <p>3) низкий общий уровень развития района</p>	<p><i>Критерии определения целесообразности такого сотрудничества:</i></p> <p>1) недостаточность собственных финансовых средств отдельных муниципальных образований;</p> <p>2) необходимость повышения эффективности деятельности и исчерпание внутренних ресурсов такого повышения;</p> <p>3) необходимость повышения качества и расширение видов предоставляемых населению публичных услуг, организуемых органами местного самоуправления;</p> <p>4) недостаток высококвалифицированных кадров в муниципальных образованиях;</p> <p>5) наличие межмуниципальных брендов, устойчивых различных связей между муниципалитетами, в том числе в рамках городских агломераций</p>			<p><i>Критерии определения целесообразности таких преобразований:</i></p> <p>1) наличие общих границ муниципалитетов;</p> <p>2) численность жителей отдельных поселений менее 500 чел.;</p> <p>3) число сельских и городских поселений в районе 5 и более единиц;</p> <p>4) значительные различия в потенциале и уровне развития поселений района, наличие отдельных достаточно развитых поселений</p>	
<p><i>Расчёт эффектов от преобразований:</i></p> <p>1) экономия за счёт ликвидации органов управления поселений;</p> <p>2) изменение доходной и расходной базы местных бюджетов;</p> <p>3) экономия затрат на исполнение полномочий органов МСУ;</p> <p>4) экономия затрат муниципальных учреждений нового муниципального образования</p>	<p><i>Расчёт эффектов от такого сотрудничества:</i></p> <p>1) экономия затрат на исполнение полномочий органов МСУ;</p> <p>2) экономия затрат органов МСУ на реализацию совместных проектов, мероприятий;</p> <p>3) возможный прирост налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты от реализации совместных проектов, мероприятий</p>			<p><i>Расчёт эффектов от преобразований:</i></p> <p>1) экономия за счёт ликвидации органов управления поселений;</p> <p>2) изменение доходной и расходной базы местных бюджетов;</p> <p>3) экономия затрат на исполнение полномочий органов МСУ;</p> <p>4) экономия затрат муниципальных учреждений нового муниципального образования</p>	
	<p><i>Расчёт эффектов от такого сотрудничества:</i></p> <p>1) экономия затрат на исполнение полномочий органов МСУ при передаче соответствующих функций межмуниципальной организации;</p> <p>2) прибыль от деятельности межмуниципальной коммерческой организации</p>				

Источник: составлено автором.

Далее представим общую модель (алгоритм) определения целесообразности межмуниципального сотрудничества (и выбора его формы (на основе обозначенных критериев)).

Альтернативой сотрудничеству может быть преобразование муниципальных районов в муниципальные и городские округа (при наличии на территории района крупных городских населённых пунктов), а также объединение отдельных поселений районов (в данном случае при ликвидации поселенческого уровня устраняется возможность сотрудничества между поселениями). При этом при преобразовании районов в округа, объединении поселений желателен выполнение всех указанных на рисунке критериев осуществления таких преобразований. В свою очередь при организации межмуниципального сотрудничества достаточно наличия соответствия нескольким критериям. Далее целесообразно провести расчёты экономических эффектов (их виды указаны на рисунке) и иных эффектов от преобразования муниципальных

образований или организации межмуниципального сотрудничества.

Следует отметить, что при преобразовании муниципальных районов в муниципальные и городские округа целесообразно оставить в каждом из упраздняемых поселений по 2—3 должности работников (они будут числиться работниками уже местной администрации вновь образованного муниципалитета), которые будут осуществлять работу с населением непосредственно на местах, координировать реализацию мероприятий и проектов по развитию территорий, выполнять функции (часть функций) в сфере земельных отношений и др.

Что касается возможного преобразования муниципальных районов в муниципальные округа, то на территории Европейского Севера функционируют 12 муниципальных районов с численностью населения менее 10 тыс. чел. (на их территории образовано от 2 до 12 поселений; табл. 9). Следует отметить, что за последние 10 лет (2010—2020 гг.) в таких муниципалитетах более заметно, чем в остальных районах со-

Таблица 9. Характеристики муниципальных районов регионов Европейского Севера России с численностью населения менее 10 тыс. чел.

Наименование муниципального района	Численность постоянного населения на конец года, чел.				Расходы местного бюджета на ОВ* в 2020 г., тыс. руб.	Число городских поселений в районе	Число сельских поселений в районе
	2010 г.	2015 г.	2020 г.	2020 г. к 2010 г., %			
Все районы Республики Карелии	351533	322715	298087	84,8	3,4	22	85
Калевальский	8267	7063	6489	78,5	8,3	1	3
Муезерский	12199	10535	9241	75,8	4,6	1	7
Все районы Республики Коми	348460	321689	300477	86,2	5,3	14	145
Койгородский	8393	7630	7152	85,2	6,6	0	8
Все районы Архангельской области	447828	399898	364708	81,4	3,9	20	157
Вилегодский (с 30.09.2020 - муниципальный округ)	11097	9956	8961	80,8	6,6	0	6
Лешуконский	7929	6805	5840	73,7	9,9	0	6
Мезенский	10305	9241	8127	78,9	13,4	2	10
Все районы Вологодской области	578254	548544	523457	90,5	4,3	21	158
Вашкинский	8010	7035	6379	79,6	7,7	0	3
Междуреченский	6057	5625	5187	85,6	8,8	0	4
Нюксенский	9687	8789	8291	85,6	7,8	0	4
Сямженский	8869	8241	7824	88,2	7,0	0	4
Усть-Кубинский	8040	7875	7445	92,6	4,5	0	4
Все районы Мурманской области	150703	140334	133044	88,3	-	13	10
Терский	6250	5420	5091	81,5	-	1	1

* ОВ - общегосударственные вопросы (функционирование органов местного самоуправления).
 Источник: База данных показателей муниципальных образований / Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: <https://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (здесь и в табл. 10-12).

ответствующего региона, сократилась численность населения; в них же отмечаются самые высокие расходы на общегосударственные вопросы (функционирование органов местного самоуправления) в расчёте на 1 жителя. Соответственно, следует рассмотреть возможность преобразования данных муниципальных районов в муниципальные округа с обоснованием эффектов, определением структуры и штатной численности органов местного самоуправления планируемого к созданию нового муниципального образования, количеством муниципальных учреждений и организаций.

В *таблицах 10–12* представлены характеристики бюджетов объединяемых муниципальных образований и новых, уже объединённых сельских поселений на территории трех муниципальных районов Вологодской и Архангельской областей. Согласно представленным данным, можно сделать вывод о том, что после преобразования заметно выросла доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов местного бюджета в объединённом муниципалитете в сравнении со значением данных показателей в среднем по объединяемым поселениям; уве-

Таблица 10. Бюджетные характеристики объединяемых поселений и нового сельского поселения Шекснинского муниципального района Вологодской области

Наименование сельского поселения	Доля СД*, %		Р, тыс. руб.		ОВ, тыс. руб.		НЭ, тыс. руб.		ЖКХ, тыс. руб.		К, тыс. руб.		СП, тыс. руб.	
	2019 г.**	2020 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.
Никольское	67,7	-	9,6	-	4,0	-	0,6	-	2,8	-	1,8	-	0,1	-
Юроченское	18,2	-	18,1	-	9,2	-	0,8	-	4,2	-	2,9	-	0,4	-
Никольское	56,9	74,9	10,7	11,5	4,7	4,1	0,64	0,63	3,0	4,2	1,9	2,1	0,18	0,27

Обозначения (здесь и в таблицах 11–12): * Доля СД – доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в общем объёме доходов местного бюджета; Р – расходы местного бюджета в расчёте на 1 жителя; ОВ – расходы на общегосударственные вопросы в расчёте на 1 жителя; НЭ – расходы на национальную экономику в расчёте на 1 жителя; ЖКХ – расходы на жилищно-коммунальное хозяйство в расчёте на 1 жителя; К – расходы на культуру, кинематографию в расчёте на 1 жителя; СП – расходы на социальную политику в расчёте на 1 жителя.

Полужирным шрифтом выделено сельское поселение, образованное в результате объединения двух вышеназванных поселений.

** За 2019 год представлены значения показателей по существовавшим тогда поселениям и в среднем по двум данным поселениям, которые образовали в 2020 году новое объединённое поселение.

Таблица 11. Бюджетные характеристики объединяемых поселений и нового сельского поселения Виноградовского муниципального района Архангельской области

Наименование сельского поселения	Доля СД, %		Р, тыс. руб.		ОВ, тыс. руб.		НЭ, тыс. руб.		ЖКХ, тыс. руб.		К, тыс. руб.		СП, тыс. руб.	
	2019 г.*	2020 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.
Кицкое	13,3	-	9,2	-	3,6	-	0,8	-	4,5	-	0,1	-	0,0	-
Березниковское	35,8	-	12,4	-	1,2	-	3,0	-	2,6	-	5,3	-	0,1	-
Березниковское	34,6	45,6	12,2	9,3	1,40	1,42	2,9	2,1	2,8	2,3	4,9	3,2	0,05	0,05

Полужирным шрифтом выделено сельское поселение, образованное в результате объединения двух вышеназванных поселений.

* За 2019 год представлены значения показателей по существовавшим тогда поселениям и в среднем по двум данным поселениям, которые образовали в 2020 году новое объединённое поселение.

Таблица 12. Бюджетные характеристики объединяемых поселений и нового сельского поселения Никольского муниципального района Вологодской области

Наименование сельского поселения	Доля СД, %		Р, тыс. руб.		ОВ, тыс. руб.		НЭ, тыс. руб.		ЖКХ, тыс. руб.		К, тыс. руб.		СП, тыс. руб.	
	2018 г.*	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.
Пермасское	12,9	-	6,7	-	3,6	-	0,7	-	0,7	-	1,3	-	0,1	-
Краснополянское	26,6	-	4,5	-	1,3	-	1,0	-	0,7	-	0,9	-	0,1	-
Краснополянское	24,1	17,7	4,8	6,2	1,6	1,4	0,93	0,86	0,7	2,5	0,93	1,10	0,06	0,06

Полужирным шрифтом выделено сельское поселение, образованное в результате объединения двух вышеназванных поселений.

* За 2018 год представлены значения показателей по существовавшим тогда поселениям и в среднем по двум данным поселениям, которые образовали в 2019 году новое объединённое поселение.

дичился и общий объём расходов бюджета в расчёте на 1 жителя. При этом сократились удельные расходы на общегосударственные вопросы и национальную экономику (именно в данных сферах напрямую проявляются эффекты экономии расходов за счёт централизации функций в результате объединения поселений), что позволило увеличить расходы в других сферах (ЖКХ, культура, социальная политика), которые идут непосредственно на удовлетворение потребностей жителей, предоставление им соответствующих услуг, а не на прямое финансирование органов местного самоуправления или муниципальных учреждений.

Как свидетельствует мировая и российская практика, аналогичные бюджетные эффекты будут наблюдаться и при преобразовании муниципальных районов в округа, учреждении межмуниципальных организаций, заключении соглашений о передаче полномочий сельских поселений на уровень района, соглашений о предоставлении «горизонтальных субсидий» на софинансирование отдельных мероприятий, проектов или предоставлении услуг другим муниципалитетом.

Использование результатов исследования и его дальнейшие перспективы

Исследование опыта взаимодействия муниципальных образований в России позволяет утверждать, что оно осуществляется в самых разных формах (функционирование различных ассоциаций муниципальных образований, обмен опытом, проведение совместных заседаний, подписание и реализация соглашений о сотрудничестве, соглашений о передаче полномочий, учреждение совместных межмуниципальных организаций и др.). Однако такая наиболее перспективная и экономически эффективная форма межмуниципального сотрудничества, как создание межмуниципальных коммерческих и некоммерческих организаций, не получила пока широкого распространения в силу ряда причин (факторов), среди которых можно отметить отсутствие чёткой регламентации данной сферы в России (в 131-ФЗ обозначены лишь общие основы межмуниципального сотрудничества); нормативно-правовые, организационные и финансовые сложности, возникающие при установлении договорных отношений и хозяйственного взаимодействия муниципалитетов.

Для развития межмуниципального сотрудничества, на наш взгляд, в первую очередь необходимо разработать и принять федеральный закон «О межмуниципальном сотрудничестве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты». В специальном федеральном законе целесообразно закрепить цели и задачи, основные формы межмуниципального сотрудничества, порядок осуществления, оценки эффективности. Урегулирование указанных вопросов именно в отдельном федеральном законе позволит подробно, детально регламентировать все нормативно-правовые основы организации такого сотрудничества. В свою очередь включение отдельного расширенного раздела о межмуниципальном сотрудничестве в 131-ФЗ заняло бы значительную его часть в случае сохранения в дальнейшем именно закона о местном самоуправлении, а не принятия взамен него муниципального кодекса — кодекса по развитию системы местного самоуправления в России, как предлагается рядом экспертов. Принятие отдельного закона № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» всё же позволило создать определённые предпосылки для развития сложных управленческих институтов (к которым, безусловно, относится и межмуниципальное сотрудничество) в конкретных правовых рамках.

Помимо принятия отдельного закона о межмуниципальном сотрудничестве, на наш взгляд, органам государственной власти совместно с органами местного самоуправления целесообразно:

— определить оптимальные формы сотрудничества муниципалитетов по решению различных вопросов местного значения и выполнению функций органов местного самоуправления;

— обеспечить повышение финансово-экономической самостоятельности местных бюджетов, для того чтобы они формировались преимущественно за счёт собственных доходных источников, а не поступлений из вышестоящих бюджетов, возможная нестабильность которых не позволяет органам местного самоуправления планировать реализацию крупных долгосрочных проектов, в том числе совместных с другими муниципалитетами;

— сформировать открытую и регулярно обновляемую базу лучших практик межмуниципального сотрудничества в России и странах мира;

— реализовывать программы повышения квалификации работников органов местного самоуправления в данной сфере;

— повысить качество и полноту официальной статистики в разрезе муниципальных образований, чтобы у органов власти была объективная и достоверная информация о состоянии муниципалитетов и потребностях в тех или иных ресурсах, возможных направлениях взаимодействия с другими территориями.

Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления⁶ также предложены отдельные рекомендации по развитию межмуниципального сотрудничества:

1) проработать вопросы правосубъектности муниципальных образований и их органов в вопросах учредительства хозяйственных обществ; создать систему мотивации и стимулов для муниципальных образований по использованию форм межмуниципальной кооперации в целях повышения эффективности управления человеческим капиталом, муниципальными ресурсами и расходами бюджетных средств;

2) рассмотреть возможность создания межмуниципальных казенных и (или) бюджетных учреждений социальной сферы (культура, образование, демография, здравоохранение, социальная защита населения), предусмотрев возможность формирования

сети филиалов межмуниципальных учреждений;

3) наделить признаками проектной деятельности само понятие межмуниципального хозяйственного сотрудничества (в этом случае к такому сотрудничеству будет отнесено то взаимодействие муниципалитетов, при котором стороны заключают соглашение о достижении определенных результатов в определенные сроки определенными ресурсами из определенных источников, договариваются о своих правах и обязанностях, выбирают механизмы контроля, условия и формы наступления ответственности; механизмом реализации межмуниципального хозяйственного сотрудничества может стать межмуниципальный проект, направленный на обеспечение населения конкретными жизненными благами).

Предлагаемые в статье идеи, рекомендации отчасти носят полемический характер, открывая возможности для дальнейших дискуссий по рассматриваемой проблематике. Таким образом, вклад исследования, результаты которого представлены в данной статье, в развитие теоретической науки заключается в обосновании модели (алгоритма) определения целесообразности и выбора формы межмуниципального сотрудничества, а вклад в развитие прикладной науки — в выявлении тенденций и проблем развития межмуниципального сотрудничества в России (в том числе с использованием результатов анкетного опроса глав муниципальных образований).

Литература

1. Гутникова Е.А. Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации экономического и социального развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. №6 (24). С. 218-230.
2. Рагозина Л. Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в РоссTM и за рубежом. М.: Институт экономики города, 2009. URL: www.urbanecomics.ru/download.php?dl_id=3077
3. Frick H.-J., Hockeler M. *Interkommunale Zusammenarbeit: Kommunalpolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, KommunalAkademie, 2008. 84 s.
4. Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения / Министерство регионального развития Российской Федерации. М., 2010. 66 с.
5. Baba H., Asami Y. Municipal population size and the benefits of inter-municipal cooperation: Panel data evidence from Japan. *Local Government Studies*, 2020, vol. 46, issue 3, pp. 371—393.

⁶ Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления». М., 2020. 174 с. URL: <http://okmo.news/event.php743>

6. Bakos E., Nemes D., Hruza E, Mix T Emerging topics on inter-municipal cooperation in the Czech Republic: Policy networking, regionalization and financial indicators. *Lex Localis*, 2020, vol. 18(3), pp. 579-602.
7. Bel G., Sebo M. Does inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements. *Urban Affairs Review*, 2021, vol. 57, issue 1, pp. 153-188.
8. Casula M. A contextual explanation of regional governance in Europe: Insights from inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, 2020, vol. 22, issue 12, pp. 1819-1851.
9. Furmankiewicz M., Campbell A. From single-use community facilities support to integrated sustainable development: The aims of inter-municipal cooperation in Poland, 1990-2018. *Sustainability*, 2019, vol. 11, issue 5890. DOI:10.3390/sul1215890
10. Luca D., Modrego F. Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities. *Journal of Regional Science*, vol. 61, issue 1, pp. 261—293.
11. Sarra A., Mazzocchitti M., Nissi E. A methodological proposal to determine the optimal levels of intermunicipal cooperation in the organization of solid waste management systems. *Waste Management*, 2020, vol. 115, pp. 56-64.
12. Silva D.P, Silvestre H.C., Embalo A.A. Inter-municipal cooperation in Brazil: The case of solid waste consortia. *Revista de Administracao Publica*, 2020, vol. 54(5), pp. 1239-1259.
13. Zafra-Gomez J.L., Gimenez-Garcia V, Campos-Alba C.M., et. al. Direct management or inter-municipal cooperation in smaller municipalities? Exploring cost efficiency and installed capacity in drinking water supply, *Water Resources Management*, 2020, vol. 34, pp. 4289—4302.
14. Адукова А.Н. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент развития сельских территорий // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2017. № 4 (33). С. 42-48.
15. Барабаш Е.С., Леонов С.Н. Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизм реализации. Хабаровск: РИЦХГАЭП, 2013. 188 с.
16. Бутова Т.В., Смирнова А.А., Миловидова Н.А. Межмуниципальное сотрудничество как основа обеспечения устойчивости региона // Управленческие науки. 2014. № 3. С. 4-15.
17. Бухвальд Е.М. Новые основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 4. С. 125-135.
18. Ворошилов Н.В. Зарубежный и отечественный опыт межмуниципального сотрудничества // Проблемы экономического роста и устойчивого развития территорий: материалы науч.-практ. интернет-конф., г. Вологда, 27-29 апреля 2016 г. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. С. 107-113.
19. Гайнанов Д.А., Гатауллин Р.Ф., Атаева А.Г. Методологический подход и инструментарий обеспечения сбалансированного пространственного развития региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 2. С. 75-91.
20. Гайнанов Д.А., Тажитдинов И.А., Атаева А.Г. Межмуниципальное сотрудничество в Российской Федерации: теоретические и практические аспекты // Экономика и предпринимательство. 2017. № 8-2 (85). С. 295-300.
21. Козлова О.А., Макарова М.Н. Межмуниципальное сотрудничество как институт стратегического развития территории // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. №3. С. 132-144.
22. Кокин И.А. Анализ российского опыта создания и функционирования межмуниципальных объединений и межмуниципальных организаций // Городское управление. 2010. № 12 (173). С. 54-66.
23. Костюкова А.В. Межмуниципальное сотрудничество как фактор развития Новгородской области // Вестник Новгородского филиала РАНХиГС. 2015. Т. 2. № 4-2 (2). С. 129-138.
24. Маркварт Э., Петухов Р.В. Организационно-правовые модели управления агломерацией // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2016. № 3. С. 12-27.
25. Одинцова А.В. Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта // Федерализм. 2013. №2 (70). С. 145-158.
26. Петухов Р.В. Межмуниципальное сотрудничество как способ модернизации местного самоуправления // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 1. С. 209-226.
27. Плахота В.А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России: монография. Чебоксары: Среда, 2019. 180 с.

28. Попов Д.А. Межмуниципальное сотрудничество: сравнительно-правовой анализ форм реализации // Городское управление. 2012. № 11 (196). С. 54-64.
29. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
30. Тургель И.Д. Межмуниципальное сотрудничество в РФ: опыт экономико-статистического анализа // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 1 (6). С. 35—40.
31. Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8-12.

Сведения об авторе

Николай Владимирович Ворошилов — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: niks789@yandex.ru)

Voroshilov N.V.

Inter-Municipal Cooperation in Russia: Status, Problems and Prospects of Development

Abstract. The relevance of the studies on features and problems of how inter-municipal cooperation is organized in Russia is due to the need for favorable regulatory, financial and organizational conditions to promote the development of various forms of such cooperation, including increasing the scale of distribution, substantiating the role of this administrative mechanism in the development of municipalities. We also take into account the need for the Government of the Russian Federation to develop in 2021 a draft of new foundations of the state policy of the Russian Federation in the field of local government development until 2030. Accordingly, the article aims to analyze the current state and problems of organizing inter-municipal cooperation in Russia, to determine the criteria for the necessity and choice of the cooperation form, to substantiate the directions for improving its organization. To achieve the goal, we use such scientific methods as economic and statistical analysis, methods of generalization and expert survey (questionnaire survey of heads of municipal entities of RF constituent entities belonging to the European North of Russia). The scientific novelty of the research lies in the substantiation of a model (algorithm) for determining the expediency and choice of inter-municipal cooperation organization form. The study shows that currently in Russia, inter-municipal cooperation is mainly carried out in the form of the functioning of the councils of municipalities within RF constituent entities, the conclusion of framework agreements, agreements between municipalities on mutual action, coordination of efforts, and implementation of joint activities. Only 2.8% of the total number of municipalities in the country participate in cooperation most closely (establishing inter-municipal organizations). We have developed appropriate recommendations to the authorities to eliminate the existing obstacles and problems in the development of inter-municipal cooperation. The results of the conducted research can be used in the activities of federal, regional public authorities, local government bodies, and serve as a basis for further research on improving local management system.

Key words: local government, inter-municipal cooperation, municipalities, European North of Russia, constituent entity of the Russian Federation, questionnaire survey.

Information about the Author

Nikolai V. Voroshilov — Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: niks789@yandex.ru)

Статья поступила 07.06.2021.

Межмуниципальное сотрудничество: рекомендации, которые помогут избежать ошибок

ГЛАВНОЕ В СТАТЬЕ

- В каких формах возможно межмуниципальное сотрудничество → 39
- С чего лучше начать хозяйственное сотрудничество → 40
- Типичные ошибки при выборе организационно-правовой формы межмуниципальной организации → 43



СВЕТЛАНА ИСУПОВА,

генеральный директор
ООО «ЕврАКонс», доцент
кафедры государственного
и муниципального управления
факультета государственного
управления и права
Московского областного
филиала РАНХиГС, к. ю. н.

Межмуниципальное сотрудничество может стать лучшим способом решения вопросов местного значения в условиях высокой дотационности местных бюджетов. Благодаря ему органы местного самоуправления могут, например, пригласить на работу высокооплачиваемых профессионалов: юристов, архитекторов, специалистов по земельным вопросам, планировке и застройке территории. Также межмуниципальное сотрудничество помогает расширить ассортимент муниципальных услуг и повысить их качество. Тем не менее в России оно распространено не так широко, как за рубежом.

В этой статье мы дадим рекомендации, которые помогут выбрать подходящую организационно-правовую форму межмуниципальной организации. Предупредим о частых ошибках, которые допускают органы МСУ.

В каких сферах сотрудничают муниципалитеты



Документ

Возможность межмуниципального сотрудничества предусмотрена статьей 10 Европейской хартии местного самоуправления, частью 3 статьи 132 Конституции, статьей 8 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ

Межмуниципальное сотрудничество - организационно-правовой механизм, который предполагает объединение усилий, финансовых и материальных ресурсов двух или более муниципальных образований. В зависимости от целей такое сотрудничество может быть политическим или хозяйственным (см. таблицу 1 ниже).

Чаще всего российские муниципалитеты сотрудничают в сферах экономики и торговли, культуры, сельского хозяйства, туризма, водоснабжения, сбора, вывоза и утилизации отходов, транспортного обслуживания населения, поддержки предпринимательства, экологии.

Пример 1. 26 февраля 2020 года Березовский и Октябрьский районы ХМАО — Югры подписали соглашение о межмуниципальном сотрудничестве в области социально-экономического развития территорий. Местные власти договорились сотрудничать в социально-культурной и транспортной сферах, а также в сфере сельскохозяйственного производства.

18 марта 2021 года два городских округа Московской области — Талдомский и Долгопрудный — также подписали соглашение. Стороны предусмотрели два направления сотрудничества:

Таблица 1. Характеристики политического и хозяйственного межмуниципального сотрудничества

Межмуниципальное сотрудничество	Возможные цели	Как реализуется
Политическое	Представление и защита интересов муниципалитетов при взаимодействии с государственными органами власти, развитие МСУ, получение методической помощи, централизованное обучение муниципальных служащих	Через создание региональных советов муниципальных образований
Хозяйственное	Реализация экономических задач, совместное решение вопросов местного значения	Через учреждение хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций, заключение договоров и соглашений

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СООБЩЕСТВА

- заключение и реализация договоров между хозяйствующими субъектами районов на поставку товаров и оказание услуг;
- проведение выставок, ярмарок, деловых мероприятий, предоставление торговых площадей.

Часто муниципалитеты договариваются об обмене информацией и специалистами, проведении мероприятий, реализации проектов и договоров, создании совместных координационных органов.

Пример 2. Власти Нижневартовска и Евпатории предусмотрели в соглашении межмуниципальное сотрудничество по семи направлениям. Стороны будут:

- обмениваться научно-технической, экономической, правовой информацией;
- разрабатывать и реализовывать совместные проекты, направленные на развитие экономики;
- обмениваться специалистами в разных отраслях;
- приглашать организации двух городов к участию в выставках, ярмарках, форумах, семинарах, конференциях;
- содействовать организации рекламы продукции, производимой хозяйствующими субъектами двух городов, оказываемых ими услуг;
- разрабатывать и осваивать инновационные технологии, развивать инновационные производства;
- содействовать привлечению научно-исследовательских организаций к разработке совместных проектов и программ.



Важная деталь

Межмуниципальное сотрудничество возможно между муниципалитетами разных типов и из разных регионов. Каких-либо ограничений не установлено

Для выбора сфер сотрудничества можно использовать и положительный опыт зарубежных стран.

Пример 3. В Германии небольшие общины с численностью жителей до 10 тыс. человек обычно сотрудничают в сферах водоснабжения и водоотведения, благоустройства и озеленения, электронного документооборота, туризма. Более крупные муниципальные образования часто объединяются для совместной разработки и реализации концепций развития розничной торговли и транспорта, освоения промышленных зон, развития систем энергоснабжения, управления отходами, проведения согласований в вопросах жилищной политики и застройки.

В каких формах возможно межмуниципальное сотрудничество

Существует пять форм межмуниципального сотрудничества. Насколько распространена каждая из них, посмотрите в таблице 2 ниже.

Региональные советы муниципальных образований существуют в 85 российских регионах. Каждый такой совет - некоммерческая организация, которая защищает права своих членов и представляет их интересы (ч. 1 ст. 8 Закона № 131-ФЗ). Совет не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать ее.

На практике функции советов сводятся к оказанию организационной, консультационной, информационной помощи муниципалитетам. Потенциал советов сегодня реализован не полностью. Они не имеют права законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти региона. К тому же не все регионы определили полномочия своих органов по взаимодействию с советами муниципальных образований. Из-за этого последние не могут активно участвовать

Таблица 2. Формы сотрудничества и количество муниципалитетов, которые их используют

Формы межмуниципального сотрудничества	Количество муниципальных образований, которые используют форму сотрудничества
Советы муниципальных образований субъектов РФ	17,8 тыс.
Договоры и соглашения о сотрудничестве с другими муниципальными образованиями в пределах РФ	591
Межмуниципальные НКО: ассоциации, автономные некоммерческие организации, фонды	764
Договоры и соглашения о внешнеэкономическом и о приграничном сотрудничестве, а также о дружественных (побратимских) отношениях с зарубежными муниципалитетами	350
Межмуниципальные хозяйственные общества, созданные для решения вопросов местного значения	290

Источник: Минюст, данные на 1 января 2021 года



Важная деталь

Региональные советы не занимаются совместным решением хозяйственных вопросов местного значения

в региональном бюджетном процессе при перераспределении ресурсов и утверждении программ развития.

Какую форму межмуниципального хозяйственного сотрудничества выбрать

Хозяйственное сотрудничество позволяет муниципалитетам совместно решать вопросы местного значения. Оно возможно на основе договора или соглашения. Если задача сложная и на ее решение нужно много времени, то лучше создать юридическое лицо.

Договорное межмуниципальное сотрудничество

Органы МСУ вправе заключать договоры и соглашения, чтобы объединить финансовые, материальные и иные ресурсы муниципальных образований для решения вопросов местного значения (ст. 8 Закона № 131-ФЗ). Договорная форма межмуниципального сотрудничества находит применение в сферах культуры, обмена опытом, информационного обмена, создания коллегиальных органов, проведения мероприятий. Чтобы риски для муниципалитетов были минимальными, привлекайте к разработке договоров юристов. Детально прописывайте все возможные в процессе исполнения договоров обстоятельства и ответственность сторон в случае их наступления.

Рекомендуем начинать межмуниципальное сотрудничество с создания совместных рабочих групп. Этот вариант лучше всего подходит для решения разовых задач - проведения одного или нескольких мероприятий в сферах культуры, спорта, поддержки малого и среднего предпринимательства, торгово-закупочной деятельности. Такие мероприятия могут включать открытие магазинов товаропроизводителей из других регионов, проведение ярмарок и выставок. Для этого потребуются незначительные финансовые средства и четкая организация процесса.

Пример 4. Два соседних муниципалитета договариваются о совместном проведении праздника. У одного из поселений есть дом культуры с недавно отремонтированной сценой. У другого — интересные творческие коллективы, готовые выступить. Муниципалитеты создают рабочую группу по подготовке и проведению мероприятия. В соглашении, заключаемом между ними, должно быть четко прописано:

- какой муниципалитет отвечает за подготовку сцены;
- кто берет на себя приглашение творческих коллективов и зрителей;
- кто отвечает за организацию угощения для участников;
- кто закупает подарки для выступающих.

Создание межмуниципальной организации

Законодательство разрешает создавать коммерческие и некоммерческие межмуниципальные организации. Для совместного решения вопросов местного значения представительные органы МСУ вправе:

- учреждать межмуниципальные хозяйственные общества в форме непубличных акционерных обществ и ООО (ч. 1 ст. 68 Закона № 131-ФЗ);
- создавать НКО в форме автономных некоммерческих организаций (АНО) и фондов (ч. 1 ст. 69 Закона № 131-ФЗ).

Эти формы закреплены в нормативно-правовых актах большинства муниципальных образований как возможные для межмуниципальных организаций. В то же время на практике не все они являются приемлемыми. Как выбрать оптимальный вариант, читайте далее.

Почему рискованно создавать межмуниципальную организацию в форме АНО или фонда

Избегайте межмуниципального сотрудничества в форме АНО и фондов. Оно может привести к утрате муниципального имущества из собственности муниципалитета. Фонд и АНО - унитарные НКО, не имеющие членства (ст. 123.17,



На заметку

В процессе сотрудничества муниципалитетов в договоры и соглашения о межмуниципальном сотрудничестве можно внести изменения. Например, предусмотреть больше направлений совместной деятельности

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СООБЩЕСТВА



8 800 511 98 66

Быстрая подписка на журнал
«Практика муниципального
управления»

123.24, ГК). Управлять делами такой организации муниципалитет не сможет. Переданное АНО или фонду их учредителями имущество - собственность организации или фонда (ч. 1 ст. 123.18 ГК). Учредители не сохраняют права на это имущество. При ликвидации фонда его имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, направляют на цели, указанные в уставе (ч. 3 ст. 123.20 ГК).

В какой форме создать межмуниципальную НКО

В законодательстве закреплена организационно-правовая форма, которая больше подходит для создания межмуниципальных НКО. Это некоммерческое партнерство (НП) - организация, основанная на членстве. Члены НП вправе управлять делами организации. Имущество, переданное НП его членами, - собственность партнерства. Члены партнерства не отвечают по его обязательствам, а НП не отвечает по обязательствам своих членов.

Если муниципалитет решит выйти из некоммерческого партнерства, он будет вправе получить часть его имущества или часть стоимости этого имущества в пределах своего вклада. При ликвидации партнерства его члены также вправе поделить имущество, оставшееся после расчетов с кредиторами, либо получить часть его стоимости (ст. 8 Федерального закона от 12.01.1996 № 7 «О некоммерческих организациях»).

Гражданский кодекс предусматривает создание некоммерческих партнерств в форме ассоциаций (подп. 3 п. 3 ст. 50). Именно эту форму мы рекомендуем использовать, если межмуниципальная организация будет вести некоммерческую деятельность. Ассоциации - НКО, основанные на членстве (ст. 123.8 ГК). Такая организация - собственник своего имущества. Она отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом и не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации также не отвечают по ее

обязательствам, если законом или уставом организации не предусмотрена субсидиарная ответственность ее членов.

Возможность получения пропорциональной доли имущества при выходе из ассоциации или ее ликвидации ни Гражданским кодексом, ни Законом № 7-ФЗ не предусмотрена. Поэтому закрепите данный порядок в учредительных документах ассоциации.

Межмуниципальные организации не должны быть МУПами и учреждениями

ООО или АО: что предпочесть, если организация будет заниматься коммерческой деятельностью

Межмуниципальные коммерческие организации лучше создавать в форме общества с ограниченной ответственностью. Форма акционерного общества подходит только для крупных организаций с большим числом акционеров и предполагаемой эмиссией акций. Эта форма не подойдет для объединения двух или трех небольших муниципалитетов.

Каких ошибок избегать при выборе формы межмуниципальной организации

Нередко муниципалитеты допускают ошибки при выборе формы межмуниципальной организации. Бывает, что они создают НКО, хотя цели создания организации предполагают в том числе коммерческую деятельность.

Пример 5. В Краснодарском крае четыре сельских поселения создали межмуниципальную АНО. Основные виды ее деятельности — коммунальные услуги: очистка и уборка территории, сбор, обработка и утилизация отходов, сбор и обработка сточных вод, деятельность по обеспечению безопасности в чрезвычайных ситуациях* Деятельность относится к коммерческой. Следовательно, такую организацию нельзя создавать в форме автономной некоммерческой организации или НКО других видов. Подходящая организационно-правовая форма — ООО.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СООБЩЕСТВА

Другая распространенная ошибка - создание межмуниципальной организации в форме МУПа или учреждения. В статистике Минюста об участии муниципальных образований в организациях межмуниципального сотрудничества есть данные о 4,5 тыс. МУПов и 6,2 тыс. муниципальных бюджетных учреждений. В то же время создание межмуниципальных МУПов и МБУ недопустимо. У такого предприятия или учреждения может быть только один учредитель (ст. 113,114,123.21 ГК). А в межмуниципальной организации учредителей всегда не менее двух.

Как сформировать уставной капитал межмуниципальной организации

Основные виды вкладов участников хозяйственного общества в его уставной капитал: денежные средства, имущество, исключительные права (п. 1 ст. 66.1 ГК). Муниципальное имущество и исключительные права могут быть внесены по решению органа МСУ в качестве вклада только в уставные капиталы акционерных обществ (ст. 25 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ).

Заключение договоров, предусматривающих переход прав владения или пользования объектами муниципальной собственности, не допускается без проведения торгов (ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ). Поскольку межмуниципальное хозяйственное общество еще не создано, оно не может участвовать в таких тендерных процедурах. Поэтому при формировании уставного капитала межмуниципального ООО внесите в него денежные средства. Такое решение должны принять представительные органы каждого из договаривающихся муниципальных образований.



На заметку

Внести денежные средства в уставной капитал муниципалитет может в рамках бюджетного процесса с соблюдением требований статьи 79 БК

А. В. Колесников,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и муниципального права Саратовской
государственной юридической
академии, почетный работник
высшего профессионального
образования РФ

A. V. Kolesnikov,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Municipal Law of the Saratov State
Law Academy, Honorary Worker
of Higher Professional Education
of the Russian Federation
kaviras@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-182-187

АССОЦИАТИВНОЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК СРЕДСТВО УКРЕПЛЕНИЯ ВЕРТИКАЛИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация: с 2003 г. в России в обязательном порядке формируются и действуют региональные ассоциации и союзы муниципальных образований. Помимо этого, муниципалитеты имеют членство в десятках других союзов, создаваемых на различных территориальных уровнях. Многие муниципальные образования вступают в международные межмуниципальные связи и заключают с зарубежными городами договоры о побратимстве. Членство в ассоциациях платное. Это один из способов продвижения государственной политики на муниципальный уровень. Обязательность вступления в ассоциацию влечет за собой инертность муниципальных образований, невозможность выйти из ее состава и скрытую обязанность выполнения всех решений и рекомендаций руководящих органов ассоциации, которые могут себе позволить действовать в своих либо государственных интересах, игнорируя нужды отдельных муниципалитетов. Цель взаимовыгодного сотрудничества и защита общих интересов в обязательных союзах приобретают декларативный характер. Ассоциативные формы вместо решения экономических проблем и вопросов местного значения нацелены на помощь государству в решении внутривнутриполитических и внешнеполитических вопросов. Необходимо перенацелить деятельность ассоциаций на хозяйственные вопросы, возникающие при реализации муниципальных задач, и сделать членство в их составе добровольным. Это позволит муниципалитетам выходить из состава неэффективных союзов и заставит руководство ассоциаций действовать в интересах муниципальных образований.

Ключевые слова: ассоциация, союз, муниципальное образование, межмуниципальное сотрудничество, публичная власть.

Associative inter-municipal cooperation as a means of strengthening the vertical of public power

Abstract: since 2003, regional associations and unions of municipalities have been formed and operated in Russia without fail. In addition, municipalities have membership in dozens of other unions established at various territorial levels. Many municipalities enter into international inter-municipal relations and conclude twinning agreements with foreign cities. Membership in the associations is paid. This is one of the ways to promote public policy at the municipal level. The obligation to join the association entails the inertia of municipalities,

the inability to withdraw from its membership and the hidden obligation to implement all decisions and recommendations of the association's governing bodies, which can afford to act in their own or state interests, ignoring the needs of individual municipalities. The goal of mutually beneficial cooperation and the protection of common interests in binding unions becomes declarative. Associative forms, instead of solving economic problems and local issues, are aimed at helping the state to solve domestic and foreign policy issues. It is necessary to re-focus the activities of associations on economic issues that arise in the implementation of municipal tasks and make membership in their composition voluntary. This will allow municipalities to withdraw from inefficient unions and force the association management to act in the interests of the municipalities.

Keywords: *association, union, municipal formation, inter-municipal cooperation, public authority.*

Ассоциативное сотрудничество наиболее развито в Российской Федерации. В соответствии со ст. 8, 66, 67 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в нашем государстве должны создаваться советы муниципальных образований субъектов РФ и могут формироваться общероссийские объединения. Их цель – взаимодействие и защита общих интересов. Однако в реальности такое межмуниципальное сотрудничество – дополнительный элемент централизации, идущий плюсом к организационно-правовому и политическому. Количество таких организаций в нашей стране с трудом поддается исчислению.

Членство каждого муниципального образования, как правило, не ограничивается каким-то одним союзом или советом и не является бесплатным. Членские взносы составляют немалые суммы расходов муниципалитетов. Единственное исключение – советы представительных органов субъектов РФ, которые финансируются из средств законодательных собраний субъектов РФ. Неслучайно ряд муниципальных образований начинают выходить из многих ассоциаций, оставаясь лишь в обязательных.

Все эти советы сформированы под непосредственным контролем государственной власти. Многие исполнительные руководители в них – это действующие либо бывшие чиновники высокого ранга. За счет муниципальных бюджетов они собираются на конференции и круглые столы, общаются, оценивают достижения, перенимают опыт, ездят на экскурсии, принимают решения о принятии нормативной базы для развития, но местное самоуправление в целом так и остается в состоянии стагнации. По сути, эти ассоциации превращаются в определенный бизнес-проект для руководства такими же ассоци-

ациями и средство централизации власти. Исследование сущности ассоциативного межмуниципального сотрудничества показывает наличие экономической выгоды в основном для самой ассоциации. Между тем для муниципалитетов важны идеи и опыт, приносящие доход в их бюджет. Активная реализация ст. 66, 67 Федерального закона № 131-ФЗ экономическую стабильность на муниципальный уровень не принесла. Зато хозяйственное и организационное сотрудничество, предусмотренное ст. 68, приносящее экономические выгоды, в нашей стране (в отличие от зарубежных государств) не нашло должного правового регулирования и стимулирования. По данным Минюста России, в 2019 г. [2] всего 264 муниципалитета участвовали в межмуниципальных хозяйственных обществах, которых на всю страну около 100. До вступления Федерального закона № 131-ФЗ в полную силу на региональном уровне создавались независимые объединения муниципальных образований. Все они или форматированы в обязательные региональные советы, или прекратили существование в связи с дополнительными расходами на членские взносы. По мнению Л. Рагозиной, «это повлекло централизацию местных сообществ, которые очень часто просто получают задание от региональных советов, просто встраиваются в систему исполнения решений органов государственной власти» [3].

Работа всех союзов России в настоящее время очень политизирована и централизована. О целях ассоциативного сотрудничества можно сделать вывод из официальных источников. Так, на официальном сайте Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) сказано: «В своем стремлении усилить роль и влияние местного самоуправления при формировании внутренней и внешней политики РФ... муниципальные образования всё чаще разделяют политические издержки и риски от принятия политических решений на федеральном и региональном уровнях... Внешнеполитическая обстановка вокруг России обязывает Конгресс уделять еще больше внимания поддержке муниципальных образований в сфере международного межмуниципального сотрудничества» [4]. То есть деятельность ОКМО в основном направлена в первую очередь на решение политических задач государства, которое также прежде всего настроено на решение своих внешнеполитических проблем, нежели внутриэкономических задач муниципалитетов. Особенно такие целеустановки проявляются в приграничном и международном сотрудничестве. Позиция Комитета Государственной думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления выражена в рекомендациях по итогам форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» [5].

Он предлагает участникам международного межмуниципального сотрудничества приложить усилия к достижению следующих целей:

- встроить межмуниципальное сотрудничество во внешнеполитический курс, чтобы с его помощью поддерживать государственную политику там, где «буксует» межгосударственный диалог;
- использовать межмуниципальное взаимодействие для подготовки «разноплановых официальных мероприятий в области внешнеполитического взаимодействия»;
- осуществлять поддержку соотечественников, живущих за рубежом;
- популяризировать и распространять русский язык.

Таким образом, ассоциативное сотрудничество служит прежде всего централизации и концентрации единой системы публичной власти, решению внутренних и внешних политических задач. «Многие эксперты отмечают, что существующая активность муниципальных образований в этом направлении становится основой для формирования такого понятия, как межмуниципальная общественная дипломатия» [6, с. 62]. Положительной чертой ассоциативного межмуниципального взаимодействия является создание горизонтального единства системы публичной власти.

На наш взгляд, отсутствие большой результативности и пользы от ассоциативных организаций в России обусловлено организационными и психологическими обстоятельствами. Любые обязательные по закону ассоциации, в особенности если они создаются и работают под патронажем государственной власти, а руководство ими осуществляется бывшими или действующими чиновниками, вызывают состояние пассивности и бесполезности споров с руководством союза. Здесь действует принцип чиновничества. Поэтому обязательность формирования ассоциаций и союзов на всех уровнях играет скорее негативную роль. Более действенным ассоциативное сотрудничество было бы в условиях добровольности их формирования, поскольку это стимулировало бы руководство ассоциаций к выявлению действительно необходимых практик для муниципалитетов, формированию новых эффективных методик управления, разработке модельных нормативных практик и активизации их роли в отстаивании интересов муниципальных образований в органах государственной власти различных уровней. Обязательное же сотрудничество порождает формализм, бюрократизм, показушность заинтересованности нуждами муниципалитетов в работе органов управления союзами, поскольку каково бы ни было недовольство муниципальных образований деятельностью ассоциации, это не может повлечь их выход из ассоциации

и прекращение оплаты взносов. Они продолжают содержать органы управления ассоциации и выполнять ее указания, которые, как правило, инициируются органами государственной власти субъекта РФ. Из всего этого следует, что нормы Федерального закона № 131-ФЗ, обязывающие создавать различные ассоциативные формы сотрудничества, способствуют концентрации и укреплению вертикали власти.

В различных странах существуют подобные ассоциативные организации, но их деятельность направлена на решение проблем местного самоуправления. Они редко выполняют политические либо концентрирующие власть функции и являются неким профсоюзом, который защищает интересы муниципалитетов. В отличие от российских ассоциативных структур, они решают не только политические задачи, а членство в них, как правило, добровольное. Ими развиваются технологии управления, организуются межмуниципальные организации для предоставления отдельных услуг, защищаются профессиональные интересы служащих и т.д. Эти ассоциации выполняют функции, которые законодательно закреплены и являются официальными направлениями развития нашей модели сотрудничества. В США каждый штат формирует свою лигу городов, объединяемую. В Германии, как и в России, существует очень много ассоциаций. Наиболее авторитетной является Центр по вопросам совершенствования местного самоуправления, финансируемый из местных бюджетов. Его решения не являются императивными, однако практически все муниципалитеты применяют их на практике.

Таким образом, отечественная система ассоциативного сотрудничества не решает задачи, поставленные в законодательстве, не отвечает сущности местного самоуправления, призванного решать вопросы местного значения исходя из интересов населения. В связи с этим необходимо сделать ассоциативное сотрудничество добровольным. Руководство ассоциациями должны осуществлять действующие представители муниципалитетов – членов союза, заинтересованные в развитии муниципальных образований. Муниципалитеты от таких связей должны получать не расходы, а поддержку и выгоду, которая при ее правильном применении принесет не только экономическую пользу местному населению, но и политические дивиденды государству.

Список литературы:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 13 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822; 2020. – № 29, ст. 4504.

2. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 – начало 2019 г.) // Министерство юстиции РФ. – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 10.04.2021).

3. Рагозина, Л. Есть ли шанс у межмуниципальной кооперации в России / Л. Рагозина // Российская муниципальная практика. – 2009. – № 8. – С. 10–12.

4. О конгрессе // Общероссийский Конгресс муниципальных образований. – URL: <http://www.okmo.news/about.php?2> (дата обращения: 07.04.2021).

5. О рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам круглого стола на тему: «Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество» в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России»: решение Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 ноября 2019 г. № 114/4 // Комитет Государственной Думы по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления. – URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Reshkom_114.4_utverzhdnie_rekomendaciy.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

6. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2017. – 484 с.

Проблемы участия муниципальных образований в реализации нацпроектов



roman023 © 123RF.com



Александр Сергеевич ПУЗАНОВ,
генеральный директор
Института экономики города

В сентябрьском номере журнала «Бюджет» мы начали рассматривать вопросы, касающиеся участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов. Сегодня мы продолжаем эту тему и непосредственно рассмотрим проблемы, которые тормозят вовлечение местного самоуправления в проектную деятельность.



Роман Аркадьевич ПОПОВ,
заместитель директора
направления «Муниципальное
экономическое развитие»
Института экономики города

Проблемы, затрудняющие эффективное участие муниципальных образований в проектной деятельности, важно разделить на две категории.

1 Первая — это скорее проблемы российского местного самоуправления как такового, чем именно вопросы его вовлечения в реализацию национальных проектов. Хотя, разумеется, помимо прочего, и они мешают муниципалитетам успешно участвовать в проектной деятельности. В эту категорию мы включаем нехватку у муниципальных образований финансовых и имущественных ресурсов, недостаточную квалификацию муниципальных

кадров, не всегда оправданные правовые ограничения на муниципальную деятельность. Например, ограничения, накладываемые Федеральным законом № 44-ФЗ. При всей остроте этих проблем останавливаться на их рассмотрении в рамках настоящей статьи мы не будем.

2 Более интересна вторая категория проблем, связанная непосредственно с участием муниципальных образований в проектной деятельности. Некоторые из них являются следствием проблем общего плана, но применительно к реализации региональных и национальных проектов их острота, по нашему мнению, возрастает.

Проблема № 1. Нацпроекты и стратегическое планирование



Недостаточная согласованность участия муниципальных образований в реализации региональных проектов с документами стратегического планирования

Вертикаль национальных (включая федеральные) и региональных проектов была введена параллельно существовавшей вертикали документов стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней, и характер соотношения между этими вертикалями, элементы которых, по существу, работают на одни и те же цели и опираются на сходные механизмы их достижения, до сих пор прояснен не в полной мере. Причем степень определенности этого соотношения снижается по мере продвижения сверху вниз. Если связь между национальными проектами и государственными программами РФ определена достаточно четко (хотя реализуется не без проблем на практике¹), то на региональном уровне интеграция региональных проектов в государственные программы субъекта РФ зачастую носит формальный характер. Чаще всего региональный проект просто встраивается в государственную программу или подпрограмму как ее составная часть на уровне задач или мероприятий. Такой «матрешечный» подход порождает сложные и противоречивые управленческие конструкции, и паспорта проектов скорее конфликтуют с программами, чем дополняют их.

Ситуация с трансляцией национальных, федеральных и региональ-

ных проектов на уровень местного самоуправления выглядит еще менее определенной. Как правило, мероприятия, реализуемые муниципальными образованияами в рамках региональных проектов, включаются в муниципальные программы, но эта деятельность не носит системного характера. Есть трудности и с синхронизацией изменений, вносимых в региональные проекты, с корректировкой муниципальных программ и стратегий социально-экономического развития. К этому нужно добавить, что между различными документами стратегического планирования (стратегия социально-экономического развития, план мероприятий по реализации стратегии, муниципальные программы, прогнозы социально-экономического развития) на местном уровне и так зачастую наблюдается несогласованность, и подключение к этой системе региональных проектов (в той части, которая актуальна для муниципальных образований) еще более обостряет проблему.

Такая рассогласованность нередко приводит на практике к сугубо формальному выполнению мероприятий региональных проектов. Известны случаи, когда во исполнение национального проекта «Здравоохранение» современные фельдшерско-акушерские пункты строились в регионах без учета мнения муниципальных образований и фактически в чистом поле — без подключения к коммуникациям и в отсутствие подъездных и пешеходных путей. Таким образом, хотя формально целевой показатель проекта достигался, созданные ФАПы оказывались неработоспособны, и задача предоставления жителям своевременной медицинской помощи не решалась².

Возможны и ситуации, когда реализация мероприятий регионального проекта без согласования с муниципалитетами вступает в противоречие с приоритетами развития муниципального образования, отраженными в местной стратегии социально-эконо-

мического развития. Для крупных муниципальных образований существуют также риски рассогласованности между разными региональными проектами, реализуемыми на их территории. Распространяющаяся по стране тенденция преобразования муниципальных районов в муниципальные и городские округа с параллельным упразднением поселенческого уровня местного самоуправления, по нашему мнению, повышает эти риски.

Проблема № 2. Межмуниципальное сотрудничество — на бумаге и на практике



Непроработанность механизмов межмуниципального сотрудничества в целях совместной реализации региональных и национальных проектов

Эта проблема — частное проявление более общей проблемы отсутствия в федеральном законодательстве механизмов, позволяющих муниципальным образованиям эффективно сотрудничать в соответствии со статьей 8 Федерального закона №131-ФЗ. Данная статья устанавливает право муниципальных образований на создание межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, заключение договоров и соглашений в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Но механизмы, позволяющие муниципалитетам реализовать это право, совместно финансируя реализацию межмуниципальных проектов, законодательно не определены. Более того, попытки организации такой деятельности, за вычетом сугубо совещательных мероприятий, несут в себе риски вступления в противоречие с иными федеральными правовыми актами. Методические рекомендации Правительства РФ, к сожалению, также не уделяют внимания межмуниципальным аспектам реализации региональных и национальных проектов.

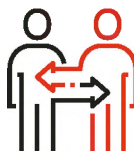
В первую очередь проблема непроработанности механизмов

¹ Согласно Положению об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации «Федеральные проекты отражаются в виде структурных элементов в составе соответствующих государственных программ Российской Федерации, в сфере реализации которых они относятся». Но при этом в составе одной государственной программы могут находиться федеральные проекты и даже отдельные мероприятия из разных национальных проектов, и наоборот, один национальный проект может аккумулировать федеральные проекты и отдельные мероприятия, входящие в разные государственные программы, что усложняет администрирование проектной деятельности.

² Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 15–16.

межмуниципального сотрудничества актуальна для мероприятий в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Сфера действий мероприятий данного проекта локализована в границах городских агломераций и, таким образом, по определению охватывает территории нескольких муниципальных образований. Но практически каждый из остальных национальных проектов также, по нашему мнению, имеет потенциал для развития межмуниципальной кооперации в ходе реализации его мероприятий (через соответствующие региональные проекты).

Проблема № 3. Равноправие во взаимодействии



«Коммуникационные разрывы» между уровнями публичной власти в отношении участия в реализации региональных проектов

Федеральное правовое регулирование взаимодействия субъектов РФ с муниципальными образованиями в рамках проектной деятельности имеет ограниченный характер, а методические рекомендации Правительства РФ³ принимаются во внимание не всеми регионами. В результате успехи отдельных субъектов Федерации (Республика Башкортостан, Чувашская Республика, Тамбовская, Томская области) в организации двустороннего взаимодействия региональных властей и местного самоуправления являются исключением, а не правилом. Во многих регионах данное взаимодействие ведется бессистемно, и муниципалитеты, как правило, являются в нем пассивной стороной.

Так, пока не получила широкого распространения практика включения представителей муниципальных образований в структуру органов управления реализацией региональных проектов, а там, где такая опция присутствует, зачастую действуют разного рода ограничения на муниципальное

представительство. Например, в некоторых регионах, таких как Тульская область, представительство ограничено главой административного центра субъекта Федерации. В некоторых регионах (Ханты-Мансийский автономный округ) представители муниципалитетов не имеют права голоса при принятии решений. Что касается формирования собственно муниципальных проектных офисов, то такая практика распространена еще меньше⁴.

Пункт методических рекомендаций правительства о включении в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований, отражен в ряде документов, регулирующих проектную деятельность в субъектах РФ, но, как правило, не носит обязательного характера. То же самое можно сказать о формате заключения соглашений между органами государственной власти субъекта РФ и муниципальными образованиями.

Проблема № 4. Недооцененное участие



Недоиспользование потенциала участия муниципальных образований в реализации региональных проектов

Проблема недостаточного участия муниципальных образований в реализации региональных проектов во многих случаях сводится к проблеме недостаточного учета (идентификации) такого участия. Значительный сегмент деятельности муниципальных образований в настоящее время де-факто работает на реализацию региональных проектов, но не кодифицируется в этом качестве в местных бюджетах и/или не включается в соглашения о реализации региональных проектов. Таким образом, данные о таком участии, приводимые Минфином России, оказываются заниженными по сравнению с фактическим положением дел.

Это подтвердили результаты проведенной фондом «Институт экономики города» оценки активности участия избранных муниципалитетов в реализации национальных проектов за 2020 и 2021 годы. Были рассмотрены плановые бюджеты на эти годы трех городских округов: Перми, Нижнего Новгорода и Тулы. Оценка проводилась путем выявления в таблицах распределения бюджетных ассигнований по целевым статьям, группам и подгруппам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов бюджета основных мероприятий, коды бюджетной классификации которых содержали буквенные обозначения, соответствующие национальным проектам.

Как показала оценка, доля запланированных расходов на реализацию основных мероприятий, кодифицированных в качестве направленных на реализацию национальных проектов, варьировалась по рассмотренным городским округам в пределах 3–6% от общего объема бюджетных расходов в 2020 году и в пределах 4–12% — в 2021 году.

При этом возможности для активизации участия в реализации национальных проектов во всех трех городских округах далеко не исчерпаны. По данным мониторинга Минфина России, муниципальные образования наиболее активны в реализации национальных проектов «Жилье и городская среда», «Культура», «Экология» и «Образование». Из них только национальные проекты «Жилье и городская среда» и «Образование» представлены соответствующими кодами во всех трех городах за оба года. «Экология» представлена частично (за оба года в Нижнем Новгороде и за 2021 год в Туле), а «Культура» и вовсе отражена только в бюджете Тулы на 2020 год. И это вовсе не означает, что эти сферы находятся на периферии деятельности рассмотренных городских округов.

Как показал анализ тех же бюджетов, целый ряд расходов в них не кодифицированы как относящиеся к национальным проектам, но по факту (исходя из формули-

³ Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, распространенные Правительством РФ 25 августа 2020 года.

⁴ Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 14.

ровок соответствующих основных мероприятий) также работают на их реализацию. Доли таких расходов составили: в Перми — 6,0% в 2020 году и 6,7% в 2021 году, в Нижнем Новгороде — 11,3 и 22,3%, в Туле — 3,5 и 3,2% соответственно. Таким образом, если бы эти городские округа при существующей структуре расходов по максимуму привязывались к реализации национальных проектов, доля расходов этой направленности в 2021 году составила бы в Перми 11%, в Туле — 15% и в Нижнем Новгороде — почти 30%.

Мероприятия, отнесенные к потенциально работающим на реализацию национальных проектов, принадлежат к различным сферам. В Перми большинство относится к сферам образования, жилищной политики, территориального развития, в Нижнем Новгороде — к сферам культуры, физкультуры и спорта, коммунального хозяйства, поддержки субъектов МСП, в Туле — к сферам жилищной политики, поддержки субъектов МСП, благоустройства территории и формирования доступной среды. Во всех этих сферах в соответствующих субъектах Федерации действуют региональные проекты, и указанные мероприятия укладываются в задачи этих проектов, так что повышение вовлеченности муниципальных образований в реализацию проектов не требует в данном случае пересмотра форм участия в такой деятельности со стороны регионов.

Таким образом, можно утверждать, что потенциал для расширения участия муниципальных образований в реализации региональных (и через них — национальных) проектов существует и довольно значителен, и задействовать его можно без дополнительных бюджетных расходов. Причины слабой реализации этого потенциала могут быть различными: от нежелания региона вступать в договорные отношения с муниципальными образованиями до недостаточной активности в этой области самих муниципалитетов. Соответственно, конкретные способы решения проблемы тоже могут различаться.

Проблема № 5. Население, бизнес и нацпроекты



Недостаточная разработанность механизмов вовлечения внешних факторов в реализацию мероприятий в рамках региональных проектов

Также важное значение имеет взаимодействие муниципальных образований, с одной стороны, с общественными организациями и населением, а с другой — с субъектами бизнеса. Такое взаимодействие, конечно, важно и нужно налаживать и вне контекста реализации региональных и национальных проектов. Вместе с тем данные проекты (с учетом повышенного внимания к ним со стороны государства) логично рассматривать как дополнительный импульс для активизации горизонтальных связей различного рода на местном уровне. Несмотря на достаточно широкую распространенность практик вовлечения представителей населения и отдельных его групп в реализацию региональных проектов, эта деятельность зачастую носит односторонний и спорадический характер. В большинстве случаев она ограничивается предоставлением гражданам и/или общественным организациям возможности донести свое мнение по тем или иным вопросам (например, путем голосования) до органов местного самоуправления, а действенные каналы двусторонней связи работают лишь в немногих муниципальных образованиях.

Модерация такого взаимодействия мало где ведется. Не получило пока широкого распространения (хотя отдельные примеры есть) и наделение общественных институтов полноценными контрольными функциями. Кроме того, имеется определенный содержательный дисбаланс: подавляющее большинство успешных практик вовлечения населения в проектную деятельность связано с реализацией региональных проектов, соответствующих федеральному проекту «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда». В реализацию прочих федеральных

и национальных проектов население и общественность вовлечены в гораздо меньшей степени.

Слабо идет развитие механизмов мобилизации добровольчества. Следует отметить, что в данном случае неожиданным импульсом к развитию этой сферы послужило обострение эпидемиологической обстановки в 2020 году, и, возможно, сформированные в кризисный период механизмы взаимодействия органов местного самоуправления с волонтерами сохранят актуальность и в дальнейшем.

Взаимодействие между органами местного самоуправления и субъектами бизнеса реализуется прежде всего через механизмы муниципально-частного партнерства. В этом отношении ситуация хуже, чем в отношении взаимодействия муниципалитетов с общественностью. По данным Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, по всей стране заключено менее 20 соглашений о МЧП⁵. Чаще применяется формат концессионных соглашений: на начало 2020 года в России заключено более трех тысяч таких соглашений, из которых 94% приходится на муниципальный уровень. Как правило, в концессионное управление передаются объекты тепло- и водоснабжения, по которым закончился срок договоров аренды⁶. Не все такие соглашения могут быть поставлены в контекст участия в реализации региональных проектов.

Проблема № 6. Мониторинг участия в нацпроектах



Недостаточная работанность механизмов мониторинга участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов

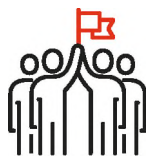
Слабым местом проектной деятельности остается мониторинг участия муниципальных образований в реализации региональных проектов (и тем самым в реализации национальных

⁵ Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 17.

⁶ Там же, с. 17.

проектов). Имеются отдельные удачные примеры систематической организации такого мониторинга. Например, в Тамбовской области в 2019 году создан так называемый Атлас участия в национальных проектах Российской Федерации муниципальных образований Тамбовской области⁷. Данный атлас закрепляет за каждым муниципальным образованием области блок показателей, сгруппированных по национальным проектам, которые необходимо достичь на территории данного муниципального образования для достижения областью целевых параметров национальных проектов. В большинстве же регионов такой мониторинг ведется на основе отчетов о ходе реализации мероприятий региональных проектов, формируемых руководителем регионального проекта, который в лучшем случае полномочен проводить консультации с муниципалитетами по этому вопросу — как правило, просто запрашивая нужную ему информацию у муниципальных образований.

Как активизировать участие муниципалитетов в проектах



В логике решения выявленных проблем можно сформулировать основные направления оптимизации участия муниципальных образований в реализации региональных и национальных проектов.

1 Синхронизация муниципальных документов стратегического планирования для усиления их ориентации на реализацию региональных проектов

Поскольку на муниципальном уровне отсутствует понятие муниципального проекта (за исключением отдельных регионов), перед органами местного самоуправления не стоит проблема интеграции в систему планирования дополнительной сущности, пересекающейся и потенциально конфликтующей с действующими программами. Единицей участия муни-

ципального образования в проектной деятельности выступает понятная категория «мероприятия», присутствующая в муниципальных программах и плане мероприятий по реализации стратегии⁸. Соответственно, синхронизация муниципальных документов стратегического планирования для усиления ориентации на реализацию региональных проектов означает, по сути, упорядочение в единой логике комплекса мероприятий, распределенных по разным программным документам.

Более острой для муниципальных образований является проблема согласованности между документами, представляющими три иерархических уровня стратегического планирования: стратегией социально-экономического развития, планом мероприятий по реализации стратегии и муниципальными программами. Задачу повышения участия в реализации региональных (национальных) проектов можно рассматривать как повод для решения этой давно назревшей проблемы. Так, сроки реализации региональных проектов можно рассматривать как ориентир при определении горизонта действия муниципальных программ и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития.

Решение задач синхронизации документов стратегического планирования с опорой на региональные проекты может являться одной из функций муниципального проектного офиса. Также в функции данного офиса целесообразно включить координацию региональных проектов, реализуемых на территории муниципального образования, с целью недопущения возможных противоречий между мероприятиями разных проектов.

2 Расширение сфер участия муниципальных образований в реализации региональных проектов путем выявления мероприятий, де-факто направленных на реализацию таких проектов

⁸ Иногда мероприятия включаются и непосредственно в стратегию социально-экономического развития, но такой подход нельзя признать оправданным: стратегия как документ долгосрочного планирования не предполагает такой «глубины».

Проблема повышения вовлеченности муниципалитетов в проектную деятельность отчасти может быть решена просто путем частичной переориентации текущей деятельности на задачи региональных проектов. Для этого необходимо провести анализ действующих муниципальных программ и выявить в их структуре мероприятия, реализация которых способствует решению задач и достижению целей региональных проектов, но которые до сих пор не воспринимались в качестве таковых и не кодифицировались соответствующим образом. Это может потребовать перегруппировки или переформулирования некоторых мероприятий для повышения соответствия их содержания региональному формату.

Тут важно не впасть в формализм, механически притянув почти все текущие действия по решению вопросов местного значения к региональным проектам. Это означало бы профанацию муниципального участия в проектной деятельности. Здесь целесообразнее кодифицировать в качестве работающих на национальные проекты те мероприятия, которые имеют инновационный, а в идеале — комплексный характер, содействуя качественному изменению уровня жизни в муниципальном образовании.

В тех регионах, где конфигурация участия муниципальных образований в реализации региональных проектов определяется соглашениями между субъектом РФ и муниципальными образованиями, требуется инициатива со стороны муниципалитета для включения дополнительных мероприятий в соглашение.

3 Развитие механизмов взаимодействия с общественными организациями и гражданами для реализации региональных проектов

Важно переходить от преимущественно ситуативных практик выяснения общественного мнения по тем или иным вопросам к сотрудничеству с общественностью и населением в целом на постоянной основе, от уровней информирования и консультирования к уровням соучастия, сотрудничества и в идеале — наделения властью. В частности, следует включать представителей общественных организаций

⁷ xn--68-6kuczpihix2b4d.xn--p1ai/assets/files/atlas-uchastiya.pdf

и НКО (в первую очередь социально ориентированных) в состав муниципальных проектных комитетов. В этом плане хорошим ориентиром является разработанный Центром городских компетенций Агентства стратегических инициатив совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды⁹.

Но принципиально важно расширить рекомендуемые указанным стандартом формы взаимодействия с гражданами за пределы задач формирования комфортной городской среды. В частности, перспективными для интенсификации вовлечения населения и общественности представляются нацпроекты «Демография» (федеральные проекты «Содействие занятости», «Здоровье нации», «Старшее поколение») и «Культура» (федеральные проекты «Культурный досуг», «Творческие люди»).

Отдельное направление взаимодействия с населением — мобилизация институтов самообложения и инициативного бюджетирования. В отношении инициативного бюджетирования определенные надежды связаны с принятием летом 2020 года поправок в Федеральный закон № 131-ФЗ и Бюджетный кодекс РФ, установивших порядок внесения и обсуждения проектов инициативного бюджетирования и реагирования на них органов местного самоуправления. В контексте проектной деятельности инициативное бюджетирование можно рассматривать как инструмент выявления «нестандартных» потенциально возможных направлений расходования бюджетных средств в русле реализации региональных проектов.

4 *Организация мониторинга деятельности по участию в реализации региональных (национальных) проектов на основе системы базовых показателей, характеризующих успешность участия в реализации проектов*

Мониторинг деятельности муниципальных образований в рамках реали-

зации региональных (национальных) проектов должен базироваться на прозрачной системе количественных и качественных показателей, к которым предъявляются определенные требования. Они должны, с одной стороны, адекватно отражать результативность мероприятий, реализуемых в рамках проекта, с другой — присутствовать в системе показателей социально-экономического развития муниципальных образований, собираемых Росстатом, либо иметь возможность быть собранными на местном уровне силами муниципальных образований. Одновременное соблюдение обоих этих требований представляет собой нетривиальную задачу, учитывая неполноту и несовершенство муниципального сегмента баз данных Росстата, но пренебрежение каким-либо из них обесмысливает мониторинг.

5 *Развитие механизмов межмуниципального сотрудничества для реализации региональных проектов на территории нескольких муниципальных образований*

В зависимости от национального проекта, на который ориентирован региональный проект, затрагивающий интересы нескольких муниципальных образований, возможны различные формы кооперации муниципальных образований, вовлеченных в этот проект. Такая возможность существует для всех национальных проектов, за исключением разве что Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Приведем лишь несколько примеров.

Так, например, в рамках региональных проектов нацпроекта «Демография» возможны мероприятия по совместному использованию муниципалитетами объектов спортивно-оздоровительной инфраструктуры и организации беспрепятственного посещения для граждан. Также целесообразно создать и поддерживать единую межмуниципальную информационную базу существующих объектов спортивно-оздоровительной инфраструктуры.

В рамках региональных проектов нацпроекта «Жилье и городская среда» рекомендуется координировать программы сноса ветхого и аварийного

жилья, с тем чтобы граждане, выселяемые из такого жилья, имели возможность получить новое жилье не только в границах муниципального образования, но и в границах агломерации в целом. Также нормальным механизмом межмуниципального сотрудничества в этой сфере является проведение согласованной градостроительной политики посредством согласования документов территориального планирования муниципальных образований агломерации либо (более продвинутый вариант) разработки схемы территориального планирования агломерации, согласованной с органами местного самоуправления и гражданами всех муниципальных образований агломерации. Сюда же относятся мероприятия по совместному обустройству мест массового отдыха населения, в особенности на базе парков и природных зон, находящихся близ границ соседствующих муниципальных образований.

Следующий пример — региональные проекты в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Здесь поле для межмуниципального сотрудничества особенно обширно. Это и согласование программ комплексного развития транспортной инфраструктуры муниципалитетами агломерации, и согласование (в идеале — интеграция) муниципальных маршрутных сетей общественного транспорта, и интеграция систем оплаты проезда, действующих в различных муниципальных образованиях, и, наконец, формирование единой информационной системы в транспортной сфере в рамках агломерации, в том числе единого реестра маршрутов агломерации.

Такого рода механизмы предполагают возможность реализации сотрудничества уже сейчас, при действующем законодательстве, и поэтому сводятся главным образом к согласованию и координации деятельности в различных сферах. В случае корректировки федерального законодательства в сторону расширения возможностей для реализации межмуниципальных проектов (в том числе совместно финансируемых вовлеченными в проект муниципальными образованиями) набор механизмов может быть расширен.

⁹ 100gorodov.ru/attachments/1/ad/7f04fc-75c2-4397-9fe4-5e58246ae252/Стандарт_гражданского_участия.pdf

Фонд «Институт экономики города»

**Разработка методических подходов по оптимизации
участия муниципальных образований в реализации
национальных проектов**

Аналитический отчет

(подготовлен за счет средств Целевого капитала
Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2021

Оглавление

Введение	4
1. Документы федерального и регионального уровня, регламентирующие участие муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов.....	6
2. Обзор практик участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов.....	24
2.1. Институционализация участия муниципальных образований в проектной деятельности.....	26
2.1.1. Формирование системы взаимодействия муниципальных образований с региональными органами государственной власти при реализации региональных проектов.....	26
2.1.2. Формирование организационных структур управления проектной деятельностью.....	28
2.1.3. Отражение вклада муниципальных образований в проектную деятельность в паспортах региональных проектов	35
2.1.4. Заключение соглашений об участии в реализации региональных проектов между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями	37
2.1.5. Участие муниципальных образований в мониторинге реализации региональных проектов.....	39
2.1.6. Привлечение к проектной деятельности на муниципальном уровне общественности и других заинтересованных участников	42
2.1.7. Информационная поддержка участия муниципальных образований в проектной деятельности.....	45
2.2. Содержательные аспекты участия муниципальных образований в проектной деятельности.....	47
2.2.1. Основные сферы участия муниципальных образований в проектной деятельности	47
2.2.2. Связь вопросов местного значения и целей, задач национальных проектов.....	53
3. Проблемы недостаточного участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов	75
3.1. Недостаточная согласованность участия муниципальных образований в реализации региональных проектов с реализацией документов стратегического планирования.....	76
3.2. Непроработанность механизмов межмуниципального сотрудничества в целях совместной реализации национальных и региональных проектов.....	78
3.3. «Коммуникационные разрывы» между уровнями публичной власти в отношении участия в реализации региональных проектов.....	79
3.4. Неиспользование потенциала участия муниципальных образований в реализации региональных проектов	79

3.5. Недостаточная разработанность механизмов вовлечения внешних акторов в реализацию мероприятий в рамках региональных проектов.....	80
3.6. Недостаточная разработанность механизмов мониторинга участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов.....	81
4. Рекомендации по повышению участия муниципальных образований в реализации региональных и национальных проектов	82
4.1. Синхронизация муниципальных документов стратегического планирования в целях усиления ориентации на реализацию региональных проектов.....	82
4.2. Расширение сфер участия муниципальных образований в реализации региональных проектов путем выявления мероприятий, де-факто направленных на реализацию таких проектов	83
4.3. Развитие механизмов взаимодействия с общественными организациями и гражданами в целях реализации региональных проектов.....	85
4.4. Организация мониторинга деятельности по участию в реализации региональных (национальных) проектов на основе системы базовых показателей, характеризующих успешность участия в реализации данных проектов.....	86
4.5. Развитие механизмов межмуниципального сотрудничества в целях реализации региональных проектов на территории нескольких муниципальных образований	87
Заключение.....	95

Введение

Реализация национальных проектов сегодня рассматривается как один из базовых инструментов социально-экономического развития страны в среднесрочной перспективе. Большая часть мероприятий национальных проектов в конечном счете локализуется на территории муниципальных образований, что обуславливает роль органов местного самоуправления как одного из важнейших субъектов деятельности по реализации таких проектов. Но если федеральный и, в меньшей степени, региональный сегменты этой деятельности достаточно четко регламентированы, то относительно форм и направлений подключения к ней органов местного самоуправления до сих пор остается много неопределенностей, что контрастирует с растущим запросом на более активное их вовлечение в эти процессы.

Исследование, результаты которого представлены в настоящем аналитическом отчете, нацелено на выявление проблем и возможностей расширения участия муниципальных образований в проектной деятельности и формулирование возможных направлений оптимизации обеспечения участия муниципальных образований в реализации национальных проектов.

Отчет состоит из четырех разделов.

В первом разделе представлены результаты анализа документов федерального и регионального уровня (включая методические), регламентирующих участие муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов.

Во втором разделе приведен обзор практик участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов в части организационно-институциональных и содержательных аспектов данного участия. Здесь же представлены результаты оценки потенциала расширения участия муниципальных образований в проектной деятельности.

В третьем разделе изложены основные проблемы обеспечения участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных

проектов, выявленные по итогам анализа документов федерального и регионального уровня и практик муниципальных образований.

Четвертый раздел посвящен изложению рекомендаций по оптимизации обеспечения участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов, базирующихся на выявленных проблемах и потенциале муниципальных образований.

1. Документы федерального и регионального уровня, регламентирующие участие муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов

Основными документами, устанавливающими национальные цели Российской Федерации и пути достижения этих целей на перспективу, являются два Указа Президента Российской Федерации: от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» (далее – Указ № 204) и от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474).

Указ № 204 установил девять национальных целей развития, в соответствии с которыми в период с 2019 по 2024 годы в стране реализуются 13 национальных проектов. В их число входят 11 собственно национальных проектов и имеющие статус национальных проектов национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры». В «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики России на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»¹ национальные проекты сгруппированы в четыре блока: «Человеческий капитал» (включает четыре национальных проекта), «Комфортная среда» (три национальных проекта), «Приоритеты экономики» (три национальных проекта) и «Сквозные направления» (три национальных проекта).

В состав каждого национального проекта входят федеральные проекты. Параллельно национальным проектам существуют также ведомственные проекты, под которыми понимаются проекты, обеспечивающие достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти в части реализации соответствующего национального проекта.

¹ https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTTP_2021_2023.pdf

Указом № 474 установлены новые перечни национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года (их число сокращено до пяти) и показателей, характеризующих достижение данных целей к 2030 г. В настоящее время ведется работа по доработке системы национальных и федеральных проектов в соответствии с ориентирами, установленными Указом № 474.

«Проекцией» национальных и федеральных проектов на уровень субъектов Российской Федерации являются региональные проекты². В соответствии с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»³ региональный проект – это «проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации».

Деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением национальных проектов, включая федеральные проекты, ведомственных проектов и региональных проектов, регулируется указанным «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Указанным Положением установлена своего рода «вертикаль» проектной деятельности: региональные проекты связаны с федеральными, а деятельность муниципальных образований по решению вопросов местного значения включена в состав региональных проектов.

Однако эта вертикаль пока не получила достаточно четкого методического оформления и регламентации. Как отмечено в докладе, подготовленном рабочей группой Государственного совета Российской

² Аналогично, в качестве «региональной проекции» ведомственных проектов федерального уровня можно рассматривать ведомственные проекты регионального уровня. Рассмотрение данного вида проектов выходит за рамки настоящего исследования.

³ Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288.

Федерации⁴, система управления национальными проектами до конца не сформирована. Указано, в частности, на отсутствие регламента взаимодействия руководителей национальных проектов с субъектами Российской Федерации и единых методологии и формата подготовки региональных проектов. Экспертами также отмечались проблемы с координацией и коммуникационные разрывы между национальными и федеральными проектами, с одной стороны, и региональными проектами, с другой стороны⁵. Не прояснена связь ведомственных проектов с национальными проектами, федеральными проектами.

Следует подчеркнуть, что национальные, федеральные и региональные проекты как новые инструменты проектной деятельности не имеют статуса документов стратегического планирования и реализуются «параллельно» со стратегиями социально-экономического развития, государственными и муниципальными программами, иными документами стратегического планирования. В настоящее время существуют сложности с «горизонтальной» взаимоувязкой национальных и федеральных проектов с федеральными документами стратегического планирования. Эти проблемы воспроизводятся и на региональном уровне в виде рассогласованности между региональными проектами и региональными документами стратегического планирования – в частности, государственными программами субъектов Российской Федерации.

Согласно «Положению об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», «федеральные проекты отражаются в виде структурных элементов в составе соответствующих государственных программ Российской Федерации, к сфере реализации которых они относятся». При этом в составе одной государственной программы могут находиться федеральные проекты и даже отдельные мероприятия из разных

⁴ Доклад «Об основных направлениях деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (http://mineco04.ru/razvitie-predprinimatelstva-v-respublike-altay/Доклад_Госсовета_23.11_итог.pdf)

⁵ См., например: Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение / ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика, 2019. № 1. С. 37–53.

национальных проектов, и, наоборот, один национальный проект может аккумулировать федеральные проекты и отдельные мероприятия, входящие в разные государственные программы.

На рисунке 1 представлена схема взаимосвязи национальных и федеральных проектов с государственными программами Российской Федерации на примере государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан России до 2025 года». Как видим, эта взаимосвязь довольно прихотлива: можно говорить о своего рода «переплетении» национальных и федеральных проектов и данной государственной программы.



Рисунок 1 – Взаимосвязь структурных элементов государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан России до 2025 года» с национальными проектами

«Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» не устанавливает соотношение региональных

проектов с государственными программами субъектов Российской Федерации, но на практике на уровне регионов действует та же логика, что и на федеральном уровне. Паспорта всех региональных проектов содержат пункт «Связь с государственными программами», где указана одна или несколько государственных программ субъекта Российской Федерации (иногда также подпрограмм), с которой/которыми связан данный проект. Характер этой связи проявляется в региональных проектах по-разному, но чаще всего региональный проект просто встраивается в государственную программу или подпрограмму субъекта Российской Федерации как ее составная часть на уровне задач или мероприятий.

К примеру, в государственной программе «Формирование современной городской среды в Курской области» региональный проект «Формирование комфортной городской среды» указан в ряду мероприятий программы, в государственной программе «Реализация основных направлений государственной политики в строительном комплексе Свердловской области до 2024 года» содержатся мероприятия, сформулированные в формате «Выполнение мероприятий регионального проекта "Жилье"».

Такой «матрешечный» подход на практике зачастую порождает сложные и противоречивые управленческие конструкции и не всегда является удачным решением проблемы интеграции региональных проектов и государственных программ субъектов Российской Федерации. Рассмотрим это на примерах Ярославской и Калининградской областей.

В рамках государственной программы «Формирование современной городской среды муниципальных образований на территории Ярославской области» на 2018 – 2024 гг.⁶ действует «на правах» подпрограммы данной государственной программы региональная целевая программа «Создание комфортной городской среды на территории Ярославской области». Одна из трех задач этой целевой программы сформулирована как «Региональный

⁶ Утв. постановлением Правительства Ярославской области от 29 августа 2017 года № 679/а-п (ред. от 20 октября 2020 года).

проект "Формирование комфортной городской среды"». При этом задачи, мероприятия и целевые показатели данной государственной программы пересекаются с задачами, мероприятиями и показателями регионального проекта, который сам по себе является частью целевой программы, входящей в состав данной государственной программы.

Однако, если обратить внимание на финансирование и ожидаемые сроки выполнения задач в рамках рассматриваемых регионального проекта и государственной программы, становится заметно, что с 2020 года проект по сути замещает программу. Достижение целевых значений дублирующихся показателей ожидается в государственной программе только на период 2018-2019 гг., в то время как их аналоги из регионального проекта должны быть достигнуты начиная с 2020 г. Та же логика действует и в отношении финансирования мероприятий по достижению целевых показателей.

Таким образом, в данном случае мероприятия и ресурсное обеспечение государственной программы были фактически перенесены на региональный проект, причем с помощью еще одного документа – региональной целевой программы. Но при этом все три документа продолжают действовать одновременно, и государственная программа остается «вместилищем» для региональной целевой программы, содержащей в себе региональный проект. Сохранение этой усложненной иерархии при фактическом исполнении только нижнего ее уровня представляется неэффективным.

Государственная программа Калининградской области «Цифровая трансформация»⁷ включает в себя две подпрограммы и три отдельных мероприятия, не включенных в подпрограммы. Одна из подпрограмм – «Развитие информационного общества» включает в себя выполнение пяти региональных проектов⁸, которые имеют статус мероприятий. Названия этих региональных проектов аналогичны названиям федеральных проектов

⁷ Утв. постановлением Правительства Калининградской области от 28 августа 2019 года № 555.

⁸ Региональные проекты утверждены протоколом оперативного совещания Правительства Калининградской области от 2 июля 2019 года № ОСПКО-06/пртк.

национальной программы (в статусе национального проекта) «Цифровая экономика Российской Федерации».

Между паспортами этих региональных проектов и текстом государственной программы, в которую они входят, имеется несогласованность. Согласно паспортам региональных проектов, только по одному из пяти проектов («Информационная безопасность») предполагается финансирование, которое составляет лишь 23 млн руб. на период 2020-2024 гг.⁹ Согласно же тексту государственной программы Калининградской области «Цифровая трансформация», финансирование предполагается по трем из пяти региональных проектов, причем только на 2020 год его объем превышает 500 млн руб. (из них по проекту «Информационная безопасность» – 58 млн руб.).

Из этих расхождений в текстах документов можно сделать вывод об «инструментальном» характере региональных проектов. Они не только входят в состав данной государственной программы в качестве «рядовых» мероприятий, но и финансируются через государственную программу по общей схеме. Целесообразность утверждения этих мероприятий в формате отдельных региональных проектов со своими паспортами в таком случае неочевидна. Кроме того, начиная с 2021 года большая часть расходов на рассматриваемую государственную программу приходится на основные мероприятия, не входящие в состав подпрограмм и региональных проектов. Это также свидетельствует об отсутствии четко определенной роли региональных проектов в системе проектной деятельности Калининградской области.

Еще более сложной на сегодняшний день выглядит ситуация с трансляцией национальных, федеральных и региональных проектов на уровень местного самоуправления.

С одной стороны, в «Положении об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» изначально

⁹ <https://digital.gov39.ru>

констатировалось участие муниципальных образований в реализации региональных проектов. Наряду с отмеченным выше включением мероприятий, относящихся к вопросам местного значения муниципальных образований, в число мероприятий региональных проектов в указанном Положении также установлено, что в состав проектного комитета (структуры, управляющей реализацией проекта) при необходимости могут включаться, наряду с прочими субъектами, представители органов местного самоуправления.

С другой стороны, указанными нормами регулирование участия муниципальных образований в проектной деятельности до 2020 года, по сути, и ограничивалось. Понятие «муниципальный проект», аналогичное федеральным и региональным проектам, данным Положением не было определено, что не давало возможностей для подключения муниципалитетов к региональным проектам по модели подключения регионов к федеральным проектам через региональные проекты. В целом при внедрении в стране системы проектного управления муниципальной составляющей уделялось недостаточно внимания. Следствием этого было фактическое устранение в 2018-2019 годах муниципальных образований от участия в реализации национальных и федеральных проектов.

Позднее был принят ряд федеральных и региональных документов (в том числе рекомендательного характера), устанавливающих правила участия муниципальных образований в реализации национальных проектов и региональных проектов, что привело к активизации данного участия. Ниже будут рассмотрены такие документы.

Установленные данными документами правила затрагивали следующие аспекты участия муниципальных образований в проектной деятельности:

- институционализация участия муниципальных образований в проектной деятельности, формирование организационных структур;

- координация проектной деятельности муниципальных образований с региональными органами государственной власти (в том числе в рамках бюджетного процесса);
- привлечение к проектной деятельности на муниципальном уровне внешних акторов (население, общественные организации, бизнес);
- информационная поддержка участия муниципальных образований в проектной деятельности;
- повышение квалификации специалистов, вовлеченных в проектную деятельность на муниципальном уровне.

Первый свод рекомендаций такого рода содержался в решении, принятом 5 ноября 2019 года по итогам заседания Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов»¹⁰ (далее – рекомендации Совета Федерации).

В частности, Правительству Российской Федерации Советом Федерации было рекомендовано рассмотреть вопросы:

- об увеличении бюджетных ассигнований на поддержку муниципальных программ, предусматривающих реализацию мероприятий в рамках достижения задач национальных проектов;
- о механизмах финансовой поддержки местных бюджетов в целях компенсации дополнительных затрат, связанных с реализацией мероприятий национальных проектов в некоторых типах муниципальных образований;
- о совершенствовании механизмов интеграции региональных и муниципальных программ с национальными проектами.

Ряд более конкретизированных рекомендаций по итогам указанного заседания был также сформирован для отдельных министерств Российской Федерации.

¹⁰ <http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dZr2oIP0A9iAB333D.pdf>

Органам местного самоуправления, в свою очередь, Совет Федерации рекомендовал рассмотреть вопрос о целесообразности создания муниципальных проектных офисов в целях реализации национальных проектов, обеспечить широкое информационное сопровождение реализации мероприятий национальных проектов, содействовать расширению участия граждан в реализации национальных проектов на местном уровне, активно использовать институт инициативного бюджетирования при участии в реализации национальных проектов¹¹.

Комплекс рекомендаций Совета Федерации дал старт активной деятельности на различных уровнях публичной власти по оптимизации участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов.

Так, некоторые рекомендации Совета Федерации нашли отражение в перечне поручений, утвержденном Президентом Российской Федерации 1 марта 2020 года по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления от 30 января 2020 года¹² (далее также – Перечень поручений Президента). Среди поручений, затрагивающих муниципальные образования в контексте реализации региональных и национальных проектов и частично развивающих указанные выше рекомендации Совета Федерации, можно выделить следующие:

- подготовить предложения по созданию на федеральном, региональном и муниципальном уровнях координационных органов (штабов) в целях обеспечения строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов, в том числе в рамках реализации национальных проектов, государственных и муниципальных программ, а также по организации деятельности указанных

¹¹ Кроме того, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления было рекомендовано продолжить работу по изучению и тиражированию лучших муниципальных практик по реализации мероприятий, предусмотренных федеральными и региональными проектами в рамках реализации национальных проектов, оказывать содействие органам местного самоуправления в части широкого вовлечения населения в реализацию мероприятий в рамках выполнения национальных проектов и осуществлять на постоянной основе мониторинг и общественную экспертизу реализации национальных проектов в муниципальных образованиях.

¹² <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919>

координационных органов (штабов), предусмотрев участие в этой деятельности представителей заинтересованных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления [...];

- обеспечить создание единой информационной аналитической системы мониторинга реализации национальных проектов на федеральном, региональном, муниципальном уровнях и ее интеграцию с соответствующими государственными и ведомственными информационными системами;
- разработать методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов для обеспечения достижения целевых показателей соответствующих национальных проектов.

Следует указать на эксплицитно отраженную в Перечне поручений Президента связь между участием муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов (в «Положении об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» она скорее угадывалась между строк): непосредственно участвуя в реализации региональных проектов, муниципальные образования опосредованно вносят вклад в реализацию федеральных и национальных проектов.

Отдельный блок Перечня поручений Президента имеет форму рекомендаций высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и руководителям органов местного самоуправления. Укажем те пункты этого блока, которые касаются участия муниципалитетов в реализации национальных и региональных проектов.

Так, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации рекомендовано:

- *«устанавливать дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, в том числе с учетом объема участия муниципальных образований в реализации*

- региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации;*
- способствовать развитию доходной базы местных бюджетов, предоставляя бюджетам муниципальных образований межбюджетные *трансферты стимулирующего характера в объемах, дополнительно поступивших в региональные бюджеты доходов от реализуемых на территориях муниципальных образований проектов,* и учитывая при этом необходимость достижения целей, показателей национальных, федеральных и региональных проектов и результатов их реализации».

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления рекомендовано «при формировании и исполнении региональных и местных бюджетов отражать расходы на реализацию региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей федеральных проектов и результатов их реализации, по целевым статьям расходов, установленным для федеральных проектов».

К настоящему времени ряд приведенных поручений выполнен, либо произошло определенное продвижение по пути их выполнения.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2020 года № 1019 была утверждена новая редакция «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», **несколько расширившая участие муниципальных образований в реализации региональных проектов и конкретизировавшая формы этого участия.** В частности, к функциям регионального проектного офиса была отнесена координация взаимодействия участников проектной деятельности федерального, регионального и *муниципального* уровней в субъекте Российской Федерации, и добавилась возможность муниципальных образований создавать муниципальные проектные офисы по аналогии с проектными офисами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, был введен механизм встраивания муниципалитетов в вертикальную структуру проектной деятельности через систему проектных офисов. Это создало базу для системного взаимодействия муниципальных образований с субъектами Российской Федерации в данной сфере. Тем не менее, нужно отметить, что эта норма указанного Положения, как и большинство других норм, касающихся муниципального участия в проектной деятельности, имеет диспозитивный характер и ни к чему не обязывает ни субъекты Российской Федерации, ни органы местного самоуправления.

В плане формирования **единой информационной аналитической системы** мониторинга реализации национальных проектов на федеральном, региональном, муниципальном уровнях следует отметить создание на едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» раздела «Национальные проекты»¹³ со сводной мониторинговой информацией по всем национальным проектам и региональным проектам, реализуемым в рамках национальных проектов. Правда, часть, посвященная региональным проектам, на данный момент находится в стадии формирования и функционирует с перебоями, а муниципальная составляющая на указанном портале пока вообще не отражена.

Также на федеральном уровне были приняты следующие документы, методически обеспечивающие проектную деятельность, в том числе в части участия муниципальных образований.

Для создания **мониторинга реализации национальных проектов** на федеральном, региональном и муниципальном уровнях важное значение имеют подготовленные Министерством финансов Российской Федерации «Методические рекомендации по формированию кодов бюджетной классификации при отражении бюджетных ассигнований (расходов) на выполнение региональных проектов, направленных на реализацию

¹³ http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные%20проекты?_adf.ctrl-state=75fcbh0fa_203®ionId=45

федеральных (национальных) проектов»¹⁴. Эти рекомендации позднее нашли отражение в приказе Минфина России от 6 июня 2019 года № 85н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения»¹⁵.

Согласно данным рекомендациям, каждому национальному проекту присвоено буквенное значение, а каждому федеральному проекту – номер, которые указываются соответственно в четвертом и пятом разрядах кода целевой статьи расходов федерального бюджета¹⁶.

Указанные Методические рекомендации в целях реализации субъектами Российской Федерации (муниципальными образованиями) региональных проектов, направленных на достижение соответствующих целей федеральных проектов, рекомендуют финансовому органу субъекта Российской Федерации (муниципального образования) обеспечить обособление бюджетных ассигнований на реализацию регионального проекта в рамках отдельного основного мероприятия в целевой статье расходов, включающей в 4 и 5 разрядах код, соответствующий коду федерального проекта. Финансовый орган субъекта Российской Федерации (муниципального образования) вправе установить необходимую детализацию пятого разряда кодов направлений расходов, содержащих значения от 50000 до 59990. При этом однако в федеральном бюджетном законодательстве расходы на реализацию национальных проектов пока не фигурируют в качестве самостоятельного вида расходных обязательств.

Кроме того, рядом министерств Российской Федерации утверждены методические рекомендации по реализации региональных проектов или

¹⁴ Письмо Минфина России от 5 октября 2018 г. № 02-05-11/71918.

¹⁵ Данный документ заменил утративший силу приказ Минфина от 8 июня 2018 года № 132н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения».

¹⁶ К примеру, национальному проекту «Демография» присвоен код Р, а пяти федеральным проектам в рамках данного национального проекта присвоены цифровые значения от Р1 (федеральный проект «Развитие экспорта медицинских услуг») до Р5 (федеральный проект «Спорт – норма жизни»). В двух национальных проектах («Образование» и «Экология») число федеральных проектов составляет 10, поэтому, чтобы код не стал трехзначным, одному из федеральных проектов в структуре каждого из этих национальных проектов вместо цифрового присвоено буквенное обозначение А (федеральный проект «Социальные лифты для каждого» в составе национального проекта «Образование» кодируется как ЕА, а федеральный проект «Сохранение лесов» в составе национального проекта «Экология» – как ГА).

отдельных мероприятий в рамках национальных (федеральных) проектов, курируемых данными министерствами, которые также затрагивают вопросы участия муниципальных образований¹⁷.

Важное значение для муниципальных образований имело издание 25 августа 2020 года Правительством Российской Федерации «Методических рекомендаций по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов»¹⁸ (далее – Методические рекомендации Правительства). На сегодняшний день Методические рекомендации Правительства являются основным методическим документом, устанавливающим правила участия муниципальных образований в реализации федеральных и региональных проектов¹⁹.

В пункте 3 Методических рекомендаций Правительства описан механизм участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов посредством:

- «включения в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований (далее – результаты региональных проектов);

¹⁷ В качестве примеров можно привести: Методические рекомендации по приобретению средств обучения и воспитания для обновления материально-технической базы общеобразовательных организаций и профессиональных образовательных организаций в целях внедрения целевой модели цифровой образовательной среды в рамках региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результата федерального проекта «Цифровая образовательная среда» национального проекта «Образование» (утв. распоряжением Минпросвещения России от 17 декабря 2019 года № Р-135); Методические рекомендации по созданию детских технопарков «Кванториум» в рамках региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результата федерального проекта «Успех каждого ребенка» национального проекта «Образование» (утв. распоряжением Минпросвещения России от 17 декабря 2019 года № Р-139); Методические рекомендации по благоустройству общественных и дворовых территорий средствами спортивной и детской игровой инфраструктуры (утв. приказом Минстроя России, Минспорта России от 27 декабря 2019 года № 897/пр/1128); Разъяснения (методические рекомендации) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. приказом Минсвязи России от 1 августа 2018 года № 428).

¹⁸ Направлены письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 25 августа 2020 года № П6-51690.

¹⁹ Согласно п. 1 рассматриваемого документа, рекомендации разработаны «в целях организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов и реализуемых в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 "Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации"».

- отражения в паспортах региональных проектов финансового обеспечения достижения результатов региональных проектов, в том числе с указанием средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;
- включения в паспорта региональных проектов представителей органов местного самоуправления²⁰;
- участия органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации».

Важную роль для институционализации участия муниципальных образований в проектной деятельности играет IV раздел Методических рекомендаций Правительства. В нем содержится рекомендация заключать *соглашения* между руководителем регионального проекта и представителем муниципального образования о достижении на территории муниципального образования результатов регионального проекта, относящихся к вопросам местного значения муниципального образования (по образцу соглашений, заключаемых между руководителями федерального и регионального проекта²¹). В соглашении рекомендуется указывать перечень и значения результатов регионального проекта, ответственными исполнителями которых являются органы местного самоуправления. Дополнительно по решению субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в соглашении могут быть указаны показатели, ответственными за достижение которых являются органы местного самоуправления.

На уровне субъектов Российской Федерации также есть примеры – пока единичные – решения задачи методического обеспечения участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов. В этом качестве можно указать «Методические рекомендации по организации проектной деятельности, разработке сводных муниципальных планов реализации мероприятий по достижению результатов региональных

²⁰ Так написано в тексте Методических рекомендаций Правительства.

²¹ Типовая форма данного соглашения утверждена протоколом заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам от 17 декабря 2018 года № 15.

проектов на территории муниципальных образований Республики Башкортостан»²² (далее – Методические рекомендации Республики Башкортостан).

Данный документ содержит рекомендации по вопросам организации проектной деятельности в администрациях муниципальных образований Республики Башкортостан, взаимодействия муниципальных образований с республиканскими органами исполнительной власти в ходе реализации региональных проектов, разработки и мониторинга сводных муниципальных планов реализации мероприятий по достижению результатов региональных проектов. Во многом эти рекомендации повторяют Методические рекомендации Правительства, но в ряде принципиальных пунктов идут дальше – в особенности это касается раскрытия содержания сводных планов и процедуры мониторинга реализации регионального проекта на территории муниципальных образований в соответствии с данными планами.

Вместе с тем, нужно отметить, что предусматриваемая Методическими рекомендациями Республики Башкортостан система взаимодействия региональных и муниципальных участников в ходе проектной деятельности имеет исключительно вертикальную направленность. Межмуниципальная составляющая этого взаимодействия в рекомендациях отражения не нашла.

По результатам анализа, можно сделать вывод, что в целом к настоящему времени на федеральном уровне сформирована методическая рамка для институционализации участия муниципальных образований в реализации национальных, федеральных, региональных проектов. Отдельные пробелы могут быть заполнены на уровне субъектов Российской Федерации путем формирования региональных методических рекомендаций и внесения дополнений в региональные положения о проектной деятельности.

В то же время некоторые аспекты обеспечения муниципального участия в проектной деятельности остаются нерешенными.

²² <https://pravitelstvorb.ru/lonely-files/20190417-1.pdf>

1. Правовые нормы и методические рекомендации устанавливают исключительно формальные аспекты участия муниципальных образований в проектной деятельности: полномочия, организационные формы, каналы взаимодействия с органами государственной власти и пр., не затрагивая содержательную сторону этого участия (например, какие именно мероприятия национальных проектов могут быть наиболее успешно реализованы на местном уровне).
2. Обращает на себя внимание отсутствие межмуниципальной составляющей участия муниципалитетов в проектной деятельности. Между тем, многие региональные проекты по факту охватывают территории нескольких муниципальных образований, что порождает проблемы с координацией межмуниципального взаимодействия.
3. Остаются непроясненными принципы координации паспортов региональных проектов с региональными и муниципальными документами стратегического планирования. Как следствие, возникают риски дублирования функций органов, ответственных за стратегическое планирование и за реализацию проектов.
4. Не определены критерии, позволяющие оценить успешность (результативность, эффективность) участия как регионов, так и муниципальных образований в реализации проектов, в том числе национальных проектов через систему региональных проектов. Это затрудняет интерпретацию и практическое применение результатов мониторинга проектной деятельности.
5. Единая информационная аналитическая система мониторинга реализации национальных проектов требует совершенствования в части муниципального уровня, который в ней пока не отражен.

2. Обзор практик участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов

Практики участия органов местного самоуправления в реализации национальных и региональных проектов неоднократно попадали в поле зрения органов государственного управления, муниципальных ассоциаций и экспертных организаций.

Во исполнение Перечня поручений Президента (см. раздел 1 настоящего Отчета) Министерство экономического развития Российской Федерации совместно со Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления подготовило Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации (далее – Доклад о лучших практиках)²³. Этот Доклад содержит сводную информацию об успешных примерах участия муниципальных образований в проектной деятельности, сгруппированных по основным направлениям участия (создание организационных механизмов, вовлечение населения, согласование муниципальных документов стратегического планирования с паспортами региональных проектов и пр.), и выводы о положении дел в каждой из рассмотренных сфер.

Кроме того, исследование практик участия муниципалитетов в реализации национальных проектов было проведено в 2021 году Общероссийским Конгрессом муниципальных образований (ОКМО). Его результаты в систематизированном виде представлены в приложении к решению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7 «Информация о реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации по итогам 2019-2020 годов и за текущий период 2021 года»²⁴.

²³ <https://www.economy.gov.ru/material/file/cef4c87efa4337b5778a0b0f1c7d77cf/doklad.pdf>

²⁴ http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/reshkom_169.7_Nac.proekty.pdf

Отдельные аспекты роли местного самоуправления в реализации национальных проектов, включая лучшие практики в этой сфере, освещены в Докладе Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления» (далее – Доклад о состоянии местного самоуправления)²⁵.

На основе материалов указанных источников, а также результатов проведенного анализа сайтов муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, средств массовой информации и материалов базы данных «КонсультантПлюс», была проанализирована текущая ситуация с участием органов местного самоуправления муниципальных образований в реализации региональных и через них – федеральных и национальных – проектов. При этом целесообразно различать две составляющих такого участия: 1) обеспечивающую (организационно-институциональную), в основном лежащую в русле выполнения поручений Президента Российской Федерации от 1 марта 2020 года в части обеспечения участия представителей органов местного самоуправления в деятельности координационных органов в рамках реализации национальных проектов, и 2) содержательную, представляющую конкретные проекты и мероприятия, реализуемые на муниципальном уровне в рамках их участия в реализации региональных (федеральных, национальных) проектов.

Далее рассмотрим примеры сложившихся практик участия муниципалитетов в реализации национальных проектов. В силу того, что, как отмечено выше, федеральные нормы и рекомендации в первую очередь затрагивают институционально-организационные аспекты проектной деятельности органов местного самоуправления, именно эти аспекты будут рассмотрены в первую очередь. Для краткости изложения везде будет идти речь об участии муниципальных образований в реализации *региональных*

²⁵ http://www.ksmo.ru/dat/user/новая_папка/ДОКЛАД_Правительству_2020.pdf

проектов, подразумевая, что посредством данного участия муниципальные образования участвуют также в реализации федеральных и национальных проектов.

2.1. Институционализация участия муниципальных образований в проектной деятельности

2.1.1. Формирование системы взаимодействия муниципальных образований с региональными органами государственной власти при реализации региональных проектов

Характер и степень институционализации взаимодействия субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями в рамках проектной деятельности существенно различаются по регионам. Во всех субъектах Российской Федерации к настоящему времени приняты положения об организации на их территории проектной деятельности, составленные по шаблону «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», и сформированы организационные структуры, обеспечивающие управление реализацией региональных проектов. Однако лишь немногие регионы в своих положениях идут дальше реализации того формата участия муниципальных образований в проектной деятельности, который установлен на федеральном уровне.

В качестве примера наиболее системной организационно-институциональной деятельности по обеспечению участия муниципальных образований в реализации региональных проектов можно указать совместную деятельность руководства Республики Башкортостан и муниципалитетов этого региона. В соответствии с постановлением Правительства Республики Башкортостан от 1 марта 2019 года № 121 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Республики Башкортостан», а также Методическими рекомендациями Республики Башкортостан (см. раздел 1), в муниципальных образованиях Республики были предприняты следующие действия:

- разработаны положения об организации проектной деятельности в муниципальных образованиях;
- созданы муниципальные проектные офисы и проектные комитеты;
- разработаны муниципальные сводные планы реализации региональных проектов;
- разработаны медиа-планы информационного сопровождения реализации региональных проектов²⁶.

По каждому региональному проекту заключены соглашения между органами местного самоуправления муниципальных образований и органами исполнительной власти Республики Башкортостан о реализации мероприятий этих проектов в той части, которая соответствует вопросам местного значения муниципальных образований. В зависимости от характера мероприятий, предусмотренных проектом, эти соглашения носят как финансовый, так и нефинансовый характер.

Таким образом, муниципалитеты Башкортостана в полной мере интегрированы в иерархический процесс реализации региональных проектов и через них – национальных проектов. В муниципальных образованиях Республики Башкортостан даже введено отсутствующее в федеральном законодательстве понятие «муниципальный проект», под которым понимается проект, направленный на достижение целей, показателей и результатов, определенных документами стратегического планирования муниципального образования²⁷. Само по себе это нововведение представляется спорным, но, во всяком случае, оно свидетельствует о глубокой проработке республиканскими органами власти вопросов институционализации муниципального участия в проектной деятельности.

²⁶ См. в качестве примера нормативного оформления этой деятельности комплекс документов, регулирующих реализацию региональных проектов на муниципальном уровне в Стерлитамакском муниципальном районе: <https://str.bashkortostan.ru/projects/366/>

²⁷ См., например, «Положение об организации проектной деятельности в администрации муниципального района Ишимбайский район Республики Башкортостан» (утв. постановлением администрации муниципального района Ишимбайский район от 7 июня 2019 года № 1202), «Положение об организации проектной деятельности в Администрации муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан» (утв. постановлением администрации муниципального района Стерлитамакский район от 11 июня 2019 года № 516).

Опыт Республики Башкортостан выделяется на общем фоне системностью подхода к организации взаимодействия муниципальных образований и субъекта Российской Федерации и наиболее последовательно реализует пункт Методических рекомендаций Правительства об обеспечении участия органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации. В большинстве регионов страны действуют лишь отдельные элементы подобной системы.

2.1.2. Формирование организационных структур управления проектной деятельностью

К настоящему времени в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 2165-р²⁸ во всех субъектах Российской Федерации созданы региональные проектные офисы, комитеты и/или рабочие группы²⁹, координирующие реализацию региональных проектов (иногда создается несколько проектных офисов для реализации различных проектов). При этом степень интеграции муниципальных образований в деятельность таких офисов, комитетов и рабочих групп различается от региона к региону.

В большинстве случаев региональные положения используют формулировку из «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»: «Региональный проектный офис ... осуществляет координацию взаимодействия участников проектной деятельности федерального, регионального и муниципального уровней в субъекте Российской Федерации» (эта формулировка используется, в частности в Московской, Брянской областях, Алтайском крае, Чувашской Республике) без конкретизации форм такого взаимодействия. Иногда в

²⁸ Данным распоряжением утвержден План первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы, предшествовавший принятию «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». Ряд организационных аспектов проектной деятельности был внедрен еще на этом этапе.

²⁹ Трактовка этих терминов и соотношение между ними различаются в разных регионах. В одних регионах «проектными комитетами» называются фактически проектные офисы, в других, с более сложной структурой управления, комитеты формируются при офисе как совещательные органы. Иногда вместо понятий «проектный офис» или «проектный комитет» используется понятие «рабочая группа».

структуре регионального проектного офиса создается специальный отдел, ответственный за взаимодействие с органами местного самоуправления в части согласования деятельности по реализации региональных проектов. Такая практика принята, например, в Красноярском крае.

Относительно меньшее распространение пока получила практика непосредственного включения представителей муниципальных образований в структуру органов управления реализацией региональных проектов (проектного офиса, проектных комитетов или иных структур). Здесь также наблюдается широкая вариативность в части как представительства муниципальных образований (все главы муниципальных образований или только глава административного центра региона), так и состава проектных офисов и проектных комитетов (если их несколько, представители муниципальных образований могут включаться лишь в некоторые из них), наличия или отсутствия у представителей местного самоуправления права голоса при принятии решений и пр. Практически везде пункты региональных положений об организации проектной деятельности, касающиеся муниципальных образований, не имеют обязательного характера (используются формулировки «могут», «при необходимости» и пр.).

Так, в Пермском крае сформирована система проектных комитетов по основным направлениям стратегического развития, соответствующим национальным проектам. Согласно пункту 4.2 «Положения о проектном комитете по основным направлениям стратегического развития»³⁰ в состав проектного комитета, наряду с прочими субъектами, *могут* входить представители органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края. Сходная норма действует в Республике Марий Эл.

В Саратовской области включение представителей органов местного самоуправления непосредственно в проектный комитет не оговорено, но они могут по согласованию входить в рабочие группы, которые формируются на

³⁰ Утв. распоряжением губернатора Пермского края от 15 марта 2019 года № 43-р.

временной основе для планирования и реализации мероприятий региональных проектов (пункт 4.6 «Положения об организации проектной деятельности в органах исполнительной власти Саратовской области»³¹).

Иногда представительство муниципальных образований в органах управления реализацией региональных проектов ограничивается административным центром региона. Так, в состав президиума Координационного совета по проектному управлению в органах исполнительной власти Тульской области³² (так именуется проектный комитет Тульской области) включен глава администрации муниципального образования город Тула (по согласованию). Аналогично, в состав членов проектного офиса Томской области из всех представителей муниципальных образований региона входит только мэр города Томска.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре создан единый проектный комитет, курирующий реализацию всего комплекса региональных проектов. Согласно пункту 3.1 «Положения о проектном комитете Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»³³ в случае, если проектный комитет выполняет функции регионального координационного совета по реализации национального проекта «Образование», в его состав по согласованию включаются главы муниципальных образований автономного округа, но без права голоса при принятии проектным комитетом решений.

Что касается формирования собственно муниципальных проектных офисов, то такая деятельность, как отмечается в том числе в Докладе о состоянии местного самоуправления³⁴, широкого распространения пока не получила. В некоторых регионах формирование таких офисов отнесено на перспективу. В частности, согласно Плану мероприятий («Дорожной карте») по функционированию проектного офиса «Центр управления регионом в

³¹ Утв. постановлением Правительства Саратовской области от 22 февраля 2017 года № 75-П.

³² Утв. распоряжением губернатора Тульской области от 27 октября 2016 года № 591-рг.

³³ Утв. постановлением Правительства ХМАО – Югры от 25 декабря 2015 года № 515-п (ред. от 2 октября 2020 года).

³⁴ Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 14.

Саратовской области» на 2022-2024 годы³⁵ запланировано создание аналогичных по функциям центров управления (т.е. проектных офисов) в муниципальных образованиях области.

Из субъектов Российской Федерации, где эта практика уже реализована, можно отметить Республику Башкортостан и Тамбовскую область. Там проектные офисы и иные организационные структуры проектной деятельности созданы во всех городских округах и муниципальных районах, причем состав и функции этих структур различаются в разных муниципальных образованиях в пределах региона.

Структура, принятая в муниципальных образованиях Республики Башкортостан, включает в себя проектные комитеты и проектные офисы, причем последних может быть как один, так и несколько для каждого регионального (национального) проекта³⁶. В общем случае, в трактовке муниципальных образований Башкортостана проектный комитет – коллегиальный орган, который принимает решение о подготовке муниципальных проектов, утверждает паспорта муниципальных проектов и изменения в них, проводит мониторинг и оценку реализации муниципальных проектов, рассматривает отчеты о реализации муниципальных проектов. В свою очередь, проектный офис – рабочий орган, который непосредственно курирует реализацию проектов, разрабатывает их паспорта, готовит и направляет проектному комитету отчеты об их реализации.

Тем не менее, насколько можно судить по доступным муниципальным положениям об организации проектной деятельности, функции проектного комитета и проектного офиса разграничены недостаточно четко. К примеру, в соответствии со структурой проектной деятельности в администрации Стерлитамакского муниципального района проектный комитет «утверждает паспорта проектов, изменения в них» и «рассматривает информацию о реализации проектов», а проектный офис – «рассматривает и одобряет

³⁵ Утв. постановлением Правительства Саратовской области от 29 октября 2020 года № 877-П.

³⁶ Такая структура, повторяющая структуру управления проектной деятельностью на уровне Республики Башкортостан, во многом объясняется спецификой проектной деятельности в регионе, где, напомним, применяется отсутствующее в федеральном законодательстве понятие «муниципального проекта».

запросы на изменение паспортов проектов», «рассматривает и одобряет паспорта проектов», «рассматривает и одобряет отчеты о реализации муниципальных проектов». Эта проблема во многом воспроизводит проблему, существующую и на уровне Республики Башкортостан, где также отмечаются функциональные пересечения между региональными проектным комитетом и проектным офисом.

Проектные комитеты в муниципальных образованиях Башкортостана представляют собой межведомственные органы, в состав которых входят как сотрудники администрации района (в том числе уровня заместителей главы администрации), так и представители немunicipальных предприятий и организаций, в том числе общественных организаций. Функции же проектного офиса могут возлагаться на существующее структурное подразделение администрации муниципального образования (в Ишимбайском районе, например, эту функцию выполняет отдел администрирования национальных проектов и программ). Следует отметить, что аналогичная модель принята и на уровне Республики Башкортостан в целом, где региональный проектный офис определен как «структурное подразделение Аппарата Правительства Республики Башкортостан»³⁷. Таким образом, формирование проектных офисов трактуется как наделение дополнительными полномочиями действующих органов управления, причем соотношение этих полномочий с текущими полномочиями соответствующих органов не вполне прояснено.

В Тамбовской области вариативность организационных структур выше, чем в Башкортостане. Там также распространена практика присвоения статуса муниципальных проектных офисов структурным подразделениям местных администраций – как правило, курирующим экономическое развитие³⁸. Как и в Республике Башкортостан, эта модель воспроизводит

³⁷ Согласно п. 3.1 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Республики Башкортостан (утв. постановлением Правительства Республики Башкортостан от 1 марта 2019 г. № 121).

³⁸ К примеру, распоряжением администрации Мордовского района Тамбовской области от 19 августа 2019 г. № 123-р постановляется: «Определить отдел экономики администрации района муниципальным проектным

модель, принятую на региональном уровне: в Тамбовской области функции регионального проектного офиса по приоритетным национальным проектам выполняет Управление стратегического развития, национальных целей, программ и проектов администрации Тамбовской области³⁹.

Однако в большинстве муниципальных образований Тамбовской области единый проектный офис отсутствует либо его функции принимает так называемый «штаб по реализации национальных проектов», в состав которого входят руководители ключевых структурных подразделений администрации. При этом под реализацию каждого национального проекта формируются проектные комитеты, которые и являются основными координаторами участия муниципальных образований в проектной деятельности⁴⁰. В их состав, наряду с руководителями «профильных» структурных подразделений муниципальной администрации, включаются представители муниципальных учреждений, работники немunicipальных организаций, общественных организаций, так или иначе вовлеченные в реализацию регионального (национального) проекта и заинтересованные в результатах его реализации.

Наиболее разветвленной организационной структурой проектной деятельности обладает областной центр городской округ Тамбов. В нем созданы как единый муниципальный проектный офис, так и проектные комитеты для сопровождения реализации региональных проектов, ориентированных на конкретные национальные проекты, причем все они имеют межведомственный характер. Именуются эти органы «рабочими группами» (в частности, проектный офис – «рабочей группой по реализации и мониторингу национальных проектов на территории города Тамбова»).

офисом по реализации национальных проектов в Мордовском районе» (<https://r42.tmbreg.ru/assets/files/NAZPROEKTI/2019%20nazpr/123%D1%80190819.pdf>).

³⁹ Согласно п. 1.1 Положения об управлении стратегического развития, национальных целей, программ и проектов администрации области (утв. постановлением главы администрации Тамбовской области от 16 июля 2020 г. № 141).

⁴⁰ См., например, Положение о проектных комитетах по реализации на территории Мичуринского района Тамбовской области национальных проектов (утв. постановлением администрации Мичуринского района от 17 июня 2019 г. № 713), Положение о проектных комитетах по реализации на территории Уваровского района Тамбовской области национальных проектов (утв. постановлением администрации Уваровского района Тамбовской области от 30 мая 2019 г. № 216).

Согласно положению о рабочей группе по реализации и мониторингу национальных проектов⁴¹, она выполняет следующие координационно-совещательные функции:

- организует подготовку и рассмотрение проектов нормативных правовых актов, необходимых для реализации приоритетных национальных проектов⁴²;
- рассматривает предложения органов администрации города Тамбова, органов исполнительной власти администрации Тамбовской области и организаций, расположенных на территории города Тамбова по вопросам реализации приоритетных национальных проектов;
- разрабатывает механизм реализации приоритетных национальных проектов;
- обеспечивает проведение анализа реализации приоритетных национальных проектов;
- дает рекомендации органам администрации города Тамбова, а также иным органам и организациям, задействованным в реализации приоритетных национальных проектов, по организационным и экономическим механизмам повышения эффективности мероприятий, проводимых в рамках реализации приоритетных национальных проектов.

В задачи «отраслевых» рабочих групп входит, помимо прочего, составление планов мероприятий по реализации соответствующих национальных проектов на территории города.

Обращает на себя внимание, что в указанном положении вообще отсутствует упоминание о региональных проектах: деятельность рабочей группы трактуется как направленная непосредственно на реализацию и

⁴¹ Утв. постановлением главы города Тамбова от 28 ноября 2018 г. № 6156.

⁴² В нормативных правовых актах Тамбовской области применительно к национальным проектам используется термин «*приоритетные национальные проекты*», который воспроизводится и в правовых актах муниципальных образований региона.

мониторинг реализации национальных проектов. Такая трактовка представляется несколько некорректной.

В целом можно заключить, что в большинстве регионов организационное оформление проектной деятельности носит «фрагментарный» характер. Наименования организационных структур воспроизводят терминологию «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», но их функции существенно варьируют, причем не всегда эти функции определяются региональными нормативными актами достаточно четко. Варьирует и степень вовлечения муниципальных образований в деятельность этих структур, и в большинстве случаев это вовлечение является опциональным. Как отмечается в этой связи в приложении к решению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7, «как правило, в рамках региональных проектов перед органами местного самоуправления ставятся задачи, в предварительном обсуждении которых они не участвуют»⁴³.

2.1.3. Отражение вклада муниципальных образований в проектную деятельность в паспортах региональных проектов

Пункт 3 Методических рекомендаций Правительства о включении в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований, отражен в ряде документов, регулирующих проектную деятельность в субъектах Российской Федерации, но, как правило, не носит обязательного характера.

К примеру, согласно постановлению Правительства Республики Марий Эл от 25 декабря 2018 года № 487 «Об организации проектной деятельности в Республике Марий Эл» в числе принципов, с учетом которых осуществляется подготовка региональных проектов, указано «отражение *при*

⁴³ http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/reshkom_169.7_Nac.proekty.pdf

необходимости в паспорте регионального проекта вклада муниципальных образований в достижение целей и показателей регионального проекта». Характер отображения этого вклада в указанном постановлении не раскрыт. На практике в паспортах большинства региональных проектов Правительства Республики Марий Эл отражен только объем финансирования мероприятий проекта за счет местных бюджетов. Вместе с тем, в паспортах ряда региональных проектов (например, регионального проекта «Жилье») в числе ответственных исполнителей некоторых мероприятий указаны «администрации муниципальных образований».

Чаще, однако, включение информации о вкладе муниципальных образований в паспорта региональных проектов региональными положениями об организации проектной деятельности не предусматривается, но при этом регламентируется процедура согласования паспортов с муниципалитетами. Так, согласно постановлению Правительства Тверской области от 25 декабря 2019 года № 550-пп «Об организации проектной деятельности в Правительстве Тверской области», руководитель регионального проекта обеспечивает согласование паспорта проекта в том числе с органами местного самоуправления муниципальных образований, участвующих в реализации проекта, «в части указанных в паспорте проекта показателей и объема финансового обеспечения реализации проекта».

Довольно подробно схема взаимодействия региона с муниципалитетами в части формирования паспортов региональных проектов прописана в «Положении об организации проектной деятельности в Чувашской Республике»⁴⁴. Указано, в частности, что паспорт регионального проекта разрабатывается в том числе на основе предложений администраций муниципальных районов и городских округов Чувашской Республики. Руководитель проекта, разрабатывающий данный паспорт, в свою очередь, обеспечивает согласование паспорта с администрациями муниципальных

⁴⁴ Утв. постановлением Кабинета министров Чувашской Республики от 19 января 2017 года № 3 (ред. от 14.10.2020).

образований. Наконец, разногласия, возникшие в ходе согласования паспорта регионального проекта, рассматриваются соответствующим проектным комитетом или куратором также при участии администраций муниципальных образований.

2.1.4. Заключение соглашений об участии в реализации региональных проектов между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями

Особого внимания с точки зрения успешности практик взаимодействия органов государственного управления субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями при реализации региональных проектов заслуживают те регионы, где такое взаимодействие оформляется заключением соглашений между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями, как это предусмотрено Методическими рекомендациями Правительства.

Формат этих соглашений несколько различается в разных регионах. Так, согласно постановлению Правительства Республики Марий Эл от 25 декабря 2018 года № 487 «Об организации проектной деятельности в Республике Марий Эл» руководитель регионального проекта «может заключать соглашение с органами местного самоуправления в Республике Марий Эл о реализации на территории соответствующего муниципального образования регионального проекта, обеспечивающего достижение целей, показателей и результатов соответствующего федерального проекта».

Аналогичная процедура предусмотрена «Положением об организации проектной деятельности в Чувашской Республике», причем в данном случае указано, что такое соглашение содержит «обязательство муниципального образования Чувашской Республики по достижению показателей и результатов реализации регионального проекта на территории этого муниципального образования».

По данным Доклада о лучших практиках подобная практика заключения соглашений успешно реализуется также в Республике Татарстан, Пермском крае, Калининградской, Тверской и Орловской областях⁴⁵.

Некоторые субъекты Российской Федерации взаимодействуют с муниципалитетами в плане реализации региональных проектов через региональные муниципальные ассоциации. Такая практика существует, например, в Томской области, где между Правительством Томской области и Советом муниципальных образований Томской области заключено соглашение, содержащее «План совместных действий исполнительных органов государственной власти Томской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области»⁴⁶. Первым пунктом данного плана руководителям региональных проектов вменяется обязанность обеспечить реализацию на территории региона Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» «во взаимодействии с органами местного самоуправления муниципальных образований Томской области». Также, согласно плану, взаимодействие с муниципалитетами по ряду вопросов (в том числе проблемных) в рамках реализации региональных проектов вменено различным ведомствам администрации Томской области в соответствии с их компетенцией. Совет муниципальных образований Томской области в этой конструкции играет роль модератора взаимодействия между регионом и муниципальными образованиями, организуя, в частности, периодические межведомственные встречи для обсуждения хода реализации региональных проектов на местах.

В большинстве же регионов заключение государственно-муниципальных соглашений об участии в проектной деятельности пока не практикуется. Как правило, взаимодействие органов государственного

⁴⁵ Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации, с. 4-5.

⁴⁶ http://smo-tomsk.ru/files/Dokumenty/2019/Plan_sovmestnyh_dejstvij_2019.pdf

управления субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями при реализации региональных проектов носит односторонний характер, ограничиваясь в части постановки задач ни к чему не обязывающими рекомендациями⁴⁷, а в части обратной связи – механической фиксацией фактов участия муниципалитетов в реализации мероприятий региональных проектов.

2.1.5. Участие муниципальных образований в мониторинге реализации региональных проектов

Потенциальным полем для участия муниципальных образований в проектной деятельности служит также мониторинг реализации региональных проектов. Чаще всего такой мониторинг ведется на основе отчетов о ходе реализации мероприятий региональных проектов, формируемых руководителем регионального проекта, который полномочен проводить консультации с муниципалитетами по этому вопросу. Но практикуются и более продвинутые формы вовлечения муниципальных образований в этот процесс.

В этом аспекте успешна практика Воронежской области, где в соответствии с постановлением правительства региона от 29 марта 2019 года № 301 «Об организации проектной деятельности в правительстве Воронежской области и исполнительных органах государственной власти Воронежской области» органы местного самоуправления принимают непосредственное участие в составлении ежеквартальных отчетов о ходе реализации мероприятий региональных проектов в той части, в какой они затрагивают вопросы местного значения. Руководитель регионального проекта в данном случае осуществляет контрольные функции.

В Тамбовской области в 2019 году создан «Атлас участия в национальных проектах Российской Федерации муниципальных образований

⁴⁷ Как отмечено в приложении к решению Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7, нередко субъект Российской Федерации в своих нормативных правовых документах рекомендует муниципалитетам осуществить в рамках национальных проектов те или иные конкретные мероприятия, в том числе за счет собственных доходов, не подкрепляя эти рекомендации какими-либо обязательствами со своей стороны.

Тамбовской области», который впоследствии был актуализирован по состоянию на 2020 год⁴⁸. Данный Атлас представляет собой наглядное («презентационное») отображение перечня целевых показателей для муниципальных образований области в рамках реализации национальных проектов, утвержденного распоряжением администрации Тамбовской области от 20 ноября 2019 года № 754-р. Атлас закрепляет за каждым муниципальным образованием области блок показателей, сгруппированных по национальным проектам, и их целевые значения на период до 2024 года, которые необходимо достичь на территории данного муниципального образования для достижения Тамбовской областью целевых параметров национальных проектов. Для разных муниципальных образований различаются не только целевые значения показателей, но и их набор. Включенные в Атлас показатели можно разделить на три группы:

- традиционные количественные показатели, характеризующие уровень социально-экономического развития муниципального образования (например, «Ввод жилья, тыс. кв. м.», «Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием, %»);
- частные количественные показатели, характеризующие непосредственный результат реализации на территории муниципального образования какого-либо мероприятия (например, «Количество субъектов МСП, получивших поддержку от организаций инфраструктуры в области инноваций и промышленного производства, ед.», «Доля граждан, принявших участие в решении вопроса развития городской среды, от общего количества граждан в возрасте от 14 лет, %»);
- показатели, отражающие факт строительства или реконструкции на территории муниципального образования какого-либо объекта, предусмотренного соответствующим региональным проектом

⁴⁸ <https://xn--68-6kcuзpihјx2b4d.xn--p1ai/assets/files/atlas-uchastiya.pdf>

(например, «Строительство 3-х детских садов на 220 мест», «Комплексная застройка микрорайона Майский», «Капитальный ремонт здания Дома культуры в с. Стрельцы», «Создание «Социального МФЦ» с функцией оказания комплекса услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам»).

Муниципальные образования Тамбовской области ежегодно отчитываются о достижении целевых показателей, включенных в Атлас, по специальной форме, также утвержденной указанным выше распоряжением администрации области. Степень достижения показателей оценивается по шкале, различной для количественных показателей (от «целевой показатель выполнен менее чем на 50% от установленного значения» до «целевой показатель перевыполнен») и качественных показателей («объект не сдан», «объект сдан с нарушением сроков» и пр.). По итогам этой оценки формируется «рейтинг» муниципальных образований, победители которого награждаются дипломами администрации Тамбовской области.

В целом можно заключить, что принятая в Тамбовской области практика существенно облегчает мониторинг продвижения муниципальных образований по пути реализации национальных проектов. Вместе с тем, в логике формирования Атласа проявляется характерное для Тамбовской области (см. также п. 2.1.2 настоящего Отчета) «игнорирование» региональных проектов как связующего звена между национальными проектами и деятельности муниципальных образований. Из частных минусов данного формата мониторинга можно указать, что сравнение муниципальных образований друг с другом в той части, где они ответственны за одни и те же показатели, затруднено тем, что многие показатели носят абсолютный характер и не приведены к численности населения муниципальных образований.

2.1.6. Привлечение к проектной деятельности на муниципальном уровне общественности и других заинтересованных участников

Наряду с взаимодействием муниципальных образований с органами государственной власти субъекта федерации, важное значение имеет их взаимодействие, с одной стороны, с общественными организациями и населением, и, с другой стороны, с субъектами бизнеса. Такое взаимодействие, конечно, важно и нужно налаживать и вне контекста реализации региональных и национальных проектов, но данные проекты (с учетом повышенного внимания к ним со стороны государства) логично рассматривать как дополнительный импульс для активизации горизонтальных связей различного рода на местном уровне.

Пока наибольшее развитие различные формы общественного участия на уровне муниципальных образований получили применительно к реализации проектов благоустройства территорий на различных этапах: от отбора территорий для реализации проектов и определения параметров проектов до мониторинга и контроля реализации проектов. В контексте региональных и национальных проектов эта деятельность важна как составная часть федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в рамках национального проекта «Жилье и городская среда». Развитию нестандартных механизмов взаимодействия с населением именно в этой сфере способствует и проведение Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды.

Кроме того, данная деятельность хорошо методически обеспечена. Еще в 2017 году Минстроем России были утверждены «Методические рекомендации по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды" на 2018-2022 годы»⁴⁹. Впоследствии данный приоритетный проект трансформировался в

⁴⁹ Приказ Минстроя России от 6 апреля 2017 года № 691/пр.

одноименный федеральный проект в составе национального проекта «Жилье и городская среда», но актуальность методических рекомендаций в этой сфере сохранилась, и во многих регионах и муниципальных образованиях действуют нормы, принятые с опорой на данные рекомендации.

К таким нормам относится, в частности, норма о проведении рейтингового голосования по отбору территорий для включения в муниципальную программу благоустройства в первоочередном порядке. Такое голосование проводится во многих муниципальных образованиях по всей стране. Порядок его проведения может устанавливаться и на уровне субъекта Российской Федерации (см., например, действующий в Республике Мордовия «Порядок организации и проведения процедуры рейтингового голосования по проектам благоустройства общественных территорий муниципального образования, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке в соответствии с муниципальной программой формирования современной городской среды»⁵⁰).

В небольших муниципальных образованиях вместо рейтинговых голосований часто используются механизмы очного общественного обсуждения проектов. Зачастую на таких обсуждениях не только отбираются приоритетные территории для реализации проектов благоустройства, но и выдвигаются пожелания к содержанию таких проектов. В Докладе о лучших практиках в этой связи упоминается практика города Ардон Республики Северная Осетия-Алания⁵¹.

Общественный мониторинг и контроль реализации проектов формирования комфортной городской среды может осуществлять институт общественных советников главы города. Подобный институт давно действует во многих муниципальных образованиях (Барнаул, Курск, Ачинск), но его функции зачастую довольно ограничены и/или размыты, носят сугубо совещательный характер. В городе Великие Луки Псковской

⁵⁰ Утв. постановлением Правительства Республики Мордовия от 4 февраля 2019 года № 49.

⁵¹ Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации, с. 9-10.

области в функции общественных советников главы города было включено проведение контроля и приемки работ в сфере благоустройства городских территорий.

Еще один перспективный канал взаимодействия муниципалитетов с общественностью обеспечивается по линии территориального общественного самоуправления. В этой связи можно указать, например, практику Ульяновска, где органы территориального общественного самоуправления активно участвуют в муниципальной программе по благоустройству, которая работает на реализацию федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в рамках национального проекта «Жилье и городская среда». Городская администрация оказывает таким ОТОС финансовую поддержку путем выделения субсидий, что гарантировано постановлением Администрации города Ульяновска от 3 марта 2017 года № 421 «О некоторых мерах по реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на территории муниципального образования «Город Ульяновск»».

Более сложная форма институционализации общественного участия в реализации региональных проектов – формирование общественного проектного офиса по развитию города. Такие практики могут быть особенно эффективны в малых городах, обладающих в то же время достаточно зрелым гражданским обществом. Подобный проектный офис действует, например, в Волоколамске Московской области, где он возник на базе общественного движения «Включиволоколамск.рф»⁵². Впрочем, деятельность офиса также главным образом сосредоточена в сфере комплексного благоустройства территории (в данном случае – с прицелом на интенсификацию туристического потенциала города).

Взаимодействие между органами местного самоуправления и субъектами бизнеса реализуется прежде всего через механизмы муниципально-частного партнерства. В этом отношении ситуация хуже, чем

⁵² <https://включиволоколамск.рф>

в отношении взаимодействия муниципалитетов с общественностью. Как признают авторы Доклада о состоянии местного самоуправления, на момент подготовки Доклада (2020 год) по всей стране было заключено менее 20 соглашений о МЧП.⁵³ Чаще применяется формат концессионных соглашений: на начало 2020 года в России заключено более 3 тысяч таких соглашений, из которых 94% приходится на муниципальный уровень. Как правило, в концессионное управление передаются объекты тепло- и водоснабжения, по которым закончился срок договоров аренды⁵⁴. При этом далеко не все действующие соглашения о МЧП или концессионные соглашения могут быть поставлены в контекст участия муниципальных образований в реализации региональных проектов.

2.1.7. Информационная поддержка участия муниципальных образований в проектной деятельности

В определенной степени продвинулись регионы по пути широкого информационного сопровождения реализации в муниципальных образованиях мероприятий, предусмотренных региональными проектами.

Например, в Тамбовской области создан отдельный сайт «Национальные проекты: Тамбовская область»⁵⁵, где в разделе «Муниципалитеты» изложена информация о муниципальных проектных офисах, результатах мониторинга достижения муниципальными образованияами Тамбовской области целевых показателей в рамках реализации национальных проектов, лучших муниципальных практиках в этой сфере. Большая работа по упорядочению информации о реализации региональных проектов на муниципальном уровне проведена также в Воронежской области⁵⁶, причем в данном случае при непосредственном участии муниципальных образований. Но в целом разделы, посвященные

⁵³ Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 17.

⁵⁴ Там же, с. 17.

⁵⁵ <https://нацпроекты68.рф>

⁵⁶ <https://www.govrn.ru/otcety>

участию муниципальных образований, пока остаются наименее проработанными на сайтах национальных проектов в рамках региональных порталов, если вообще существуют.

Муниципалитеты также ведут работу по упорядочению соответствующей информации на своих официальных сайтах, но пока в целом с еще меньшим успехом. На сайтах ряда муниципальных образований (Пермь⁵⁷, Самара⁵⁸, Смоленск⁵⁹) созданы разделы, посвященные реализации региональных (национальных) проектов и комплексно освещающие участие муниципальных образований в этой деятельности. Но подход к созданию этих разделов пока во многом формален: их интерфейс не всегда удобен, информация о реализации различных национальных проектов зачастую представляется в разной форме, нередки и пустые страницы и «битые» ссылки.

Специализированные муниципальные сайты могут создаваться и под задачи освещения реализации конкретных региональных проектов. В Докладе о лучших практиках отмечен положительный опыт городского округа Октябрьск Самарской области, где в рамках реализации национального проекта «Демография» создан специальный сайт «Город для детей»⁶⁰, содержащий актуальную информацию о ходе реализации проекта на территории муниципального образования⁶¹.

В целом можно заключить, что степень выполнения рекомендаций и поручений, указанных в разделе 1 настоящего Отчета и касающихся обеспечения участия муниципальных образований в проектной деятельности, варьирует по регионам. Вслед за федеральным законодателем субъекты Российской Федерации расширили возможности для привлечения муниципальных образований к реализации региональных проектов, но

⁵⁷ <https://www.gorodperm.ru/nacproekty>

⁵⁸ https://www.samadm.ru/city_life/national-priority-projects/

⁵⁹ <https://www.smoladmin.ru/gostyam-i-zhitelyam/nacionalnye-proekty/>

⁶⁰ <http://gorod-dlya-detey.ru/>

⁶¹ Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации, с. 11.

относительно немногие из них продвинулись в плане институционального оформления этого взаимодействия. В отношении привлечения к реализации мероприятий в рамках региональных проектов населения, общественности и бизнеса продолжают лидировать те сферы, где такое привлечение традиционно широко практиковалось: благоустройство территорий в плане взаимодействия с жителями, управление и обновление систем тепло- и водоснабжения в плане партнерства с бизнесом.

2.2. Содержательные аспекты участия муниципальных образований в проектной деятельности

2.2.1. Основные сферы участия муниципальных образований в проектной деятельности

Рассмотрим, в реализации каких национальных проектов муниципалитеты на сегодня участвуют наиболее активно, и какие мероприятия, реализуемые на местном уровне, чаще всего маркируются как работающие на реализацию этих проектов.

Министерство финансов Российской Федерации проводит ежегодный мониторинг исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях. С 2019 года в отчет о результатах мониторинга включаются сведения об участии муниципальных образований в реализации национальных проектов. Минфин оценивает это участие на основе буквенных кодов бюджетной классификации, присвоенных статьям расходов муниципальных образований, как направленным на реализацию региональных (федеральных, национальных) проектов. Согласно результатам мониторинга за 2020 год⁶², региональные проекты практически на треть реализуются за счет бюджетов муниципальных образований. Всего органы

⁶²https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=133645-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_v_sube

местного самоуправления, по данным Минфина России, принимают участие в реализации 12 национальных проектов – то есть всех, за исключением «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры».

По данным мониторинга, наиболее велик удельный вес расходов местных бюджетов по региональным проектам, соответствующим национальным проектам «Жилье и городская среда» (73,9%), «Культура» (57,4%), «Экология» (50,7%) и «Образование» (45,9%). Наименьший удельный вес имеют муниципальные расходы по национальным проектам «Цифровая экономика Российской Федерации» (6,1%), «Малое и среднее предпринимательство» (2,2%), «Международная кооперация и экспорт» и «Производительность труда и поддержка занятости» (по 0,01%), а также по национальному проекту «Наука», в котором, по данным мониторинга Минфина, участвуют «лишь несколько» муниципальных образований (их точное число не приводится).

Эти данные касаются формальных показателей участия муниципальных образований. Очевидно, что степень результативности этого участия на практике различна. Зачастую оно может быть «номинальным», когда муниципалитеты отчитываются об участии в реализации региональных проектов, выполняя свои обычные полномочия по решению вопросов местного значения. К примеру, большинство мероприятий, указанных в «Атласе участия в национальных проектах Российской Федерации муниципальных образований Тамбовской области» в качестве инструментов выполнения установленных Атласом целевых показателей, представляют собой совершенно традиционные, «рутинные» действия в рамках текущих муниципальных полномочий (строительство и реконструкция зданий и сооружений, ремонт дорог, благоустройство дворовых территорий и т.п.).

На сегодня отсутствуют какие-либо официально установленные критерии оценки успешности (результативности, эффективности) участия муниципальных образований в реализации региональных проектов (как,

впрочем, и аналогичные критерии оценки в отношении регионов, участвующих в реализации федеральных проектов). Вместе с тем, различными наблюдателями фиксируются лучшие практики в этой сфере. В частности, в Докладе о лучших практиках отмечается, что подавляющее большинство муниципальных практик, признаваемых лучшими, касаются федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда».⁶³ К этой сфере относится и большинство практик, упоминаемых в указанном данном Докладе в различном контексте. На втором месте – практики в области цифровизации муниципального управления, которые работают на региональные проекты, соответствующие национальной программе (в статусе национального проекта) «Цифровая экономика Российской Федерации».

Особенностью мероприятий в этих двух сферах, способствующей признанию соответствующих практик успешными, является то, что они, находясь, разумеется, в русле решения вопросов местного значения, содержат определенную *инновационную составляющую* и носят комплексный, межведомственный характер. Деятельность муниципалитетов в этих областях часто выходит за рамки «рутины» и обеспечивает приращение качества жизни на территории муниципального образования.

Так, мероприятия по формированию комфортной городской среды, как отмечалось выше, особенно перспективны для отработки технологий взаимодействия с гражданами и общественными организациями. Кроме того, в силу комплексности понятия «комфортная городская среда» эти мероприятия могут влиять и на реализацию других региональных и национальных проектов. Все это повышает их ценность и приоритетность в системе реализуемых на местном уровне мероприятий.

Несколько таких комплексных практик в области формирования комфортной городской среды отмечены в Докладе о лучших практиках.

⁶³ Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации, с. 29.

Среди них – опыт участия городского округа Сасово (Рязанская область) в реализации одновременно региональных проектов «Формирование комфортной городской среды» и «Дорожное хозяйство». Там в результате активных онлайн- и офлайн-дискуссий с жителями города была модифицирована сеть пешеходных и транспортных путей, что повысило комфортность и безопасность передвижения по городу (в том числе, передвижения детей к образовательным учреждениям) и сократило временные затраты на перемещение. Параллельно были установлены малые архитектурные формы, реконструирована система уличного освещения, обустроены парки и скверы⁶⁴.

Другой пример – реализация в Ростове-на-Дону мероприятий по обустройству прибрежных территорий реки Темерник с устройством непрерывного экологического парка, комплекса многофункциональных зон для отдыха и досуга. Эти мероприятия работают как на федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», так и на национальные проекты «Культура» и «Экология»⁶⁵. В контексте системы стратегического планирования эти мероприятия являются непрограммными (то есть не входят ни в какие из действующих муниципальных программ), но частично представлены в Плане мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Ростова-на-Дону на период до 2035 года.

Среди задач национальной программы (в статусе национального проекта) «Цифровая экономика Российской Федерации» фигурирует «внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг». В связи с этим активность некоторых муниципалитетов в области цифровизации процессов местного самоуправления укладывается в целеполагание на национальном уровне. Мероприятия в области развития цифровой экономики носят «сквозной» характер, что также обуславливает их многозадачность. К

⁶⁴ Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации, с. 30-31.

⁶⁵ Там же, с. 29.

примеру, мероприятия по созданию цифровых образовательных платформ одновременно работают на цели и задачи национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и национального проекта «Образование», мероприятия по организации онлайн-записи в учреждения здравоохранения – на национальные проекты «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Здравоохранение».

Большинство таких проектов, впрочем, реализуются в рамках не местной инициативы, а ведомственного проекта Минстроя России «Умный город», нацеленного на цифровизацию городского хозяйства и, в частности, на создание в городах единых информационных платформ, интегрирующих различные городские сервисы. Официально этот проект «привязан» к целям национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и национального проекта «Жилье и городская среда», но по факту работает и на цели некоторых других национальных проектов – в частности, национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». В качестве примера реализации данного проекта можно привести опыт города Ижевска, где разработана дорожная карта реализации пилотного проекта по цифровизации городского хозяйства и сформирован специальный проектный офис для реализации проекта⁶⁶. Помимо собственно цифровизации местного самоуправления, «Умный город» позволяет гражданам контролировать состояние инфраструктуры ЖКХ, а также следить за камерами видеонаблюдения, установленных в соответствии с муниципальной программой «Безопасный город».

Наряду с указанными, можно отметить и ряд других типов муниципальных практик, которые не являются «рутинными» для муниципальных образований.

⁶⁶ Распоряжение Администрации города Ижевска от 25 июня 2019 года № 193 «О создании проектного офиса «Умный город» при Администрации города Ижевска».

Так, муниципальные образования Самарской области в рамках муниципальных программ реализуют следующие инновационные мероприятия, ориентированные на цели различных национальных проектов:

- по линии национального проекта «Демография» – использование мобильных бригад для проведения встреч с жителями, разъяснения законодательства и обсуждения актуальных вопросов; вовлечение граждан среднего и старшего возраста в занятия физкультурой с помощью инструкторов-методистов по месту жительства; популяризация скандинавской ходьбы; внедрение программ производственной гимнастики в трудовых коллективах; повышение компьютерной грамотности лиц пожилого возраста и проведение для них лекций;
- по линии национального проекта «Культура» – обсуждение муниципальных программ в сфере культуры с местным сообществом, создание в сельской местности многофункциональных передвижных культурных центров;
- по линии национального проекта «Экология» – создание общедоступного реестра площадок накопления твердых коммунальных отходов с предоставлением гражданам возможности подачи заявок на увеличение их количества; приобретение передвижных экологических лабораторий для мониторинга загрязнений атмосферного воздуха; привлечение к экологическому контролю общественных экологических инспекторов⁶⁷.

Среди прочих муниципальных практик следует отметить постепенно распространяющуюся модель персонифицированного финансирования *дополнительного* образования детей через выдачу образовательных сертификатов. Эта мера позволяет на муниципальном уровне вносить вклад в реализацию федерального проекта «Успех каждого ребенка» в рамках

⁶⁷ Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 26.

национального проекта «Образование». В качестве примера подобного решения можно привести опыт Смоленской области, где, согласно распоряжению Администрации области от 31 марта 2020 года № 542-р/адм «О внедрении модели персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в Смоленской области», предлагается ввести понятие такого сертификата, а также выделены пилотные муниципалитеты для реализации проекта. В соответствии с пунктом 1.4 данного распоряжения «сертификат – электронная реестровая запись о включении ребенка (обладателя сертификата) в систему персонифицированного финансирования дополнительного образования детей, подтверждающая его право получать услуги дополнительного образования в определенном объеме и на определенных условиях в порядке, установленном федеральным и областным законодательством». Существует такая практика и в Самарской области.

2.2.2. Связь вопросов местного значения и целей, задач национальных проектов

Очевидно, что муниципалитеты не могут участвовать в реализации региональных (национальных) проектов, занимаясь деятельностью, выходящей за рамки вопросов местного значения, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). С другой стороны, не всякая деятельность по решению вопросов местного значения может быть отнесена на счет участия в реализации региональных (национальных) проектов.

Для выявления потенциала расширения участия муниципалитетов в проектной деятельности было проведено сопоставление вопросов местного значения муниципальных и городских округов, включая факультативные, с

целями и задачами национальных проектов⁶⁸. Под факультативными вопросами местного значения имеются в виду вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения муниципального, городского округа, которые органы местного самоуправления муниципальных, городских округов имеют право решать при наличии соответствующих ресурсов (статья 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ). Далее во избежание громоздких формулировок термин «вопросы местного значения» будет распространяться и на такие факультативные вопросы.

Вопросы местного значения, для которых выявлена связь с целями и задачами национальных проектов, и сами эти цели и задачи приведены в таблице 1.

Необходимо также отметить, что органы местного самоуправления могут участвовать в проектной деятельности, реализуя государственные полномочия, переданные им с уровня субъекта Российской Федерации. В первую очередь это касается участия в реализации региональных проектов в рамках национальных проектов «Демография», «Здравоохранение» и «Образование», так как чаще всего на местный уровень передаются полномочия в сферах охраны здоровья, социальной поддержки населения и образования.

⁶⁸ Цели и задачи были взяты из актуальных версий паспортов национальных проектов, размещенных на едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» (http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные%20проекты?_adf.ctrl-state=75fcbh0fa_203®ionId=45).

Таблица 1 – Связь вопросов местного значения муниципальных и городских округов с целями и задачами национальных проектов

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
Демография	Создание условий для осуществления трудовой деятельности женщин, имеющих детей, включая достижение 100-процентной доступности (2021 год) дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет	Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья
	<u>Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом</u> <u>Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, и подготовка спортивного резерва</u>	Ст. 16, п. 19. Обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа <i>Ст. 16.1, п. 11. Оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта</i>
	<u>Увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет</u> Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения	Ст. 16, п. 14. Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа (за исключением территорий муниципальных, городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи
	<u>Увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни</u> Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек	Ст. 16, п. 19. Обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа
Здравоохранение	<u>Обеспечение оптимальной доступности для населения (в том числе для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях) медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь</u> <u>Обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год</u> <u>Оптимизация работы медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, сокращение времени ожидания в очереди при обращении граждан в указанные медицинские организации, упрощение процедуры записи на прием к врачу</u>	Ст. 16, п. 14. Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа (за исключением территорий муниципальных, городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p><i>Снижение смертности населения трудоспособного возраста (до 350 случаев на 100 тыс. населения)</i></p> <p><i>Снижение младенческой смертности (до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся детей)</i></p> <p><i>Снижение смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. населения)</i></p> <p><i>Снижение смертности от новообразований, в том числе от злокачественных (до 185 случаев на 100 тыс. населения)</i></p> <p>Завершение формирования сети медицинских организаций первичного звена здравоохранения с использованием в сфере здравоохранения геоинформационной системы с учетом необходимости строительства врачебных амбулаторий, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов в населенных пунктах с численностью населения от 100 человек до 2 тыс. человек, а также с учетом использования мобильных медицинских комплексов в населенных пунктах с численностью населения менее 100 человек</p> <p>Оптимизация работы медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, сокращение времени ожидания в очереди при обращении граждан в указанные медицинские организации, упрощение процедуры записи на прием к врачу</p> <p>Разработка и реализация программ развития детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям</p> <p>Формирование системы защиты прав пациентов</p>	<p><i>Ст. 16.1, п. 18. Осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей»</i></p>
Образование	<p>Внедрение на уровнях основного общего и среднего общего образования новых методов обучения и воспитания, образовательных технологий, обеспечивающих освоение обучающимися базовых навыков и умений, повышение их мотивации к обучению и вовлеченности в образовательный процесс, а также обновление содержания и совершенствование методов обучения предметной области «Технология»</p> <p>Создание современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней</p>	<p>Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая</p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
		мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья
	Формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся	Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья
	<u>Создание условий для развития наставничества, поддержки общественных инициатив и проектов, в том числе в сфере добровольчества (волонтерства)</u>	Ст. 16, п. 33. Создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)
	Формирование эффективной системы патриотического воспитания детей и молодежи, основанной на принципах нравственности и гражданской идентичности Обеспечено функционирование системы патриотического воспитания граждан Российской Федерации	Ст. 16, п. 7.2. Разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов Ст. 16, п. 34. Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном, городском округе
	Модернизация профессионального образования, в том числе посредством внедрения адаптивных, практико-ориентированных и гибких образовательных программ	Ст. 16.1, п. 3. <i>Создание муниципальных образовательных организаций высшего образования</i>
	Формирование системы профессиональных конкурсов в целях предоставления гражданам возможностей для профессионального и карьерного роста	Ст. 16, п. 33. Создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)
Культура	<i>Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)</i> <i>Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (млн. обращений в год)</i>	Ст. 16, п. 17. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры Ст. 16, п. 18. Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	Обеспечить широкое внедрение цифровых технологий в культурное пространство страны	местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального, городского округа
	<u>Создать (реконструировать) культурно-образовательные и музейные комплексы, включающие в себя концертные залы, театральные, музыкальные, хореографические и другие творческие школы, а также выставочные пространства</u>	Ст. 16, п. 17. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры <i>Ст. 16.1, п. 1. Создание музеев муниципального, городского округа</i>
	Создать виртуальные концертные залы не менее чем в 500 городах Российской Федерации Модернизировать региональные и муниципальные театры юного зрителя и кукольные театры путем их реконструкции и капитального ремонта	Ст. 16, п. 17. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры
	Создать (реконструировать) культурно-досуговые организации клубного типа на территориях сельских поселений, <u>обеспечить развитие муниципальных библиотек</u>	Ст. 16, п. 16. Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального, городского округа
	Создать условия для укрепления гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации	Ст. 16, п. 7.2. Разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов <i>Ст. 16.1, п. 7. Оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территориях муниципального округа, городского округа</i>
	Продвигать талантливую молодежь в сфере музыкального искусства , в том числе посредством создания национального молодежного симфонического оркестра	Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья Ст. 16, п. 34. Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном, городском округе

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p><u>Обеспечить поддержку добровольческих движений, в том числе в сфере сохранения культурного наследия народов Российской Федерации</u></p>	<p>Ст. 16, п. 33. Создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)</p> <p>Ст. 16, п. 18. Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального, городского округа</p>
<p>Безопасные и качественные автодороги</p>	<p><i>Количество мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети</i></p> <p><i>Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях на 100 тысяч населения</i></p> <p>Реализация программ дорожной деятельности (региональных проектов) в отношении автомобильных дорог общего пользования, объектов улично-дорожной сети в целях: приведения в нормативное состояние сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения; доведения доли улично-дорожной сети городских агломераций, находящейся в нормативном состоянии, до 85%; сокращения доли автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки; ликвидации мест концентрации дорожно-транспортных происшествий</p> <p>Создание механизмов экономического стимулирования сохранности автомобильных дорог регионального и местного значения</p> <p><u>Обеспечение соблюдения норм и правил в области безопасности дорожного движения</u></p> <p>Создание условий для повышения безопасности участников дорожного движения</p> <p>Медицинское обеспечение безопасности дорожного движения и оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях</p>	<p>Ст. 16, п. 5. Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации</p> <p>Ст. 16, п. 14. Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа (за исключением территорий муниципальных, городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи</p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	Совершенствование обучения детей основам правил дорожного движения и привития им навыков безопасного поведения на дорогах	Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья
	<u>Повышение качества транспортного обслуживания населения в городских агломерациях</u>	Ст. 16, п. 7. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального, городского округа
Жилье и городская среда	<p><i>Обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть менее 8 процентов</i></p> <p><u>Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда</u></p> <p><u>Увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. квадратных метров в год</u></p>	<p>Ст. 16, п. 6. Обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством</p> <p><i>Ст. 16.1, п. 14. Предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством</i></p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p>Снижение административной нагрузки на застройщиков, совершенствование нормативно-правовой базы и порядка регулирования деятельности в сфере жилищного строительства</p>	<p>Ст. 16, п. 26. Утверждение генеральных планов муниципального, городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального, городского округа документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального, городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального, городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального, городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах муниципального, городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах муниципального, городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях муниципальных, городских округов, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации</p>
	<p><u>Кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 процентов, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза</u></p> <p><u>Создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населенных пунктов с учетом индекса качества городской среды</u></p>	<p>Ст. 16, п. 25. Утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа</p>
	<p>Повышение качества питьевой воды посредством модернизации систем водоснабжения с использованием перспективных технологий водоподготовки, включая технологии,</p>	<p>Ст. 16, п. 4. Организация в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации</p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p>разработанные организациями оборонно-промышленного комплекса</p> <p>Развитие высшего и среднего профессионального образования в области строительства и городского хозяйства, а также реализация программ по повышению квалификации специалистов в области архитектуры, градостроительства и строительства</p> <p><i>Создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 процентов</i></p>	<p><i>Ст. 16.1, п. 3. Создание муниципальных образовательных организаций высшего образования</i></p> <p>Ст. 16, п. 25. Утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа</p> <p>Ст. 16, п. 33. Создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)</p>
Экология	<p><i>Обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100% к 2024 году</i></p> <p>Сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений</p> <p><i>Экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, и сохранение уникальных водных систем, включая озера Байкал и Телецкое</i></p> <p>Восстановление и экологическая реабилитация водных объектов</p> <p>Очистка от мусора берегов и прилегающих акваторий озер и рек</p> <p>Улучшение экологического состояния озер и водохранилищ (ликвидация мелководий, расчистка устьевых баров, очистка акваторий от плавающего мусора)</p> <p>Сокращение в три раза доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу, Обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги, Ликвидация объектов накопленного экологического</p>	<p>Ст. 16, п. 11. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа</p> <p>Ст. 16, п. 25. Утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа</p> <p>Ст. 16, п. 38. Осуществление муниципального лесного контроля</p> <p>Ст. 16, п. 11. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа</p> <p>Ст. 16, п. 36. Осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам</p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p>вреда, представляющих угрозу р. Волге, Снижение негативного воздействия затонувших судов</p> <p>Ликвидация (рекультивация) объектов накопленного экологического вреда, представляющих угрозу р. Волге</p> <p>Сокращение в три раза доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу</p> <p>Улучшение экологического состояния гидрографической сети</p>	
	<p><u>Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления</u></p> <p>Создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда</p>	<p>Ст. 16, п. 24. Участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов</p>
	<p><i>Повышение качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения</i></p> <p>Повышение качества питьевой воды посредством модернизации систем водоснабжения с использованием перспективных технологий водоподготовки, включая технологии, разработанные организациями оборонно-промышленного комплекса</p>	<p>Ст. 16, п. 11. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа</p> <p>Ст. 16, п. 4. Организация в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации</p>
	<p><i>Кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 процентов совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах</i></p> <p>Реализация комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах, включая города Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Читу, с учетом сводных расчетов допустимого в этих городах негативного воздействия на окружающую среду</p>	<p>Ст. 16, п. 11. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа</p>
	<p><i>Эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов</i></p> <p><u>Создание и эффективное функционирование во всех субъектах</u></p>	<p>Ст. 16, п. 24. Участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов</p> <p>Ст. 16, п. 33. Создание условий для развития сельскохозяйственного производства,</p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p><u>Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок</u></p> <p>Количество населения, вовлеченного в мероприятия по очистке берегов водных объектов</p> <p><i>Сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий</i></p> <p>Сохранение биологического разнообразия, включая увеличение площади особо охраняемых природных территорий на 5 млн. гектаров, реинтродукцию редких видов животных, создание инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках, а также сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений</p>	<p>расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)</p> <p>Ст. 16, п. 30. Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального, городского округа, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения</p> <p><i>Ст. 16.1, п. 9. Создание условий для развития туризма</i></p>
Наука	<p>Формирование целостной системы подготовки и профессионального роста научных и научно-педагогических кадров, обеспечивающей условия для осуществления молодыми учеными научных исследований и разработок, создания научных лабораторий и конкурентоспособных коллективов</p> <p>Созданы условия развития и поддержки добровольчества (волонтерства)</p>	<p>Ст. 16, п. 13. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья</p> <p>Ст. 16, п. 33. Создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)</p>
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	<p><i>Доля малого и среднего предпринимательства в ВВП, %</i></p> <p><i>Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, млн. человек</i></p> <p><u>Создание системы акселерации субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, в том числе инфраструктуры и сервисов поддержки, а также их ускоренное развитие в таких областях, как благоустройство городской среды, научно-технологическая сфера, социальная сфера и экология</u></p>	<p>Ст. 16, п. 33. Создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)</p>

Национальный проект	Цель / задача национального проекта	Вопросы местного значения муниципального, городского округа
	<p>Формирование положительного образа предпринимателя</p> <p>Упрощение доступа к льготному финансированию, в том числе ежегодное увеличение объема льготных кредитов, выдаваемых субъектам малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей</p> <p>Обеспечение упрощенного доступа в электронном виде для субъектов МСП к мерам поддержки, услугам и сервисам организаций инфраструктуры развития МСП и сбыта товаров и услуг</p> <p>Выявление предпринимательских способностей и вовлечение в предпринимательскую деятельность лиц, имеющих предпринимательский потенциал и (или) мотивацию к созданию собственного бизнеса</p>	
Цифровая экономика Российской Федерации	<i>Создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств</i>	Ст. 16, п. 15. Создание условий для обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами связи , общественного питания, торговли и бытового обслуживания
Производительность труда и поддержка занятости	Стимулирование предприятий к повышению производительности труда	Ст. 16, п. 33. Создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства , оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)
Международная кооперация и экспорт	Создание системы продвижения и позиционирования продукции АПК	Ст. 16, п. 33. Создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия , содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)

В таблице 1 в столбце «Цель/задача национального проекта» цели национальных проектов выделены *курсивом*, а задачи показаны обычным шрифтом (учет как целей, так и задач важен в силу того, что в некоторых национальных проектах отдельные цели не декомпозируются на задачи и, наоборот, отдельные задачи не находят отражения в системе целей). Если связь с вопросами местного значения отмечается в отношении только одного из компонентов цели или задачи, соответствующая часть формулировки цели или задачи выделена **полужирным** шрифтом. Цели и задачи национальных проектов, связь которых с вопросами местного значения имеет наиболее тесный и прямой характер (выявлены экспертно), выделены подчеркиванием.

В столбце «Вопросы местного значения муниципального, городского округа» приведены вопросы местного значения муниципального, городского округа, содержащиеся в статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ, и факультативные вопросы, содержащиеся в статье 16.1 указанного Федерального закона, с указанием в каждом случае номера и пункта статьи закона. Факультативные вопросы выделены *курсивом*. Если вопрос местного значения формулируется комплексно, и связь с целями или задачами национального проекта отмечается в отношении только одного из его компонентов, соответствующая часть формулировки вопроса местного значения выделена **полужирным** шрифтом.

В результате проведенного сопоставления было выявлено, что 12 из 13 национальных проектов (все, кроме имеющего статус национального проекта «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры») так или иначе затрагивают сферу компетенции вопросов местного значения муниципальных и городских округов. В свою очередь, из 63 вопросов местного значения 28 (44%) связаны с реализацией национальных проектов на уровне целеполагания: деятельность органов местного самоуправления по их решению вносит вклад в достижение целей и решение задач соответствующих проектов. Следует подчеркнуть, что, хотя эта группа составляет меньше половины от общего числа вопросов местного

значения, в нее вошли наиболее важные и затратные вопросы, на решение которых, как правило, выделяется основной объем расходов местных бюджетов. При этом для 13 (21%) вопросов местного значения связь с целями или задачами национальных проектов можно охарактеризовать как наиболее тесную и непосредственную.

Нужно указать еще на одну особенность законодательного оформления компетенций местного самоуправления, влияющую, помимо прочего, на участие муниципальных образований в проектной деятельности. Ряд мероприятий, реализуемых на местном уровне, соотносится не с вопросами местного значения как таковыми, а с полномочиями по решению вопросов местного значения, содержащимися в статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ (грань между вопросами местного значения и полномочиями по их решению в законе проведена весьма нечетко, что неоднократно отмечалось экспертами). К примеру, многие мероприятия в сфере цифровизации муниципального управления могут быть привязаны к полномочиям по обеспечению деятельности муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению закупок для обеспечения муниципальных нужд (пункт 3 статьи 17 указанного Федерального закона), а мероприятия в сфере международной кооперации и экспорта – к полномочию, которое формулируется как «осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами» (пункт 8 статьи 17). Поэтому ряд национальных проектов в действительности имеют большой потенциал для участия муниципальных образований, чем следует из анализа вопросов местного значения.

Эти результаты можно сопоставить с результатами исследования Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления. Эксперты ассоциации решали «обратную» задачу по оценке потенциала национальных проектов для подключения муниципальных образований к их реализации. Паспорта национальных проектов были проанализированы более углубленно – на уровне мероприятий – на предмет выявления в них прямых поручений в

отношении муниципальных образований или наличия иной связи с компетенцией органов местного самоуправления. Было выявлено, что более 30% мероприятий, содержащихся в 10 национальных проектах (что это за проекты, в докладе не указано), так или иначе затрагивают муниципальные интересы⁶⁹.

Таким образом, с одной стороны, значительный сегмент муниципальной деятельности может быть интерпретирован как прямое или косвенное участие органов местного самоуправления в реализации соответствующего регионального проекта, и, с другой стороны, сопоставимая по значению часть мероприятий национальных проектов не может быть реализована без участия муниципальных образований.

2.3. Оценки расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов

По факту далеко не вся деятельность по решению вопросов местного значения, связанных с показателями национальных проектов, «маркируется» в соответствии с бюджетной классификацией как направленная на реализацию региональных (и через них – федеральных и национальных) проектов и учитывается в этом качестве в рамках проводимого Минфином России мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации.

По данным Минфина России, в 2020 году доля расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов составила 514,0 млрд рублей – это 10,2% общего объема расходов местных бюджетов и 12,8% расходов бюджетов всех уровней на реализацию национальных проектов. По итогам 2019 года первый показатель был практически на том же уровне (9,1%), а второй – даже несколько выше (16,5%). При этом в консолидированном объеме расходов на реализацию региональных проектов

⁶⁹ Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 8.

доля расходов муниципальных бюджетов в 2019 г. составляла 22,6%, а в 2020 г. выросла до 27,8%⁷⁰ (рис. 2).

Рисунок 2 – Соотношение расходов бюджетов всех уровней на реализацию региональных и национальных проектов в 2019-2020 гг., млрд руб.

Как отмечалось выше, в реализации «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» муниципальные образования в принципе не участвуют. По данным Минфина России, еще в 5 национальных проектах их участие минимально: менее 7% общего объема расходов на реализацию соответствующих региональных проектов. Если слабое участие муниципалитетов в реализации национальных проектов «Наука», «Международная кооперация и экспорт» и «Производительность труда и поддержка занятости» объясняется изначально слабой связанностью этих проектов с вопросами местного значения (что подтверждают данные Таблицы 1), то в части национальных проектов «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Малое и среднее

⁷⁰ Данные об объеме расходов на реализацию региональных и национальных проектов в 2019-2020 гг. представлены на едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» ([http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные проекты](http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные_проекты)).

предпринимательство» можно говорить о недостаточной вовлеченности муниципальных образований при наличии соответствующего потенциала либо о недоучете расходов местных бюджетов Минфином России.

В рамках настоящего исследования была проведена оценка планируемой активности участия отдельных выбранных муниципальных образований в реализации национальных проектов за 2020 и 2021 гг. Были рассмотрены плановые бюджеты трех городских округов: Перми, Нижнего Новгорода и Тулы. Оценка проводилась путем выявления в таблицах распределения бюджетных ассигнований по целевым статьям, группам и подгруппам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов бюджета соответствующего города основных мероприятий, коды бюджетной классификации которых содержали буквенные обозначения, соответствующие национальным проектам.

Результаты оценки объема планируемых бюджетных расходов на реализацию основных мероприятий, отнесенных к реализации национальных проектов, и их доли в общем объеме расходов в данных городских округах приведены в таблице 2.

Таблица 2 – Плановые расходы бюджетов городских округов Пермь, Нижний Новгород и Тула, отнесенные к реализации национальных проектов исходя из кодов бюджетной классификации

Городской округ	Национальный проект	Сумма расходов, отнесенных к реализации национальных проектов, тыс. руб.		Доля расходов, отнесенных к реализации национальных проектов, в общей сумме расходов местного бюджета, %	
		2020	2021	2020	2021
Пермь	Всего по национальным проектам	2 325 600	1 938 254	5,4	4,2
	Образование	0	360 106	0	0,8
	Жилье и городская среда	1 389 164	705 327	3,2	1,5
	Демография	335 472	29 521	0,8	0,1

Городской округ	Национальный проект	Сумма расходов, отнесенных к реализации национальных проектов, тыс. руб.		Доля расходов, отнесенных к реализации национальных проектов, в общей сумме расходов местного бюджета, %	
		2020	2021	2020	2021
	Безопасные и качественные автомобильные дороги	600 964	843 301	1,4	1,8
	Всего по национальным проектам	1 106 562	2 618 800	3,1	7,1
Нижний Новгород	Культура	27 538	0	0,001	0
	Образование	30 285	0	0,001	0
	Жилье и городская среда	1 005 540	734 302	0,03	2
	Экология	490 452	126 470	0,01	0,3
	Демография	1 083 116	701 227	3	1,9
	Безопасные и качественные автомобильные дороги	790 716	1 056 801	0,02	2,9
	Всего по национальным проектам	544 461	2 160 282	3,1	11,8
Тула	Образование	44 461	43 436	0,3	0,2
	Жилье и городская среда	0	232 348	0	1,3
	Экология	0	126 470	0	0,7
	Демография	0	701 227	0	3,8
	Безопасные и качественные автомобильные дороги	500 000	1 056 801	2,9	5,8

Как видно из приведенных в таблице 2 данных, доля расходов на реализацию основных мероприятий, которым присвоены буквенные коды бюджетной классификации как направленным на реализацию федеральных (национальных) проектов, варьировала по рассмотренным городским округам в пределах 3-6% от общего объема бюджетных расходов в 2020 году и в пределах 4-12% – в 2021 году. Эти показатели в целом сопоставимы с усредненной оценкой Минфина России по всем местным бюджетам. При сохранении тех же темпов прироста Нижний Новгород может в ближайшие годы превзойти средний показатель доли расходов местных бюджетов на

реализацию национальных проектов, а Тула уже его превзошла. В Перми же ресурс для более активного участия в реализации национальных проектов явно недоиспользуется.

При этом можно говорить о значительном потенциале для активизации вовлечения в реализацию национальных проектов не только Перми, но и всех трех рассмотренных городских округов. Как указано выше, по данным мониторинга Минфина России, муниципальные образования особенно активно участвуют в реализации национальных проектов «Жилье и городская среда», «Культура», «Экология» и «Образование». Из них только национальные проекты «Жилье и городская среда» и «Образование» представлены соответствующими кодами в бюджетах всех трех рассмотренных городов в 2020 и 2021 гг. Национальный проект «Экология» представлен частично (за оба года в Нижнем Новгороде и за 2021 г. – в Туле), а национальный проект «Культура» и вовсе отражен только в бюджете Тулы на 2020 год. В целом за период 2020-2021 гг. объем расходов, связанных с реализацией национальных проектов и финансируемых из средств местных бюджетов рассматриваемых городов, возрос только в Туле; в Нижнем Новгороде он сократился (несмотря на рост общих расходов), а в Перми не изменился.

Чтобы определить потенциал для повышения включенности рассматриваемых муниципальных образований в процесс реализации национальных проектов, были также проанализированы те статьи расходов местных бюджетов за 2020-2021 гг., которые не кодифицированы как относящиеся к национальным проектам, но исходя из формулировок соответствующих основных мероприятий предположительно также работают на их реализацию. Например, типичное для муниципальных программ основное мероприятие, направленное на реконструкцию и/или обеспечение деятельности библиотек, вносит вклад в реализацию федерального проекта «Культурная среда» в рамках национального проекта «Культура» (один из результатов данного федерального проекта – «Переоснащены

муниципальные библиотеки по модельному стандарту»). Еще один пример: основное мероприятие по созданию информационных систем и реестров публичной информации, в свою очередь, вносит вклад в федеральный проект «Цифровое государственное управление» в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (показатель – «Количество реализованных на базе единой платформы сервисов обеспечения функций органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе типовых функций»).

В таблице 3 представлены оценки объемов и доли расходов местных бюджетов рассматриваемых городских округов, которые были отнесены по смыслу к категории тех расходов, которые способствуют реализации национальных проектов.

Таблица 3 – Плановые расходы бюджетов городских округов Пермь, Нижний Новгород и Тула, не отнесенные к реализации национальных проектов исходя из кодов бюджетной классификации, но связанные с национальными проектами по содержанию

Городской округ	Сумма расходов, не отнесенных к реализации национальных проектов, но связанных с ними по содержанию, тыс. руб.		Доля расходов, не отнесенных к реализации национальных проектов, но связанных с ними по содержанию, в общем объеме расходов местного бюджета, %	
	2020	2021	2020	2021
Пермь	2 595 268	3 093 639	6,0	6,7
Нижний Новгород	4 071 453	8 204 559	11,3	22,3
Тула	624 719	588 750	3,5	3,2

Как видим, если бы в существующей структуре расходов местных бюджетов такие расходы по максимуму привязывались к реализации национальных проектов (через региональные), то доля расходов этой направленности составила бы в 2021 году в Перми почти 11% (без учета

расходов, не отнесенных к реализации национальных проектов, но связанных с ними по содержанию – 4,2%), в Туле – 15% (по сравнению с 11,8%) и в Нижнем Новгороде – почти 30% (по сравнению с 7,1%).

Также отметим, что соотношение «маркированных» расходов на национальные проекты (с кодами, связывающими их с национальными проектами) и тех расходов, которые не были «маркированы», но были отнесены нами к потенциально направленным на реализацию национальных проектов, в трех городах неодинаково. В Перми расходы этих двух категорий близки и в 2020, и в 2021 гг. В Нижнем Новгороде «потенциальные» расходы заметно выше уже «маркированных» расходов, причем им свойственен такой же резкий прирост в 2021 году по сравнению с 2020 годом, как и «маркированным» расходам. В Туле, где «маркированные» расходы остались практически неизменными в 2020 и 2021 гг., расходы, которые можно было бы потенциально отнести к национальным проектам, наоборот, заметно снизились.

Мероприятия, отнесенные к потенциально работающим на реализацию национальных проектов, но не учитываемые в качестве таковых, принадлежат к различным сферам. В Перми большинство их относится к сферам образования, жилищной политики, территориального развития, в Нижнем Новгороде – к сферам культуры, физкультуры и спорта, коммунального хозяйства, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в Туле – к сферам жилищной политики, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, благоустройства территории и формирования доступной среды. Во всех этих сферах в соответствующих субъектах федерации действуют региональные проекты, и указанные мероприятия соответствуют задачам этих проектов.

Таким образом, проведенный анализ местных бюджетов на примере трех городских округов показал, что оценки расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов в соответствии с кодами, связывающими их с национальными проектами, занижены.

3. Проблемы недостаточного участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов

Экспертами неоднократно отмечались проблемы, затрудняющие реализацию национальных проектов на муниципальном уровне. В частности, резюмирующая часть с изложением такого рода проблем содержится в упомянутых выше Докладе о лучших практиках и Докладе о состоянии местного самоуправления, а также в приложении к решению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7. Имеются и публикации, непосредственно посвященные отдельным проблемным аспектам данной деятельности⁷¹.

Проведенный анализ позволяет дополнить и систематизировать существующие проблемы обеспечения участия муниципальных образований в реализации региональных и национальных проектов, которые требуют решения.

Важно различать в этой связи две категории проблем. Первая категория – это скорее проблемы российского местного самоуправления как такового, нежели именно проблемы его вовлечения в реализацию национальных проектов (хотя, разумеется, помимо прочего они мешают муниципалитетам и успешно участвовать в проектной деятельности). К этой категории можно отнести проблемы нехватки у муниципальных образований финансовых и имущественных ресурсов, недостаточная квалификация муниципальных кадров, не всегда оправданные правовые ограничения на муниципальную деятельность (например, ограничения, накладываемых Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

⁷¹ Е.Е. Горяченко, К.В. Малова. «Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне»// Материалы расширенного заседания правления секции Ассоциации сибирских и дальневосточных городов «Экономика и финансы города» (16 декабря 2020 г., Новосибирск) <https://www.asdg.ru>

нужд»). При всей остроте этих проблем останавливаться на их рассмотрении в рамках настоящего Отчета нецелесообразно.

Более интересна вторая категория проблем, непосредственно связанных с обеспечением участия муниципальных образований в проектной деятельности. Некоторые из них тоже являются следствием проблем более общего плана, но применительно к реализации национальных и региональных проектов их острота, как представляется, возрастает.

Можно выделить следующие основные проблемы обеспечения данного участия, относящиеся к указанной второй категории.

3.1. Недостаточная согласованность участия муниципальных образований в реализации региональных проектов с реализацией документов стратегического планирования

Вертикаль национальных (включая федеральные) и региональных проектов была введена параллельно существовавшей вертикали документов стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней, и характер соотношения между этими вертикалями, элементы которых работают, по существу, на одни и те же цели и опираются на сходные механизмы их достижения, до сих пор прояснен не в полной мере. Причем степень определенности взаимосвязи снижается по мере продвижения сверху вниз: если связь между национальными проектами и государственными программами Российской Федерации определена достаточно четко (хотя и не без отдельных проблем на практике), то на региональном уровне интеграция региональных проектов в государственные программы зачастую носит формальный характер, и паспорта проектов скорее конфликтуют с программами, чем дополняют их.

На муниципальном же уровне ситуация наименее определенная: как правило, мероприятия, реализуемые муниципальными образованиями в рамках региональных проектов, включаются в муниципальные программы, но эта деятельность не носит системного характера. Есть трудности и с

синхронизацией изменений, вносимых в региональные проекты, с корректировкой муниципальных программ и муниципальных стратегий социально-экономического развития.

К этому нужно добавить, что между различными документами стратегического планирования на местном уровне (стратегия социально-экономического развития, план мероприятий по реализации стратегии, муниципальные программы, прогнозы социально-экономического развития) и так часто наблюдается несогласованность, и подключение к этой системе региональных проектов (в той части, которая актуальна для муниципальных образований) еще более обостряет проблему.

Такая рассогласованность нередко приводит на практике к сугубо формальному выполнению мероприятий региональных проектов, не ведущему к реальному улучшению ситуации в соответствующей сфере. Так, в Докладе о состоянии местного самоуправления приведены примеры, когда во исполнение национального проекта «Здравоохранение» современные фельдшерско-акушерские пункты строились в регионах без учета мнения муниципальных образований и фактически в чистом поле – без подключения к коммуникациям и в отсутствие подъездных и пешеходных путей. Таким образом, хотя формально целевой показатель проекта достигался, созданные ФАПы оказывались неработоспособны, и задача предоставления жителям своевременной медицинской помощи не решалась.⁷²

Возможны и ситуации, когда реализация мероприятий регионального проекта без согласования с муниципалитетами вступает в противоречие с приоритетами развития муниципального образования, отраженными в местной стратегии социально-экономического развития. Для крупных муниципальных образований существуют также риски рассогласованности между разными региональными проектами, реализуемыми на их территории. Распространяющаяся тенденция преобразования муниципальных районов в

⁷² Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 15-16.

муниципальные и городские округа с параллельным упразднением поселенческого уровня местного самоуправления, как представляется, повышает эти риски.

3.2. Непроработанность механизмов межмуниципального сотрудничества в целях совместной реализации национальных и региональных проектов

Эта проблема – частное проявление более общей проблемы отсутствия в федеральном законодательстве механизмов, позволяющих муниципальным образованиям эффективно сотрудничать в соответствии со статьей 8 Федерального закона № 131-ФЗ. Данная статья устанавливает право муниципальных образований на создание межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, заключение договоров и соглашений в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Но механизмы, позволяющие муниципальным образованиям реализовать это право, совместно финансируя реализацию межмуниципальных проектов, законодательно не определены. Более того, попытки организации такой межмуниципальной деятельности, за вычетом сугубо совещательных мероприятий, несут в себе риски вступления в противоречие с иными федеральными правовыми актами.

В первую очередь, проблема непроработанности механизмов межмуниципального сотрудничества актуальна для мероприятий в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», сфера действий которых локализована в границах городских агломераций и таким образом, «по определению», охватывает территории нескольких муниципальных образований. Но практически каждый из других национальных проектов также, как представляется, имеет потенциал для развития межмуниципальной кооперации в ходе реализации его мероприятий (через соответствующие региональные проекты).

3.3. «Коммуникационные разрывы» между уровнями публичной власти в отношении участия в реализации региональных проектов

Несмотря на успехи отдельных субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Тамбовская область, Томская область) в организации взаимодействия региональных властей и органов местного самоуправления в рамках проектной деятельности, такие успешные практики все еще являются исключением, а не правилом. В большинстве регионов данное взаимодействие ведется бессистемно, и муниципалитеты, как правило, являются в нем «пассивной» стороной. Включение представителей муниципальных образований в органы управления реализацией региональных проектов, если и предусматривается, то зачастую не является обязательным; кроме того, функции представителей муниципальных образований в этих структурах, как правило, не определены достаточно четко.

Правовое регулирование с федерального уровня в данном случае носит ограниченный характер, а Методические рекомендации Правительства дают лишь самые общие рекомендации, и те учитываются в полной мере не всеми регионами.

3.4. Неиспользование потенциала участия муниципальных образований в реализации региональных проектов

Проблема недостаточного участия муниципальных образований в реализации региональных проектов во многих случаях сводится к довольно простой проблеме недостаточного учета (идентификации) такого участия и включения такового в механизмы реализации национальных и региональных проектов.

Значительный сегмент деятельности муниципальных образований в настоящее время потенциально направлен на реализацию региональных

проектов (или может быть направлен при незначительной корректировке содержания мероприятий в целях обеспечения их связи с целями и задачи таких проектов). Но такая деятельность не включается в соглашения о реализации региональных проектов и в связи с этим не кодифицируется в этом качестве в местных бюджетах. Причины этого могут быть различными – от нежелания региона вступать в договорные отношения с муниципальными образованиями до недостаточной активности в этой области самих муниципалитетов, и, соответственно, конкретные способы решения проблемы тоже могут различаться.

3.5. Недостаточная разработанность механизмов вовлечения внешних акторов в реализацию мероприятий в рамках региональных проектов

Несмотря на достаточно широкую распространенность практик вовлечения населения и отдельных его групп в реализацию региональных проектов, эта деятельность зачастую носит односторонний и спорадический характер. В большинстве случаев она ограничивается предоставлением гражданам и/или общественным организациям возможности донести свое мнение по тем или иным вопросам (чаще всего – по вопросу выбора территорий для благоустройства) до органов местного самоуправления, а действенные каналы двусторонней связи работают лишь в немногих муниципальных образованиях. Модерация такого взаимодействия ведется мало где, не получило пока широкого распространения (хотя отдельные примеры есть) и наделение общественных институтов полноценными контрольными функциями. Кроме того, имеется определенный содержательный дисбаланс: подавляющее большинство успешных практик вовлечения населения в проектную деятельность связано с реализацией региональных проектов, соответствующих федеральному проекту «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда»; в реализацию прочих федеральных и

национальных проектов население и общественность вовлечены в гораздо меньшей степени.

Слабо идет развитие механизмов мобилизации добровольчества. Но нужно отметить, что в данном случае неожиданным импульсом к развитию этой сферы послужило обострение эпидемиологической обстановки в 2020 году, и, возможно, сформированные в кризисный период механизмы взаимодействия органов местного самоуправления с волонтерами сохранят актуальность и в дальнейшем.

В части привлечения к проектной деятельности субъектов бизнеса эффективные механизмы тоже пока не налажены. Соглашений о МЧП в принципе заключается мало, а концессионные соглашения, как правило, не затрагивают реализацию региональных проектов.

3.6. Недостаточная разработанность механизмов мониторинга участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов

Мониторинг участия муниципальных образований в реализации региональных проектов (и тем самым в реализации национальных проектов) остается пока слабым местом проектной деятельности. Хотя имеются отдельные относительно удачные примеры систематической организации такого мониторинга (прежде всего следует назвать «Атлас участия в национальных проектах Российской Федерации муниципальных образований Тамбовской области»), в большинстве случаев руководители региональных проектов просто запрашивают нужную им информацию у муниципальных образований на нерегулярной основе. Практика заключения соглашений между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями о реализации мероприятий региональных проектов, где, помимо прочего, прописываются и механизмы мониторинга участия муниципальных образований, пока также не стала общепринятой.

В логике решения выявленных проблем можно сформулировать основные направления повышения участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов, представленные в следующем разделе Отчета.

4. Рекомендации по повышению участия муниципальных образований в реализации региональных и национальных проектов

4.1. Синхронизация муниципальных документов стратегического планирования в целях усиления ориентации на реализацию региональных проектов

В разделе 3.1 настоящего Отчета было указано на недостаток определенности во взаимосвязи мероприятий, реализуемых муниципальными образованиями в рамках региональных проектов, с муниципальными программами. Но вместе с тем нужно указать и на преимущество, которое муниципальные образования имеют в этом отношении перед субъектами Российской Федерации. Поскольку на муниципальном уровне отсутствует понятие «муниципального проекта» (за исключением некоторых регионов, где оно введено), перед органами местного самоуправления не стоит проблема интеграции в систему планирования дополнительной сущности, пересекающейся и потенциально конфликтующей с действующими муниципальными программами. Единицей участия муниципального образования в проектной деятельности выступает понятная категория «мероприятия», присутствующая в муниципальных программах и плане мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципалитета⁷³. В этом случае синхронизация муниципальных документов стратегического планирования в целях усиления ориентации на реализацию

⁷³ Иногда мероприятия включаются и непосредственно в стратегию социально-экономического развития, но такой подход нельзя признать оправданным: стратегия как документ долгосрочного планирования не предполагает такой «глубины».

региональных проектов означает, по сути, упорядочение в единой логике комплекса мероприятий, распределенных по разным программным документам.

Более острой для муниципальных образований является проблема рассогласованности между документами, представляющими три иерархических уровня стратегического планирования: стратегией социально-экономического развития, планом мероприятий по реализации стратегии и муниципальными программами. Задачу повышения участия в реализации региональных (национальных) проектов можно рассматривать как повод для решения этой давно назревшей проблемы. Так, сроки реализации региональных проектов можно рассматривать как ориентир при определении горизонта действия муниципальных программ и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития.

Решение задач синхронизации документов стратегического планирования с опорой на региональные проекты может являться одной из функций муниципального проектного офиса. Также в функции данного офиса целесообразно включить координацию региональных проектов, реализуемых на территории муниципального образования, с целью недопущения возможных противоречий между мероприятиями разных проектов.

4.2. Расширение сфер участия муниципальных образований в реализации региональных проектов путем выявления мероприятий, де-факто направленных на реализацию таких проектов

Проблема повышения вовлеченности муниципалитетов в проектную деятельность отчасти может быть решена просто путем частичной переориентации соответствующей текущей деятельности на задачи региональных проектов. Для этого требуется провести анализ действующих муниципальных программ и выявить в их структуре мероприятия, реализация которых де-факто способствует решению задач и достижению

целей региональных проектов, но которые до сих пор не воспринимались в качестве таковых и не кодифицировались в местном бюджете соответствующим образом. Это может потребовать перегруппировки или переформулирования некоторых мероприятий для повышения соответствия их содержания региональному проекту.

Но тут важно не впасть в формализм, механически притянув почти всю текущую деятельность по решению вопросов местного значения к региональным проектам. Это означало бы профанацию муниципального участия в проектной деятельности. Наиболее целесообразно инкорпорировать в мероприятия по реализации региональных (национальных) проектов и кодифицировать в местном бюджете соответствующие расходы в качестве направленных на реализацию национальных проектов те мероприятия, которые, как указано в разделе 2.2.1 настоящего Отчета, имеют инновационный, а в идеале – комплексный характер, содействуя качественному приращению уровня жизни в муниципальном образовании.

Как и в ряде других случаев, эта проблема отражает на муниципальном уровне аналогичную проблему, существующую на региональном уровне. До сих пор не установлены критерии отнесения расходов к расходам на реализацию национальных проектов при формировании соответствующих региональных проектов. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления обоснованно предлагает разработать такие критерии и закрепить их на законодательном уровне либо в подзаконных нормативных актах⁷⁴. Очевидно, аналогичные критерии могут устанавливаться и на муниципальном уровне для отнесения расходов на реализацию мероприятий к расходам, нацеленным на реализацию региональных проектов.

⁷⁴ Решение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7 «О реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации и предложениях в проект решения Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации».

В тех регионах, где конфигурация участия муниципальных образований в реализации региональных проектов определяется соглашениями между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями, требуется инициатива со стороны муниципалитета для включения дополнительных мероприятий в соглашение.

4.3. Развитие механизмов взаимодействия с общественными организациями и гражданами в целях реализации региональных проектов

Важно переходить от преимущественно ситуативных практик выяснения общественного мнения по тем или иным вопросам к сотрудничеству с общественностью и населением в целом на постоянной основе, а в рамках этого взаимодействия – от уровней информирования и консультирования к уровням соучастия, сотрудничества и в идеале – наделения властью. В частности, рекомендуется включать представителей общественных организаций и НКО (в первую очередь, социально ориентированных) в состав муниципальных проектных комитетов. В этом плане заслуживает внимания разработанный Центром городских компетенций Агентства стратегических инициатив совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации «Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды»⁷⁵.

Но принципиально расширить рекомендуемые указанным стандартом формы взаимодействия с гражданами за пределы задач развития городской среды, которые в основном ложатся в логику федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда». Помимо данного федерального проекта, наиболее перспективными для интенсификации вовлечения населения и

⁷⁵

https://100gorodov.ru/attachments/1/ad/7f04fc-75c2-4397-9fe4-5e58246ae252/Стандарт_гражданского_участия.pdf

общественности представляются федеральные проекты «Содействие занятости», «Здоровье нации», «Старшее поколение» (национальный проект «Демография») и «Культурный досуг», «Творческие люди» (национальный проект «Культура»).

Отдельное направление взаимодействия с населением, перспективнее в плане реализации национальных проектов – мобилизация институтов самообложения и инициативного бюджетирования. Важность этого направления подчеркнута, в частности, в рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления⁷⁶. В отношении инициативного бюджетирования определенные надежды связаны с принятием летом 2020 года поправок в Федеральный закон № 131-ФЗ и Бюджетный кодекс Российской Федерации, установивших порядок внесения и обсуждения проектов инициативного бюджетирования и реагирования на них органов местного самоуправления. В контексте проектной деятельности инициативное бюджетирование можно рассматривать как инструмент выявления «нестандартных», потенциально возможных направлений расходования бюджетных средств в русле реализации региональных проектов.

4.4. Организация мониторинга деятельности по участию в реализации региональных (национальных) проектов на основе системы базовых показателей, характеризующих успешность участия в реализации данных проектов

Мониторинг деятельности муниципальных образований по участию в реализации региональных (национальных) проектов должен базироваться на прозрачной системе количественных и качественных показателей, к которым предъявляются определенные требования. Они должны, с одной стороны,

⁷⁶ Решение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 8 июня 2021 года № 169/7 «О реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации и предложениях в проект решения Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации»

адекватно отражать результативность мероприятий, реализуемых в рамках проекта, с другой стороны, присутствовать в системе показателей социально-экономического развития муниципальных образований, собираемых Росстатом, либо иметь возможность быть собранными на местном уровне силами муниципальных образований. Одновременное соблюдение обоих этих требований представляет собой нетривиальную задачу, учитывая неполноту и несовершенство муниципального сегмента баз данных Росстата, но пренебрежение каким-либо из них обесмысливает мониторинг.

4.5. Развитие механизмов межмуниципального сотрудничества в целях реализации региональных проектов на территории нескольких муниципальных образований

В зависимости от национального проекта, на который ориентирован затрагивающий интересы нескольких муниципальных образований региональный проект, возможны различные формы кооперации муниципальных образований, вовлеченных в этот проект. В таблице 4 в привязке к национальным проектам (за исключением «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры», в котором нет места для муниципального участия) приведены направления межмуниципального взаимодействия, способствующие достижению целей (решению задач) проекта, и рекомендуемые механизмы межмуниципального сотрудничества, которые целесообразно развивать в ходе реализации проекта.

Приведенные в таблице 4 механизмы предполагают возможность реализации уже сейчас, при действующем законодательстве, и поэтому сводятся в основном к согласованию и координации деятельности в различных сферах. В случае корректировки федерального законодательства в сторону расширения возможностей для реализации межмуниципальных проектов (в том числе совместно финансируемых вовлеченными в проект муниципальными образованиями) набор механизмов может быть расширен.

Таблица 4 – Направления и механизмы межмуниципального сотрудничества в целях реализации национальных проектов

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
Демография	<ul style="list-style-type: none"> – Формирование и эксплуатация объектов спортивно-оздоровительной инфраструктуры, с которыми напрямую связаны показатели ведения гражданами здорового образа жизни – Специализация муниципальных образований в рамках агломерации на отдельных видах услуг в спортивно-оздоровительной сфере с дальнейшим их развитием в качестве «экспортных» услуг агломерации – Реализация единой информационной политики в сфере здорового образа жизни 	<ul style="list-style-type: none"> – Совместное использование объектов спортивно-оздоровительной инфраструктуры, в том числе обеспечение возможностей для их безбарьерного посещения гражданами – Создание и поддержка единой межмуниципальной информационной базы о существующих объектах спортивно-оздоровительной инфраструктуры
Здравоохранение	<ul style="list-style-type: none"> – Обеспечение для жителей муниципальных образований агломерации возможностей беспрепятственно получать необходимое лекарственное и медицинское обеспечение в доступном им учреждении в границах агломерации вне зависимости от места проживания. – Обеспечение доступности медицинских организаций для жителей периферийных территорий агломерации – Реализация единой информационной политики в сфере здравоохранения 	<ul style="list-style-type: none"> – Интеграция транспортных систем и систем расселения соседних муниципальных образований в рамках агломерации для повышения доступности медицинских учреждений – Формирование единой информационной системы в сфере здравоохранения (при условии передачи соответствующих полномочий на местный уровень)

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
Образование	<ul style="list-style-type: none"> – Формирование системы выявления и развития талантов у детей и молодежи, а также системы непрерывного обновления гражданами навыков – Специализация образовательных учреждений в рамках агломерации на определенных направлениях образования с дальнейшим их развитием в качестве «экспортных» услуг агломерации 	<ul style="list-style-type: none"> – Обеспечение безбарьерного перемещения жителей агломерации между учебными заведениями – Координация молодежной политики муниципальных образований в рамках агломерации
Жилье и городская среда	<ul style="list-style-type: none"> – Повышение эффективности программ расселения ветхого и аварийного жилья – Содействие формированию единой системы капитализации городской территории как фактор концентрации ресурсов для редулоупмента внутригородских территорий (вместо постепенного расползания городов вширь) – Повышение качества городской среды в городах, входящих в агломерацию, сглаживание резких перепадов в качестве среды, вызванных различной этажностью зданий и типом застройки в пределах кварталов и микрорайонов – Создание и улучшение условий для массового отдыха жителей агломерации 	<ul style="list-style-type: none"> – Координация программ сноса ветхого и аварийного жилья с тем, чтобы граждане, выселяемые из ветхого и аварийного жилья, имели возможность получить новое жилье не только в границах муниципального образования, но и в границах агломерации в целом – Проведение согласованной градостроительной политики посредством согласования документов территориального планирования муниципальных образований агломерации либо разработки схемы территориального планирования агломерации, согласованной с органами местного самоуправления и гражданами всех муниципальных образований

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
		агломерации – Совместное обустройство мест массового отдыха населения, в том числе, на базе парков и природных зон, находящихся близ границ соседних муниципальных образований
Экология	– Предупреждение конфликтных ситуаций в сфере хранения и утилизации отходов – Оптимизация обращения с водными ресурсами – Развитие и оптимизации систем общественного транспорта как фактор снижения использования личного транспорта и уменьшения объема выхлопных газов в атмосфере	– Согласование площадок для размещения твердых коммунальных отходов (при условии передачи соответствующих полномочий на местный уровень) – Совместная эксплуатация полигонов для захоронения твердых коммунальных отходов (при условии передачи соответствующих полномочий на местный уровень) – Организация совместного мониторинга несанкционированных свалок в границах городских агломераций – Организация совместного мониторинга состояния поверхностных вод в границах городских агломераций
Безопасные и качественные	– Согласованное планирование развития транспортной системы	– Согласование программ комплексного развития транспортной

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
автомобильные дороги	<ul style="list-style-type: none"> – Содействие снижению перепробегов коммерческого и частного транспорта 	<ul style="list-style-type: none"> инфраструктуры муниципальными образованиями агломерации – Согласование (в идеале – интеграция) маршрутных сетей общественного транспорта муниципальными образованиями агломерации – Интеграция систем оплаты проезда, действующих в различных муниципальных образованиях агломерации – Формирование единой информационной системы в транспортной сфере в рамках агломерации, в т.ч. единого реестра маршрутов агломерации
Производительность труда и поддержка занятости	<ul style="list-style-type: none"> – Содействие повышению мобильности трудового населения – Повышение доступности и качества медицинского обслуживания 	<ul style="list-style-type: none"> – Согласование вопросов размещения инвестиционных площадок муниципальными образованиями агломерации – Координация политики в сфере здравоохранения (при условии передачи соответствующих полномочий на местный уровень)
Наука	<ul style="list-style-type: none"> – Содействие повышению привлекательности работы и обучения в на территории агломерации 	<ul style="list-style-type: none"> – Повышение связности учебных заведений и научно-исследовательских организаций с транспортными узлами путем

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
		совместного территориального планирования – Совместное предоставление доступа к муниципальным сервисам для студентов и сотрудников научных организаций
Цифровая экономика	– Проведение согласованной информационной политики	– Обмен данными и создание единых обновляемых реестров по всем направлениям межмуниципального сотрудничества
Культура	– Снятие барьеров для потребления услуг в сфере культуры гражданами – Специализация учреждений культуры и развитие «экспорта» услуг в рамках агломерации – Реализация единой информационной политики в сфере культуры	– Оптимизация транспортной доступности учреждений культуры путем совместного территориального планирования – Формирование общеагломерационных баз данных учреждений культуры
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	– Содействие расширению доступа малых и средних предприятий к рынкам	– Совместное проведение муниципальных закупок в рамках агломерации – Совместное развитие общеагломерационной логистической инфраструктуры
Международная кооперация и экспорт	– Содействие повышению конкурентоспособности продукции	– Совместное развитие логистической инфраструктуры в перспективных с

Национальный проект	Направления межмуниципального сотрудничества, способствующие достижению целей / решению задач национального проекта	Механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации проекта
	предприятий агломерации	<p>точки зрения экспорта районах агломерации</p> <p>— Проведение совместной маркетинговой политики по продвижению общеагломерационных брендов</p>

Заключение

1. В ходе проведенного исследования были проанализированы федеральные и региональные акты и методические рекомендации, регламентирующие участие муниципальных образований в реализации национальных (региональных) проектов. Проведена оценка соотношения вопросов местного значения с целями и задачами национальных проектов. Проведен анализ лучших муниципальных практик участия в национальных проектах в части как организационно-институциональных, так и содержательных аспектов.

2. По итогам анализа выявлены основные проблемы, которые требуют решения для повышения участия муниципальных образований в реализации национальных (региональных) проектов, и предложены возможные направления решения выявленных проблем.

3. Главный вывод исследования состоит в том, что, с одной стороны, значительный сегмент муниципальной деятельности может быть интерпретирован как прямое или косвенное участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, и, с другой стороны, сопоставимая по значению часть мероприятий национальных проектов не может быть реализована без участия муниципальных образований.

4. Данный главный вывод был подтвержден полученными на примере трех городских округов оценками потенциального объема расходов местных бюджетов таких городских округов на реализацию национальных проектов в случае учета не только расходов, отнесенных к расходам на реализацию национальных проектов в соответствии с установленными кодами бюджетной классификации, но и расходов, которые содержательно направлены, по нашим оценкам, на реализацию национальных проектов.

УДК 332.145

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ

Белякова Галина Яковлевна

Доктор экономических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Сибирский государственный университет науки и технологий имени академика М.Ф. Решетнева»

E-mail: belyakova.gya@mail.ru

Кулешко Михаил Ярославович

Аспирант, ФГБОУ ВО «Сибирский государственный университет науки и технологий имени академика М.Ф. Решетнева»

E-mail: kuleshko@rambler.ru

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью решения ряда теоретических и практических задач, связанных с реализацией полномочий муниципальных образований и их межмуниципальным сотрудничеством в городской агломерации в контексте реализации региональной политики и реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

Межмуниципальное сотрудничество рассматривается, как направление деятельности органов местного самоуправления, связанное с реализацией их полномочий, и предназначенное для достижения социального и экономического развития муниципалитетов посредством межтерриториальной интеграции и кооперации.

Преимуществом межмуниципального сотрудничества состоит в том, что даже небольшие муниципальные образования посредством кооперации могут предложить населению и реализовать такие социально-экономические и инфраструктурные проекты, которые ранее были им не под силу по финансовым причинам.

В статье исследуются особенности развития муниципальных образований Центральной группы районов Красноярского края, а также высказываются предложения по стратегии развития муниципальных образований, входящих в данную группу районов.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, агломерация, полномочия муниципального образования, кооперация.

INTER-MUNICIPAL COOPERATION: PROSPECTS AND PROBLEMS

Belyakova Galina Yakovlevna

Doctor of Economics, Professor of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Reshetnev Siberian State University of science and technology"

E-mail: belyakova.gya@mail.ru

Kuleshko Mihail Yaroslavovich

Postgraduate student, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Reshetnev Siberian State University of science and technology"

E-mail: kuleshko@rambler.ru

The relevance of the research topic is due to the need to solve a number of theoretical and practical problems related to the implementation of the powers of municipalities and their inter-municipal cooperation in urban agglomeration in the context of the implementation of regional policy and local government reform in the Russian Federation.

Inter-municipal cooperation is considered as a direction of activity of local self-government bodies related to the implementation of their powers, and intended to achieve social and economic development of municipalities through interterritorial integration and cooperation.

The advantage of inter-municipal cooperation is that even small municipalities through cooperation can offer to the population and implement such socio-economic and infrastructure projects that were previously beyond their power for financial reasons.

The article examines the peculiarities of the development of municipalities of the Central group of districts of the Krasnoyarsk Territory, and also makes proposals for the development strategy of municipalities included in this group of districts.

Keywords: *inter-municipal cooperation, agglomeration, powers of the municipality, cooperation.*

Впервые упоминание о межмуниципальном сотрудничестве в форме ассоциаций появляется в Законе РСФСР от 06.07.1991 №1550-I «О местном самоуправлении в Российской Федерации». В нем устанавливалось, что города, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могут объединяться в ассоциации [1].

Кроме того, право местных органов самоуправления на создание ассоциаций закреплено Европейской хартией местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11.04.1998 №55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» [2].

Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) в целях организации взаимодействия муниципалитетов, определено создание Советов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации [3].

Однако наиболее значимые изменения в законодательстве по данному вопросу произошли в 2020 году. В результате вступления в силу Закона Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", впервые на конституционном

уровне закреплено положение о вхождении органов муниципальной власти в единую систему публичной власти. Теперь законодательно определено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории [4].

Выступая на заседании Совета по развитию местного самоуправления 30.01.2020, Президент Российской Федерации В.В. Путин акцентировал внимание на обеспечении эффективности местного самоуправления [5]. Важнейшим итогом заседания стало поручение Президента Российской Федерации о разработке новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 г. (далее – Основы) [6], что призвано стать серьезным шагом к созданию сильной и дееспособной власти на местах, способной эффективно развивать территории, качественно оказывать социально значимые услуги жителям, быть полноценным участником в реализации общегосударственной политики.

В разрабатываемых Основах следует урегулировать целый ряд вопросов организации и функционирования местного самоуправления. Одним из перспективных направлений, которое требует совершенствования, должно

стать межмуниципальное сотрудничество, которое подразумевает взаимодействие нескольких муниципалитетов по совместному решению вопросов, связанных с жизнеобеспечением населения. Особую роль межмуниципальное сотрудничество играет в период преодоления кризисных ситуаций, выступая одним из резервов социального и экономического развития муниципальных образований.

В современных условиях межмуниципальное сотрудничество позволяет:

- укрепить хозяйственные связи между организациями разных муниципалитетов;
- оптимизировать размещение инфраструктурных объектов на основе кооперации деятельности;
- оптимизировать финансовые расходы, связанные с созданием в разных муниципалитетах дублирующих структур, неоправданных межмуниципальной конкуренцией;
- объединить экономический потенциал нескольких муниципальных образований для решения масштабных проектов, в том числе инвестиционных;
- распространить полученный положительный инновационный опыт.

На основании норм законодательства выделяются несколько форм межмуниципального сотрудничества Рис. 1.



Рисунок 1 – Формы межмуниципального сотрудничества

Наиболее распространенная - ассоциативная форма. В ее рамках, как правило, реализуются такие предусмотренные законом формы взаимодействия, как советы муниципальных образований. На сегодняшний день, в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ, они образованы во всех регионах страны. Во многих регионах действуют советы глав городских округов, районные советы глав. В период пандемии коронавируса роль этих структур существенно возросла. Советы участвуют в работе региональных штабов, оказывают муниципалитетам правовую и консультационную поддержку, организуют информирование граждан и организаций по вопросам профилактики заболевания, возможности получить дополнительную поддержку, содействие волонтерской работе.

Примером успешной деятельности межмуниципального сотрудничества на федеральном уровне является Всероссийский Совет местного самоуправления и Общероссийская общественная организация Общероссийский конгресс муниципальных образований.

Не менее важной является договорная форма сотрудничества, которая находит применение в решении самых насущных и жизненно важных вопросов для жителей районов, городов и сел. Также необходимо выделить сотрудничество путем создания межмуниципальных организаций в хозяйственной сфере, а также некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Наименее распространенной формой сотрудничества являются межмуниципальные хозяйственные организации. Вместе с тем, они решают самые разные задачи, чаще всего в области водоснабжения, сбора, вывоза и утилизации мусора и твердых бытовых отходов, транспортного обслуживания населения и др.

При всех плюсах межмуниципального сотрудничества, анализ практического опыта показывает, что в России в целом и в Красноярском крае в частности оно осуществляется слабо. Эксперты выделяют ряд причин недостаточной вовлеченности муниципалитетов в этот процесс:

- недостаточное научное обоснование организации межмуниципального сотрудничества в теоретическом плане;

- отсутствие единого подхода к рассмотрению содержания межмуниципального сотрудничества, что не позволяет разграничить его со смежными понятиями;

- не урегулированы инструменты межмуниципального хозяйственного сотрудничества, отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений;

- нет единого подхода к выделению способов реализации полномочий муниципальных образований.

Еще одним ограничением для межмуниципального хозяйственного сотрудничества является требование, согласно которому заключение договоров безвозмездного пользования, аренды и иных договоров, предусматривающих переход прав владения или пользования муниципальным имуществом, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов в соответствии со ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [7]. Соответственно, муниципалитеты фактически не могут передать функции муниципальных учреждений, созданных отдельными муниципальными образованиями, межмуниципальной некоммерческой организации.

Существуют также иные проблемы, которые негативно влияют на развитие потенциала межмуниципального взаимодействия. Так, например, Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит такого

термина, как «вопросы местного значения межмуниципального характера» и не регулирует порядок их решения. Это создает проблемы в разграничении полномочий и как следствие – затрудняет решение вопросов финансирования в рамках межмуниципального сотрудничества. Правоприменительный опыт свидетельствует об отсутствии возможности перечислять бюджетные средства на решение вопросов местного значения другого муниципального образования в рамках решения вопросов межмуниципального характера. Контролирующими органами это трактуется, как нецелевое использование бюджетных средств.

Перспективной формой межмуниципального сотрудничества может стать формирование городских агломераций, развитию которых уделено большое внимание в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. [10], а также в документах стратегического планирования ряда регионов и муниципальных образований.

Существует большое количество научных определений городской агломерации, подавляющее большинство которых сходится на том, что агломерация представляет собой компактную группировку населенных пунктов, между которыми существуют интенсивные и постоянные (регулярные) взаимосвязи [18].

При этом важно подчеркнуть, что речь идет не о всякой компактной группировке населенных пунктов и даже не о всякой системе взаимосвязей между ними, а лишь о такой, которая приводит к возникновению так называемого агломерационного эффекта. Агломерационный эффект, как известно, представляет собой экономическую выгоду от территориальной концентрации экономических объектов, возникающую в результате сокращения расстояний, ускорения и оптимизации обмена товарами,

услугами, знаниями, информацией, ускорения распространения инноваций. Именно в силу и в результате агломерационного эффекта агломерации и становятся самостоятельным и столь важным объектом исследования и управления, ведь городские агломерации (обладающие тем самым серьезным агломерационным эффектом) способны обеспечивать ускоренное (по сравнению с окружающим пространством) развитие, генерировать инновации и, распространяя их, преобразовывать (модернизировать) окружающее пространство [19].

Российский географ Г.М. Лаппо выделял два способа естественного возникновения агломераций. В первом случае отправной точкой выступает крупный город, достигший определенного порога развития, в результате чего здесь формируются два встречных «потока»: центробежный, выражающийся в выносе избыточных функций за пределы города-будущего ядра агломерации, и центростремительный, проявляющийся в «оседании» дополнительных функций на подступах к городу. Второй путь возникновения агломераций, по Г. М. Лаппо, — возникновение иерархии в границах районов: возвышение одного поселения — будущего ядра агломерации — и перераспределение функций между поселениями как основа появления преимущественно полицентрических и более слабых агломераций [20].

Формирование агломераций на основе развития межмуниципального сотрудничества предполагает заключение публично-правовых соглашений заинтересованными в развитии агломерации муниципалитетами.

Примерами таких соглашений являются соглашения:

- о создании Челябинской агломерации [8] и агломерации «Горный Урал» [9];

- о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации [11].

Указанные документы содержат контуры потенциального взаимодействия по широкому кругу вопросов в части объединения усилий муниципалитетов для реализации межмуниципальных, агломерационных инфраструктурных проектов и строительства жилья. Ожидается, что проекты будут предлагаться в соответствии с действующими национальными, федеральными и региональными проектами, а также документами стратегического развития территорий. Прежде всего, речь идет о развитии транспортной инфраструктуры, модернизации инженерных сетей и сооружений, коммунальных и промышленных объектов.

Что касается образования Красноярской агломерации, то 17.04.2008 года подписание соглашения между семью муниципальными образованиями - города Красноярск, Сосновоборск, Дивногорск - и районы, расположенные вокруг краевого центра - Емельяновский, Березовский, Манский и Сухобузимский, фактически дало старт ее созданию. Стороны договорились о сохранении территориальной самостоятельности и формировании единой позиции по стратегическим вопросам развития.

Красноярская агломерация относится к моноцентрической: ядро - Красноярск и пригороды. При этом границы определяются условно в радиусе полуторачасовой транспортной доступности.

Возникшие в связи с развитием агломерационных процессов новые требования к социально-экономическому потенциалу Красноярска привели к актуализации его стратегии развития. В октябре 2011 г. была принята Программа развития города до 2020 г. [12], определившая долгосрочные приоритеты его развития.

В Программе сформирован отдельный блок о принципах межмуниципального взаимодействия в рамках агломерации. Красноярская агломерация рассматривается как единый комплекс территорий с приоритетным развитием основных отраслей. При этом ресурсы муниципальных образований и их развитие не равноценны, особенно это касается крупного города и пограничных территорий. Очевидно, что свои функции Красноярск выполняет совместно с другими муниципальными образованиями, входящими в состав агломерации.

Например:

- в Емельяновском районе края расположен один из крупнейших в Сибирском федеральном округе транспортно-логистический центр - аэропорт Красноярска, который вносит значительный вклад в реализацию функций Красноярска в части межрегиональных связей, внешнеэкономической деятельности и т. д.;

- город Дивногорск, Емельяновский и Манский районы края имеют высокий туристический потенциал, тесно связанный с развитием туристических функций Красноярска;

- Березовский, Емельяновский, Манский и Сухобузимский районы края имеют большое значение для формирования продовольственной базы Красноярска, также здесь сложились очень тесные социально-культурные связи и, наконец, именно здесь расположены дачные участки большинства горожан.

В марте 2019 года в рамках проведения Красноярского экономического форума подписано соглашение о сотрудничестве 11 муниципальных образований края, входящих в состав Красноярской агломерации. Среди них Сосновоборск, Дивногорск, Железногорск, Емельяновский, Сухобузимский, Берёзовский, Балахтинский, Большему́ртинский, Манский районы и посёлок Кедровый.

Подписанное соглашение направлено на объединение усилий

между муниципальными образованиями для развития общих инвестиционных проектов, включая инфраструктурно–территориальные проекты, а также синхронизацию документов стратегического и градостроительного планирования.

Оно позволяет решить целый ряд вопросов, связанных с развитием территорий:

- разработка проекта комплексного развития инфраструктуры агломерации за счет средств всех участников проекта;
- организация системы расселения граждан;
- создание дополнительных рабочих мест;
- развитие дорожной инфраструктуры;
- организация системы инженерных коммуникаций;
- координирование производства и поставки сельскохозяйственной продукции.

Вместе с тем процесс развития городских агломераций сдерживается отсутствием в законодательстве правового регулирования вопросов их функционирования.

Необходимо отметить, что еще 04.09.2020 Минэкономразвития

России подготовлен законопроект «О городских агломерациях» [13]. Данный документ направлен на создание правовых и экономических условий для развития городских агломераций. В нем закрепляется:

- понятие городской агломерации;
- критерии ее формирования;
- полномочия органов публичной власти в сфере развития агломераций.

В пояснительной записке к законопроекту разработчики полагают, что его принятие создаст благоприятную правовую среду для объединения ресурсов муниципальных образований при реализации крупных инфраструктурных проектов, строительства и эксплуатации новых социально-культурных и бытовых объектов для населения.

При развитии межмуниципального сотрудничества нельзя не учитывать проблемы муниципальных бюджетов, поскольку основная финансовая нагрузка ложится именно на них Рис. 2.



Рисунок 2 – Типичные проблемы муниципальных бюджетов

1. Несоответствием уровня финансовой обеспеченности муниципалитетов и возложенными на них полномочиями. Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении мероприятий региональных проектов, которые в

свою очередь направлены на реализацию национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. При этом, в целях реализации национальных проектов необходимо увеличить финансовую

обеспеченность бюджетов муниципальных образований. Как пример можно привести случаи, когда в бюджете муниципального образования отсутствуют в необходимом объеме средства для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов [14].

2. Узкой доходной базой муниципальных бюджетов в комплексе с высокой зависимостью от финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня. Так в объеме поступивших на 01.01.2022 года собственных доходов местных бюджетов (5 536,0 млрд. рублей) объем налоговых доходов составил 1 569,8 млрд. рублей (28,3%), неналоговых доходов – 298,9 млрд. рублей (5,4%), безвозмездных поступлений, в т.ч. межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней с учетом субвенций – 3 667,3 млрд. рублей (66,2%) [15].

3. Высокой долговой нагрузкой на местные бюджеты. По состоянию на 01.07.2022 объем муниципального долга составил 346,6 млрд. рублей (18,5% к налоговым и неналоговым доходам местных бюджетов). В структуре долга наибольший удельный вес приходится на бюджетные кредиты из вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – 53,8%, далее идут кредиты от кредитных организаций – 39,8%. По данным Минфина России [16].

4. Низким уровнем муниципального финансового менеджмента вследствие нехватки квалифицированных кадров.

В таких условиях органы местного самоуправления не способны проводить эффективную финансово-бюджетную политику и решать вопросы местного значения.

Перспективными инструментами решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества могут стать «горизонтальные» бюджетные субсидии и

«горизонтальные» бюджетные кредиты.

Возможность предоставления субсидий из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования через «горизонтальные» субсидии установлена Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» [17]. Данный закон позволяет предоставлять указанные субсидии из бюджета одного муниципального образования бюджетам других муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Предусмотрено, что цели и условия предоставления «горизонтальных» субсидий устанавливаются соглашениями между местными администрациями, заключаемыми в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования, из бюджета которого предоставляется субсидия.

Применение указанного инструмента межбюджетных трансфертов позволит муниципальным образованиям совместно финансировать различные проекты в рамках осуществления межмуниципального сотрудничества.

Другим важным инструментом решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества может являться возможность предоставления так называемых «горизонтальных» бюджетных кредитов из бюджета одного муниципального образования бюджету другого муниципального образования, входящих в состав одного субъекта Российской Федерации. Цели предоставления бюджетного кредита и размеры платы за пользование бюджетным кредитом

устанавливаются местным парламентом муниципалитета - кредитора. Введение такого инструмента сотрудничества на муниципальном уровне расширяет механизмы осуществления муниципальных внутренних заимствований и возможности для обеспечения устойчивости бюджетов органов местного самоуправления.

Что касается межмуниципального взаимодействия в части коммерческих организаций, которые могут кооперироваться для решения взаимовыгодных задач, то учитывая, что Красноярская агломерация моноцентрична, организации, расположенные в муниципалитетах Центральной группы районов и входящие в данную агломерацию, учитывая близость к краевому центру, так или иначе ориентированы на город Красноярск.

Учитывая, что в городе Красноярске миллионное население с несоизмеримо большими доходами, чем в близлежащих населенных пунктах, развитая транспортная инфраструктура, логично, что производственные и сельскохозяйственные организации соседних районов находят рынки сбыта своей продукции именно в краевом центре. Здесь расположены фирменные магазины и точки продажи практически всех крупных и средних сельхозтоваропроизводителей (овощи, злаковые, мясо крупного рогатого скота, свиней и птицы), рыбного хозяйства, перерабатывающих производств, пиломатериалов и др.

Примерами такого сотрудничества могут являться такие проекты, как:

1. Создание регионального оптово-распределительного центра сельскохозяйственной продукции «Агротерминал» - площадки с единой инфраструктурой и современной логистикой, где фермеры и сельхозпроизводители региона реализуют свой товар без посредников, а покупатели круглый

год получают качественные продукты питания.

2. Запуск в Сосновоборске завода «Выбор-Сибирь» по изготовлению тротуарной плитки, основным потребителем которой является подрядчики, осуществляющие ремонт тротуаров, улиц, скверов и площадей города Красноярска.

3. Открытие фирменных магазинов по продаже живой рыбы компании «Руслов», основное производство которой изначально базировалось в п. Приморск Балахтинского района.

4. Открытие фирменных магазинов по продаже мяса, молока, продуктов сельхозпереработки от хозяйств близлежащих районов и т. д.

Информации об установлении производственных, логистических, сбытовых связей между товаропроизводителями остальных муниципалитетов Центрального района Красноярского края в публичных источниках крайне мало.

В июле 2022 года в рамках проводимого исследования сделаны запросы в районные центры Центральной группы районов Красноярского края. Муниципальным администрациям предлагалось заполнить разработанный опросный лист, включающий в себя информацию о:

- специализации муниципалитета;
- реализуемых значимых проектах на территории района;
- ограничениях, с которыми приходится сталкиваться;
- реализуемых или планируемых к реализации межмуниципальных проектах;
- имеющихся ограничениях (проблемах) социально-экономического развития.

Следует отметить, что на практике не все администрации муниципальных образований заинтересованы в анализе собственной работы и поиске путей развития. Развернутые ответы на запросы прислали только половина муниципалитетов. Остальные

районные администрации сделали отсылку на принятые ими прогнозы социально-экономического развития, размещенные на официальных сайтах муниципальных образований.

По результатам ответов на запросы ни один из муниципалитетов

не обозначил участие в межмуниципальном сотрудничестве.

Были обозначены ряд текущих проблем, имеющих для муниципалитетов первоочередное значение Рис. 3.

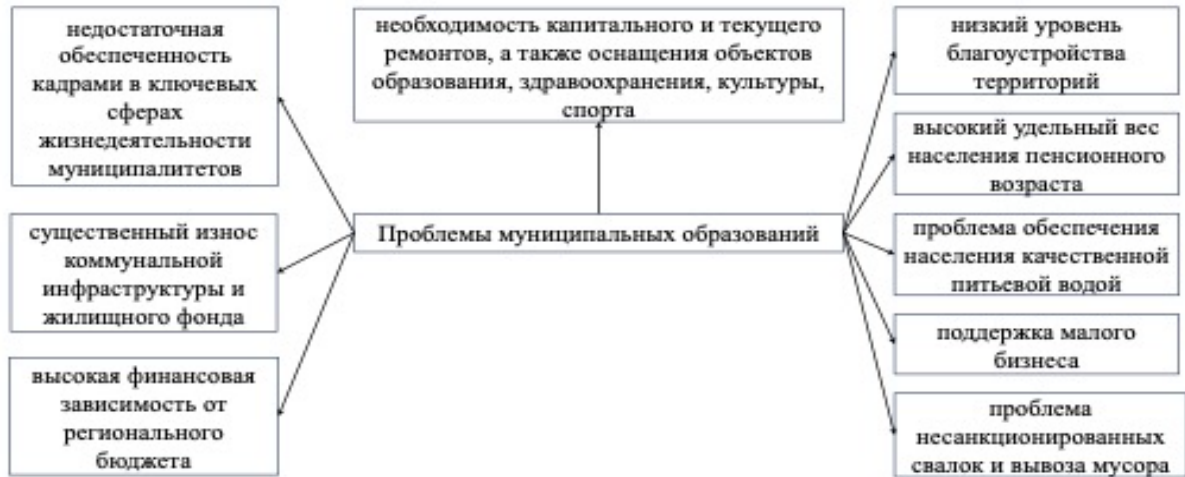


Рисунок 3 – Основные проблемы муниципальных образований Центральной группы районов Красноярского края

Конечно, решение всех перечисленных проблем труднореализуемо без помощи и координации краевых и федеральных властей. Однако, улучшать условия жизни населения возможно и на муниципальном уровне, в том числе посредством межмуниципального сотрудничества за счет развития,

модернизации, кооперации предприятий, работающих на их территориях. Опыт такого взаимодействия есть, прежде всего это касается решения вопросов в коммунальной сфере, вывоза отходов и ликвидации свалок, содержания и ремонта объектов дорожного хозяйства и т. д.

Список использованных источников и литературы

1. О местном самоуправлении в Российской Федерации : закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 // ГАРАНТ : [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/3961383/?ysclid=l60g44z2tb921726909> (дата обращения: 01.08.2022).
2. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // ГАРАНТ : [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/2559224/?ysclid=l60g8bu5sh839736084> (дата обращения: 01.08.2022).
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // ГАРАНТ : [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/186367/?ysclid=l60gav6jqa733692622> (дата обращения: 01.08.2022).
4. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации от 03.07.2016 № 372-ФЗ // ГАРАНТ : [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/7032224/?ysclid=l60g8bu5sh839736084> (дата обращения: 01.08.2022).

Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // ГАРАНТ : [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/73742836/?ysclid=l60gdaevvc551776113> (дата обращения: 01.08.2022).

5. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления от 30.01.2020 // Президент России : [сайт]. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-zasedanie-soveta-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravlenija-30-01-2020.html?ysclid=l60gn8yy2h562481450> (дата обращения: 01.08.2022).

6. Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления от 1 марта 2020 г. // Президент России : [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919> (дата обращения: 01.08.2022).

7. О защите конкуренции: федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/?ysclid=l60h69jcb6r657272738 (дата обращения: 01.08.2022).

8. Об утверждении (ратификации) Соглашения о создании Челябинской агломерации: Решение Челябинской городской Думы IV созыва от 24.06.2014 № 52/6 // ГАРАНТ : [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/19742105/?ysclid=l60hcz45xi586441252> (дата обращения: 01.08.2022).

9. Решение Собрания депутатов Чебаркульского городского округа от 1 марта 2016 г. № 93 «Об утверждении Соглашения о создании агломерации «Горный Урал», сайт. URL: https://chebarcul.ru/meeting/solutions/solutions-1_3078.html.

10. Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. : распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р // ГАРАНТ : [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/72174066/?ysclid=l61js7jcpj41809537> (дата обращения: 01.08.2022).

11. Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области от 22.05.2015. URL: http://www.minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/page_1293/08.06.15_soglashenie_ob_sovmestnom_sozdanii_na.pdf (дата обращения: 01.08.2022).

12. О программе социально-экономического развития города Красноярск до 2020 года: решение Красноярского городского Совета депутатов от 13.10.2011 № В-267. URL: <https://krasobr.admkrsk.ru/wp-content/uploads/2016/01/Программа-до-2020-утв.Горсоветом.docx> (дата обращения: 01.08.2022).

13. Проект Федерального закона «О городских агломерациях» (подготовлен Минэкономразвития России 04.09.2020) // ГАРАНТ: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/56845457/?ysclid=l61kt64shu151075592> (дата обращения: 01.08.2022).

14. Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» от 05.11.2019. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dZr2oIP0A9iAB333D.pdf> (дата обращения: 01.08.2022).

15. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2022 // Минфин России: [сайт]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=135674-

dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2022 (дата обращения: 01.08.2022).

16. Государственный долг субъектов Российской Федерации и долг муниципальных образований [на 01.07.2022] // Минфин России: [сайт]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/subdbt/2022/ (дата обращения: 01.08.2022).

17. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений: федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330709/?ysclid=l61pb03k6v313089906

18. Маркварт Э., Швецов А. Н. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями: учебное пособие. М.: Дело, 2017. С. 152-160.

19. Киселева Н. Н., Маркварт Э., Стародубровская И. В. Управление пространственными изменениями : учебное пособие. М. : Дело, 2018. С. 42-46.

20. Лаппо Г. М. Города России. Взгляд географа. М.: Новый хронограф, 2012. С. 92-127.

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2021.79.11.007

Межмуниципальная кооперация как фактор развития сельских территорий

Коломыц Оксана Николаевна

Кандидат социологических наук, доцент,
кафедра отраслевого и проектного менеджмента,
Кубанский государственный технологический университет,
350072, Российская Федерация, Краснодар, ул. Московская, 2;
e-mail: ksu_berimor@mail.ru

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Краснодарского края в рамках научного проекта № 19-410-230041.

Аннотация

Российские и зарубежные исследования развития территорий подтверждает необходимость учета пространственно-отраслевой специфики функционирования сельских территорий. Наиболее актуальными являются вопросы развития пространственного планирования и основанного на нем процесса разработки политики выравнивания территориального развития, целью которой является интеграция социально-экономических процессов между центральными и периферийными зонами. В статье рассмотрена сущность межмуниципальной кооперации и развитие муниципальных образований через призму ее возможностей; приведены принципы, необходимые для эффективности системы управления территориальным сотрудничеством, соблюдение которых является основой в развитии внутрирайонных и межрайонных форм кооперации. Приведены результаты опроса о пользе, извлекаемой участниками в результате сотрудничества муниципалитетов в рамках ассоциации. Определено, что межмуниципальная кооперация будет способствовать решению достаточно широкого круга вопросов устойчивого развития сельских территорий и наиболее острых проблем муниципальных образований. Проведенный анализ уставов муниципальных образований Краснодарского края показал отсутствие положений по организации межмуниципального сотрудничества как районов, так и сельских поселений. В данном контексте на уровне взаимодействия городских и сельских поселений насущной необходимостью является организация межмуниципального сотрудничества и разработка положений о межмуниципальной кооперации.

Для цитирования в научных исследованиях

Коломыц О.Н. Межмуниципальная кооперация как фактор развития сельских территорий // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 10А. С. 65-72. DOI: 10.34670/AR.2021.79.11.007

Ключевые слова

Межмуниципальная кооперация, развитие муниципальных образований, сельских территории, управление территориальным сотрудничеством, взаимодействие городских и сельских поселений.

Введение

Российские и зарубежные исследования развития территорий подтверждает необходимость учета пространственно-отраслевой специфики функционирования сельских территорий. Наиболее актуальными являются вопросы развития пространственного планирования и основанного на нем процесса разработки политики выравнивания территориального развития, целью которой является интеграция социально-экономических процессов между центральными и периферийными зонами. В рамках реализуемой политики должны быть сформированы механизмы партнерских отношений бизнеса, органов власти и населения [Torre, 2015], а также механизмы, способствующие развитию бизнес-экосистем в субрегиональных и локальных территориях и др., вектор направления которых способствует нивелированию процессов формирования депрессивных зон, выступающих поставщиками ресурсов для более крупных анклавных центров.

Основная часть

Процессы внутрирайонного развития центральных и периферийных зон обусловлены доминированием административных центров в каждом отдельном территориальном пространстве. В сложившихся условиях можно говорить о дисбалансе и неравномерности развития, поскольку административные центры [Chernova et al., 2019; Woźniak et al., 2019], будь то район или регион, включены в мощный перераспределительный механизм централизованных финансов. Это является одним из наиболее существенных препятствий по формированию внутрирайонных связей кооперации между поселениями в его составе.

Административные границы территориальных образований, в которых осуществляется их социально-экономическое развитие, объективно разнятся экономическими процессами, а возможности кооперации с соседними территориями используются пока слабо, что не позволяет формировать устойчивые взаимосвязи, охватывающие несколько небольших муниципальных образований внутри района или соседние районы. На практике, как правило, целевые приоритеты развития каждой отдельно взятой территории отличаются от приоритетов соседних локалитетов в силу различия финансово-экономических, ресурсных, социально-трудовых возможностей [Urban, 2019; Коломыц, Степанец, 2019]. Данные обстоятельства актуализируют необходимость развития разнообразных форм кооперационных связей, как внутри муниципальных районов, так и между ними. Разработка политики преодоления пространственной поляризации через развитие кооперации [Velinov, Ponomarev, 2016] будет способствовать формированию самодостаточности, основанной на использовании местных источников развития локальных социально-экономических систем.

В данной статье применялись абстрактно-логические, формализованные, общенаучные методы, методы аналогии, сравнительного, причинно-следственного и кластерного анализа, теоретико-эмпирического познания, а также системного и комплексного подходов.

Информационно-эмпирической базой для проверки выдвинутой гипотезы послужили личные наблюдения и разработки автора, официальные интернет-сайты.

Динамический характер общеэкономических тенденций диктует необходимость создания системы территориальной кооперации и сотрудничества. Такая система требует адекватного управления, поэтому вопросы формирования модели управления территориальным сотрудничеством между отдельными территориями стоят наиболее остро.

Управление территориальным сотрудничеством представляет синтез согласованных и скоординированных действий конкретных экономических субъектов [Kiliç et al., 2019] с целью выявления приоритетов и стратегических направлений развития территорий, что обеспечивает синергетический положительный эффект как результат совместных действий.

Система управления территориальным сотрудничеством должна опираться на принципы, приведенные на рисунке 1.

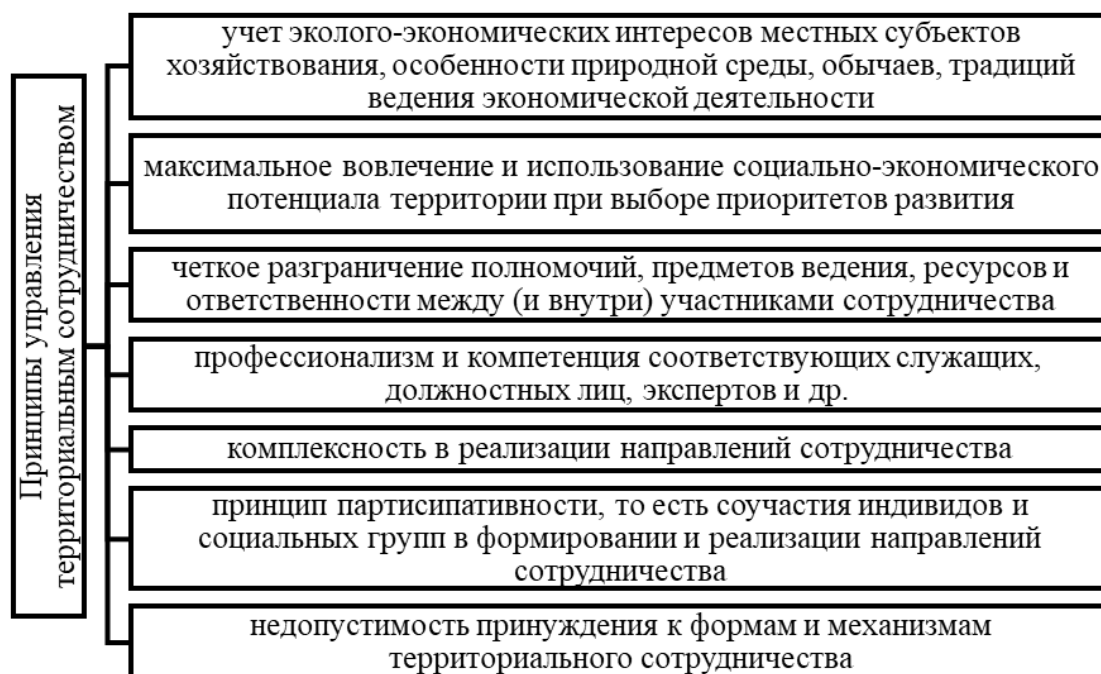


Рисунок 1 - Принципы управления территориальным сотрудничеством

Соблюдение перечисленных принципов при формировании системы управления территориальным сотрудничеством должно стать основой в развитии внутрирайонных и межрайонных форм кооперации, где возможным эффектом станет устойчивое развитие сельских территорий.

Для решения задач муниципального уровня необходима консолидация всех видов ресурсов, в связи с чем возможно создание различных форм объединений в соответствии с федеральными законами и нормативно-правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Данные межмуниципальные объединения не вправе исполнять полномочия органов местного самоуправления [Bolshakova et al., 2019], что обуславливает необходимость создания правового поля для развития межмуниципальной кооперации.

Межмуниципальная кооперация представляет собой взаимодействие двух или нескольких муниципалитетов с целью решения наиболее острых проблем.

Поэтому считаем целесообразным рассмотреть развитие муниципальных образований через призму возможностей межмуниципальной кооперации. Так, в некоторых регионах, в том числе и в Краснодарском крае, успешно действует Совет муниципальных образований.

Совет муниципальных образований – это некоммерческая организация, образуемая муниципалитетами, координирующая деятельность членов Совета и обеспечивающая защиту их прав и интересов.

Исследователями в рамках Совета проведен опрос о пользе участия муниципалитетов в ассоциации, результаты которого приведены в таблице 1.

Таблица 1 - Польза, извлекаемая участниками в результате сотрудничества в рамках ассоциации

Перечень мероприятий	Число ответов, %
Использование опыта управления финансами, муниципальной собственностью, решении социальных вопросов	10,3
Усовершенствование информационной базы	8,6
Применение нормативно-правовой базы по вопросам МСУ	6,9
Консультационно-методическая деятельность	7,5
Интересы МСУ и их защита на уровне субъекта	6,3
Подготовка и переподготовка, повышение квалификации и профессионализма муниципальных служащих	5,2
Вопросы взаимодействия и кооперации	12,1
Экспансия хозяйственных и экономических отношений	8,6
Регулирование и контроль действий	9,2
Применение накопленного опыта при организации и управлении муниципальным хозяйством	4,6
Объединений усилий членов ассоциации	6,9
Реализация конкретных экономических проектов	13,8

В рамках исследования опрошено 174 респондента, подтвердивших существование каких-либо оформленных отношений с другими муниципальными образованиями.

На вопрос о том, извлекают ли какую-либо пользу члены ассоциации из участия в ассоциации, 140 респондента ответили утвердительно, 7 – ответили, что практической пользы пока не извлекают; 27 членов ассоциации не ответили на вопрос (рисунок 2).

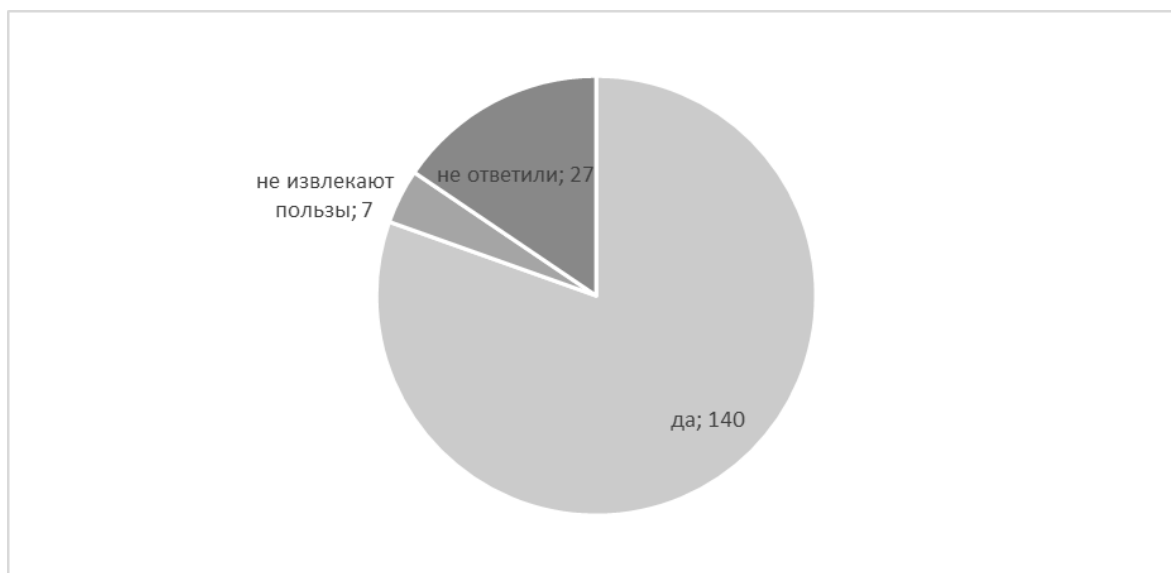


Рисунок 2 - Ответы на вопрос: «Извлекают ли какую-либо пользу члены ассоциации из участия в ассоциации?», чел.

Больше всего положительных ответов было в отношении реализации конкретных

экономических проектов (24), а также касающихся пользы от сотрудничества муниципалитетов (21). Значительную пользу респонденты видят также в обмене опытом между муниципальными образованиями (18). Вопросы подготовки кадров, повышения их профессионализма не нашли должного места в ответах респондентов, хотя в деятельности межмуниципальных ассоциаций это занимает ведущее место

Анализируя ответы респондентов, можно выделить ряд требований, которые следуют из заявленных мероприятий, но которые пока не выполняются органами местного самоуправления, участвовавшими в опросе (рисунок 3).

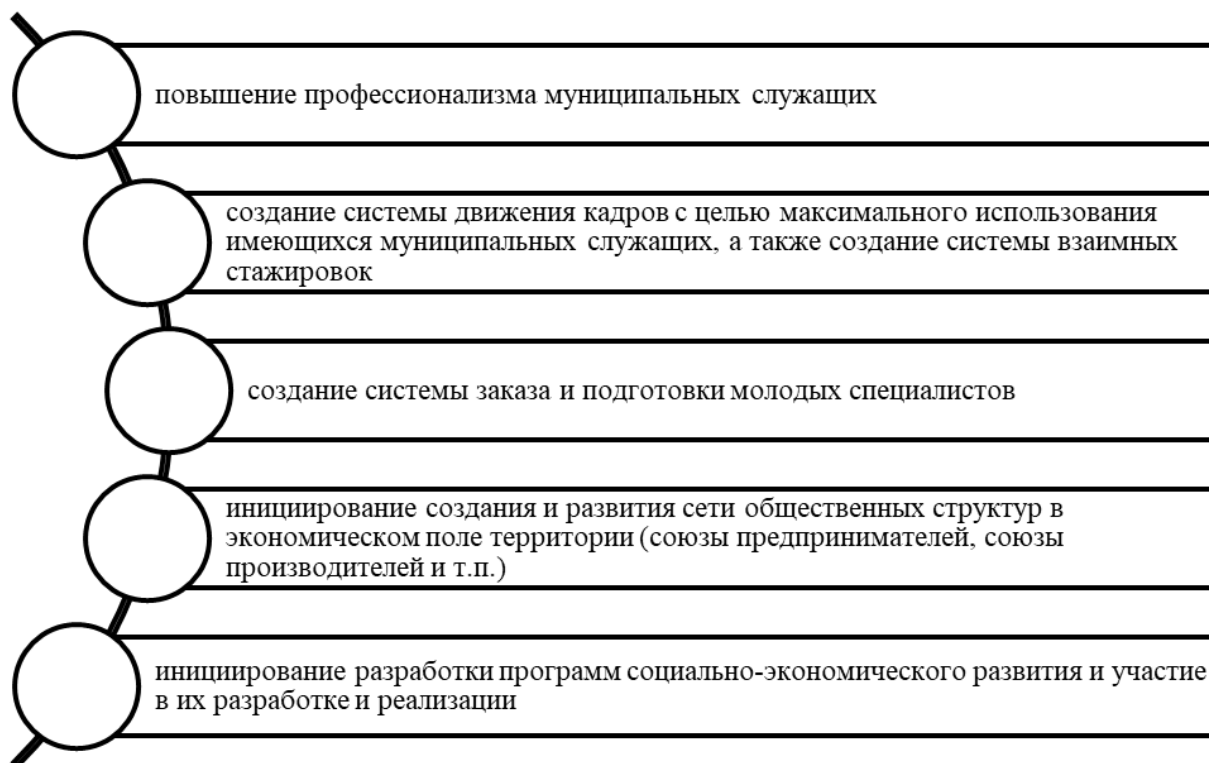


Рисунок 3 - Требования, необходимые к выполнению органами местного самоуправления

Основываясь на вышеизложенном, межмуниципальная кооперация будет способствовать решению достаточно широкого круга вопросов и наиболее острых проблем муниципальных образований.

В Российской Федерации наблюдается практически полное отсутствие правового института, регламентирующего процессы межмуниципальной экономической кооперации. Содержания основных положений ФЗ №131 определено недостаточно для эффективного управления и регулирования всех возникающих вопросов по межмуниципальной кооперации и оценки их результативности.

Вопросы развития межмуниципальной кооперации нуждаются в нормативно-правовом оформлении на уровне муниципальных образований. В соответствии с п.4, ст.8 ФЗ-131 межмуниципальное сотрудничество осуществляется «в целях объединения всех видов ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в

соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления».

Заключение

Проведенный анализ уставов муниципальных образований Краснодарского края показал отсутствие положений по организации межмуниципального сотрудничества как районов, так и сельских поселений. В данном контексте на уровне взаимодействия городских и сельских поселений насущной необходимостью является организация межмуниципального сотрудничества и разработка положений о межмуниципальной кооперации.

Библиография

1. Коломыц О.Н., Степанец Л.Ю. Экосистемный подход к развитию предпринимательства регионального АПК как фактор устойчивого развития сельских территорий // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8. № 4 (29). С. 347-350.
2. Тажитдинов И.А., Гайнанов Д.А., Ахметов В.Я. Межмуниципальная кооперация и ее роль в развитии сельских территорий (на примере Юго- и Северо-восточных районов Республики Башкортостан) // Экономика и предпринимательство. 2017. № 8-2 (85). С. 312-316.
3. Bolshakova Y.A. et al. Specifics of modern management of sustainable development in rural areas // Contemporary Dilemmas: Education, Politics and Values. 2019. Vol. 6. № S1. P. 84.
4. Chernova V.Y. et al. Integration processes in the Eurasian Economic Union (EAEU): the influence of macroeconomic and political factors// Espacios. 2019. Vol. 40. № 16. P. 2.
5. Kiliç S. et al. Comparison of secondary prevention in coronary heart disease patients living in rural and urban areas // Turk Kardiyoloji Dernegi Arsivi. 2019. Vol. 47. № 2. С. 128-136.
6. Kolomyts O.N., Prokhorova V.V., Ivanova I.G. Advantages and prospects of creating regional high-tech agrarian clusters // Indo American Journal of Pharmaceutical Sciences. 2019. Vol. 6. № 3. P. 6881-6885.
7. Nefedova T.G., Medvedev A.A. Shrinkage of the developed space in central Russia: population dynamics and land use in rural areas // Regional Research of Russia. 2020. Vol. 10. № 4. P. 549-561.
8. Torre A. New challenges for rural areas in a fast-moving environment // European Planning Studies. 2015. Vol. 23. № 4. P. 641-649.
9. Urban B., Ratsimanetrimanana F. Access to finance and entrepreneurial intention: an empirical study of Madagascan rural areas // Journal of Enterprising Communities. 2019. Vol. 13. № 4. P. 455-471.
10. Velinov E., Ponomarev M. Organizational Development of Russian SMEs: Current trends // Journal of Eastern European and Central Asian Research (JEECAR). 2016. 3 (2). P. 10.
11. Woźniak M. et al. Relations of GDP growth and development of SMEs in Poland // Procedia Computer Science. 2019. 159. P. 2470-2480.

Inter-municipal cooperation as a factor of rural development

Oksana N. Kolomyts

PhD in Sociology,
Associate Professor,
Department of Industry and Project Management,
Kuban State Technological University,
350072, 2, Moskovskaya str., Krasnodar, Russian Federation;
e-mail: ksu_berimor@mail.ru

Oksana N. Kolomyts

Abstract

Russian and foreign studies of the development of territories confirm the need to consider the spatial and sectoral specifics of the functioning of rural areas. The most topical issues are the development of spatial planning and the process of developing a policy for equalizing territorial development based on it, the purpose of which is to integrate socio-economic processes between central and peripheral zones. The article examines the essence of inter-municipal cooperation and the development of municipalities through the prism of its capabilities; the principles necessary for the effectiveness of the territorial cooperation management system are given, the observance of which is the basis for the development of intra-district and inter-district forms of cooperation. The results of a survey on the benefits derived by participants as a result of cooperation between municipalities within the association are presented. It has been determined that inter-municipal cooperation will contribute to solving a fairly wide range of issues of sustainable development of rural areas and the most acute problems of municipalities. The analysis of the statutes of the municipalities of the Krasnodar Territory showed the absence of provisions on the organization of intermunicipal cooperation of both districts and rural settlements. In this context, at the level of interaction between urban and rural settlements, an urgent need is the organization of inter-municipal cooperation and the development of regulations on inter-municipal cooperation.

For citation

Kolomyts O.N. (2021) Mezhmunitsipal'naya kooperatsiya kak faktor razvitiya sel'skikh territorii [Inter-municipal cooperation as a factor of rural development]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (10A), pp. 65-72. DOI: 10.34670/AR.2021.79.11.007

Keywords

Inter-municipal cooperation, development of municipalities, rural territories, management of territorial cooperation, interaction of urban and rural settlements.

References

1. Bolshakova Y.A. et al. (2019) Specifics of modern management of sustainable development in rural areas. *Contemporary Dilemmas: Education, Politics and Values*, 6, S1, p. 84.
2. Chernova V.Y. et al. (2019) Integration processes in the Eurasian Economic Union (EAEU): the influence of macroeconomic and political factors. *Espacios*, 40, 16, p. 2.
3. Kiliç S. et al. (2019) Comparison of secondary prevention in coronary heart disease patients living in rural and urban areas. *Türk Kardiyoloji Dernegi Arsivi*, 47, 2, pp. 128-136.
4. Kolomyts O.N., Prokhorova V.V., Ivanova I.G. (2019) Advantages and prospects of creating regional high-tech agrarian clusters. *Indo American Journal of Pharmaceutical Sciences*, 6, 3, pp. 6881-6885.
5. Kolomyts O.N., Stepanets L.Yu. (2019) Ekosistemnyi podkhod k razvitiyu predprinimatel'stva regional'nogo APK kak faktor ustoichivogo razvitiya sel'skikh territorii [Ecosystem approach to the development of entrepreneurship in the regional agro-industrial complex as a factor of sustainable development of rural areas]. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie* [Azimuth of scientific research: economics and management], 8, 4 (29), pp. 347-350.
6. Nefedova T.G., Medvedev A.A. (2020) Shrinkage of the developed space in central Russia: population dynamics and land use in rural areas. *Regional Research of Russia*, 10, 4, pp. 549-561.
7. Tazhitdinov I.A., Gainanov D.A., Akhmetov V.Ya. (2017) Mezhmunitsipal'naya kooperatsiya i ee rol' v razvitiy sel'skikh territorii (na primere Yugo- i Severo-vostochnykh raionov Respubliki Bashkortostan) [Inter-municipal cooperation and its role in the development of rural areas (on the example of the South-Eastern and North-Eastern regions of the Republic of Bashkortostan)]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and Entrepreneurship], 8-2 (85), pp. 312-316.
8. Torre A. (2015) New challenges for rural areas in a fast-moving environment. *European Planning Studies*, 23, 4, pp. 641-649.
9. Urban B., Ratsimanetrimanana F. (2019) Access to finance and entrepreneurial intention: an empirical study of

Madagascan rural areas. *Journal of Enterprising Communities*, 13, 4, pp. 455-471.

10. Velinov E., Ponomarev M. (2016) Organizational Development of Russian SMEs: Current trends. *Journal of Eastern European and Central Asian Research (JEECAR)*, 3 (2), p. 10.
11. Woźniak M. et al. (2019) Relations of GDP growth and development of SMEs in Poland. *Procedia Computer Science*, 159, pp. 2470-2480.

Губанова Е.С. ¹, Клещ В.С. ²

¹ Вологодский государственный университет, Вологда, Россия

² Центр экономики регионов в ЦСР, Москва, Россия

Межмуниципальное сотрудничество как инструмент снижения неравномерности пространственного развития региона (на примере Вологодской области)

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Губанова Е.С., Клещ В.С. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент снижения неравномерности пространственного развития региона (на примере Вологодской области) // Креативная экономика. – 2021. – Том 15. – № 12. – С. 5093–5108. doi: [10.18334/ce.15.12.114019](https://doi.org/10.18334/ce.15.12.114019)

АННОТАЦИЯ:

Преодоление неравномерности социально-экономического развития муниципальных образований является важным условием устойчивого роста регионов. В условиях ограниченных финансовых ресурсов и нарастания остроты важнейших проблем актуализируются вопросы поиска эффективных инструментов снижения внутрирегионального неравенства. В статье обосновано, что таким инструментом может стать межмуниципальное сотрудничество, обеспечивающее объединение ресурсов муниципалитетов и укрепление связей между ними, тем самым создающее основу для совместного решения проблем их развития. В рамках данной статьи на примере Вологодской области предложены практические рекомендации для организации межмуниципального сотрудничества. Показано, что реализация межмуниципального сотрудничества в проблемных районах области позволит не только повысить их экономическую активность, но и сократить существенные различия по важнейшим социально-экономическим параметрам с другими районами.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: межмуниципальное сотрудничество, неравномерность социально-экономического развития, муниципальные образования, регион

ОБ АВТОРАХ

Губанова Елена Сергеевна, профессор кафедры финансов и кредита, доктор экономических наук, профессор (gubanova_elen@mail.ru)

Клещ Виктория Сергеевна, стажер-исследователь (korennikova@gmail.com)

Gubanova E.S. ¹, Kleshch V.S. ²

¹ Vologda State Pedagogical University, Russia

² Center for Regional Economy Research of CSR, Russia

Inter-municipal cooperation as a tool to reduce the unevenness of the spatial development (on the example of the Vologda Region)

CITE AS:

Gubanova E.S., Kleshch V.S. (2021) Mezhmunitsipalnoe sotrudnichestvo kak instrument snizheniya neravnomernosti prostranstvennogo razvitiya regiona (na primere Vologdskoy oblasti) [Inter-municipal cooperation as a tool to reduce the unevenness of the spatial development (on the example of the Vologda Region)]. *Kreativnaya ekonomika*. 15. (12). – 5093–5108. doi: [10.18334/ce.15.12.114019](https://doi.org/10.18334/ce.15.12.114019)

ABSTRACT:

Overcoming the uneven socio-economic development of municipalities is an important condition for the sustainable growth. Amidst limited financial resources and the increasing severity of the most important problems, the issues of finding effective tools to reduce intraregional inequality are being actualized. It is proved that inter-municipal cooperation can become such a tool, ensuring the pooling of resources of municipalities and strengthening ties between them, thereby creating a basis for joint solutions to problems of their development. Practical recommendations for inter-municipal cooperation are offered on the example of the Vologda Region. It is shown that the implementation of inter-municipal cooperation in the problem areas of the region will not only increase their economic activity, but also reduce significant differences in the most important socio-economic parameters with other areas.

KEYWORDS: inter-municipal cooperation, uneven socio-economic development, municipalities, region

JEL Classification: R11, R12, R13

Received: 23.12.2021 / **Published:** 25.12.2021

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers

For correspondence: Gubanova E.S. (gubanova_elena@mail.ru)

Введение

В настоящее время для многих российских регионов препятствием экономического роста является неравномерность пространственного развития, которая проявляется в существенных различиях важнейших социально-экономических показателей между территориями разного иерархического уровня. При этом следует особо подчеркнуть, что на муниципальном уровне эти различия достигают значительных размеров. Актуальность поиска путей снижения неравномерности развития территорий подтверждается принятием и реализацией Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года [1]. В этом документе акцентируется внимание на проблемах внутрирегионального развития, обусловленных не только объективными обстоятельствами, но и факторами, которые кардинально меняют внешнюю среду.

Пространственная неравномерность социально-экономического развития муниципальных образований усиливает необходимость их взаимодействия в целях обеспечения сбалансированного развития региона. Как свидетельствует отечественный [2–4] (*Pobedin, 2013; Petrogradskaya, 2010; Ragozina, 2010*) и зарубежный опыт [5–8] (*Vlasova, Dzhek, 2010; Cherkasov, 2016; Rus, Nared, Vojnes, 2018; Serrano, Demaziere, 2016*), в условиях ограниченности собственных финансовых ресурсов и необходимости осуществления возложенных на муниципальный уровень полномочий использование межмуниципального сотрудничества может стать результативным инструментом для решения проблем местного значения.

Вопросы развития межмуниципального сотрудничества являются предметом дискуссий в отечественной и зарубежной науке, это: содержание понятия «межмуниципальное сотрудничество» [9, с. 13–15] (*Plakhota, 2019, p. 13–15*); его виды и формы [3] (*Petrogradskaya, 2010*); механизмы его формирования и взаимодействия участников [10, с. 220–221] (*Gutnikova, 2012, p. 220–221*); возможности использования межмуниципального сотрудничества в качестве инструмента региональной политики и др. [11, 12] (*Kozlova, Makarova, 2018; Butova, Smirnova, Milovidova, 2014*).

Целью статьи является обоснование использования института межмуниципального сотрудничества как инструмента преодоления неравномерности социально-экономического развития региона и разработка рекомендаций практического содержания. В соответствии с целью статьи под межмуниципальным сотрудничеством мы будем понимать «комплекс мер в рамках нескольких взаимодействующих муниципальных образований для дости-

жения целей устойчивого и эффективного развития территорий» [13, с. 49] (*Mironova, 2017, p. 49*).

Необходимость и возможность активизации использования межмуниципального сотрудничества стали очевидными после принятия закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, который положил начало преобразованиям в системе местного самоуправления. Будет справедливым отметить, что начиная с периода 2000-х годов межмуниципальное сотрудничество постепенно становится инструментом регионального развития [11, 14] (*Kozlova, Makarova, 2018; Butova, Pukhova, Shchukin, 2013*). Мы полностью разделяем точку зрения авторов [11, с. 133] (*Kozlova, Makarova, 2018, p. 133*), что «межмуниципальное сотрудничество как институт территориального взаимодействия предполагает выстраивание тесной связи пространственной организации и социально-экономического развития муниципальных образований». Это, в свою очередь, делает возможным объединение усилий и ресурсов для решения важнейших социально-экономических задач, среди которых особое место занимает преодоление чрезмерной территориальной неоднородности.

Однако несмотря на законодательное закрепление института межмуниципального сотрудничества и широкие возможности этой формы в решении социально-экономических задач локальных территорий, в практике регулирования пространственного развития этот тип отношений используется ограниченно. Об этом свидетельствуют данные опросов глав муниципальных образований Вологодской области, проводимые на регулярной основе Вологодским научным центром РАН. Так, большинство опрошенных считают, что «главными причинами, тормозящими развитие межмуниципального сотрудничества является – нехватка подготовленных управленческих кадров, способных руководить этими процессами (83,3% участников опроса), отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов (66,7%) и ограничения финансового (66,7%) и транспортного (50%) характера» [15, с. 110] (*Sekushina, 2021, p. 110*).

Для Вологодской области, как и для большинства российских регионов, характерен асимметричный тип развития, который усиливает остроту многих социально-экономических проблем. Оценка неравномерности социально-экономического развития муниципалитетов Вологодской области, результаты которой представлены в [16] (*Gubanova, Kleshch, 2018*), показала, что сохранение значительных диспропорций в уровне развития локальных территорий является следствием различий в уровне обеспеченности собственными ресурсами, недостаточной эффективности используемых инстру-

ментов государственного воздействия и невысокого уровня координации действий региональных органов власти и органов местного самоуправления. В таких условиях необходимым становится совершенствование системы регулирования пространственного развития, способной предотвратить негативные последствия неравномерности и обеспечить устойчивое и сбалансированное развитие всего социально-экономического пространства региона.

В работе [17, с. 51–52] (*Gubanova, Kleshch, 2019, p. 51–52*) обосновано использование научно-методического подхода к регулированию неравномерности развития региона, предполагающего развитие стратегического планирования, формирование благоприятной институциональной среды и создание условий для эффективного формирования и использования потенциала муниципалитетов. Формирование благоприятной институциональной среды является важным условием повышения результативности действий региональных и местных органов власти и управления. Это в значительной степени определяется тем, что институты обеспечивают упорядочивание отношений и согласованность действий участников социально-экономических процессов, взаимодействие которых оказывает влияние на изменение состояния региональной системы. Полагаем, что в условиях значительных межтерриториальных различий, обострения социально-экономических проблем, недостаточности собственных ресурсов необходимо дальнейшее развитие института межмуниципального сотрудничества. Целесообразность использования этого института в региональной практике регулирования пространственного развития обусловлена главным образом широким кругом вопросов местного значения и ограниченностью ресурсов, необходимых для реализации возложенных на местные власти полномочий.

Для развития межмуниципального сотрудничества в регионе необходимо формирование полноценной и эффективной системы, способной обеспечить процесс реализации взаимодействия между муниципалитетами посредством функционирования четырех взаимосвязанных подсистем: нормативно-правовой, информационной, ресурсной и организационной.

Нормативно-правовая подсистема предполагает формирование законодательного обеспечения межмуниципального сотрудничества. Для этого считаем целесообразным, во-первых, наделить советы муниципальных образований как субъекта, защищающего права и выражающего общие интересы муниципальных образований, правом законодотворческой инициативы (участия в законодотворческой деятельности). Такое право, по мнению [18] (*Yurchenko, 2011*), расширяет возможности муниципальных образований при решении проблем местного самоуправления. Во-вторых, необходимо

принятие на региональном уровне нормативно-правового документа, регламентирующего процесс организации межмуниципального сотрудничества в регионе, например, это может быть Положение о межмуниципальном сотрудничестве, закрепляющее основные направления, формы, установление органов, ответственных за организацию, реализацию и контроль за ходом межмуниципального сотрудничества, порядок вступления и выхода из организаций межмуниципального сотрудничества [19] (*Timchenko et al., 2010*).

Основу информационной подсистемы составляют данные оценки и анализа пространственной неоднородности муниципальных образований региона и территориального зонирования территории; результаты обобщения лучших российских практик межмуниципального сотрудничества и проведения опросов глав муниципалитетов о наиболее предпочтительных направлениях и формах межмуниципального сотрудничества.

Ресурсная подсистема предполагает обеспечение межмуниципального сотрудничества трудовыми и финансовыми ресурсами. Решение проблемы нехватки подготовленных управленческих кадров, способных эффективно руководить процессом межмуниципального взаимодействия, видится в организации обучения, подготовки и переподготовки муниципальных служащих, во взаимодействии глав муниципалитетов с экспертным сообществом посредством участия в конференциях, семинарах, круглых столах по вопросам развития местного самоуправления. Отсутствие финансовых ресурсов является ключевым фактором, затрудняющим развитие местного самоуправления. В этой связи перед органами местного самоуправления стоит задача привлечения альтернативных источников финансирования межмуниципального сотрудничества, например, посредством региональных и муниципальных программ, муниципально-частного партнерства.

Организационная подсистема представляет собой совокупность специальных организационных структур (субъектов, влияющих на развитие межмуниципального сотрудничества, мероприятий, направленных на изучение вопросов местного самоуправления и развитие межмуниципального сотрудничества), обеспечивающих процессы инициирования, создания, развития и контроля за реализацией проектов межмуниципального сотрудничества.

Для организации процесса межмуниципального сотрудничества предлагается алгоритм, состоящий из пяти этапов (*табл.*). За основу алгоритма принята идея авторов [20, с. 163] (*Chekavinskiy, Kozhevnikov, Voroshilov, 2017, p. 163*), которая была дополнена с учетом проведенных исследований.

Таблица

Содержание этапов организации межмуниципального сотрудничества

1 этап	Определение направлений межмуниципального сотрудничества	Проведение анализа и оценка: - социально-экономического положения муниципальных образований; - территориального зонирования региона; - определения ресурсов муниципалитетов; - выявления основных социально-экономических проблем
2 этап	Выделение муниципалитетов для организации межмуниципального сотрудничества	Критерии выбора: - территориальная смежность; - схожесть специализации района; - схожесть социально-экономических проблем; - соблюдение принципов взаимодействия (целенаправленность, добровольность, доверие, независимость, баланс интересов, системность, комплексность)
3 этап	Определение потребности в финансовых ресурсах	Определение: - финансовых затрат на организацию межмуниципального сотрудничества; - сопоставление затрат с собственными бюджетными ресурсами; - привлеченных объема ресурсов
4 этап	Создание межмуниципального сотрудничества	Заключение соглашения с обоснованием: - цели и задач; - принципов межмуниципального взаимодействия; – формы сотрудничества; - условий участия муниципальных районов в межмуниципальном сотрудничестве; - размер предполагаемого вклада в уставный капитал (при создании межмуниципальных хозяйственных обществ); - обязанности сторон
5 этап	Оценка эффективности межмуниципального сотрудничества	Критерии оценки: - степень достижения цели межмуниципального сотрудничества; - сравнение запланированных и фактических затрат на реализацию проекта межмуниципального сотрудничества; - решение социально-экономических проблем развития муниципальных образований

Источник: составлено авторами.

Результативность межмуниципального сотрудничества в значительной степени, по нашему мнению, обусловлена выбором направления и территорий, где будет организовано это взаимодействие.

В Стратегии пространственного развития РФ указывается на то, что сокращение межтерриториальных различий и обеспечение устойчивого и сба-

лансированного развития социально-экономического пространства страны должно опираться на повышение конкурентоспособности региональных экономик за счет развития перспективных отраслей народного хозяйства [1].

Учитывая обеспеченность ресурсами муниципалитетов Вологодской области и проблемы, связанные с усилением их пространственной неравномерности, считаем, что в число перспективных отраслей экономики региона наряду с ведущими отраслями (черная металлургия и химическая промышленность) следует отнести отрасли лесопромышленного и агропромышленного комплексов, транспортную систему в части обслуживания населения. Выбор указанных отраслей был положен в основу определений направлений межмуниципального сотрудничества, что помимо указанного подтверждается реализацией государственных программ в данных отраслях на территории региона. Для обоснования и выбора территорий, которые могут стать участниками межмуниципального сотрудничества, предлагаем использовать результаты территориального зонирования, полученные в опоре на методический подход к территориальному зонированию, базирующийся на двух критериях – проблемном и ресурсном и позволяющий выделить пять групп территориальных зон, отличающихся друг от друга по составу ресурсов, по совокупности и остроте социально-экономических проблем [21] (*Gubanova, Kleshch, 2019*).

Сельское хозяйство является одной из основных отраслей специализации экономики районов Вологодской области. Однако развитие агропромышленного комплекса во многих районах затрудняется отсутствием предприятий, в том числе по переработке сельскохозяйственной продукции, неэффективным использованием сельскохозяйственных угодий, сокращением посевных площадей сельскохозяйственных культур, снижением поголовья крупного рогатого скота. Решение этой проблемы может быть осуществлено путем организации межмуниципального сотрудничества в форме хозяйственного общества, объединяющего внутренние ресурсы районов, специализирующихся на разведении крупного рогатого скота, оснащенных соответствующими мощностями для производства мясной продукции и имеющих удобное расположение относительно друг друга. Опираясь на результаты территориального зонирования, полагаем, что одна из площадок для реализации межмуниципального сотрудничества в сфере мясного скотоводства может объединить ресурсы Вожегодского, Харовского, Усть-Кубинского и Сямженского районов. Основанием этого являются следующие обстоятельства: территориальная смежность районов; их специализация на заготовке кормов и молочно-мясном скотоводстве; возможности увеличения кормовой

базы (кормовые угодья используются лишь на 26,5–76,8%) и поголовья КРС в каждом районе; наличие необходимых площадей для реализации сотрудничества. Развитие кормопроизводства, молочно-мясного скотоводства и производства мясной продукции в указанных районах будет сопровождаться не только созданием рабочих мест, развитием малого и среднего бизнеса, но и усилением интеграции сельхозпроизводителей с перерабатывающими предприятиями. В конечном итоге это будет способствовать снижению степени территориального неравенства, что особенно значимо для Вожегодского, Сямженского и Усть-Кубинского муниципальных районов, которые характеризуются значительными различиями по показателям экономического блока с другими районами.

К вопросам местного значения муниципальных районов относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района. Однако в последние годы заметно снизились показатели пассажирооборота автобусного транспорта и количество пассажиров, перевезенных автобусным транспортом общего пользования. Поэтому организация межмуниципального сотрудничества в сфере транспортного обслуживания населения может решить указанные проблемы. В опоре на методический подход, предложенный в работе [22] (*Arumova, 2012*), был выполнен сравнительный анализ стоимости предоставления транспортных услуг и организации транспортного обслуживания населения муниципальных районов Вологодской области при самостоятельном выполнении и при организации межмуниципального сотрудничества. По результатам расчетов определено, что в удаленных от крупных городов области районах в условиях совместной деятельности можно сократить расходы на предоставление транспортных услуг и организацию транспортного обслуживания населения на 30,6–70,8%, что подтверждает эффективность и целесообразность межмуниципального сотрудничества.

Выполняя условие территориальной смежности взаимодействующих территорий, можно выделить три группы муниципальных районов, между которыми целесообразно межмуниципальное сотрудничество по предоставлению транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания:

- первая группа (Грязовецкий и Междуреченский районы);
- вторая группа (Вожегодский, Кирилловский, Харовский и Усть-Кубинский районы);
- третья группа (Бабаевский, Белозерский, Кадуйский районы).

В результате реализации этого направления межмуниципального сотрудничества может быть повышен не только уровень доступности общественного транспорта для населения, в том числе для отдаленных населенных пунктов, но и уровень транспортной связности внутри муниципальных районов и с другими районами области, что положительно скажется на снижении неравномерности развития территорий.

Обеспечение высокого уровня и качества жизни населения неразрывно связано с развитием отрасли жилищного строительства. В целях достижения планируемых темпов жилищного строительства и модернизации жилищного фонда на территории области действует программа по развитию предприятий промышленности строительных материалов, изделий и конструкций. Одним из основных строительных материалов, используемых в строительстве, являются теплоизоляционные материалы. На сегодняшний день на территории Вологодской области действует лишь один завод по производству этих материалов – ООО «Череповецкий завод теплоизоляционных материалов». Анализ программы показал, что объем производства завода не обеспечивает высокую потребность отрасли в теплоизоляционных материалах, поскольку вся производимая продукция вывозится в другие регионы РФ.

Решение такой важной задачи видится в дальнейшем развитии на территории области производства теплоизоляционных материалов путем организации межмуниципального сотрудничества в форме хозяйственного общества между предприятиями отрасли, расположенными в Никольском, Бабушкинском и Кичм.-Городецком районах. Выбор этих районов обусловлен следующими обстоятельствами. Во-первых, главной отраслью экономики этих районов является лесная промышленность. Районы обладают значительными запасами лесных ресурсов, а допустимые объемы изъятия древесины позволяют обеспечить данное производство сырьем в необходимом объеме. Во-вторых, реализация этого направления межмуниципального сотрудничества позволит укрепить внутренний потенциал районов и повысить уровень развития промышленного производства в целом за счет увеличения объемов лесозаготовки и развития смежных отраслей экономики. В-третьих, выбор Никольского района в качестве территории, на которой будет располагаться производство, обусловлен наличием в г. Никольске необходимой площадки для реализации этого проекта. Развитие этого производства потребует значительных финансовых ресурсов. В условиях ограниченности региональных и местных бюджетов финансирование за счет лишь собственных средств становится затруднительным, поэтому необходимым условием реализации этого направления межмуниципального сотрудничества становится привлечение

частного капитала посредством института муниципально-частного партнерства. Реализация межмуниципального сотрудничества по производству мягкой ДВП позволит не только обеспечить строительную отрасль Вологодской области теплоизоляционными материалами, но и повысить эффективность развития ЛПК этих районов за счет укрепления экономических связей между ними и более полного использования внутреннего потенциала. Это, в свою очередь, может оказать положительное воздействие на социально-экономическое развитие восточных районов области и будет способствовать сокращению различий по важнейшим параметрам с другими районами.

Заключение

Актуальной проблемой пространственного развития российских регионов является существование территориального неравенства, которое в условиях цифровизации экономики и распространения глобальных заболеваний может усиливаться. В этой связи необходимо продолжать дискуссию о методах и инструментах преодоления неравномерности социально-экономического развития регионов.

Межмуниципальное сотрудничество следует рассматривать как инструмент снижения внутрирегионального неравенства. Установлено, что развитие межмуниципального сотрудничества путем объединения внутренних ресурсов муниципалитетов будет способствовать решению важнейших социально-экономических проблем, укреплению экономических связей между территориями и сглаживанию различий между ними.

Показано, что основой выбора направлений и территорий для организации межмуниципального сотрудничества могут стать стратегические ориентиры социально-экономического развития региона и результаты территориального зонирования региона. Апробация этих практических рекомендаций позволила обосновать три направления развития межмуниципального сотрудничества в Вологодской области, результатом реализации которых станет повышение эффективности использования внутреннего потенциала муниципальных районов и уровня развития их экономики и социальной сферы, что в итоге будет снижать неравномерность социально-экономического развития региона. Полученные результаты могут представлять интерес для органов власти и управления региона и местного самоуправления для разработки межмуниципальных проектов.

ИСТОЧНИКИ:

1. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р. Static.government.ru. [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf>.
2. Победин А.А. [Перспективы межмуниципального сотрудничества при развитии городских агломераций: опыт зарубежных стран и России](#) // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. – 2013. – № 4. – с. 43–48.
3. Петроградская А.А. [Виды и формы межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации](#) // Вестник Самарского государственного университета. – 2010. – № 5(79). – с. 256–262. – doi: 10.18287/2542-0445-2010-16-5-256-262.
4. Рагозина Л.Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом // Вопросы местного самоуправления. – 2010. – № 1(29). – с. 22–32.
5. Власова Н.Ю., Джек Л.Н. [Теория и практика межмуниципального сотрудничества в контексте региональной политики Европейского Союза](#) // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2010. – № 2(28). – с. 26–31.
6. Черкасов А.И. [Развитие межмуниципального сотрудничества как альтернатива укрупнению местных сообществ в зарубежных странах](#) // Государство и право. – 2016. – № 2. – с. 71–78.
7. Rus P., Nared J, Wojnec S. [Forms, areas, and spatial characteristics of intermunicipal cooperation in the Ljubljana urban region](#) // Acta Geographica Slovenica. – 2018. – № 2. – p. 47–61. – doi: 10.3986/AGS.4830.
8. Serrano J., Demaziere C. [The statute of suburban land in spatial planning: the influence of intermunicipal cooperation](#) // Revue d'économie regionale et urbain. – 2016. – p. 737–765. – doi: 10.3917/reru.164.0737.
9. Плахота В.А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России. / Монография. – Чебоксары: ИД «Среда», 2019. – 180 с.
10. Гутникова Е.А. [Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации экономического и социального развития](#) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 6(24). – с. 218–230.
11. Козлова О.А., Макарова М.Н. [Межмуниципальное сотрудничество как институт стратегического развития территории](#) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2018. – № 3. – с. 132–144. – doi: 10.15838/esc. 2018.3.57.9.

12. Бутова Т.В., Смирнова А.А., Миловидова Н.А. [Межмуниципальное сотрудничество как основа обеспечения устойчивости региона](#) // Управленческие науки. – 2014. – № 3. – с. 4–15.
13. Миронова В.А. [Адаптация к российским реалиям лучших практик управления межмуниципальным сотрудничеством за рубежом](#) // Успехи современной науки и образования. – 2017. – № 8. – с. 49–54.
14. Бутова Т.В., Пухова М.М., Шукин И.А. [Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России](#) // Управленческие науки. – 2013. – № 3. – с. 4–15.
15. Секушина И.А. [Межмуниципальное сотрудничество как инструмент управления социально-экономическим развитием малых и средних городов](#) // Проблемы развития территории. – 2021. – № 4. – с. 100–118. – doi: 10.15838/ptd.2021.4.114.6.
16. Губанова Е.С., Клещ В.С. [Методика оценки неравномерности социально-экономического развития региона](#) // Проблемы развития территории. – 2018. – № 6(98). – с. 30–41. – doi: 10.15838/ptd.2018.6.98.2.
17. Губанова Е.С., Клещ В.С. [Преодоление социально-экономического неравенства как условие устойчивого сбалансированного пространственного развития региона](#) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2019. – № 5. – с. 44–57. – doi: 10.15838/esc. 2019.5.65.3.
18. Юрченко В.А. Правовые формы взаимодействия Советом муниципальных образований и органов государственной власти субъектов РФ // Актуальные проблемы государственного строительства в современной России: материалы межвуз. науч. конф. Белгород, 2011. – с. 138–152.
19. Тимченко В.С. и др. Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества. – М.: Издание Государственной Думы, 2010. – 128 с.
20. Чекавинский А.Н., Кожевников С.А., Ворошилов Н.В. Институты развития на местном уровне. / Монография. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2017. – 200 с.
21. Губанова Е.С., Клещ В.С. [Зонирование как инструмент регулирования социально-экономического развития региона](#) // Проблемы развития территории. – 2019. – № 5(103). – с. 109–123. – doi: 10.15838/ptd.2019.5.103.7.
22. Арумова Е.С. Организационные схемы и механизмы межмуниципального сотрудничества. / автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05. – Краснодар, 2012. – 27 с.

REFERENCES:

- Arumova E.S. (2012). *Organizatsionnye skhemy i mekhanizmy mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva* [Organizational schemes and mechanisms of inter-municipal cooperation] Krasnodar. (in Russian).
- Butova T.V., Pukhova M.M., Schukin I.A. (2013). *Problemy i perspektivy stanovleniya instituta mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva v Rossii* [Problems and prospects of inter-municipal cooperation in Russia]. *Management Sciences*. (3). 4–15. (in Russian).
- Butova T.V., Smirnova A.A., Milovidova N.A. (2014). *Mezhmunitsipalnoe sotrudnichestvo kak osnova obespecheniya ustoychivosti regiona* [Inter-municipal cooperation as a basis for the sustainability of the region]. *Management Sciences*. (3). 4–15. (in Russian).
- Chekavinskiy A.N., Kozhevnikov S.A., Voroshilov N.V. (2017). *Instituty razvitiya na mestnom urovne* [Development institutions at the local level] Vologda: ISERT RAN. (in Russian).
- Cherkasov A.I. (2016). *Razvitie mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva kak alternativa ukрупneniyu mestnyh soobshchestv v zarubezhnykh stranakh* [Development of intermunicipal cooperation as an alternative to enlargement of local communities in foreign countries]. *Gosudarstvo i pravo*. (2). 71–78. (in Russian).
- Gubanova E.S., Klesch V.S. (2018). *Metodika otsenki neravnomernosti sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regiona* [Methods to evaluate uneven socio-economic development of a region]. *Problems of Territory's Development*. (6(98)). 30–41. (in Russian). doi: [10.15838/ptd.2018.6.98.2](https://doi.org/10.15838/ptd.2018.6.98.2).
- Gubanova E.S., Klesch V.S. (2019). *Preodolenie sotsialno-ekonomicheskogo neravenstva kak uslovie ustoychivogo sbalansirovannogo prostranstvennogo razvitiya regiona* [Overcoming socio-economic inequality as a condition for sustainable and balanced spatial development of the region]. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 12 (5). 44–57. (in Russian). doi: [10.15838/esc.2019.5.65.3](https://doi.org/10.15838/esc.2019.5.65.3).
- Gubanova E.S., Klesch V.S. (2019). *Zonirovanie kak instrument regulirovaniya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regiona* [Zoning as a tool for regulating the region's socio-economic development]. *Problems of Territory's Development*. (5(103)). 109–123. (in Russian). doi: [10.15838/ptd.2019.5.103.7](https://doi.org/10.15838/ptd.2019.5.103.7).

- Gutnikova E.A. (2012). *Mezhmunitsipalnoe sotrudnichestvo kak faktor aktivizatsii ekonomicheskogo i sotsialnogo razvitiya* [Inter-municipal cooperation as a factor promoting the economic and social development]. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. (6(24)). 218–230. (in Russian).
- Kozlova O.A., Makarova M.N. (2018). *Mezhmunitsipalnoe sotrudnichestvo kak institut strategicheskogo razvitiya territorii* [Inter-municipal cooperation as an institution of strategic development of territories]. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 11 (3). 132–144. (in Russian). doi: [10.15838/esc.2018.3.57.9](https://doi.org/10.15838/esc.2018.3.57.9).
- Mironova V.A. (2017). *Adaptatsiya k rossiyskim realiyam luchshikh praktik upravleniya mezhmunitsipalnym sotrudnichestvom za rubezhom* [Adaptation to the Russian realities of the best practices of managing inter-municipal cooperation abroad]. *Success of Modern Science and Education*. (8). 49–54. (in Russian).
- Petrogradskaya A.A. (2010). *Vidy i formy mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva v Rossiyskoy Federatsii* [Types and forms of inter-municipal cooperation in the Russian Federation]. *Vestnik of Samara State University*. (5(79)). 256–262. (in Russian). doi: [10.18287/2542-0445-2010-16-5-256-262](https://doi.org/10.18287/2542-0445-2010-16-5-256-262).
- Plakhota V.A. (2019). *Razvitie mekhanizmov obespecheniya mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva v regionakh Rossii* [Development of mechanisms for ensuring inter-municipal cooperation in the regions of Russia] Cheboksary: ID «Sreda». (in Russian).
- Pobedin A.A. (2013). *Perspektivy mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva pri razvitanii gorodskikh aglomeratsiy: opyt zarubezhnykh stran i Rossii* [Prospects of inter-municipal cooperation in the development of urban agglomerations: the experience of foreign countries and Russia]. *Bulletin of Omsk University Series *. (4). 43–48. (in Russian).
- Ragozina L.G. (2010). *Pravovoe obespechenie i praktika osushchestvleniya razlichnykh form mezhmunitsipalnoy kooperatsii v Rossii i za rubezhom* [Legal support and practice of implementation of various forms of inter-municipal cooperation in Russia and abroad]. *Voprosy mestnogo samoupravleniya*. (1(29)). 22–32. (in Russian).
- Rus P., Nared J, Bojnec S. (2018). *Forms, areas, and spatial characteristics of intermunicipal cooperation in the Ljubljana urban region* *Acta Geographica Slovenica*. 58 (2). 47–61. doi: [10.3986/AGS.4830](https://doi.org/10.3986/AGS.4830).

- Sekushina I.A. (2021). *Mezhmunitsipalnoe sotrudnichestvo kak instrument upravleniya sotsialno-ekonomicheskim razvitiem malyh i srednikh gorodov* [Inter-municipal cooperation as a tool for managing socio-economic development of small and medium-sized cities]. *Problems of Territory's Development*. 25 (4). 100–118. (in Russian). doi: [10.15838/ptd.2021.4.114.6](https://doi.org/10.15838/ptd.2021.4.114.6).
- Serrano J., Demaziere C. (2016). *The statute of suburban land in spatial planning: the influence of intermunicipal cooperation* *Revue d'economie regionale et urbaine*. 4 737–765. doi: [10.3917/reru.164.0737](https://doi.org/10.3917/reru.164.0737).
- Timchenko V.S. i dr. (2010). *Voprosy razvitiya mezhmunitsipalnogo khozyaystvennogo sotrudnichestva* [Issues of development of inter-municipal economic cooperation] M.: Izdanie Gosudarstvennoy Dumy. (in Russian).
- Vlasova N.Yu., Dzhek L.N. (2010). *Teoriya i praktika mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva v kontekste regionalnoy politiki Evropeyskogo Soyuz* [Theory and practice of inter-municipal cooperation in the context of the regional policy of the European Union]. *Journal of the Ural State University of Economics*. (2(28)). 26–31. (in Russian).
- Yurchenko V.A. (2011). *Pravovye formy vzaimodeystviya Sovetom munitsipalnykh obrazovaniy i organov gosudarstvennoy vlasti subektov RF* [Legal forms of interaction between the Council of Municipalities and state authorities of the subjects of the Russian Federation] *Actual problems of state building in modern Russia*. 138–152. (in Russian).

УПРАВЛЕНИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫМ СОТРУДНИЧЕСТВОМ ЗА РУБЕЖОМ: ИЗУЧЕНИЕ ОПЫТА

Э.Э. Кислякова, магистрант

И.В. Фролова, д-р. филос. наук, профессор
Башкирский государственный университет
(Россия, г. Уфа)

DOI:10.24412/2500-1000-2022-6-3-171-173

Аннотация. В настоящей статье рассматривается опыт управления межмуниципальным сотрудничеством за рубежом. Автором определены успешные зарубежные практики, применяемые в Германии, Бельгии, Финляндии. На основе применяемого международного опыта межмуниципального сотрудничества предложен ряд мер по усовершенствованию механизма осуществления взаимодействия между муниципалитетами в Российской Федерации.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, зарубежные практики межмуниципального взаимодействия.

Понимание необходимости ресурсной консолидации определенных органов местного самоуправления в целях нахождения результативного решения местных и общих задач служит основанием применения межмуниципального сотрудничества. Развитые зарубежные страны уже давно применяют эффективные практики и методы межмуниципального управления для удовлетворения нужд муниципалитетов, что подразумевает целесообразность их приспособления к российским условиям.

В общем виде межмуниципальное сотрудничество – это комплекс мер, осуществляемый двумя и более муниципальными образованиями в целях предоставления более эффективных государственных услуг гражданам. Многие муниципалитеты имеют ряд проблем из-за ограничений в бюджете и муниципальной автономии. Используя механизмы межмуниципального сотрудничества, можно достичь существенных результатов в решении данных проблем. Например, сэкономить финансовые ресурсы за счет интеграции нескольких муниципальных образований. Также межмуниципальное сотрудничество представляет собой важнейшую альтернативу муниципальным слияниям в структурной реорганизации предоставления услуг местного самоуправления.

Наиболее полное определение межмуниципального сотрудничества, на наш

взгляд, дает Д.А. Попов. Согласно Попову, межмуниципальное сотрудничество – это совместная деятельность органов местного самоуправления в формах и порядке, предусмотренных ФЗ № 131, в целях решения вопросов местного значения, представляющих для муниципальных образований общий интерес [1].

Рассмотрим реализацию проектов межмуниципального сотрудничества в зарубежной практике. Примечательно, что зарубежная нормативно-правовая база межмуниципального сотрудничества неизмеримо шире и затрагивает почти все варианты реализации интеграционных программ, которые находят свое отражение во множестве документов. Например, в Германии количество документов о местном самоуправлении доходит до 400. Российское законодательство в свою очередь предусматривает около 150 нормативных актов, касающихся вопросов муниципального управления [2].

Еще одним существенным отличием межмуниципального управления в Российской Федерации является двухуровневая система местного самоуправления. Предполагается, что муниципальные образования имеют одинаковый уровень полномочий, но на деле можно наблюдать обратную ситуацию.

Одним из способов решения вышеописанной проблемы можно найти в финской

межмуниципальной практике: местное самоуправление здесь представлено одним уровнем. Финские местные органы власти являются самоуправляющимися и с большим разнообразием обязанностей. В связи с этим, услуги, предоставляемые муниципальными органами, многочисленны. Более того, распространена ситуация конкуренции за услуги между муниципальными органами [3].

В бельгийской межмуниципальной практике также можно увидеть расширение полномочий муниципальных образований до задач, которые, как правило, относятся к более высокому уровню власти. Например, коммуна может регистрировать акты гражданского состояния.

Практика организации муниципального управления Финляндии и Бельгии убедительно демонстрирует насколько можно упростить процесс принятия и осуществления вариантов решений по конкретным проектам межмуниципального сотрудничества, организуя разработку стратегии устойчивого развития муниципалитетов профессиональными и компетентными управленцами.

Интересен и тот факт, что исходя из опыта зарубежных межмуниципальных практик, именно волеизъявление граждан по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления является наиболее важным звеном в построении эффективного межмуниципального сотрудничества [4].

Еще одной особенностью зарубежного межмуниципального сотрудничества является меньший уровень контроля налогового и бюджетного регулирования (по сравнению с Россией). Так, в ФРГ согласно принципу subsidiarity, низший уровень управления самостоятельно организует налоговые поступления в свой бюд-

жет, а уже после – отчисляет определенный процент на более высший уровень [5].

Отметим также практику обмена опытом между муниципалитетами. Например, для Франции и ряда других европейских стран характерно обучение передовым практикам межмуниципального сотрудничества, а также постоянный обмен опытом. И происходит данный обмен на регулярной основе в ходе различных семинаров и съездов. Российская практика межмуниципального сотрудничества пока не предусматривает частых встреч муниципалитетов, как правило, передача опыта происходит в ходе съездов ассоциаций, которые происходят несколько раз в год.

Таким образом, сравнивая зарубежный опыт применения межмуниципальным схем интеграции и российскую практику, можно отметить пока еще только намечающиеся тенденции в использовании опыта зарубежных стран, ввиду недостаточной практической деятельности по координированию ресурсов органов местного самоуправления в России.

На наш взгляд, руководствуясь международным опытом, можно предложить следующие меры для повышения эффективности межмуниципального сотрудничества в России:

1. Расширить нормативно-правовую базу межмуниципального сотрудничества в целях устранения неполного отображения основных положений реализации взаимодействия и существующих спорных вопросов в нормативных актах.

2. На регулярной и обязательной основе ввести практику обмена опытом между муниципалитетами.

3. Предоставить возможность гражданам участвовать в дискуссии собраний межмуниципальных объединений.

Библиографический список

1. Попов Д. А. Межмуниципальное сотрудничество: сравнительно-правовой анализ форм реализации: дис. ... канд. юр. наук. Москва, 2012. 231 с.
2. Плахота В.А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России: монография. – Чебоксары: ИД «Среда», 2019. 180 с.
3. Rudie Hulst, Andre Van Montfort. Inter-municipal cooperation in Europe. Vrije University Amsterdam, The Netherlands, Published by Springer, P.O. Box 17, 3300 AA Dordrecht, The Netherlands, ISBN-13978-1-4020-5379-5 (e-book), 2007.

4. Миронова, В. А. Адаптация к российским реалиям лучших практик управления межмуниципальным сотрудничеством за рубежом // Успехи современной науки и образования. 2017. № 8. С. 49-54.

5. Линкола, Т. Система местного самоуправления в Финляндии: современные вызовы / Т. Линкола // Бюджет. 2010. №1. С. 58-67.

MANAGING INTER-MUNICIPAL COOPERATION ABROAD: LEARNING FROM EXPERIENCE

E.E. Kislyakova, *Graduate Student*

I.V. Frolova, *Doctor of Philosophy Sciences, Professor*

Bashkir State University

(Russia, Ufa)

***Abstract.** In this article, the experience of managing inter-municipal cooperation abroad is considered. The author identifies successful foreign practices applied in Germany, Belgium, Finland. Based on the international experience of inter-municipal cooperation, a number of measures are proposed to improve the mechanism of interaction between municipalities in the Russian Federation.*

***Keywords:** inter-municipal cooperation, foreign practices of inter-municipal cooperation.*

Справочно-информационные материалы Министерства юстиции Российской Федерации

В текущем периоде положения федерального законодательства, определяющие общие принципы регулирования вопросов межмуниципального сотрудничества, не претерпевали каких-либо значительных изменений. В частности, соответствующие правоотношения регулируются статьями 8, 66 – 69 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), отдельными положениями Гражданского кодекса Российской Федерации и иными актами гражданского законодательства, а также нормами специальных федеральных законов (например, федеральные законы от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ "Об основах приграничного сотрудничества", от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" и другими), действуют в редакциях, аналогичных прошлому году.

Межмуниципальное сотрудничество в основе имеет своей целью объединение различного рода ресурсов муниципальных образований, как для решения вопросов местного значения, так и для обмена лучшими практиками реализации муниципалитетами закрепленных за ними прав.

В целом действующее федеральное регулирование продолжает выделять следующие формы межмуниципального сотрудничества:

1) участие в советах муниципальных образований субъектов Российской Федерации и едином общероссийском объединении муниципальных образований (Общероссийском Конгрессе муниципальных образований);

2) участие в иных объединениях (ассоциациях, союзах) муниципальных образований, а также создание межмуниципальных некоммерческих организаций – автономных некоммерческих организаций, некоммерческих партнерств, фондов;

3) создание межмуниципальных хозяйственных обществ для совместного решения вопросов местного значения;

4) создание некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов;

5) заключение двух- и многосторонних межмуниципальных договоров (соглашений) о сотрудничестве.

В свою очередь действующее регулирование предусматривает возможность функционирования соответствующих публичных образований в рамках межмуниципального сотрудничества в пределах территории всей Российской Федерации или ее отдельных субъектов, а также в контексте

международного взаимодействия, используя в зависимости от предмета такого взаимодействия различные инструментарии.

При этом двусторонние договоры о сотрудничестве, в частности, могут заключаться:

между примерно однородными муниципальными образованиями в пределах одного субъекта Российской Федерации;

между муниципальными образованиями соседних субъектов Российской Федерации;

между муниципальными образованиями с примерно равным потенциалом;

между объединенными определенным признаком или проблематикой муниципалитетами;

между городскими муниципальными образованиями и сельскими поселениями, функционально как бы "дополняющими" друг друга или составляющими формирующуюся агломерацию;

между муниципалитетами, не относящимися к какой-либо одной группе и не связанными между собой территориально, ни по виду (специфике, проблематике), ни как-либо ещё.

Такие формы взаимодействия, не накладывая на муниципальные образования прямых обязательств, создают условия для более глубокого сотрудничества в конкретных сферах (культура, наука, торговля, спорт и др.), а также оперативного обмена информацией практического характера.

Отдельно следует обозначить, что преимущественными сферами, в которых осуществляют свою деятельность межмуниципальные хозяйственные организации, можно определить жилищно-коммунальное хозяйство (в том числе водоснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение), оказание транспортных услуг и организации транспортного обслуживания населения, ритуальные услуги, а также наиболее востребованные в действующих реалиях сферы строительства, содержания и ремонта автомобильных дорог, что дополнительно детерминирует практический характер выстраивания межмуниципальных правоотношений.

В отношении особо значимых межмуниципальных объединений наряду с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований необходимо отметить действующие Всероссийский Совет местного самоуправления, Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России, Союз малых городов, Союз исторических городов России, Союз городов воинской славы, на уровне макрорегионов – Ассоциация городов Поволжья, Межрегиональная ассоциация "Города Урала", Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз

городов Центра и Северо-Запада России, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера и другие организации, активные участники формирования взаимодействия муниципальной власти в межмуниципальных процессах.

Существуют также организации межмуниципального сотрудничества, созданные по отраслевому или профессиональному принципу – Союз развития наукоградов, Ассоциация территорий расположения атомных электростанций, Союз муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации и другие.

Вместе с тем полученные в рамках ежегодного мониторинга развития местного самоуправления в Российской Федерации на основе первичной информации из муниципалитетов данные свидетельствуют о неоднородной востребованности различных форм такого участия.

Следует отметить, что для решения совместными усилиями вопросов местного значения, включая оптимизацию организации предоставления муниципальных услуг, значимый интерес муниципалитетов представляет хозяйственное сотрудничество, осуществляемое посредством создания закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

При этом анализ практики создания межмуниципальных хозяйственных обществ для решения вопросов местного значения по сравнению с практикой заключения двух- и реже- многосторонних договоров (соглашений) о сотрудничестве общего характера с другими муниципалитетами тех же или других субъектов Российской Федерации показал меньшую востребованность использования муниципальными образованиями вида межмуниципального сотрудничества, обозначенного последним.

Кроме того, межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в форме участия органов местного самоуправления в международных органах и ассоциациях, заключении договоров и соглашений о внешнеэкономическом и приграничном сотрудничестве с зарубежными муниципалитетами и иными территориальными образованиями, дружественных (побратимских) связях, приграничном сотрудничестве и т.п.

Так, по обобщенным данным, представленным за 2021 год специалистами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, порядка 16,2 тыс. муниципальных образований в пределах 82 регионов так или иначе являются участниками межмуниципального сотрудничества.

При том 602 муниципалитета в пределах 70 субъектов Российской Федерации являются участниками двух- и многосторонних договоров и соглашений с другими муниципалитетами в пределах Российской Федерации,

445 муниципалитетов в пределах 71 субъекта Российской Федерации – участниками договоров (соглашений) о побратимских связях, внешнеэкономическом и приграничном сотрудничестве с муниципалитетами и иными территориальными образованиями зарубежных государств.

Сравнение указанных показателей с периодом проведения предыдущего ежегодного мониторинга уверенно свидетельствует об интенсификации использования установленных механизмов межмуниципального сотрудничества различными его участниками (571 муниципальное образование в пределах 63 регионов и 368 из 64 соответственно).

В тоже время для организации решения отдельных вопросов местного значения несколькими муниципальными образованиями остается актуальным и создание межмуниципальных некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Так, по итогам ежегодного мониторинга выявлено участие порядка 200 муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных некоммерческих организациях, расположенных на территориях 45 субъектов Российской Федерации.

Также в процентном отношении можно утверждать об увеличении числа муниципальных образований, являющихся учредителями либо соучредителями муниципальных или межмуниципальных средств массовой информации, зарегистрированных в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 "О средствах массовой информации" (всего 2,5 тыс., из них 1 073 муниципальных района и 499 городских округов), являющихся по своей сути также инструментом и основанием для межмуниципальной коммуникации.

**Справочные материалы Министерства Российской Федерации по
развитию Дальнего Востока и Арктики по вопросу
"Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики,
проблемы и перспективы развития"**

Успешное социально-экономическое развитие муниципальных образований возможно только при наличии в распоряжении органов местного самоуправления достаточных для этого ресурсов, за счет которых можно было бы организовать на территории муниципальных образований предоставление населению соответствующих публичных услуг. Одним из способов развития муниципальных образований служит межмуниципальное сотрудничество посредством межтерриториальной интеграции и кооперации.

Межмуниципальное сотрудничество выступает в качестве механизма или системы взаимодействия органов местного самоуправления, координации действий, согласования интересов, объединения усилий в виде организационных и правовых связей для решения вопросов местного значения, повышения качества предоставляемых населению муниципальных услуг.

Необходимо отметить, что межмуниципальное сотрудничество находит свое отражение в следующих формах:

соглашения о сотрудничестве между муниципальными образованиями внутри субъектов Российской Федерации;

соглашения о сотрудничестве между муниципальными образованиями в разных субъектах Российской Федерации (например, соглашение между г. Благовещенск Амурской области и г. Нижний Новгород Нижегородской области и с г. Южно-Сахалинск Сахалинской области; г. Читы Забайкальского края с г. Шахты Ростовской области, г. Улан-Удэ Республики Бурятия, г. Петропавловск-Камчатский Камчатского края, г. Иркутск Иркутской области);

соглашения о сотрудничестве между муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями зарубежных стран (например, соглашение об установлении побратимских отношений г. Читы с г. Маньчжурия, г. Хайлар, г. Хулун-Буир, районом Шинцзиншань (Китайская Народная Республика); в 2022 году планируется подписание протокола намерений об установлении дружбы и сотрудничества между городами Благовещенск, Нижний Новгород, Южно-Сахалинск (Российская Федерация) и городами Хэйхэ, Чжухай (Китайская Народная Республика).

С целью организации взаимодействия муниципальных образований, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также

развития межмуниципального сотрудничества в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Арктической зоны Российской Федерации, созданы советы (ассоциации) муниципальных образований субъектов Российской Федерации (далее – Советы).

Деятельность Советов направлена на обеспечение представительства, защиты прав и общих интересов муниципальных образований, координация их деятельности по развитию правовой, организационной, финансово-экономической основ местного самоуправления, обучение и обмен опытом, а также межмуниципального сотрудничества при решении вопросов местного значения.

Муниципальные образования регионов Дальнего Востока и Арктики принимают активное участие в составе организаций и объединений межмуниципального сотрудничества: Союз российских городов, Союз городов воинской славы, Международная ассамблея столиц и крупных городов, Всероссийский совет местного самоуправления, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера и другие. В рамках указанного взаимодействия и обмена опытом обеспечивается повышение эффективности решения вопросов местного значения, содействие развитию местного самоуправления.

В целях содействия социально-экономическому развитию муниципалитетов, организации местного самоуправления и межмуниципальному сотрудничеству 28 городов и муниципальных районов субъектов Дальнего Востока и Арктики входят в состав Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (далее - АСДГ), являющейся добровольной организации межмуниципального сотрудничества: Республика Бурятия: г. Кяхта, г. Улан-Удэ; Республика Саха (Якутия): пгт. Айхал, г. Мирный, Мирнинский и Нерюнгринский районы, г. Удачный, г. Якутск; Камчатский край: г. Петропавловск-Камчатский; Красноярский край: г. Дудинка, г. Енисейск, г. Красноярск, г. Норильск, Туруханский район; Приморский край: г. Артем, г. Большой Камень, Партизанский городской округ, г. Спасск-Дальний; Хабаровский край: г. Хабаровск, г. Комсомольск-на-Ауре, Николаевский район, г. Советская Гавань; Амурская область: г. Благовещенск, г. Шимановск; Магаданская область: г. Магадан; Сахалинская область: г. Холмск; г. Южно-Сахалинск; Ямало-Ненецкий автономный округ: г. Губкинский.

Одним из основных направлений пространственного развития Российской Федерации является сокращение уровня межрегиональной

дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и снижение внутрирегиональных социально-экономических различий.

В современных постоянно меняющихся условиях, необходим комплексный подход к пространственному развитию территорий с учетом распространения экономического потенциала отдельных муниципальных образований вне их административных границ, формированию межмуниципальных связей и разработке совместных решений по развитию территорий.

Следует отметить, что влияние на пространственное развитие муниципальных образований Дальнего Востока и Арктики, укрепление межмуниципального сотрудничества за счет стратегического планирования и кооперации муниципальных образований по территориально-экономическим признакам оказывают предусмотренные действующим законодательством меры и инструменты опережающего развития Дальнего Востока и Арктики.

Так, во исполнение Поручения Президента Российской Федерации от 13.10.2017 № Пр-2064 Минвостокразвития России совместно с регионами Дальнего Востока с 2018 года реализует Планы социального развития центров экономического роста, основная цель которых является создание комфортных условий для жизни людей через модернизацию социальной инфраструктуры.

Всего регионами Дальнего Востока сформировано 58 центров экономического развития, многие из которых включают границы нескольких муниципальных образований, объединённых в рамках их промышленного и инвестиционного профиля. Мероприятия планов охватывают 6,6 млн населения Дальнего Востока (81 % от численности населения макрорегиона).

Центры экономического развития сформированы с учетом экономической специализации муниципальных образований путем их объединения в динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями.

На реализацию 11 Планов субъектов Дальнего Востока из федерального бюджета выделено в 2018-2023 гг. 122,2 млрд рублей (2018-2021 гг. – 100,9 млрд рублей, 2022 г. – 18,9 млрд рублей, 2023 г. – 2,4 млрд рублей) (распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.09.2022 № 2628-р).

За период с 2018 года по настоящее время в рамках Планов: введено в эксплуатацию 576 объектов социальной и инженерной инфраструктуры, отремонтировано 947 объектов и благоустроено 487 общественных территорий, приобретено оборудования для 632 социальных учреждений, 515 единиц специализированного транспорта, 410 квартир для сотрудников социальных учреждений, 109 мобильных кочевых дома, построено (приобретено)

229 тыс. кв.м. жилья (арендного жилья – 1 202 квартиры, для расселения из аварийного жилищного фонда – 2 845 квартир).

До 2025 года планируется построить (реконструировать) и капитально отремонтировать 187 объектов социальной и инженерной инфраструктуры, благоустроить 1 228 общественных территорий; приобрести оборудование для 38 социальных учреждений и 45 единиц специализированного транспорта.

В рамках инвестиционного профиля муниципальных образований на территории нескольких муниципальных образований созданы территории опережающего развития (ТОР) с преференциальными режимами осуществления экономической деятельности.

Правовой режим деятельности преференциального режима ТОР в Российской Федерации и меры государственной поддержки определены Федеральным законом от 29.12.2014 № 473-ФЗ "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации".

Всего на Дальнем Востоке создано 22 ТОР на территории 113 муниципальных образований. Например, ТОР "Забайкалье" в Забайкальском крае создана на территории 27 муниципальных районов и населенных пунктов. На территории 3 арктических муниципальных образований создана ТОР "Столица Арктики".

На сегодняшний день с резидентами ТОР заключено 607 соглашений с общим объемом инвестиций в сумме 4 722,7 млрд рублей и созданием 110,5 тыс. рабочих мест. Введено 184 предприятия и создано 58,6 тыс. рабочих мест.

Кроме того, в соответствии с федеральным законом от 13.07.2015 № 212-ФЗ "О свободном порте Владивосток" (СПВ) на территории 16 муниципальных образований Приморского края, Петропавловск-Камчатского городского округа в Камчатском крае, Ванинского и Советско-Гаванского муниципальных районов Хабаровского края, Корсаковского и Углегорского городских округов Сахалинской области, городского округа Певек Чукотского автономного округа распространяется преференциальный режим предпринимательской деятельности.

На сегодняшний день с резидентами СПВ заключено 2111 соглашений с общим объемом инвестиций в сумме 1 283,4 млрд рублей и созданием 98,8 тыс. рабочих мест. Введено 347 предприятий и создано 36,4 тыс. рабочих мест.

В рамках указанных режимов предпринимательской деятельности успешно реализуется модель управления территориями с особым статусом, основанная на передаче функций по управлению СПВ и ТОР наблюдательному совету. В соответствии с действующим законодательством на территории каждого субъекта Российской Федерации, территории муниципальных

образований которого входят в состав свободного порта Владивосток, создается Наблюдательный совет, который является коллегиальным органом управления. В состав Наблюдательных советов входят в том числе главы муниципальных образований. Также создаются Наблюдательные советы территорий опережающего развития, в состав которых входят представители исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. Наблюдательные советы осуществляют координацию деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам развития и функционирования особых правовых режимов.

Взаимодействие муниципальных образований в рамках действия идентичных правовых режимов, деятельности Наблюдательных советов ТОР и СПВ способствует развитию межмуниципальных связей, обмену опытом и взаимодействию в вопросах реализации инвестиционных проектов.

Особый режим предпринимательской деятельности распространен и на муниципальные образования Арктической зоны Российской Федерации, его особенности установлены Федеральным законом от 13.07.2020 № 193-ФЗ.

К документам стратегического планирования, устанавливающего задачи и направления развития для определенного перечня муниципальных образований, можно отнести Концепцию развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2015 г. № 2193-р. Основными целями Концепции являются комплексное и устойчивое развитие дальневосточных приграничных территорий, обеспечение комфортных условий для жизни и деятельности населения, формирование и удержание конкурентных преимуществ перед приграничными территориями сопредельных государств, формирование условий для развития кооперационных связей с хозяйствующими субъектами приграничных территорий сопредельных государств.

Концепция отражает современное состояние и основные направления перспективного развития для 53 муниципальных образований Республики Бурятия, Забайкальского, Приморского, Хабаровского краев, Амурской области и Еврейской автономной области.

Одним из стратегических направлений пространственного развития страны является создание и развитие городских агломераций, как основных точек экономического роста. За счет обеспечения концентрации инвестиций, новых технологий, качественного человеческого капитала и их тесного взаимодействия достигается синергетический эффект, который предполагает позитивные изменения в экономической и социальной сферах, способствующих

росту качества жизни населения. В этой связи формирование городских агломераций может стать перспективной формой межмуниципального сотрудничества.

В качестве примера такого соглашения можно привести соглашение о создании Владивостокской агломерации (соглашение между Администрацией Приморского края и муниципальными образованиями Владивостокский городской округ, Артемовский городской округ, Надеждинский муниципальный район, Шкотовский муниципальный район от 28.10.2014 № 30). По соглашению, агломерация предполагает объединение указанных населенных пунктов без изменения их границ. Формирование и развитие агломерации осуществляется за счет перераспределения полномочий между краевыми и муниципальными уровнями власти, а также в рамках совещательного органа при Правительстве Приморского края.

Стратегией пространственного развития г. Владивосток отнесен к перспективным крупным центрам экономического роста Российской Федерации, поставлена задача – содействовать социально-экономическому развитию города как центра международного экономического сотрудничества со странами АТР.

В рамках планов социального развития центров экономического роста, реализуемых регионами Дальнего Востока и финансируемых по линии Минвостокразвития России вокруг административных центров регионов и крупных городов сформировано 10 городских агломераций: Улан-Удэнская, Якутская, Читинская, Авачинская, Владивостокская, Хабаровская, "Комсомольск-на-Амуре – Амурск – Солнечный", Благовещенская, Магаданская, Биробиджанская агломерации. В этих городах проживает значительная часть населения, в них отмечается активная экономическая деятельность.

Также, перспективными для формирования агломераций являются города с развивающимися крупнейшими промышленными центрами по судостроению и газоперерабатывающей промышленности – г. Большой Камень и г. Свободный. Реализация инвестиционных проектов и долгосрочных планов развития указанных городов, утвержденных Правительством Российской Федерации, позволит стать ядром формируемых агломераций.

В целях исполнения пункта 4 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам пленарного заседания Восточного экономического форума 3 сентября 2021 г. от 16 октября 2021 г. № Пр-1971 в 2021 году начата работа по подготовке планов развития (мастер-планов развития) для городов, являющихся административными центрами регионов Дальнего Востока,

городов с населением свыше 50 тыс. человек, расположенных на территории Дальнего Востока, а также гг. Тынды и Северобайкальска.

Критериям, указанным в Поручении, соответствуют 22 города ДФО. Правительством Российской Федерации было предложено также дополнительно подготовить планы развития (мастер-планы развития) для городов Большой Камень, Корсаков, Советская Гавань, в которых осуществляется строительство объектов социальной инфраструктуры в рамках реализации планов социального развития центров экономического роста субъектов ДФО.

Дальнейшее развитие дальневосточных агломераций, создание на их территориях преференциальных режимов (ТОР и СПВ), усиление взаимодействия муниципалитетов в составе агломераций позволят сформировать единое социальное, экономическое и инвестиционное пространство с общей системой социального, транспортного и инженерного обслуживания, а также стать драйвером экономического роста на Дальнем Востоке и фактором сохранения населения в макрорегионе.

Субъектами Российской Федерации, входящими в состав Дальневосточного федерального округа и Арктической зоны Российской Федерации, отмечаются следующие проблемные вопросы, которые негативно влияют на развитие потенциала межмуниципального взаимодействия:

1. Отсутствие законодательного закрепления организационных механизмов межмуниципального взаимодействия.

В Федеральном законе № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" отсутствует понятие "вопросы местного значения межмуниципального характера" и порядок их решения. Это создает проблемы в разграничении полномочий и как следствие затрудняет решение вопросов финансирования в рамках межмуниципального сотрудничества, а именно перечисление бюджетных средств одного муниципального образования на решение вопросов местного значения другого муниципального образования в рамках решения вопросов межмуниципального характера.

2. Отсутствие федерального закона, регулирующего вопросы функционирования агломераций.

3. Не согласованность положений законодательства о местном самоуправлении с нормами гражданского законодательства в части регламентации вопросов учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ.

В результате наличия коллизий в действующем законодательстве отсутствует возможность формирования межмуниципальных хозяйственных

организаций, способных решать задачи в области водоснабжения, сбора, вывоза и утилизации мусора и твердых бытовых отходов, транспортного обслуживания населения и другое. Данная форма кооперации является одним из резервов экономии средств местных бюджетов.

Кроме того, существуют ограничения в виде проведения конкурсов или аукционов в соответствии со статьей 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" при заключении межмуниципальными хозяйственными организациями договоров безвозмездного пользования, аренды и иных договоров, предусматривающие переход прав владения или пользования муниципальным имуществом. Соответственно, муниципалитеты фактически не могут передать функции муниципальных учреждений, созданных отдельными муниципальными образованиями, межмуниципальной некоммерческой организации.

4. Отсутствие у муниципальных образований финансовых средств и достаточного опыта для развития межмуниципального сотрудничества.

Предложения в проект итогового решения интернет-конференции:

1. Внести в Федеральный закон № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" изменения в части определения понятия "вопросы местного значения межмуниципального характера", перечня этих вопросов и порядка их решения, а также порядка совместного управления межмуниципальными предприятиями и учреждениями несколькими муниципалитетами и имущественной ответственности по их обязательствам.

2. Разработать и принять федеральный закон, регулирующий вопросы функционирования агломераций, в том числе:

критерии формирования городских агломераций, правовые и экономические условия их функционирования, нормы межмуниципального сотрудничества в данной сфере;

общие требования к системе управления развитием городской агломерации;

механизмы государственной поддержки развития городских агломераций.

3. Привести в соответствие положения законодательства о местном самоуправлении с нормами гражданского законодательства в части организации деятельности хозяйственных обществ.

4. Разработать на федеральном уровне единую программу повышения квалификации муниципальных служащих по направлению организации межмуниципального взаимодействия.

5. Создание региональных центров компетенции по оказанию содействия муниципальным образованиям по различным отраслевым направлениям.

Справочно-информационные материалы Министерства экономического развития Российской Федерации

Минэкономразвития России в соответствии с указанным письмом Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера по вопросу подготовки интернет-конференции на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития» в рамках компетенции сообщает следующее.

Вопросы по совершенствованию нормативного правового регулирования деятельности советов муниципальных образований, межмуниципальной кооперации, межмуниципальных хозяйственных обществ относятся к компетенции Минюста России.

Вместе с тем информируем, что совершенствование нормативного правового регулирования межмуниципального сотрудничества предусматривается проектом федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». В частности, согласно указанному проекту федерального закона организацию взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, в целях выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе представления указанных интересов в органах публичной власти, будет осуществлять Ассоциация «Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления».

Также информируем, что в рамках реализации ведомственного проекта «Нормативное правовое регулирование совершенствования межбюджетных отношений», являющегося структурным элементом государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445, Минфином России подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (далее – законопроект), предусматривающий внесение изменений в статью 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Законопроектом предусматривается расширение прав органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере

межбюджетных отношений путем дополнения статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации новым пунктом 34, закрепляющим право органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований, заключивших соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, одной из сторон которых является городской округ (городское поселение), от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации.

Предлагается устанавливать размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации или иного закона субъекта Российской Федерации на ограниченный срок действия).

Новым пунктом 3⁴ также предусматривается, что при расчете дифференцированных нормативов отчислений могут учитываться показатели статистической отчетности, а также иные показатели, характеризующие в том числе объекты инфраструктуры, предусмотренные в соглашениях о межмуниципальном сотрудничестве, в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации.

Статьей 2 законопроекта предусматривается вступление его в силу со дня официального опубликования и применение его положений при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.

В настоящее время законопроект направлен на рассмотрение в адрес Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В целях реализации положений законопроекта по законодательному урегулированию возможности заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры в городских агломерациях и опорных населенных пунктах Минэкономразвития России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры», который в настоящее время проходит

процедуру согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Справочно-информационные материалы Счетной палаты Российской Федерации

Основной целью деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов местного значения, установленных положениями федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Решение вопросов местного значения в значительной мере зависит от достаточности финансовых и материальных ресурсов, которыми большинство органов местного самоуправления не располагает.

Одним из механизмов, позволяющим оптимизировать решение вопросов местного значения, а также повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления и качество предоставления услуг населению, является межмуниципальное сотрудничество.

Межмуниципальное сотрудничество должно быть направлено на консолидацию действий и ресурсов в целях развития муниципальных образований, решения задач государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта Российской Федерации и муниципальных программ, реализацию национальных проектов – инструментов достижения национальных целей, установленных Президентом Российской Федерации.

При этом в настоящее время в соответствии с законодательством Российской Федерации муниципальные образования могут осуществлять межмуниципальное сотрудничество посредством участия в деятельности советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, объединений (союзов и ассоциаций) муниципальных образований, а также учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, заключения межмуниципальных договоров (соглашений) для решения вопросов местного значения и других вопросов.

1. В настоящее время потенциал межмуниципального сотрудничества используется не в полной мере, в том числе при заключении и реализации межмуниципальных соглашений в целях совместного создания объектов коммунальной, социальной и иной инфраструктуры. Отсутствует согласованная жилищная и градостроительная политика посредством согласования документов территориального планирования муниципальных образований разработки схем территориального планирования агломераций.

Например, в рамках федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» (далее – федеральный проект) до 2024 года предполагается расселить 509,5 тыс.

граждан из 9,033 млн кв. м аварийного жилищного фонда, признанного таковым на 1 января 2017 года.

По состоянию на 31 декабря 2021 года Государственной корпорацией «Фонд содействия реформирования жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Фонд «ЖКХ») в регионы направлено 171,46 млрд рублей.

В 2019–2021 годах нарастающим итогом из аварийного жилья переселены 268,96 тыс. человек из 4,6 млн кв. м аварийного фонда, то есть в среднем по 1,6 млн кв. м в год, что указывает на его устойчивое сокращение в целом.

При позитивных в целом результатах федерального проекта можно отметить наиболее значимые проблемы при его реализации.

По данным сайта Фонда ЖКХ «Реформа ЖКХ» в Российской Федерации ежегодно аварийным признается жилой фонд площадью около 2,9 млн кв. м. Таким образом, в период с 1 января 2022 года по 31 декабря 2024 года может быть дополнительно признан аварийным жилищный фонд площадью 8,7 млн кв. м (расчетно), который составит в итоге 33,6 млн кв. м.

Наибольшей проблемой регионы отмечают несовершенство методики определения норматива стоимости 1 кв. м общей площади по Российской Федерации и средней рыночной стоимостью 1 кв. м по субъектам Российской Федерации. Средняя рыночная стоимости 1 кв. м общей площади значительно отличается от стоимости, заложенной в расчет объемов финансовой поддержки субъектам. В результате из-за низкой стоимости 1 кв. м жилья застройщики не участвуют в торгах, что приводит к отсутствию предложений на первичном и вторичном рынке жилья.

К факторам, ограничивающим жилищное строительство, можно отнести отсутствие:

земельных участков, в том числе для целей комплексного развития территорий, обустроенных социальной, коммунальной и транспортной инфраструктурой;

возможности подключения к инженерной инфраструктуре с использованием стандартизированных тарифных ставок.

В результате застройщики не готовы обеспечить строительство инфраструктуры за свой счет, так как это приведет к удорожанию себестоимости 1 кв. м построенного жилья.

Анализ хода реализации федерального проекта¹ показал, что значительная часть аварийного жилищного фонда находится в населенных пунктах с отрицательной миграцией, где количество населения уменьшается и, соответственно, отсутствует потребность в строительстве нового жилья.

¹ Проведен профессором Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» С.Б. Сиваевым (договор оказания экспертных услуг на безвозмездной основе от 1 октября 2021 г. № 5Б).

Вместе с тем для граждан, переселяемых из аварийного жилищного фонда, существует норма – предоставление жилых помещений там, где они проживают. При этом есть муниципальные образования со свободным жильем, развитой социальной инфраструктурой и потребностями в трудовых ресурсах

Внесение необходимых изменений в законодательство может способствовать развитию новых форм реализации программ переселения, взаимодействию муниципалитетов в решении указанного вопроса и будет являться важным элементом межмуниципального сотрудничества.

Еще одним позитивным направлением развития взаимовыгодного сотрудничества муниципалитетов может являться совместная работа органов местного самоуправления в части решения задач по предоставлению жилых помещений (маневренного или специального фонда) на время строительства нового многоквартирного дома или реконструкции аварийного МКД гражданам, у которых нет другого жилья.

2. Еще одним направлением межмуниципального сотрудничества может служить развитие туризма в малых городах Российской Федерации.

В Российской Федерации насчитывается порядка 780 малых городов с численностью населения до 50 тыс. жителей, в которых проживает до 25 % населения Российской Федерации².

Значительная часть малых городов Российской Федерации является средоточием уникальных памятников культурного и природного наследия, центрами культурно-познавательного туризма³.

В Российской Федерации насчитывается порядка 250 тысяч объектов культурного наследия федерального, регионального и местного значения.

Одним из вариантов межмуниципального сотрудничества является возможность соединения туристических дестинаций малых городов в межмуниципальные (межрегиональные) туристические маршруты по примеру маршрутов «Золотое кольцо» «Серебряное ожерелье России», «Великий шелковый путь».

При этом значительное количество памятников истории и культуры требует реставрации либо консервации, а большинство жилых и общественных зданий исторической застройки нуждается в ремонте и реставрации.

Большинство малых городов, в том числе исторических поселений, имеет недостаточно развитую коммунальную инфраструктуру и неспособно самостоятельно решать многочисленные проблемы из-за недостаточности доходной части их бюджетов.

² По данным Всероссийской переписи населения 2010 года.

³ В 2016 году 44 населенных пункта на территории Российской Федерации имели статус исторического поселения федерального значения.

Начиная с 2018 года из федерального бюджета ежегодно выделяются бюджетные ассигнования на реализацию проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях (победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды). По состоянию на 1 января 2021 года объем средств федерального бюджета составил 9,3 млрд рублей. С 2021 года предусматривается увеличение объема средств из федерального бюджета на реализацию проектов до 10 млрд рублей.

Вместе с тем статус малых городов и исторических поселений не обеспечивает каких-либо преимуществ, налоговых льгот, дополнительных возможностей привлечения инвесторов, приоритета при распределении межбюджетных трансфертов.

Недостаточность ресурсного обеспечения малых городов мотивирует органы местного самоуправления к поиску наиболее эффективных управленческих механизмов, направленных на достижение общих целей и решение задач с учетом социальных и экономических интересов, обеспечивающих эффективное развитие территорий.

В целях развития малых городов, повышения их туристской и инвестиционной привлекательности необходимо развивать межмуниципальное сотрудничество, направленное на совместную деятельность муниципальных образований и их органов местного самоуправления по формированию комплексных программ развития как в рамках регионального, так и в рамках межрегионального и общероссийского межмуниципального сотрудничества.

По результатам проведенного анализа результативности практического применения на федеральном и региональном уровнях нормативных правовых актов, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и на сохранение их культурного наследия, Правительству Российской Федерации было рекомендовано рассмотреть предложение Счетной палаты Российской Федерации о выделении малых городов и исторических поселений в особую категорию, о создании в их границах территории комплексного социально-экономического развития или иных зон с преференциальным режимом осуществления предпринимательской деятельности.

3. В настоящее время Правительством Российской Федерации разработан и внесен на обсуждение в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам проект федерального закона № 172842-8 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (далее – законопроект), который направлен на совершенствование межбюджетных отношений на федеральном уровне при предоставлении и распределении отдельных видов субсидий из

федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам и поддержан Счетной палатой Российской Федерации⁴.

Так, учитывая повышение роли городских агломераций в качестве территорий опережающего развития и в целях улучшения финансовых условий их развития законопроект предусматривает установление в Бюджетном кодексе правовых оснований возникновения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в результате заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры. В целях обеспечения реализации заключенных соглашений межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры между бюджетами субъектов Российской Федерации и между местными бюджетами могут быть предоставлены «горизонтальные» субсидии.

Кроме того, законопроектом также закрепляется право органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований, заключивших соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, одной из сторон которой является городской округ, от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, уплачиваемых в связи с применением специальных налоговых режимов, подлежащих зачислению в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации.

С учетом изложенного полагаем целесообразным рекомендовать:

Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос:

внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части расширения возможностей взаимодействия муниципалитетов при реализации программ переселения из аварийного жилищного фонда;

выделения малых городов и исторических поселений в особую категорию и создания в их границах территории комплексного социально-экономического развития или иных зон с преференциальным режимом осуществления предпринимательской деятельности;

Министру России рассмотреть вопрос о разработке мер стимулирования межмуниципального сотрудничества при реализации программ переселения из аварийного жилищного фонда;

субъектам Российской Федерации оказывать содействие в развитии городских агломераций, расположенных на их территориях.

4. Органам местного самоуправления:

⁴ Заключение Счетной палаты Российской Федерации от 6 сентября 2022 г. № ЗСП-92/24.

обеспечить инфраструктурное, социально-экономическое и информационно-коммуникационное развитие малых городов и сельских поселений;

в рамках межмуниципального взаимодействия рассмотреть возможность объединения туристических дестинаций малых городов в межмуниципальные (межрегиональные) туристические маршруты;

обеспечить развитие межмуниципального сотрудничества, направленного на совместную деятельность муниципальных образований и их органов местного самоуправления по формированию комплексных программ развития как в рамках регионального, так и в рамках межрегионального и общероссийского межмуниципального сотрудничества.

Справочно-информационные материалы Липецкой области

На сегодняшний день межмуниципальное сотрудничество является одним из важных факторов, способствующих пространственному развитию региона, в том числе налаживанию эффективных горизонтальных связей между административными образованиями и коммерческими структурами муниципалитетов.

Создана и активно действует региональная Ассоциация «Совет муниципальных образований Липецкой области».

Так, в 2021 году на общих Собраниях Ассоциации, заседаниях Правления, других мероприятиях обсуждались важные проекты и инициативы, проблемные вопросы местного самоуправления.

Проведены Стратегические сессии в Лебедянском, Добринском, Тербунском районах по линии межмуниципального взаимодействия, выработаны предложения для органов местного самоуправления по использованию различных форм работы, применению новых технологий, созданию благоприятной среды для достижения конструктивных решений и результатов в непростых условиях пандемии и санкционного давления.

Проводилась работа над проектами областных и федеральных законов по вопросам местного самоуправления, вносились замечания и предложения. В феврале 2022 года в рамках экспертного марафона Правлением Ассоциации, Правительством области с участием всех муниципалитетов в формате ВКС проведено обсуждение проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» на площадке Правления Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления.

Совместно с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований и Всероссийской ассоциацией муниципальных образований проведено 26 вебинаров по актуальным вопросам местного самоуправления.

Приоритетным направлением в работе оставался анализ и тиражирование лучших муниципальных практик. Муниципальные образования области успешно выступают во Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика» по разным номинациям, получают призовые места. В прошедшем году город Липецк вошёл в число победителей. Победа одержана благодаря формированию так называемого «Зеленого ядра» города. По инициативе жителей города Нижний парк, Центральный пляж и фестивальная зона на Зелёном острове Липецка объединены в единое парковое городское пространство.

Ещё одну победу в конкурсе региону принёс Чаплыгинский район. Администрация района представила на федеральном уровне опыт улучшения экономической среды в райцентре. Идея создания благоприятных условий ведения бизнеса за счет мер поддержки и формирования точек привлечения жителей и туристов получила название «Раненбург».

На сайте Общероссийского Конгресса муниципальных образований были размещены материалы о положительных практиках администрации сельского поселения Хлевенский сельсовет Хлевенского района «Парк как место отдыха и занятий спортом» и администрации сельского поселения Косыревский сельсовет Липецкого района «Создание промышленного кластера как фактор устойчивого развития сельской территории».

Хороший опыт взаимодействия на межмуниципальном уровне наработан также в вопросах волонтерского движения, благотворительной деятельности коммерческих организаций.

Развитие межмуниципального сотрудничества при реализации национальных (региональных) проектов – одна из основных стратегических задач, стоящих перед муниципальными образованиями Липецкой области. Города Липецк и Елец с высокой концентрацией производственных процессов и с развитой культурно-спортивной инфраструктурой активно взаимодействуют с муниципальными образованиями для достижения общих целей.

На территории Липецкой области располагается Липецкая агломерация – крупнейшая и самая развитая из пяти агломераций России, имеющих специализацию в сфере чёрной металлургии полного цикла.

Согласно схеме территориального планирования Липецкой области, утвержденной постановлением администрации Липецкой области от 05.06.2008 № 130, границы Липецкой агломерации проходят по территории городского поселения город Грязи, Грязинского района, городского округа город Липецк, северной и южной частей Липецкого района. Ядром агломерации является город Липецк.

Хорошим примером межмуниципального сотрудничества является строительство автомобильных дорог регионального значения в рамках Липецкой агломерации.

Паспортом регионального проекта «Региональная и местная дорожная сеть» предусмотрены мероприятия по доведению в 2024 году в Липецкой агломерации доли автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, в их общей протяженности до 85 %.

Также следует отметить, что для муниципальных районов и городских округов области, включая Липецкий и Елецкий районы, города Липецк и Елец

характерно наличие устойчивых межмуниципальных хозяйственных связей, обусловленных маятниковой трудовой миграцией, торговыми отношениями, взаимодействием в сфере предоставления услуг. Все сельские поселения Краснинского муниципального района являются учредителями ООО «Красносервис» – межмуниципального хозяйственного общества, основным видом деятельности которого является управление эксплуатацией жилого фонда, удаление и обработка твердых отходов, уборка территории.

По ряду направлений, включая культурное, социальное, торгово-экономическое сотрудничество, межмуниципальное взаимодействие в области вышло на международный уровень.

Между муниципальными образованиями области и муниципалитетами иностранных государств налажены тесные партнерские отношения. Так, г.Липецк и г.Витебск (Беларусь) в 2014 году, в дни празднования 1040-летия Витебска, подписали соглашение о побратимстве.

28 июня 2016 года на торжественном приёме в администрации Крушеваца, посвящённом главному национальному празднику Сербии Видовдану, который отмечается и как День города Крушеваца, её средневековой столицы, подписано Соглашение о побратимстве. В рамках праздничных мероприятий состоялась встреча делегации Липецкой области с Президентом Сербии Томиславом Николичем, который отметил важную роль развития двусторонних контактов на уровне регионов России и Сербии и поблагодарил липчан за вклад в укрепление российско-сербских отношений.

Города Елец и Трстеник заключили соглашение о побратимстве в 2016 году. Также налажено взаимодействие с муниципалитетами республики Беларусь: подписаны соглашения о сотрудничестве между г.Елец - г.Борисов, Лебедянский район - Лидский район Гродненской области, Грязинский район - Кричевский район Могилевской области, Задонский район - Жабинковский район Брестской области. В стадии подписания соглашений: Тербунский район - Чечерский район Гомельской области, Становлянский район - Ивацевичский район Брестской области, Данковский район - Малоритский район Брестской области, Хлевенский район - Гродненский район Гродненской области, Липецкий район - Березовский район Брестской области.

Справочно-информационные материалы Новосибирской области

В современных условиях устойчивое развитие муниципальных образований возможно лишь при эффективном использовании имеющегося потенциала развития территорий, объединении усилий, ресурсов муниципальных образований для решения вопросов местного значения.

В соответствии с требованиями статьи 66 Федерального закона № 131-ФЗ в Новосибирской области 19.05.2006 создана Ассоциация "Совет муниципальных образований Новосибирской области" (далее – Совет). Целью деятельности Совета является организация взаимодействия, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Новосибирской области, становление и развитие местного самоуправления в Новосибирской области, а также организация взаимной поддержки органов местного самоуправления в интересах жителей муниципальных образований Новосибирской области. Указанная цель достигается посредством принятия совместных решений по разработке и реализации региональных программ и проектов развития муниципальных образований; выработки предложений по совершенствованию законодательства по вопросам местного значения; методической поддержки местного самоуправления, в том числе организации и проведении конференций, семинаров по актуальным вопросам местного самоуправления, и иных мероприятий.

Так, Советом во взаимодействии с органами государственной власти Новосибирской области, были рассмотрены актуальные вопросы: о проблемах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; о проблемах по обращению с твердыми коммунальными отходами; о сокращении сроков подготовки документов в целях строительства и ввода в эксплуатацию водозаборных скважин при введении режима чрезвычайных ситуаций; об урегулировании задолженности теплоснабжающими организациями перед поставщиками топливно-энергетических ресурсов.

В рамках реализации полномочий, предусмотренных Законом Новосибирской области от 07.11.2011 № 133-ОЗ "О полномочиях органов государственной власти Новосибирской области по взаимодействию с Ассоциацией "Совет муниципальных образований Новосибирской области", обеспечено проведение трех Региональных Форумов местного самоуправления, инициаторами и организаторами проведения Форума являются министерство

региональной политики и Совет муниципальных образований Новосибирской области.

Форум является традиционной и крупнейшей площадкой, с участием представителей всех муниципалитетов области, экспертного сообщества федерального уровня и иных субъектов Российской Федерации.

Основная идея Форума – широкое экспертное обсуждение актуальных вопросов развития местного самоуправления, межмуниципального сотрудничества.

Члены Совета постоянно принимают участие в различных совещаниях и комиссиях, проводимых исполнительными органами государственной власти и Законодательным собранием Новосибирской области: комиссия по вопросам совершенствования системы обращения с отходами производства и потребления в Новосибирской области; рабочая группа по совершенствованию межбюджетных отношений в Новосибирской области; совещание по вопросам информирования населения муниципальных образований Новосибирской области о необходимости своевременного исполнения налоговых обязательств и др.

Кроме того, Совет является членом Общероссийского Конгресса муниципальных образований, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления и активно принимает участие в их деятельности. Взаимодействует с Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов.

Таким образом, за годы своей деятельности Совет стал площадкой для эффективного диалога областных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Опыт работы Совета свидетельствует, что важнейшие решения органов государственной власти проходят обсуждение с представителями муниципального сообщества, представители Совета включаются в рабочие группы и комиссии по обсуждению актуальных вопросов развития Новосибирской области.

Однако, несмотря на всестороннюю деятельность Совета в Новосибирской области, остаются не решенными такие проблемы, как: недостаточный уровень информированности муниципальных образований о возможности межмуниципального сотрудничества, нехватка подготовленных управленческих кадров; принятые решения по урегулированию проблемных вопросов не могут быть реализованы по причине отсутствия финансовых ресурсов.

Перспективы развития межмуниципального сотрудничества в Новосибирской области направлены на привлечения институтов гражданского

общества, заключение договоров о сотрудничестве, по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи на межмуниципальном уровне.

Справочно-информационные материалы Нижегородской области

Важную роль в развитии местного самоуправления в Нижегородской области играет институт межмуниципального сотрудничества.

28 июня 2006 г. в соответствии со статьей 66 Федерального закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в Нижегородской области образована некоммерческая организация – Ассоциация "Совет муниципальных образований Нижегородской области" (далее также – Совет, Ассоциация). Совет создан муниципальными образованиями Нижегородской области в целях обеспечения защиты прав муниципальных образований, являющихся членами Совета, и представления их общих интересов, а также обеспечения координации деятельности членов Совета по развитию правовой, организационной, экономической и территориальной основ местного самоуправления в Нижегородской области.

Учредителями Ассоциации выступили и подписали учредительный договор все существовавшие тогда 662 муниципальных образования области. 21 декабря 2006 г. Совет муниципальных образований Нижегородской области вступил в Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс).

20 мая 2021 г. проходила конференция Ассоциации "Совет муниципальных образований Нижегородской области".

26 ноября 2021 г. состоялось выездное заседание Ассоциации "Совет муниципальных образований Нижегородской области". Рассматривался вопрос о предполагаемом объеме финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления, для документационного обеспечения и совершения регистрационных действий при проведении процедуры объединения муниципальных образований Нижегородской области.

Деятельность Совета муниципальных образований, Президиума и Исполнительной дирекции направлена на реализацию приоритетных направлений, принятых на съездах Ассоциации, а именно:

- совершенствование нормативно-правовой базы местного самоуправления;
- организацию взаимодействия с органами государственной власти;
- оказание методической поддержки муниципальным образованиям.

Сегодня созданы условия для участия учредителей Совета в процессе формирования, обсуждения и принятия нормативных правовых актов,

касающихся деятельности органов местного самоуправления, как на региональном, так и федеральном уровнях.

В муниципальных образованиях организовано обсуждение законопроектов, принимаемых Законодательным Собранием Нижегородской области, законопроектов федерального уровня, касающихся деятельности органов местного самоуправления.

Практически ни одна поправка в федеральные законы, связанная с вопросами местного самоуправления, не обошлась без активного обсуждения в районах и округах области. Благодаря оперативной работе Конгресса муниципальных образований, исполнительной дирекции Совета проекты изменений в федеральное законодательство своевременно направляются главам муниципальных образований, и их мнение оперативно доводится до соответствующих комитетов Государственной Думы.

Учредители Совета принимают активное участие в проводимых Государственной Думой, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации круглых столах, парламентских слушаниях.

Совет все увереннее выполняет предназначенную ему федеральным и региональным законодательством роль делового посредника в диалоге между государственной властью и местным самоуправлением. Совет с первых дней своего существования интенсивно взаимодействует с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований, Правительством Российской Федерации. В рамках данной работы Совет регулярно доводит до сведения этих органов консолидированную позицию муниципальных образований по вопросам местного значения и проблемам муниципальной тематики.

В соответствии со статьей 68 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные образования Нижегородской области участвуют в межмуниципальных хозяйственных обществах (сельские и городские поселения Вознесенского муниципального района являются участниками (учредителями) ООО "Водоканалсервис"), а также в межмуниципальных некоммерческих организациях (городской округ город Саров участвует в межмуниципальной Ассоциации закрытых административно-территориальных образований атомной промышленности; городской округ город Нижний Новгород участвует в некоммерческой организации "Ассоциация городов Поволжья", в корпоративной некоммерческой организации "Союз российских городов").

Кроме того, 17 муниципальных образований Нижегородской области участвуют во внешнеэкономическом и приграничном сотрудничестве с муниципальными и территориальными образованиями 26 стран на основе заключенных между ними соглашений.

В качестве примера можно привести Городецкий муниципальный район, Кстовский муниципальный округ, городские округа город Дзержинск, город Выкса, город Первомайск Нижегородской области.

Городское поселение город Городец Городецкого муниципального района Нижегородской области имеет побратимские отношения с городом Переславль-Залесский Ярославской области (2011 год), с иностранным городом Поморие Бургаской области Республики Болгария (2012 год) (Соглашение об экономическом и культурном сотрудничестве исторических городов-побратимов).

Городецким муниципальным районом Нижегородской области заключены соглашения о сотрудничестве и установлении побратимских связей:

- с Полоцким районом Витебской области (Республика Беларусь), 2021 год;

- Гагрским районом (Республика Абхазия), 2021 год;

- муниципалитетом Тринидаде Штата Гояс (Федеративная Республика Бразилия), 2021 год.

В целях развития интенсивных контактов и улучшения культурной инфраструктуры заключены следующие соглашения:

- многостороннее соглашение о культурно-историческом сотрудничестве между городским поселением городом Городцом Городецкого муниципального района, городом Нижний Новгород, городом Владимир, городом Юрьевец Ивановской области, 2008 год;

- соглашение между администрацией муниципального района Безенчукский Самарской области и администрацией Городецкого муниципального района Нижегородской области о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, социальной и культурной сферах, 2022 год;

- соглашение между администрацией Юринского муниципального района Республики Марий Эл и администрацией Городецкого муниципального района Нижегородской области о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, социальной и культурной сферах, 2022 год.

Кстовский муниципальный округ Нижегородской области принимает активное участие в реализации Плана мероприятий по исполнению Программы развития сотрудничества с Республикой Беларусь, заключенного между Правительством Нижегородской области и Республикой Беларусь в сентябре 2005 года.

7 сентября 2005 г. подписан Договор о партнерстве и сотрудничестве между городами Кстово (Нижегородская область) и Новополоцк (Республика Беларусь). С того времени связи между городами интенсивно и динамично

развиваются в таких сферах, как сельское хозяйство, торговля, культура, молодежная политика, спорт.

Департаментом экономического развития администрации городского округа город Дзержинск Нижегородской области разработан проект "Межмуниципальное сотрудничество" в сфере муниципальных закупок в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Основными целями данного проекта являются:

- обмен опытом в сфере муниципальных и государственных закупок;
- разработка и реализация совместных проектов и идей;
- проведение совместных конференций и семинаров;
- выявление проблем, возникающих в ходе проведения конкурентных закупок;
- публикация успешных практик Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области.

Городской округ город Выкса принимает участие в проекте "Менторство", организованном НКО "Фонд развития моногородов".

Между НКО "Фонд развития моногородов", городским округом город Выкса и городским округом Навашинский в 2020 году было подписано трехстороннее соглашение о менторстве. В рамках соглашения городской округ город Выкса в качестве ментора осуществляет консультационную и методологическую поддержку городского округа Навашинский по следующим направлениям:

- развитие малого и среднего предпринимательства в части продвижения программ развития социального предпринимательства и содействия в подготовке проектов;
- развитие городской среды;
- улучшение состояния экологии путем решения вопросов водоотведения.

В городском округе город Первомайск Нижегородской области одним из направлений межмуниципального сотрудничества является туризм. В 2022 году городской округ город Первомайск Нижегородской области посетили пять туристических групп из городов Саров и Нижний Новгород.

В практике организации межмуниципального сотрудничества в области физической культуры и спорта наблюдается интенсивное развитие сферы межмуниципального сотрудничества, связанного с проведением совместных межмуниципальных спортивных мероприятий. Тесное взаимодействие между муниципалитетами можно увидеть на примере проведения и участия в спартакиаде Нижегородской области среди ветеранов спорта. Многие

соревнования проходят в городском округе город Первомайск, на базе МАУ "ФОК в г. Первомайск Нижегородской области".

Примером межмуниципального сотрудничества является АНО "ПДЮСК "Созвездие", которая тесно сотрудничает с ДЮСШ г. Ковылкино (Республика Мордовия). Проводя совместные учебно-тренировочные занятия и принимая участие в различных соревнованиях по мини-футболу, воспитанники и тренеры - преподаватели прикладывают усилия с целью совместного решения задач по развитию футбола в своих муниципальных образованиях.

В настоящее время межмуниципальное сотрудничество в рамках решения вопросов местного значения в сфере образования городского округа город Первомайск Нижегородской области осуществляется в целях:

- повышения эффективности решения вопросов местного значения по предоставлению качественного образования, в том числе и дополнительного (АНО ДПО "Центр новых форм развития образования": МТ "Кванториум" и ДТ "Кванториум Саров");

- проведения совместных культурных, спортивных и иных массовых мероприятий (межмуниципальный молодежный фестиваль "БумФест", квест "Прошагай город", "Чистые игры", турнир по математике);

- разработки и реализации совместных проектов и программ социально-экономического, экологического, правового и научного характера, проведения конференций и семинаров (форум "Голос молодых", "Акселератор проектов").

Перспективным направлением дальнейшего развития межмуниципального сотрудничества является создание временных объединений в рамках совместной подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров, муниципальных служащих.

Справочно-информационные материалы Пермского края

На территории Пермского края действует Ассоциация "Совет муниципальных образований Пермского края" (далее – Совет), созданная в соответствии со статьей 66 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" для реализации целей и задач по развитию местного самоуправления в Пермском крае в интересах его жителей.

Членами Совета являются все 43 муниципальных образования Пермского края – 22 городских округа и 21 муниципальный округ.

Кроме того, на территории Пермского края действует 6 межмуниципальных ассоциаций: "Согласие", "Юг", "Запад", "Союз", "Верхнекамье" и "Парма".

I. Межмуниципальное сотрудничество на межрегиональном и федеральном уровнях

В рамках межмуниципального сотрудничества на межрегиональном и федеральном уровнях Совет взаимодействует с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований, Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления, Всероссийским Советом местного самоуправления, а также Общенациональной ассоциацией ТОС.

Члены Совета принимают участие в мероприятиях и форумах, направленных на развитие местного самоуправления, организуемых в других субъектах Российской Федерации. В 2022 г. приняли участие в семинаре "Роль органов местной власти в поддержке народного творчества и сохранении культурного наследия" в рамках весенних мероприятий Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ в Старой Ладоге, в фестивале "ТОСы Поморья" в Архангельской области, в Слете консультантов инициативного бюджетирования России в г. Киров, в Форуме "Якутск 4.0.0 Старт" в Республике Саха (Якутия).

II. Межмуниципальное международное сотрудничество с дружественными странами

29 ноября 2021 г. подписан меморандум об установлении побратимских, партнерских отношений между муниципальным образованием "Город Березники" и Акиматом города Актобе Республики Казахстан. Меморандум

предполагает сотрудничество в образовательной, культурной, гуманитарной и экономической областях, а также в сфере туризма.

В 2022 г. у муниципального образования "Город Березники" появился город-побратим и в Республике Беларусь – Солигорск. Города будут сотрудничать в научно-технической, образовательной, культурной, спортивной и экономической сферах.

III. Распространение успешных практик межмуниципального сотрудничества в Пермском крае

Советом для развития межмуниципального взаимодействия и распространения успешных практик осуществляется издание следующих информационных материалов:

- "Информационный бюллетень Совета муниципальных образований Пермского края" в электронном формате;
- "Линии жизни" – сборник программных идей участников проекта "Муниципальный факультет";
- "Муниципальные практики" – сборник эффективных практик муниципальных образований Пермского края;
- "Живые практики" – сборник проектов ТОС;
- Ежегодный доклад Совета "О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края".

IV. Мероприятия, проводимые на территории Пермского края и направленные на межмуниципальное взаимодействие

В рамках реализации целей и задач Совет при поддержке Министерства территориального развития Пермского края и Администрации губернатора Пермского края, в том числе за счет средств гранта в форме субсидии, предоставляемого Совету из бюджета Пермского края на выполнение мероприятий по межмуниципальному и межрегиональному сотрудничеству, организует следующие мероприятия, направленные на межмуниципальное взаимодействие.

1. Съезд Совета – высший орган управления Совета.

С целью выработки предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности органов местного самоуправления, на Съезде рассматриваются актуальные для муниципальных образований Пермского края вопросы, а также вопросы деятельности Совета. На Съезде

обсуждается отчетный доклад об итогах деятельности Совета за год и задачах на следующий год, а также доклад о состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае.

В Съезде Совета принимают участие главы муниципальных образований Пермского края, председатели представительных органов, муниципальные служащие, губернатор Пермского края, представители Правительства Пермского края и Администрации губернатора Пермского края, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Законодательного Собрания Пермского края, а также руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

2. Заседания Правления Совета – коллегиальный исполнительный орган Совета.

Заседания проводятся с участием глав муниципальных образований Пермского края, депутатов представительных органов, губернатора Пермского края, представителей Правительства Пермского края и Администрации губернатора Пермского края, руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представителей аппарата Главного федерального инспектора по Пермскому краю, а также депутатов Законодательного Собрания Пермского края.

В 2022 г. было проведено 4 заседания Правления Совета, на которых обсуждались следующие вопросы:

- вопросы деятельности органов местного самоуправления, требующие особого внимания и взаимодействия с органами прокуратуры;
- изменение подходов к проведению краевого конкурса проектов инициативного бюджетирования на 2023 г.;
- исполнение муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных. Практика, проблемы и пути их решения;
- увеличение налоговых доходов бюджетов муниципальных образований Пермского края;
- реализация объектов автодорожного строительства и ремонта на автодорогах регионального значения в 2022 г.;
- реализация органами местного самоуправления Закона Пермского края от 1 декабря 2011 г. № 871-ПК "О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Пермском крае".

3. Заседания Комитетов Совета.

Комитеты осуществляют изучение и мониторинг проблематики вопросов местного самоуправления по основным направлениям деятельности муниципальных образований и отраслям муниципального хозяйства, обобщают региональный, российский и зарубежный опыт, готовят доклады и рекомендации органам государственной власти Пермского края и органам местного самоуправления Пермского края по совершенствованию законодательства, повышению эффективности управления муниципальными образованиями, формируют рекомендации и предоставляют данные мониторинга по направлениям деятельности муниципальных образований для органов управления единого общероссийского объединения муниципальных образований.

В 2022 г. было проведено 2 заседания Комитета по законодательству, правовым вопросам и муниципальному строительству Совета по следующим вопросам:

– участие муниципальных образований в производстве по делам, возникающим из публично-правовых отношений;

– практика исполнения законодательства о размещении заказов и включения в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по результатам проведения закупок органами местного самоуправления.

4. Форум "Эффективное муниципальное управление".

Целями форума являются совершенствование системы эффективного муниципального управления в Пермском крае, развитие компетенций современного лидера, командообразование и поддержка корпоративного духа среди глав муниципальных образований Пермского края.

В Форуме приняли участие главы и заместители глав муниципальных образований Пермского края.

На площадке Форума в 2022 г. были рассмотрены актуальные для муниципальных образований вопросы: цифровая трансформация, активизация общественного участия в развитии территории, развитие локального туризма через конвертацию наследия, качество городской среды.

4. Торжественный прием Совета.

Торжественный прием – ежегодная церемония подведения итогов года, на которой отмечаются муниципальные образования, достигшие наилучших результатов, происходит награждение глав муниципальных образований Пермского края Благодарственными письмами губернатора Пермского края, другими наградами и памятными призами министерств Пермского края.

Цели и задачи мероприятия:

- подведение итогов деятельности муниципальных образований Пермского края за текущий год;
- поднятие общего корпоративного духа среди глав муниципальных образований, муниципальных служащих и депутатского корпуса;
- выявление и награждение лучших руководителей, добившихся значимых управленческих результатов;
- презентация лучших практик (образовательных, общественных и т.д.), подготовленных для использования в органах местного самоуправления.

5. Форум ТОС – Пермский край.

С целью устойчивого развития и повышения эффективности ТОС-движения в Пермском крае при поддержке Министерства территориального развития Пермского края, Администрации губернатора Пермского края, Администрации Добрянского городского округа ежегодно проводится Форум ТОС-Пермский край.

Задачами Форума являются:

- формирование новых межмуниципальных коммуникаций;
- взаимодействие ТОС Пермского края;
- расширение компетенций активистов ТОС;
- обмен технологиями между представителями ТОС-сообщества Пермского края и других регионов Российской Федерации;
- определение актуальных и перспективных направлений развития ТОС в Пермском крае для формирования Стратегии развития ТОС в Пермском крае.

В 2022 г. в Форуме ТОС – Пермский край приняли участие более 500 активистов из 36 муниципальных образований Пермского края, представители Общенациональной ассоциации ТОС, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Администрации губернатора Пермского края, Министерства территориального развития Пермского края, Управления Минюста России по Пермскому краю, Законодательного Собрания Пермского края, гости и эксперты из Нижнего Новгорода, Москвы, Челябинской, Ульяновской, Кировской и Архангельской областей.

На открытии Форума состоялось также награждение лучших старост сельских населенных пунктов Пермского края.

6. Региональный фестиваль ТОС "КЫН-FEST".

С 30 июня по 2 июля 2022 г. в селе Кын Лысьвенского городского округа при поддержке Министерства территориального развития Пермского края, Администрации губернатора Пермского края, Администрации Лысьвенского городского округа состоялся первый Региональный фестиваль ТОС "КЫН-FEST". Его целями стали развитие местного самоуправления, ТОС в Пермском крае, новых компетенций ТОС-сообщества Пермского края (развитие

локального и общественного туризма, продвижение территории, создание местных брендов и др.), а также презентация с. Кын как историко-культурной и природной рекреации.

Фестиваль собрал около 200 гостей. Для участия в фестивале заявили 17 команд, состоявших из активистов ТОС, руководителей инициативных групп, муниципальных кураторов ТОС и социально ориентированных некоммерческих организаций.

7. Просветительская программа "Муниципальный факультет".

"Муниципальный факультет" – просветительская программа, которая направлена на развитие активного экспертного муниципального сообщества, способного формулировать проблематику и конструктивную позицию местного самоуправления в Пермском крае, развитие и поддержку межмуниципальных связей в регионе. Это сообщество, генерирующее эффективные муниципальные решения в режиме реального времени и помогающее создавать новые возможности для жителей и территорий. Участниками данной программы являются главы и заместители глав муниципальных образований Пермского края, муниципальные служащие, депутаты представительных органов. Ежегодно в "муниципальном факультете" принимают более 60 представителей муниципальных образований Пермского края.

Справочно-информационные материалы Республики Крым

По поручению Председателя Совета министров Республики Крым Гоцанюка Ю.М. Министерство внутренней политики, информации и связи Республики Крым рассмотрело письмо от 29 июля 2022 года № 3.2-11/2995@ относительно межмуниципального сотрудничества и сообщает.

В Республике Крым межмуниципальное сотрудничество осуществляется в двух основных формах: образование советов и иных объединений муниципальных образований (так называемое "ассоциативное" сотрудничество) и заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности (так называемое "договорное" сотрудничество).

Ассоциация "Совет муниципальных образований Республики Крым" (далее – Ассоциация) является некоммерческой организацией, созданной муниципальными образованиями Республики Крым в форме ассоциации. Ассоциация объединяет все 279 муниципальных образований Республики Крым. Уполномоченными представителями являются главы муниципальных образований. На площадке Ассоциации при участии заинтересованных министерств и ведомств, прокуратуры и иных контрольно-надзорных органов обсуждаются проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и реализации переданных государственных полномочий, представляются лучшие практики муниципального управления, вырабатываются предложения по совершенствованию законодательства и развитию местного самоуправления в республике.

Ассоциацией заключены соглашения о межмуниципальном сотрудничестве с советами муниципальных образований Пермского, Приморского краев, Республики Чечня, Челябинской области, городов федерального значения Москвы, Севастополя. В рамках заключенных между советами муниципальных образований договоров развивается и межмуниципальное сотрудничество членов советов муниципальных образований. На площадке Ассоциации подписаны соглашения о межмуниципальном сотрудничестве между городскими округами и муниципальными районами Республики Крым и внутригородскими муниципальными образованиями города федерального значения Севастополя, городскими округами и муниципальными районами Приморского и Пермского краев.

В свою очередь Ассоциация с ноября 2015 года является активным членом Общероссийского Конгресса муниципальных образований,

с декабря 2016 года – участником Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии между Советами муниципальных образований регионов Юга России, с ноября 2019 года – членом Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления (далее – ВАРМСУ).

Ассоциативное сотрудничество позволяет на площадках всероссийских объединений обсуждать актуальные вопросы развития местного самоуправления, обобщать и распространять лучшие практики муниципального управления, оказывать методическую и информационную поддержку муниципалитетам.

Так, по инициативе ВАРМСУ муниципальное сообщество Российской Федерации приняло активное участие в обсуждении проекта Федерального закона № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" и подготовило значительное количество замечаний и предложений.

Муниципальные образования Республики Крым активно развивают договорную форму межмуниципального сотрудничества в торгово-экономической, научно-технической, социальной, культурной и иных областях. Межмуниципальное сотрудничество не ограничивается границами территории Крыма. Соглашения заключаются с муниципалитетами других субъектов Российской Федерации, также заключаются договора (соглашения) о внешнеэкономическом и приграничном сотрудничестве, о дружественных (побратимских) отношениях с зарубежными муниципалитетами и территориальными образованиями.

В рамках сотрудничества приоритетными направлениями являются: обмен опытом по историко-культурному и патриотическому воспитанию молодёжи, товарно-экономические отношения, туризм, образование, культура, здравоохранение, физическая культура и спорт, сельское хозяйство и др. Наиболее активными участниками межмуниципального сотрудничества являются городские округа Евпатория, Симферополь, Ялта Республики Крым.

Необходимо отметить, что побратимские связи являются важным инструментом межмуниципальных отношений. Ряд городов Республики Крым имеют значительное количество городов-побратимов, в основном в европейских странах. Однако международные санкции сильно ограничили либо полностью "заморозили" сотрудничество наших городов с городами, расположенными в странах, принявших или присоединившихся к санкциям против России и Республики Крым.

Вместе с тем, учитывая, что международное сотрудничество является одним из механизмов активизации инновационных процессов и привлечения инвестиций, служит противодействием санкций, муниципальные образования Республики Крым продолжают работу в этом направлении и рассматривают

возможность подписания и переподписания в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации соглашений об установлении сотрудничества в различных сферах деятельности.

Следует отметить, что основной целью межмуниципального развития Республики Крым является устойчивое и сбалансированное развитие всех муниципальных образований Республики Крым. К числу стратегических задач отнесено:

- изучение потенциала роста каждого муниципального образования, определение точек роста внутри каждого муниципального образования;
- повышение уровня самообеспеченности муниципальных образований;
- создание эффективной системы управления муниципальными финансами;
- совершенствование региональной системы управления территориальным развитием;
- стимулирование создания межмуниципальных совещательных и координирующих органов для территорий разных типов (городских агломераций, экономических микрорегионов Республики Крым и различных типов территорий);
- стимулирование межмуниципального сотрудничества в сфере разработки единых (межмуниципальных) документов стратегического развития, территориального планирования и программ развития (в рамках развития городских агломераций, экономических микрорегионов Республики Крым и различных типов территорий);
- стимулирование межмуниципального сотрудничества в экономической, транспортной, коммунально-инженерной, социальной сферах;
- тиражирование лучших республиканских и российских практик в сфере муниципального развития и межмуниципального сотрудничества.

К важным направлениям межмуниципального сотрудничества в Республике Крым можно отнести: разработку и реализацию совместных инвестиционных проектов; создание мест отдыха и рекреации, развитие туризма, в том числе туризма и отдыха выходного дня; утилизацию и переработку промышленных и бытовых отходов; строительство и эксплуатацию объектов дорожной инфраструктуры местного значения; совместное использование школьных автобусов; интеграцию процессов подготовки, переподготовки, повышения квалификации муниципальных служащих и многое другое.

Работа в данном направлении ведется на постоянной основе.

Справочно-информационные материалы Саратовской области

В ответ на Ваше письмо о предоставлении материалов по теме запланированной к проведению с 12 сентября по 12 октября 2022 года интернет-конференции "Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития" сообщаем следующее.

Межмуниципальное сотрудничество на территории Саратовской области развивается весьма динамично.

Объединение различных видов ресурсов муниципальных образований позволяет трансформировать механизм решения вопросов местного значения, а также повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления.

С 2012 года в Саратовской области проводилась работа по передаче полномочий администрации районных центров на районный уровень. На сегодняшний день в 33 из 37 муниципальных районах полномочия поселений - районных центров исполняются районной администрацией, что позволяет оптимизировать расходы на содержание аппарата исполнительно-распорядительного органа, направив их на решение вопросов местного значения административного центра муниципального района.

Ежегодно муниципалитетами в рамках Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" реализуется практика в виде заключения Соглашений о передаче части полномочий, как с уровня поселений на районных, так и муниципальный район передает часть своих полномочий поселениям, с субвенциями.

В качестве примера таких соглашений можно привести соглашения о межмуниципальном сотрудничестве в вопросах по составлению проектов бюджетов поселений, по градостроительной деятельности, по укреплению межнационального и межконфессионального согласия, по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по оказанию поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, по осуществлению внутреннего финансового контроля, по организации библиотечного обслуживания населения, по организации досуга и обеспечения населения услугами культуры. Применяется практика централизованного проведения закупок на определение поставщиков для муниципальных нужд.

Не остаются без внимания и вопросы жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований. На районном уровне оказывается организационное и методическое содействие поселениям сфере водоснабжения,

повышения энергоэффективности объектов, ремонта дорог, обустройства территорий.

Межмуниципальное сотрудничество осуществляется и в вопросах библиотечного обслуживания населения. Поселенческие библиотеки входят в структуру централизованных библиотечных систем муниципальных районов. Библиотеки организуют выездные выставки, круглые столы, тематические лектории в сельских муниципальных образованиях, взаимодействуют со всеми учреждениями социальной сферы - фельдшерско-акушерскими пунктами, Домов культуры, с образовательными учреждениями. Сельские библиотеки активно участвуют в региональных днях чтения, организуемых Саратовской областной библиотекой для детей и юношества.

Широко и масштабно развита практика межмуниципального сотрудничества в области культуры, межнациональных отношений. Ежегодно на концертных площадках районных фестивалей выступают творческие и народные коллективы муниципальных образований области, организуются разнообразные выставки рукоделия, прикладного творчества и ярмарки с традиционными национальными угощениями.

Успешно взаимодействуют муниципалитеты в области физической культуры и массового спорта в целях пропаганды и формирования здорового образа жизни, формирования позитивного настроения, организуются межрайонные и межпоселенческие соревнования по различным видам спорта.

Большую роль в развитии межмуниципального сотрудничества обеспечивают коллегиальные органы, в состав которых входят муниципальные образования области. С 2007 года при Правительстве Саратовской области осуществляет свою деятельность административный совет Саратовской области. Это консультативный орган, в состав которого входят главы всех муниципальных районов и городских округов области. Председателем совета является Губернатор области. Во всех заседаниях административного совета участвует председатель Ассоциации "Совет муниципальных образований Саратовской области", региональные органы власти. В своей работе административный совет области содействует реализации полномочий Губернатора области, органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления по вопросам обеспечения их согласованного функционирования и взаимодействия. На заседаниях административного совета рассматриваются стратегические направления и вырабатываются рекомендации по различным направлениям экономической политики в области, обсуждаются вопросы совершенствования взаимодействия и повышения эффективности работы всех уровней власти.

Активно способствует развитию межмуниципального сотрудничества деятельность созданной в 2006 году Ассоциации "Совет муниципальных образований Саратовской области" (далее – Ассоциация), которая призвана своевременно выявлять общие и частные проблемы становления местного самоуправления на территории области, предлагать механизмы и способы их устранения, используя возможности и потенциал коллективных действий.

В работе Ассоциации одним из основных направлений является изучение практики работы отдельных муниципальных образований в решении вопросов местного значения и тиражирование положительного опыта. Эта деятельность осуществляется прежде всего через обсуждение актуальных вопросов на заседаниях Общего Собрания членов Ассоциации, Правления и сформированных по видам муниципальных образований Палат Ассоциации.

Одной из задач Совета муниципальных образований является коллегиальное формирование единого правового пространства в сфере местного самоуправления, чему способствует деятельность в рамках Ассоциации Совета муниципальных юристов и двух межмуниципальных комиссий - комиссии по земельным и имущественным вопросам и комиссии по применению административного законодательства. В ходе их регулярной работы рассматриваются актуальные вопросы изменения и применения в муниципалитетах норм действующего законодательства РФ и Саратовской области, проекты федеральных и региональных законов.

По итогам заседаний Совета муниципальных юристов и межмуниципальных комиссий совместно с органами государственной власти для органов местного самоуправления разрабатываются и направляются рекомендации и методики применения законодательства, совместно с прокуратурой области разрабатываются модельные нормативные правовые акты.

В рамках взаимодействия с органами контроля и надзора, органами государственной власти Саратовской области с 2017 года Ассоциацией ежеквартально выпускается правовой обзор в форме "Вопрос-ответ", который формируется по вопросам, полученным от органов местного самоуправления, и направляется в электронном виде в администрации муниципальных образований, размещается на официальном сайте Совета муниципальных образований.

Одним из направлений работы Ассоциации является подготовка Ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в Саратовской области и перспективах его развития. В работе над докладом принимают участие все администрации муниципальных образований Саратовской области и ряд органов государственной власти региона. Материалы Ежегодного отчета,

подготавливаемые Ассоциацией используются для формирования Ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации Правительству РФ.

Практически все мероприятия Ассоциации проводятся совместно с Правительством Саратовской области и направлены, прежде всего, на повышение профессионального уровня работников органов местного самоуправления, профилактику нарушений при применении норм действующего законодательства.

В последние годы совместно были проведены Школа муниципального управленческого резерва, Школа территориального общественного самоуправления Саратовской области, проекты в рамках областного конкурса общественно полезных проектов, направленные на развитие гражданской активности в муниципальных образованиях, развитие общественного самоуправления. Ассоциация выступает соорганизатором регионального проекта "Школа молодых управленцев Саратовской области".

Регулярно проводятся мероприятия по правовому просвещению работников органов местного самоуправления, депутатов муниципальных образований по вопросам реализации полномочий в форме семинаров, вебинаров и круглых столов.

Председатель Ассоциации Жуковская Л.П. является членом Президиума Общероссийского Конгресса муниципальных образований, члены Ассоциации – главы муниципальных образований Саратовской области - ведут работу в Комитетах и Палатах Конгресса, комиссиях Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления

Стратегия социально-экономического развития Саратовской области предусматривает необходимость формирования агломерационных территорий. С 2017 года сформирована и функционирует Саратовская агломерация, основой для которой стало Соглашение о сотрудничестве между Правительством области и органами местного самоуправления МО "Город Саратов", Саратовского, Энгельсского, Татищевского муниципальных районов. В 2021 году к Саратовской агломерации присоединился и Красноармейский муниципальный район.

При этом агломерационные процессы оставляли необходимость в формировании и нормативно-правовом закреплении еще двух агломераций: в декабре 2020 года были подписаны Соглашения о создании еще 2 агломераций Саратовской области: Балаковской и Балашовской.

Таким образом, в Саратовской области 18 муниципальных образований входят в состав агломераций, являясь, таким образом, драйверами социально-экономического развития региона.

В целях координации действий и мер, принимаемых в рамках развития, Саратовской, Балаковской и Балашовской агломераций, постановлением Правительства Саратовской области от 4 декабря 2020 года № 431 созданы Комиссия Правительства области по развитию агломераций, в состав которой вошли, наряду с представителями органов государственной власти и профильных организаций, главы муниципальных районов и городских округов, входящих в состав соответствующих агломераций.

Межмуниципальное сотрудничество, это механизм, с помощью которого объединяются усилия и стремления муниципалитетов в совместном решении различного рода общих задач и развитии многих сфер жизнедеятельности.

Справочно-информационные материалы Ульяновской области

В целях подготовки материалов для интернет-конференции на тему: "Муниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития", сообщаем следующее.

На территории Ульяновской области в рамках **ассоциативной формы межмуниципального сотрудничества** реализуются как прямо регламентированные Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федерального закона № 131-ФЗ) варианты взаимодействия, так и варианты, способ реализации которых хотя и допускается законом, но требует дополнительной детализации со стороны самих участников.

Так, с 2005 года на территории региона действует Ассоциация "Совет муниципальных образований Ульяновской области" (далее - СМО). СМО создан в соответствии со статьёй 8 Федерального закона № 131-ФЗ в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований.

Согласно Уставу предметом деятельности СМО являются:

оказание информационно-аналитической поддержки муниципальным образованиям Ульяновской области;

подготовка экспертных заключений по вопросам правоприменительной практики;

правовая защита интересов муниципальных образований Ульяновской области;

сбор, изучение и анализ информации (мониторинг) по вопросам организации и осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях Ульяновской области;

обмен опытом и оказание методической, организационной, юридической помощи муниципальным образованиям Ульяновской области в вопросах организации деятельности местного самоуправления;

проведение устных и письменных консультаций органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области;

организация и проведение практических семинаров для руководителей, специалистов органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области и сотрудников муниципальных учреждений по вопросам местного самоуправления.

СМО активно оказывает методическую и правовую поддержку органам местного самоуправления. За 2021 год подготовлено 12 обзоров по итогам

мониторинга законодательства и правоприменительной практики в части, касающейся осуществления местного самоуправления и деятельности органов местного самоуправления. Рассмотрено более 400 обращений органов местного самоуправления муниципальных образований и их должностных лиц, по итогам которых даны устные и письменные консультации. В соответствии с выявленной проблематикой специалистами СМО в 2021 году направлено 48 обращений в органы государственной власти РФ, Всероссийскую Ассоциацию развития местного самоуправления, Общероссийский Конгресс муниципальных образований по вопросам законодательных инициатив. А также внесены предложения в проект основ государственной политики РФ в области развития местного самоуправления до 2030 года и несоответствия положений федерального законодательства.

Специалистами СМО подготовлены и направлены в органы местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области 37 методических материалов для использования в работе, принято личное участие в рассмотрении судами более чем 55 дел, участниками которых являлись органы местного самоуправления и их должностные лица. Рассмотрены с подготовкой заключения более 100 проектов нормативных правовых актов Ульяновской области и модельных правовых актов, касающихся местного самоуправления (законы, постановления Правительства, НПА ИОГВ).

В 2021 году организовано более 50 обучающих мероприятий в форматах очном и посредством ВКС-связи для руководителей и специалистов органов местного самоуправления всех муниципальных районов (с участием городских и сельских поселений) и городских округов Ульяновской области.

Темами семинаров стали:

обзор значимых для местного самоуправления изменений законодательства и правоприменительной практики;

различные аспекты подготовки проекта Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года;

аспекты хода реформы контрольно-надзорной деятельности;

аспекты проведения административной реформы;

практические вопросы муниципального нормотворчества;

цифровизация местного самоуправления;

формирование городской среды и инфраструктуры;

реализация инициативных проектов;

участие в конкурсе проектов "Лучшая муниципальная практика";

проблематика привлечения органов местного самоуправления и их должностных лиц к административной ответственности по ст. 12.34 КоАП РФ;

судебная практика привлечения органов местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности по делам о ДТП;

вопросы привлечения органов местного самоуправления к субсидиарной ответственности по долгам МУП в рамках дел о банкротстве;

особенности исполнения судебных актов в случае отсутствия либо недостаточного финансирования из местного бюджета и многие другие вопросы.

В ходе семинаров также были обсуждены предложения СМО по переводу внутрирайонных совещаний и иных мероприятий, проводимых с участием руководителей и специалистов органов местного самоуправления муниципальных районов и входящих в его состав поселений, в режим видеоконференцсвязи.

В 2021 году специалистами СМО подготовлены и изданы брошюры:

1. "Сборник материалов и правоприменительной практики по вопросам подготовки правовых актов" (в 2 частях);
2. "Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления".

Подготовлены модельные проекты муниципальных правовых актов:

- Положение о контрольно-счетном органе муниципального образования;
- Программа, развития правовой грамотности и правосознания граждан в муниципальном образовании;
- Порядок предоставления субсидий некоммерческим организациям, осуществляющим территориальное общественное самоуправление в границах территории муниципального образования, на финансовое обеспечение затрат, связанных с выполнением мероприятий по благоустройству территорий в рамках реализации муниципальной программы "Формирование комфортной среды в муниципальном образовании".

В 2021 году СМО разработан План реализации Стратегии развития местного самоуправления в Ульяновской области, утвержденный Губернатором Ульяновской области 14 октября 2021 года, предусматривающий совместное выполнение мероприятий Стратегии органами государственной власти Ульяновской области, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества.

Особого внимания в межмуниципальном сотрудничестве заслуживает Совет региональных, местных властей и сообществ (далее – СРИМ), действующий на территории Ульяновской области с 2011 года, так как представляет собой уникальную региональную организацию, объединившую "под одной крышей" органы государственной власти Ульяновской области,

органы местного самоуправления и конструктивно настроенную часть общественных организаций региона.

СРИМ был учрежден Правительством Ульяновской области, Законодательным Собранием Ульяновской области, Общественной палатой Ульяновской области и главами муниципальных администраций Ульяновской области.

Для более эффективной организации работы СРИМ в 2019 году по аналогии с Государственным Советом Российской Федерации были созданы 16 рабочих групп по направлениям, соответствующим национальным проектам.

В качестве основных функций рабочих групп определено:

- подготовка материалов по вопросам, которые предполагается рассмотреть на заседании СРИМ;

- анализ правоприменительной практики в Ульяновской области по направлениям деятельности рабочих групп и подготовка для СРИМ предложений, направленных на совершенствование законодательства Ульяновской области и нормативных правовых актов муниципальных образований Ульяновской области;

- анализ и оценка результатов реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, и подготовка предложений, направленных на совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Ульяновской области при решении вопросов, относящихся к направлениям деятельности рабочих групп;

- выявление лучших практик консультативного и муниципального управления и их распространение, а также подготовка предложений, направленных на повышение эффективности деятельности высших должностных лиц, органов местного самоуправления Ульяновской области, в том числе на достижение наилучших значений показателей эффективности их деятельности при решении вопросов, относящихся к направлениям деятельности рабочих групп.

В 2020 году работа СРИМ была реформирована. 25 ноября 2020 года Губернатор Ульяновской области утвердил новое Положение о СРИМ, которым закреплена новая структура и дополнительные полномочия органа. СРИМ, как своего рода Государственный совет для региона, теперь призван стать координатором значимых решений и действий, направленных на повышение благосостояния жителей региона и достижение показателей национальных целей на территории Ульяновской области.

В структуре СРИМ выделен президиум для решения наиболее важных и оперативных вопросов. Его возглавил глава региона. В качестве

сопредседателей утверждены председатели Законодательного собрания и Общественной палаты Ульяновской области.

Пересмотрен перечень и состав рабочих групп СРИМ, созданы новые рабочие группы, включая группу по противодействию распространению коронавирусной инфекции, по развитию агломераций, государственному и муниципальному управлению.

В составе СРИМ образованы пять комиссий, ориентированных на достижение национальных целей, утвержденных Президентом Российской Федерации. Их состав образуют рабочие группы по направлениям деятельности, соответствующим показателям целей.

Успешный опыт и достаточно эффективная практика взаимодействия муниципальных образований, региональной власти и общественных организаций Ульяновской области в формате СРИМ были презентованы Советом в ноябре 2021 года в Администрации Президента Российской Федерации и получили положительную оценку (презентация прилагается).

Еще одной формой межмуниципального сотрудничества в Ульяновской области является "Договорное сотрудничество", которое подразумевает под собой заключение между органами местного самоуправления договоров и соглашений для решения вопросов местного значения. Данная форма находит применение в разных сферах общественных отношений: культурный обмен, обмен опытом, информационный обмен, создание коллегиальных органов без образования юридического лица. Эти формы взаимодействия опираются на гражданское законодательство. Сегодня в качестве вариантов такого межмуниципального взаимодействия развиваются в основном различного рода соглашения о намерениях, договоры о сотрудничестве, по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи по различным вопросам, отнесенным к ведению муниципалитетов.

Интересным примером межмуниципального сотрудничества является пример Старомайского района Ульяновской области. Данным муниципалитетом заключено трёхстороннее соглашение со Спасским районом Республики Татарстан и Шемуршинским районом Республики Чувашия. Соглашение предусматривает сотрудничество в области сельского хозяйства, землепользования, охраны общественного порядка, охраны окружающей среды и даже развития культуры.

Наряду с описанными выше формами межмуниципального сотрудничества действующее российское законодательство предусматривает ещё один способ взаимодействия - межмуниципальное хозяйственное сотрудничество, которое реализуется путем создания юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями.

При этом виды юридических лиц - межмуниципальных организаций законодательно ограничены.

В соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные образования могут стать учредителями хозяйственных обществ (в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью) и некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

При детальном сравнении вопросов местного значения, установленных для муниципальных образований разного вида, можно определить ряд сфер, по которым, по нашему мнению, возможно межмуниципальное хозяйственное взаимодействие:

- жилищно-коммунальное хозяйство (в том числе водоснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение);
- оказание транспортных услуг и организации транспортного обслуживания населения;
- ритуальные услуги;
- строительство, содержание и ремонт автомобильных дорог;
- обращение с твёрдыми коммунальными отходами.

Анализ практики осуществления в Российской Федерации межмуниципального взаимодействия показывает, что по данным Федеральной налоговой службы на территории Российской Федерации зарегистрировано 114 межмуниципальных хозяйственных обществ, а на территории Ульяновской области – ни одного.

На наш взгляд, отсутствие таких организаций на территории региона с одной стороны – позволяет обезопасить органы местного самоуправления от лишнего внимания контрольно-надзорных органов, а с другой – свидетельствует об отсутствии должной методической и юридической поддержки в создании межмуниципальных хозяйственных обществ.

Однако не стоит забывать, что любая форма межмуниципального сотрудничества должна опосредовать решение вопросов местного значения конкретного муниципального образования. Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит такого понятия, как "вопросы местного значения межмуниципального характера", не определяет перечень вопросов местного значения межмуниципального характера и не регулирует порядок решения таких вопросов. Соответственно, муниципальные образования не имеют возможности перечислять бюджетные средства на решение вопросов местного значения другого муниципального образования в рамках решения вопросов межмуниципального характера.

Вследствие передачи части функций организациям межмуниципального сотрудничества (институализированным формам), являющимся самостоятельными хозяйствующими субъектами с различными учредителями, органы местного самоуправления каждого муниципального образования утрачивают значительную степень влияния и контроля над деятельностью таких хозяйствующих субъектов, при этом реализация интересов каждого муниципального образования ограничена обеспечением интересов другого муниципального образования и (или) групп муниципальных образований. При принятии решения об объединении ресурсов органы местного самоуправления в первую очередь должны продумать и создать механизмы обеспечения прав и интересов всех участников. Степень влияния и процедуры участия в принятии решений должны учитывать реальный потенциал участников сотрудничества и обеспечивать их интересы. Зачастую именно необходимость обеспечения интересов каждого из участников является основным препятствием в развитии межмуниципальной кооперации на территории Ульяновской области.

Ещё одним важным фактором, сковывающим действия органов местного самоуправления в сфере муниципального сотрудничества, является позиция районных прокуратур. В частности, одной из районных прокуратур было вынесено представление в адрес администрации муниципального района, об обязанности разработать проекты нормативных правовых актов, определяющих порядок участия муниципального образования в межмуниципальном сотрудничестве.

По мнению прокуратуры, отсутствие указанных нормативных правовых актов нарушает права неопределенного круга лиц на полноценное и благополучное проживание и пребывание в муниципальном образовании, в котором правомерно организовано межмуниципальное сотрудничество. Радует, что судебная практика идёт по иному пути и в большинстве случаев отказывает в удовлетворении требований прокуратуры в обязанности принять соответствующие нормативные правовые акты соответствующих органов местного самоуправления.

Ещё одной формой возможного межмуниципального сотрудничества потенциально могут стать "горизонтальные" субсидии.

Федеральным законом от 02.08.2019 № 307-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений", применяющимся к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2020 год, муниципальным образованиям было предоставлено право субсидии друг другу.

"Горизонтальные" субсидии из одного местного бюджета другому можно предоставлять для софинансирования расходных обязательств, в частности для реализации совместных проектов. Например, если в поселении нет детского сада, можно заключить соглашение с поселением другого района, расположенным на расстоянии 5 км, чтобы не возить детей за 30 км в поселение своего района. А для обеспечения расходного обязательства по соглашению предоставить субсидии.

Цели и условия предоставления субсидии местные администрации устанавливают в соглашении. Порядок его заключения определяет представительный орган муниципального образования, из бюджета которого предоставляется субсидия.

Министерством финансов РФ утверждены методические рекомендации по предоставлению "горизонтальных" субсидий на муниципальном уровне, которые размещены на сайте Министерства <https://minfin.gov.ru>.

По информации, предоставленной органами местного самоуправления, практика предоставления "горизонтальных" субсидий по итогам 2021 года не сложилась.

Тем не менее, полагаем, что "горизонтальные" субсидии могут стать начальным этапом формирования плотного межмуниципального сотрудничества и в перспективе - агломерационных процессов.

Межмуниципальное сотрудничество для его активизации требует применения новых, актуальных способов и технологий, поэтому в регионе продолжается работа по переводу мероприятий в онлайн-режим.

Наряду с введением в эксплуатацию выделенного ВКС-сервера и переноса большей части мероприятий в удаленный режим с использованием данной платформы СМО создан официальный канал на YouTube и RuTube. Установлены и настроены программно-аппаратные средства для организации трансляций мероприятий проводимых СМО как с использованием собственной ВКС-платформы, так и на платформах третьих лиц.

Для обеспечения работы онлайн-трансляций организован второй отказоустойчивый канал связи с сетью "Интернет", установлено дополнительное коммутационное оборудование в цепочке за аналогичным оборудованием провайдера Интернет-услуг, введен в действие второй ICS-сервер, включенный в общую локальную вычислительную сеть организации. Данная схема позволила, наряду с обеспечением устойчивого Интернет-соединения для обеспечения трансляций, также защиту локальной сети от атак вирусного и иного вредоносного программного обеспечения извне, а также балансировку нагрузки на каналы связи при одновременном использовании

ВКС СМО и организации трансляций. В 2021 году с использованием данного программно-аппаратного комплекса проведено 10 онлайн-мероприятий.

Также проводится работа по подготовке к введению в эксплуатацию системы удаленной регистрации на мероприятия, которая войдет в состав единого модуля, обеспечивающего ведение интерактивного календарного плана мероприятий СМО. Данная подсистема сайта организации будет использовать web-интерфейс при взаимодействии с пользователями сайта СМО. Администрирование контента интерактивного плана мероприятий, формирование списков участников мероприятий сотрудниками СМО будет обеспечено путем взаимодействия последними со стандартной административной панелью CMS сайта организации.


Данный подход снизит трудовые затраты на подготовку к мероприятиям и повысит оперативность создания необходимой документации.

СМО продолжается эксплуатация базы данных, содержащей актуальную для органов местного самоуправления информацию по вопросам реализации полномочий и форума СМО для обмена правоприменительной практикой и оперативного информирования органов местного самоуправления.


Доступ к данным ресурсам обеспечивается посредством веб-интерфейса основного сайта СМО.

Создание и техническая поддержка данных систем полностью обеспечивается силами специалиста СМО без привлечения сторонних организаций.

В Ульяновской области продолжается работа по совершенствованию успешных практик и мер поддержки межмуниципального сотрудничества.



СОВЕТ РЕГИОНАЛЬНЫХ, МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ И СООБЩЕСТВ В УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ



СОВЕТ РЕГИОНАЛЬНЫХ,
МЕСТНЫХ **ВЛАСТЕЙ И СООБЩЕСТВ**

Согласованное функционирование органов власти области в рамках единой системы публичной власти.

Определение **основных направлений** региональной и муниципальной политики региона.

СХЕМА РАБОТЫ СОВЕТА

ГУБЕРНАТОР УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ



БЮРО СРМВиС

Управление муниципальной политики
Совет МО Ульяновской области



СЕКРЕТАРИАТ



СОВЕТ РЕГИОНАЛЬНЫХ, МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ И СООБЩЕСТВ
5 комиссий (реализация национальных проектов)
18 рабочих групп (оперативные вопросы)

СТРУКТУРА СОВЕТА



СОСТАВ СОВЕТА

1. Председатель Законодательного Собрания Ульяновской области, заместители Председателя Законодательного Собрания Ульяновской области, председатели комитетов,
2. Представители депутатских объединений в Законодательном Собрании Ульяновской области,
3. Председатель Общественной палаты Ульяновской области,
4. Председатель Совета муниципальных образований Ульяновской области,
5. Главы муниципальных образований Ульяновской области, а также главы местных администраций муниципальных образований Ульяновской области,
6. Председатели представительных органов муниципальных образований Ульяновской области, заместители председателя Ульяновской Городской Думы, депутаты представительных органов городских и сельских поселений муниципальных образований Ульяновской области (но не более двух депутатов представительных органов городских и сельских поселений от каждого муниципального района Ульяновской области)

ПЕРЕЧЕНЬ РАБОЧИХ ГРУПП СОВЕТА

Государственное и муниципальное управление

Председатель – Преображенский А.С.

Развитие агломераций

Председатель – Тюрин А.С.

Коммуникации, связь и цифровая экономика

Председатель – Половинкин В.Г.

Культура

Председатель – Стельмах Т.Н.

Малое и среднее предпринимательство

Председатель – Вильчик А.Н.

Молодежная политика

Председатель – Кузин С.А.

Образование и наука

Председатель – Сандрюков С.А.

Промышленность

Председатель – Терентьев А.В.

**СОВЕТ РЕГИОНАЛЬНЫХ,
МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ И СООБЩЕСТВ**

Сельское хозяйство

Председатель – Белотелов А.В.

Социальная политика

Председатель – Тузов А.А.

Строительство, ЖКХ, городская среда

Председатель – Макаров А.И.

Транспорт

Председатель – Самаркин М.Н.

Туризм, физкультура и спорт

Председатель – Горячев С.О.

Экология и природные ресурсы

Председатель – Магдеев И.Ш.

Экономика и финансы

Председатель – Пуреськина А.Д.

Здравоохранение

Председатель – Колгин Д.В.

1. **Запрашивать и получать** необходимые сведения от органов власти всех уровней и их должностных лиц.
2. **Приглашать** на заседания представителей органов власти и органов местного самоуправления.
3. **Инициировать проведение** научных исследований по вопросам, касающимся взаимодействия органов публичной власти.

Ключевая цель реализации данных полномочий – выстраивание максимально эффективного взаимодействия, направленного на смещение приоритетов от санкций в отношении органов местного самоуправления к профилактике нарушений и проведению разъяснительной работы

ЭТАПЫ СОЗДАНИЯ СОВЕТА

1. Проведение установочной сессии, на которой заключается соглашение о создании Совета

Соглашение о создании Совета заключено Правительством Ульяновской области, Законодательным Собранием Ульяновской области, Общественной палатой Ульяновской области и Советом муниципальных образований Ульяновской области.

Деятельность Совета регулируется Положением о нем, являющимся неотъемлемой частью вышеуказанного соглашения

2. Формирование рабочих органов

Положением о Совете предусматривается формирование рабочих органов на основании открытого голосования его членов путем утверждения их персонального состава

3. Утверждение плана работы Совета

План работы Совета одобряется членами Совета в ходе сессии Совета и утверждается его Председателем.

ЭТАПЫ ФИНАНСИРОВАНИЕ СОВЕТА

Подготовка и принятие постановления Правительства Ульяновской области «Об утверждении Правил определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета Ульяновской области Ассоциации «Совет муниципальных образований Ульяновской области»

Заключение соглашения между Правительством Ульяновской области и Советом муниципальных образований о предоставлении субсидий (включая план-график перечисления, показатели эффективности, формы отчетности)

Внесение необходимых электронных документов в централизованный программный комплекс исполнения бюджета Ульяновской области в электронном виде

ПРОВЕДЕНИЕ СЕССИЙ СОВЕТА, ИНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ, ИЗДАНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИХ ПОСОБИЙ

ФОРМИРОВАНИЕ ОТЧЕТНОСТИ И НАПРАВЛЕНИЕ ЕЕ ГЛАВНОМУ РАСПОРЯДИТЕЛЮ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

ЧТО ПОЛУЧАЮТ МУНИЦИПАЛЫ

Получение в «шаговой доступности» **актуальной информации** с федерального уровня «из первых уст», «погружение» в тематику

Непосредственное общение с представителями ФОИВ, федеральными экспертами, коллегами из других регионов

Отсутствие финансовых затрат на заказ обучающих мероприятий, командировки и т.п.

В связи с санитарно-эпидемиологической ситуацией мероприятия переведены в онлайн-формат, что ограничило повестку сессий имеющимися техническими возможностями

Создание СРМВиС позволило Совету муниципальных образований Ульяновской области проводить работу по **выражению и защите** общих интересов муниципальных образований более масштабно и на более **высоком уровне**.

Главное достоинство создания и функционирования СРМВиС – его универсальность, практическая применимость к подавляющему большинству существующих форматов взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, институтами гражданского общества