

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: I-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-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-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, коммун, 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 коммун 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 следующие³:

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 и т. 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 поддержаны 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/Q51E1LyY7WAJ17uUU8dsIsA5pMglm4IT.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:

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

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

Вместе с тем результаты проведенного 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 муниципально-го 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>
Составлено по: информация официальных сайтов Администраций г. Вологды, Вологодского, Грязовецкого и Сокольского муниципальных районов Вологодской области.	

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. 6);
- 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><i>Критерии определения целесообразности таких преобразований:</i> 1) численность жителей района менее 10 тыс. чел; 2) незначительное число сельских и городских поселений в районе (2–4); 3) низкий общий уровень развития района</p>	<p>Договоры, соглашения о сотрудничестве между муниципалитетами:</p> <table border="1"> <tr> <td data-bbox="450 551 587 864"> <p>- о передаче полномочий по линии «поселение – район», «район – поселение»</p> </td> <td data-bbox="595 551 762 864"> <p>- о реализации совместных долгосрочных проектов, предоставлении услуг одним муниципалитетом другому</p> </td> <td data-bbox="770 551 924 864"> <p>- о реализации совместных мероприятий, формировании совместных рабочих органов (групп)</p> </td> </tr> <tr> <td colspan="3" data-bbox="595 792 924 864"> <p><i>Возможно применение механизма горизонтальных субсидий</i></p> </td> </tr> </table>			<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 преобразований:</i> 1) наличие общих границ муниципалитетов; 2) численность жителей отдельных поселений менее 500 чел.; 3) число сельских и городских поселений в районе 5 и более единиц; 4) значительные различия в потенциале и уровне развития поселений района, наличие отдельных достаточно развитых поселений</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>Расчёт эффектов от преобразований:</i> 1) экономия за счёт ликвидации органов управления поселений; 2) изменение доходной и расходной базы местных бюджетов; 3) экономия затрат на исполнение полномочий органов МСУ; 4) экономия затрат муниципальных учреждений нового муниципального образования</p>	<p><i>Критерии определения целесообразности такого сотрудничества:</i> 1) недостаточность собственных финансовых средств отдельных муниципальных образований; 2) необходимость повышения эффективности деятельности и исчерпание внутренних ресурсов такого повышения; 3) необходимость повышения качества и расширение видов предоставляемых населению публичных услуг, организуемых органами местного самоуправления; 4) недостаток высококвалифицированных кадров в муниципальных образованиях; 5) наличие межмуниципальных брендов, устойчивых различных связей между муниципалитетами, в том числе в рамках городских агломераций</p>			<p><i>Расчёт эффектов от преобразований:</i> 1) экономия за счёт ликвидации органов управления поселений; 2) изменение доходной и расходной базы местных бюджетов; 3) экономия затрат на исполнение полномочий органов МСУ; 4) экономия затрат муниципальных учреждений нового муниципального образования</p>						
	<p><i>Критерии определения целесообразности учреждения межмуниципальных коммерческих (в форме НАО, ООО) и некоммерческих организаций (в форме АНО и фондов)</i></p> <p><i>Критерии определения целесообразности такого сотрудничества:</i> 1) наличие достаточной ресурсной, организационной базы в сфере ЖКХ, дорожного хозяйства и др. в одном из муниципальных образований 2) готовность участия в учреждении организации не менее тремя поселениями или районами (округами)</p> <p><i>Расчёт эффектов от такого сотрудничества:</i> 1) экономия затрат на исполнение полномочий органов МСУ при передаче соответствующих функций межмуниципальной организации; 2) прибыль от деятельности межмуниципальной коммерческой организации</p>									

Источник: составлено автором.

Далее представим общую модель (алгоритм) определения целесообразности межмуниципального сотрудничества (рисунки) 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 желательное 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.

личился 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 партнерстве, муниципально-частном партнерстве 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 России 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: Handreichung für die 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.php?43>

6. Bakoš E., Němec D., Hruža F., 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/su11215890
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-Gómez J.L., Giménez-García 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: РИЦ ХГАЭП, 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.