



Межмуниципальное сотрудничество в России: проблемы и перспективы развития¹

Арина В. СУВОРОВА ✉ 

Институт экономики УрО РАН, г. Екатеринбург, Российская Федерация

Для цитирования: Суворова, А. В. (2024). Межмуниципальное сотрудничество в России: проблемы и перспективы развития. *AlterEconomics*, 21(3), 571–589.

<https://doi.org/10.31063/AlterEconomics/2024.21-3.8>

Аннотация. Актуальность обращения к тематике межмуниципального сотрудничества обусловлена перспективностью использования данного инструмента в характерных для России условиях повышения роли органов местного самоуправления в обеспечении социально-экономического развития территорий. Цель статьи состоит в выявлении особенностей развития межмуниципального сотрудничества, позволяющего муниципальным образованиям объединять свои усилия для достижения поставленных целей, в т. ч. в условиях недостаточности собственных ресурсов. Теоретическую и методологическую основы исследования составила совокупность научных представлений в области экономической теории, региональной экономики и государственного управления; в процессе выполнения работы использовались методы синтеза и научной абстракции, метод экономического анализа. В рамках проведенной работы была охарактеризована система ключевых предпосылок межмуниципального сотрудничества. Ее элементы — обусловленная правильно поставленными целями и пониманием возможных выгод от взаимодействия готовность представителей интересов муниципальных образований к сотрудничеству друг с другом, наличие подходящих для выстраивания партнерских отношений единомышленников, развитая система способов организации таких партнерств, определяемая сложившимися институтами. Новизна полученных результатов заключается в обосновании тесной связи между учетом каждого элемента системы ключевых предпосылок межмуниципального сотрудничества при его организации и эффективностью взаимодействия. Так, как показал проведенный анализ российской практики, ассоциативные объединения, участники которых зачастую не готовы к активным действиям, направленным на получение масштабных результатов, носят во многом формальный характер, а члены межмуниципальных хозяйственных обществ сталкиваются с непроработанностью способов и правил взаимодействия. Полученные результаты определяют возможные направления совершенствования политики, проводимой органами власти разного уровня, ответственными за развитие и использование института межмуниципального взаимодействия. Она должна базироваться на применении системного подхода, основанного на учете всех предпосылок межмуниципального сотрудничества и предполагающего не только совершенствование формальных норм и правил, но и повышение осведомленности потенциальных интeрcантов об особенностях данного инструмента.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, местное самоуправление, муниципальные образования, региональная политика, ассоциативные объединения, межмуниципальные хозяйственные общества

Благодарность: Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 23-18-00180 «Поливариантность детерминант и трендов экономической динамики муниципальных образований России: концептуализация, идентификация и типологизация в интересах государственного регулирования пространственного развития») в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН.

¹ © Суворова А. В. Текст. 2024.

RESEARCH ARTICLE

Inter-Municipal Cooperation in Russia: Theory and Practice of Development

Arina V. SUVOROVA 

*Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Ekaterinburg, Russian Federation*

For citation: Suvorova, A. V. (2024). Inter-Municipal Cooperation in Russia: Theory and Practice of Development. *AlterEconomics*, 21(3), 571–589. <https://doi.org/10.31063/AlterEconomics/2024.21-3.8>

Abstract. Exploring inter-municipal cooperation is highly relevant because of its potential to enhance the role of local governments in promoting socio-economic development within Russian territories. This article explores the unique aspects of inter-municipal cooperation, which enables municipalities to pool their resources and efforts to achieve common goals, particularly in the face of limited local resources. This study's theoretical and methodological framework draws on economic theory, regional economics, and public administration, utilizing synthesis, scientific abstraction, and economic analysis as key methods. The research identifies a system of essential prerequisites for effective inter-municipal cooperation, including the willingness of municipal representatives to collaborate, driven by clear goals and an understanding of the benefits; the presence of suitable entities for partnership; and a well-developed system for organizing these collaborations, shaped by established institutions. A key finding of this research is the crucial relationship between each element of the prerequisite system and the effectiveness of inter-municipal interactions. Analysis of Russian practices shows that many associative organizations lack proactive engagement for achieving meaningful outcomes, leading to largely formal partnerships. Furthermore, members of inter-municipal enterprises often face poorly developed methods and rules for interaction. The findings suggest several directions for enhancing policies at various governmental levels that regulate the development and implementation of inter-municipal cooperation. These policies should adopt a systematic approach that addresses all prerequisites for collaboration, focusing on refining formal norms and regulations while also raising awareness of the features and benefits of this cooperative instrument.

Keywords: inter-municipal cooperation, local government, municipalities, regional policy, associations, inter-municipal enterprises

Acknowledgments: The research was conducted at the Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Science and supported by the grant of the Russian Science Foundation (project No 23-18-00180 “Multivariance of determinants and trends of economic dynamics of Russian municipalities: conceptualization, identification and typologization in the interests of state regulation of spatial development”).

1. Введение

Идея значимости межсубъектного взаимодействия, предполагающего интеграцию ресурсов и осуществление совместных мероприятий для достижения наилучших результатов, глубоко укоренилась в обществе (Гатаулина, 2010), однако ее реализация на практике зачастую сталкивается с рядом сложностей и ограничений, масштабы которых возрастают по мере усложнения логики организации потенциальных партнеров. Поэтому в случае, когда речь идет о территориальных системах (например, муниципальных образованиях, регионах, странах), политика, проводимая органами власти разного уровня, становится значимым атрибутом формирования и развития партнерских отношений (Silva et al., 2018).

Вопросы организации взаимовыгодного межтерриториального взаимодействия на локальном уровне возникали в российском государстве еще до революции, однако закрепление данного инструмента в современной российской практике обусловила начавшаяся в 2003 г. муниципальная реформа, призванная сформировать «полноценное правовое и экономическое обеспечение сферы ответ-

ственности местного самоуправления» (Хабриева, 2008, с. 27). В настоящее время межмуниципальное сотрудничество представляет собой один из важных элементов системы управления развитием российских территорий: в характерных для большинства муниципальных образований условиях, когда собственных ресурсов недостаточно для реализации всех значимых проектов, объединение усилий в интересах решения общих проблем кажется весьма перспективным шагом.

В то же время привлекательность использования подобного подхода к компенсации нехватки имеющегося потенциала, а также наличие возможностей для его реализации не обязательно влечет за собой его эффективное применение на практике. Это обуславливает важность поиска ответов на ряд вопросов, связанных со спецификой осуществления межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации: можно ли назвать опыт взаимодействия российских муниципалитетов друг с другом успешным? Какие препятствия возникают (или могут возникнуть) на пути формирования межмуниципальных партнерств в сложившихся условиях? На что следует обратить внимание при их устранении?

Интерес к раскрытию некоторых аспектов поставленных вопросов предопределил цель исследования, результаты которого представлены в статье — выявить особенности развития сотрудничества между российскими муниципальными образованиями. Для достижения заявленной цели необходимо рассмотреть сформированные в Российской Федерации теоретические и нормативные основы межмуниципального сотрудничества, охарактеризовать сложившуюся в стране практику реализации подобного взаимодействия, определить проблемы и перспективы его дальнейшего развития.

2. Межмуниципальное сотрудничество: теоретические и нормативные основы

Понятие «межмуниципальное сотрудничество» не получило четкого определения в российском законодательстве: в основном нормативно-правовом акте, фиксирующем контуры системы управления муниципальными образованиями, — Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ — обозначена лишь возможность взаимодействия муниципальных образований друг с другом и схематично представлены формы такого взаимодействия; в Методических рекомендациях по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения², разработанных Министерством регионального развития РФ, акцент сделан на характеристике целей, форм и особенностей реализации межмуниципального сотрудничества, при этом однозначная трактовка рассматриваемого термина не предлагается.

Это, в свою очередь, обуславливает значительный интерес представителей научного сообщества к выявлению сущностных свойств межмуниципального сотрудничества, однако, как справедливо отмечает К.И. Галынис (Галынис, 2020, с. 215–216), явных несоответствий между предлагаемыми различными авторами

¹ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 02.06.2024).

² Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения. КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126480/ (дата обращения: 03.06.2024).

вариантами определения не наблюдается. И хотя некоторые исследователи ограничиваются в своих трактовках фиксацией отдельных признаков межмуниципального сотрудничества (например, О.Г. Остапец (Остапец, 2017, с. 57) отождествляет его с видом «взаимодействия публично-правовых образований, реализующийся в сфере функционирования местной власти и не влекущий территориального объединения муниципальных образований», В.А. Плахота (Плахота, 2019, с. 10) с «формированием кооперационных связей между органами местного самоуправления с позиции организационного и правового их выражения»), большинство из них используют более комплексный подход, акцентируя внимание на способах (предпосылках) и целях взаимодействия муниципальных образований друг с другом. Авторы отмечают значимость координации и согласования интересов (Рогозина, 2009, с. 76) муниципальных образований, объединения имеющихся усилий и ресурсов (Гутникова, 2012, с. 218) в интересах решения общих задач. При этом в основе этих общих задач могут лежать вопросы, связанные с ролью местного самоуправления в системе власти («в целях обеспечения представительства интересов муниципальных образований на всех уровнях государственной власти Российской Федерации, в международных органах и организациях, а также в целях повышения эффективности и результативности решения вопросов местного значения» (Рагозина, 2009, с. 76)), со снижением остроты локальных проблем («в целях обмена опытом, совместного решения вопросов и проблем локального значения» (Ворошилов, 2021, с. 143)), а также с обеспечением высокого уровня развития территорий («для создания общественных благ или оказания общественных услуг» (Гутникова, 2012, с. 218)), «в целях развития и повышения конкурентоспособности территорий» (Гальнис, 2020, с. 215–216)).

Очевидно, что в основе межмуниципального сотрудничества лежит готовность представителей интересов муниципальных образований (в первую очередь, органов местного самоуправления) во взаимодействии с потенциальными партнерами извне, возникающая в случае, если объединение сил или ресурсов позволяет получить больший эффект, чем самостоятельные, индивидуализированные действия. Еще одним необходимым условием является наличие единомышленников, цели и задачи которых позволяют сделать взаимодействие с ними продуктивным (на это может повлиять то, ради чего они вступают в партнерские отношения, а также то, что они готовы дать этому партнерству). Наконец, третьей предпосылкой, задающей контуры межмуниципального сотрудничества, выступает способ организации взаимодействия, особенности выбора которого определяются сложившейся системой институтов, в первую очередь формальных (например, наличие в законодательстве положений, допускающих возможность объединения финансовых средств нескольких муниципальных образований, является обязательным условием партнерства, предусматривающего слияние ресурсов из их бюджетов).

Рассчитывать на получение значительного позитивного эффекта от осуществления межмуниципального сотрудничества можно только при проработке каждого из перечисленных факторов (рис.), что, в свою очередь, обуславливает необходимость реализации органами местного самоуправления целого ряда активностей, связанных с грамотным целеполаганием возможного взаимодействия, выбором наиболее подходящих для реализации обозначенных целей и готовых к партнерству союзников, а также определением наилучших форм, способов и правил сотрудничества. Перечень требуемых действий может быть расши-

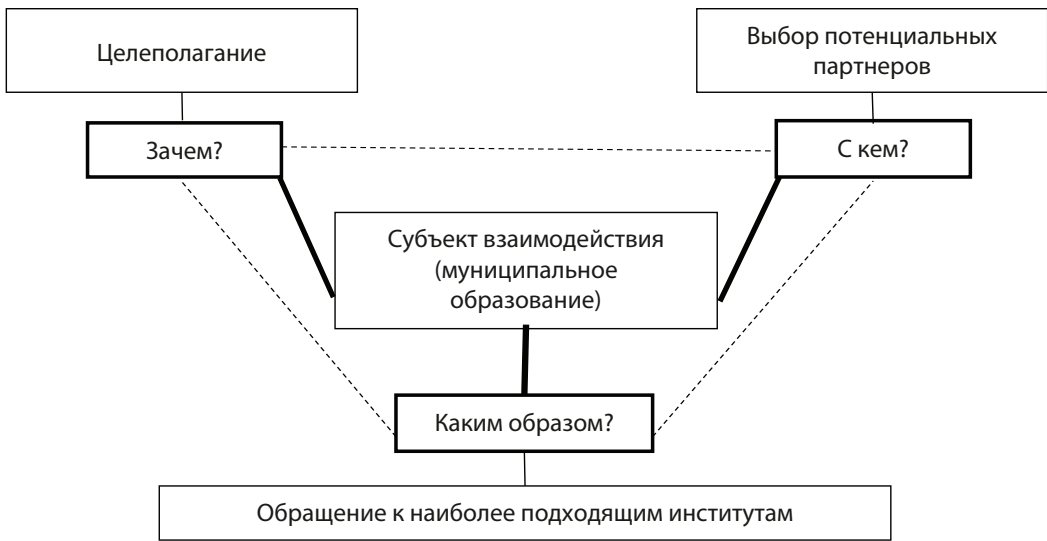


Рис. Система ключевых предпосылок межмуниципального сотрудничества
(источник: составлено автором)

Fig. System of Key Prerequisites for Inter-Municipal Cooperation

рен в случае невозможности успешной реализации хотя бы одной из обозначенных предпосылок в сложившихся условиях (например, если наиболее перспективные партнеры не видят необходимости во взаимодействии, могут понадобиться дополнительные усилия, направленные на повышение степени их заинтересованности — переговоры, оценка экономического или социального эффекта и т. д.), однако в любом случае организация (и реализация) межмуниципального сотрудничества представляет собой сложный, многоэтапный процесс, результативность которого во многом зависит именно от осуществляющих его субъектов (в первую очередь от их заинтересованности и профессионализма).

В то же время отсутствие или недостаточность институциональных «рамков» (как уже отмечалось, главным образом формальных), определяющих как саму возможность осуществления межмуниципального сотрудничества, так и применимые на практике его способы и формы, способны минимизировать эффект от активности испытывающих потребность во взаимодействии муниципальных образований (в этом случае объем ресурсов, требуемых для подобного взаимодействия, может быть слишком существенным).

Правовые основы межмуниципального сотрудничества в России закреплены в ряде нормативных актов, ключевым из которых является упоминавшийся ранее Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: он задает спектр возможных форм такого сотрудничества, а также содержит отсылки к нормативно-правовым актам, определяющим правила деятельности этих форм (следует также отметить, что пока не принятый законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», предполагающий внесение ряда изменений в систему местного самоуправления, не содержит существенных отличий от действующих нормативов в части правил взаимодействия муниципальных образо-

ваний друг с другом). В соответствии с законодательством, муниципальные образования могут формировать объединения, деятельность которых осуществляется в соответствии с требованиями, применяемыми к ассоциациям (в формате ассоциаций действуют и формируемые в каждом субъекте Российской Федерации советы муниципальных образований, которые могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований); организации (межмуниципальные хозяйственные общества и некоммерческие организации); заключать договора и соглашения. Это позволяет большинству авторов (Бутова, Циховский, 2015; Зиннурова, 2018; Секушина, 2021), соглашаясь с разработанными в 2010 г. Методическими рекомендациями по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения¹, идентифицировать три основные формы межмуниципального сотрудничества: ассоциативную (ассоциации, союзы, советы и иные объединения, создаваемые для представления и защиты общих интересов), хозяйственную (хозяйственные и некоммерческие межмуниципальные организации, на базе которых может быть осуществлено объединение ресурсов для совместного решения вопросов местного значения) и договорную (договоры и соглашения о взаимодействии, обмене опытом, передаче ряда полномочий). Однако некоторые исследователи видят необходимость корректировки этого перечня. Например, А.А. Петроградская (Петроградская, 2010, с. 261) предлагает отделять от договорных форм компетенционные формы взаимодействия (предусматривающие заключение соглашений о делегировании полномочий), а А.В. Колесников (Колесников, 2021, с. 178) отмечает возможность осуществления организационно-правового сотрудничества — неформальной формы «взаимодействия муниципальных образований, находящихся на одной территории, но обладающих самостоятельным статусом».

Необходимо заметить, что в научной литературе тематика межмуниципального сотрудничества представлена гораздо шире, чем в законодательстве: исследователи, не останавливаясь на систематизации и обсуждении особенностей применения на практике обусловленных действующими нормативными актами форм взаимодействия, оценке зарубежного опыта и предложении мер, способных устранить дефициты правовой системы, рассматривают варианты сотрудничества, не ограниченные формальными институтами, анализируют новые факторы, определяющие возникновение у муниципальных образований потребности в установлении или укреплении партнерских отношений.

Так, сохраняющаяся на протяжении последних лет тенденция к централизации российского пространства и усиление внимания к агломерациям как к перспективным полюсам экономического роста активизируют интерес научного сообщества к различным аспектам формирования единого внутриагломерационного пространства, отдельные составляющие которого соединены друг с другом прочными взаимосвязями (Попова, 2021; Прядеин, Казакова, 2023). Более того, некоторые исследователи рассматривают агломерирование как частный случай межтерриториального сотрудничества (Колесников, 2021, с. 217), отличающийся своей спецификой в части построения взаимоотношений между органами власти разного уровня (Павлов, 2018).

¹ Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения. КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126480/ (дата обращения: 03.06.2024).

Еще один важный аспект развития практики межмуниципального сотрудничества, не связанный с вопросами применения или совершенствования формальных институтов, имеет отношение к формированию методического инструментария оценки потенциала возникновения взаимосвязей между территориями (Ворошилов, 2021; Тагирова, 2022). Задачей подобных исследований является определение таких совокупностей муниципальных образований, установление партнерств между которыми наиболее эффективно либо может быть реализовано с наименьшими ресурсными вложениями.

Развитие в научной литературе (Акимов и др., 2021; Решетников, 2014) получило также рассмотрение межмуниципального сотрудничества как широкой категории, формы проявления которой выходят за рамки предписанных законодательством вариантов партнерских отношений и могут включать в себя весь спектр взаимодействий между представителями отдельных территориальных единиц: трудоустройство жителей одного муниципального образования в другом, сбыт продукции хозяйствующих субъектов одного муниципального образования на локальных рынках другого и т. д.

Зарубежные авторы также исследуют различные аспекты межмуниципальных взаимоотношений, уделяя при этом особое внимание оценке факторов, обуславливающих потребность муниципалитетов в объединении ресурсов. В числе таких факторов — уровень экономического развития потенциальных партнеров (Steiner, 2003; Vakoš et al., 2020), характер имеющихся у них проблем (Bel & Sebo, 2019), их институциональное устройство (Soukorpová & Vaceková, 2016), местоположение относительно друг друга (Košut, 2016), а также появление новых возможностей и вызовов организации сотрудничества между муниципальными образованиями (Zancan et al., 2023). Еще один вопрос, решению которого посвящено значительное количество зарубежных работ, связан с измерением эффектов, которые возникают благодаря межмуниципальному взаимодействию (Baba & Asami, 2019; Breuillé & Le Gallo, 2017).

3. Характеристика российской практики межмуниципального взаимодействия

Системный анализ российской практики межмуниципального сотрудничества, учитывающий изменения последних лет, затруднен: актуальные обобщенные данные, которые могут позволить сделать выводы о количестве сотрудничающих друг с другом муниципальных образований, структурных особенностях системы действующих межмуниципальных организаций, их динамике и прочих значимых для понимания специфики рассматриваемой сферы аспектов, в открытом доступе отсутствуют. Выпуск Федеральной службой государственной статистики статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации», содержащего в себе информацию о числе организаций межмуниципального сотрудничества в разрезе отдельных территориальных единиц, завершен в 2021 г. Последние выпуски комплексных докладов о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации, ранее на ежегодной основе представляемых органами власти и общественными объединениями, также ограничены 2020 г. (доклады Министерства юстиции РФ, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления) и 2021 г. (доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований).

В то же время оценка долгосрочных российских трендов, оформившихся после осуществления муниципальной реформы, начатой в 2003 г., свидетельствует

о значительном преобладании межмуниципальных некоммерческих организаций (ассоциаций, союзов) над коммерческими (табл.), что несколько отличает отечественную практику от зарубежной (в первую очередь европейской) — там в основном действуют контрактные механизмы (Барабаш, 2018, с. 292), а сами межмуниципальные объединения характеризуются больше финансовой самостоятельностью (Руденко, 2017).

Такая значительная степень вовлеченности муниципальных образований в ассоциативные объединения обусловлена, с одной стороны, определяемой положениями законодательства (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») необходимостью создания в каждом субъекте РФ совета муниципальных образований, с другой стороны, особенностями данной формы межмуниципального сотрудничества — вступление в ассоциацию не накладывает на муниципалитет серьезных обязательств, не влечет за собой необходимость использования собственных ресурсов для участия в масштабных совместных проектах. При этом членство в союзах и ассоциациях позволяет их участникам на регулярной основе коммуницировать с муниципальными образованиями, близкими им по территориальной или видовой принадлежности, схожими по характеру имеющихся проблем или задач, получая при этом доступ к успешным практикам и определяя перспективы и риски более тесного взаимодействия с отдельными партнерами. Наличие таких возможностей в комплексе с многообразием имеющихся у муниципальных образований функций стимулирует формирование множества объединений, базирующихся на различных критериях интеграции. Таким критерием может выступать местоположение муници-

Таблица

Изменение доли муниципальных образований, участвующих в организациях межмуниципального сотрудничества

Table

Change in the Proportion of Municipalities Involved in Inter-Municipal Cooperation Organizations

Регионы	Доля муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих организациях, %			Доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях, %		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Российская Федерация	87,4	90,8	96,3	2,3	2,3	2,8
Центральный ФО	95,4	95,6	96,6	1,6	1,7	1,5
Северо-Западный ФО	93,4	94,6	98,5	3,6	5,7	4,2
Южный ФО	96,2	99,4	92,3	7,8	7,0	7,3
Северо-Кавказский ФО	37,2	50,4	97,0	0,1	0,4	0,1
Приволжский ФО	90,1	93,6	97,0	0,9	1,0	2,6
Уральский ФО	79,3	83,6	99,2	1,7	2,1	2,5
Сибирский ФО	87,5	95,5	94,3	1,7	0,3	1,6
Дальневосточный ФО	94,3	87,3	97,1	7,5	7,5	5,0

Источник: составлено автором на основе данных статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации».

пальных образований (Ассоциация «Города Урала», Ассоциация сибирских и дальневосточных городов и др.), их принадлежность к тому или иному типу (например, Ассоциация малых и средних городов России, Союз развития наукоградов), специфика их хозяйственного комплекса (Ассоциация курортных и туристических городов), а также функционал органов их управления (Союз муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации).

Достаточно распространенной в Российской Федерации является практика создания общенациональных ассоциативных структур, связывающих как значительное количество муниципалитетов, так и их объединений — формируемых в каждом субъекте РФ Советов муниципальных образований. Так, Союз российских городов представляет интересы 91 города из различных регионов страны, выступая центром компетенций для органов местного самоуправления, оказывая им экспертную поддержку, а также способствуя их взаимодействию с федеральными и региональными властными структурами, организациями разного уровня. Яркими примерами объединений второго типа являются уже упомянутые ранее Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления и Общероссийский конгресс муниципальных образований, которые осуществляют широкий спектр деятельности (экспертной, образовательной, издательской, просветительской) в сфере развития местного самоуправления.

Межмуниципальные хозяйственные общества значительного развития в стране пока что не получили: количество муниципальных образований, учреждающих подобные структуры, весьма невелико, а деятельность создаваемых обществ зачастую отличается невысокой эффективностью. Например, по информации Федеральной налоговой службы¹, в реестре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей только 6 из зарегистрированных в Уральском федеральном округе организаций относятся к числу межмуниципальных коммерческих организаций, при этом половина из них уже прекратила свое действие, а 2 общества из 3 оставшихся (Межмуниципальное общество с ограниченной ответственностью «Катав-Ивановское автотранспортное предприятие» и Межмуниципальное хозяйственное общество — ООО «Коммунальщик») признаны банкротами. Данные Министерства юстиции РФ также подтверждают крайне невысокий уровень реализации потенциала этой формы межмуниципального сотрудничества: практика создания межмуниципальных хозяйственных обществ (в основном они специализируются на предоставлении коммунальных услуг — водоснабжении, вывозе мусора) охватывает только около 20 регионов страны (среди них — Ивановская, Липецкая, Смоленская, Новгородская, Вологодская, Пензенская области)².

Договорные формы взаимодействия используются в российской практике гораздо чаще, при этом в заключаемых между муниципальными образованиями договорах и соглашениях (предполагающих установление партнерских отношений), как правило, говорится о сотрудничестве общего характера и создании условий для углубления дальнейшего взаимодействия в конкретных сферах (культура,

¹ Предоставление сведений из ЕГРЮЛ/ЕГРИП. Федеральная налоговая служба РФ. <https://egrul.nalog.ru/about.html> (дата обращения: 15.06.2024).

² Информационно-аналитические материалы о текущем состоянии, актуальных правовых проблемах и перспективах развития межмуниципального сотрудничества (к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) (2020). Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. <http://council.gov.ru/media/files/Q5IE1LyY7WAJ17uUU8dsIsA5pMglm4IT.pdf> (дата обращения: 15.06.2024).

наука, туризм, торговля и т. д.). Чаще всего такие соглашения являются двусторонними, а их участниками могут выступать как расположенные рядом друг с другом (или находящиеся в границах одного субъекта РФ) муниципальные образования, так и представители разных регионов или разных государств (примером соглашений между такими географически разобшенными муниципалитетами служат договоры о побратимстве и приграничном сотрудничестве). Договоры и соглашения (как и членство в ассоциациях и союзах) обычно не предполагают закрепление за его подписантами каких-либо обязательств и служат выражением взаимной заинтересованности в дальнейшем расширении и укреплении на стабильной и долгосрочной основе сложившихся связей. В связи с этим отказ от подобной формы взаимодействия, как правило, является следствием только исключительных по своим масштабам изменений в геополитической сфере (так, трансформация географии международных отношений после начала СВО проявилась и на уровне межмуниципальных взаимодействий — некоторые города Прибалтики, Польши и Финляндии разорвали партнерские отношения с российскими муниципалитетами, тогда как количество договоров о сотрудничестве с представителями азиатских стран возросло¹).

Одним из трендов последних лет стало увеличение количества соглашений между муниципальными образованиями, идентифицирующими себя в качестве участников городских агломерационных систем (такие документы подписаны муниципальными образованиями, входящими в состав Челябинской², Новосибирской³, Екатеринбургской⁴ агломераций). Особенностью подобных договоров является их достаточно предметный характер: в них содержатся договоренности о совместной разработке концепции социально-экономического развития агломерации (Челябинская агломерация), о взаимодействии в рамках реализации проекта первого пускового комплекса транспортно-логистического центра (Екатеринбургская агломерация) и т. д.

Эксперты Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления также обращают внимание на то, что в настоящее время сотрудничество между российскими муниципальными образованиями, связанное с реализацией проектной деятельности, зачастую осуществляется без заключения каких-либо специальных соглашений, но с вовлечением в данные процессы региональных проектных офисов и комитетов⁵. Это означает, что при переходе от намерений к приносящим реаль-

¹ Белов, А. (2024). Роль городов-побратимов в современных международных отношениях. Международная ассоциация «Породненные города». <http://goroda-pobratimy.ru/blog/rol-gorodov-pobratimov-v-sovremennykh-mezhdunarodnykh-otnosheniyakh> (дата обращения: 02.07.2024).

² «Об утверждении (ратификации) Соглашения о создании Челябинской агломерации». Решение Челябинской городской Думы IV созыва от 24.06.2014 № 52/6. Информационно-правовой портал «Гарант». <https://www.garant.ru/hotlaw/chelyabinsk/552162/> (дата обращения: 10.06.2024).

³ Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области от 22.05.2015. Министерство строительства Новосибирской области. <https://minstroy.nso.ru/page/1293> (дата обращения: 10.06.2024).

⁴ Мананников, М. (2020). Главы 14 муниципалитетов подписали соглашение о развитии Екатеринбургской агломерации. Коммерсантъ. <https://www.kommersant.ru/doc/4566594> (дата обращения: 10.06.2024).

⁵ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2020 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации (2021). Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления. <https://www.varmsu.ru/upload/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B42021.pdf> (дата обращения: 10.06.2024).

ный результат практикам партнерства роль надмуниципальных структур возрастает, а связанные с такими практиками соглашения приобретают характер многосторонних договоров, важное место в которых принадлежит региональным органам власти. Например, соглашение о реализации проекта строительства трамвайной линии в границах городского округа Верхняя Пышма и муниципального образования «город Екатеринбург»¹, завершено в 2022 г., предполагало объединение ресурсов не только двух муниципалитетов, но и региона (Свердловской области), а также крупного предприятия, составляющего основу экономики одного из городов — Верхней Пышмы (ОАО «Уральская горно-металлургическая компания»).

4. Проблемы и перспективы развития межмуниципального сотрудничества

Характеризуя российский опыт межмуниципального сотрудничества, большинство экспертов достаточно критично оценивают перспективы эффективной реализации имеющегося потенциала в сложившихся на данный момент условиях. Значительное количество замечаний так или иначе касается непроработанности механизмов взаимодействия муниципалитетов друг с другом. Например, С.Н. Леонов и Е.С. Барабаш (2015) отмечают, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил лишь возможность осуществления межмуниципального сотрудничества, рамочно обозначив его основные формы, тогда как дальнейшее развитие и конкретизацию предлагаемые варианты взаимодействия не получили. В целом следует согласиться с наличием барьеров реализации межмуниципального сотрудничества, обусловленных недостаточной развитостью теоретико-методических и нормативно-организационных основ, однако масштабы их воздействия (а также способы их минимизации) несколько разнятся, когда речь идет об отличающихся друг от друга формах партнерства.

Ассоциативное сотрудничество (в его основе лежит формирование союзов, некоммерческих организаций, основой деятельности которых является в первую очередь экспертная поддержка участников, обмен опытом) не требует значительных дополнений в определяющие специфику его осуществления документы: ассоциация как форма взаимодействия субъектов имеет достаточно понятные правила функционирования, использование которых на уровне территориальных единиц не предполагает внесение в них каких-либо существенных правок. При этом для данной формы межмуниципального взаимодействия характерна иная проблема, касающаяся во многом формального подхода ряда реализующих ее субъектов к установлению работающих на получение социально-экономического эффекта взаимосвязей: вступление муниципальных образований в ассоциацию представляет собой лишь предпосылку для дальнейшего сотрудничества и не гарантирует активизацию совместной деятельности. Еще одним фактором, определяющим скептическое отношение специалистов к таким организациям, является обязательный характер формирования некоторых из них (например, советов муниципальных образований, создаваемых в каждом субъекте РФ): отсутствие у участников объединений заинтересованности в развитии партнерских отношений (с определенным кругом субъектов или в рамках определенного круга вопросов) делает невозможным их продуктивное взаимодействие и обесценивает высокие показатели

¹ Строительство трамвайной линии Екатеринбург — Верхняя Пышма. Городской округ Верхняя Пышма. <https://mowp.ru/site/section?id=589> (дата обращения: 22.06.2024).

вовлеченности российских муниципалитетов в ассоциации (Колесников, 2021, с. 195–196).

Возможность использования форм взаимодействия, предполагающих достаточно ощутимые для потенциальных партнеров вложения (финансовые, административные, временные), в гораздо большей степени определяется наличием детально проработанного и формально затвержденного механизма, поэтому для развития успешной практики формирования межмуниципальных хозяйственных обществ (ориентированных преимущественно на долгосрочное сотрудничество) и заключаемых в интересах реализации отдельных проектов соглашений (ориентированных на кратко- и среднесрочную перспективу) компенсация нормативных дефицитов крайне значима. Не случайно, говоря о причинах низкой популярности межмуниципальных хозяйственных обществ, эксперты отмечают сложность правового механизма формирования таких организаций, риски, возникающие при передаче им находящегося в собственности у муниципалитетов имущества, а также ограниченность круга вопросов, которые могут быть решены с помощью межмуниципальных объединений (Гоцко, 2023; Нурсалканова, Новокрещенов, 2022; Шабалин, Кондратенко, 2016).

Безусловно, с развитием российского законодательства в нем появляются некоторые нормы, призванные устранить нормативные пробелы — например, внесенные в 2019 г. изменения в Бюджетный кодекс РФ, обеспечивающие возможность движения денежных средств между равноправными по статусу территориями (например, муниципальными образованиями). Однако использование подобных инструментов пока что остается лишь перспективной формой взаимодействия: сказывается разобщенность формальных норм, определяющих особенности осуществления межмуниципального взаимодействия и тех прикладных механизмов, которые могут при этом применяться. Кроме того, значимую роль на практике может играть неготовность возможных партнеров к сотрудничеству, например, из-за расхождения их позиций по поводу соотношения вкладываемых ресурсов или отсутствия свободных средств в бюджете (Богомолова, 2022). Это, в свою очередь, означает, что только лишь совершенствования нормативно-правовых основ (например, формирования комплексного закона о сотрудничестве между муниципальными образованиями или расширения пула возможных способов межмуниципального взаимодействия) недостаточно.

Огромное значение имеет доступ субъектов управления муниципальными образованиями к лучшим кейсам межтерриториального сотрудничества (как отечественным, так и зарубежным): понимание масштабов того эффекта, который может быть получен в результате выстраивания партнерских отношений муниципалитетов друг с другом, позволяет органам местного самоуправления адекватно оценить перспективы участия в подобных формах взаимодействия, а рассмотрение особенностей использования комплекса не самых распространенных инструментов — определить их применимость в собственной практике. В связи с этим перспективным представляется обобщение (например, силами национальных ассоциативных объединений, осуществляющих экспертную и информационную поддержку процессов развития системы местного самоуправления) как успешного, так и неуспешного опыта межмуниципального сотрудничества, подготовка сборников, интегрирующих сведения о таком опыте, организация форумов и конференций, позволяющих участникам (представителям интересов муниципальных

образований) обменяться решениями возникающих по мере вовлечения в различные формы интеграции проблем, проведение конкурсов лучших практик. Несмотря на наличие в российской действительности ряда удачных воплощений подобных решений (например, публикация Центром стратегических разработок Сборника лучших практик межмуниципального взаимодействия за 2022–2023 гг. по итогам проведения серии конкурсов для муниципальных образований страны¹), интеграция опыта межтерриториального сотрудничества, способствующая формированию прозрачной и понятной для всех заинтересованных субъектов методической базы данного процесса, не носит системный характер.

Следует принимать во внимание ограниченность статистических данных о масштабах развития межмуниципального сотрудничества: как уже отмечалось ранее, в настоящее время выпуск тематических бюллетеней, ранее публикуемых Федеральной службой государственной статистики, а также национальными объединениями муниципальных образований, прекращен. Этот фактор также способен негативно повлиять на заинтересованность муниципалитетов в сотрудничестве (невысокий уровень которой, по данным некоторых статистических опросов (Горяченко, Малов, 2021), обусловлен в т. ч. опасениями органов власти, связанными с ее возможными отрицательными последствиями): нехватка информации влечет за собой не только неумение эффективно использовать различные форматы взаимодействия, но и недоверие к ним.

Таким образом, спектр барьеров, препятствующих плодотворному сотрудничеству российских муниципальных образований друг с другом, достаточно широк, и, хотя различные варианты их устранения рассматриваются как представителями научного сообщества, так и структурами, берущими на себя ответственность за развитие местного самоуправления, говорить о проведении планомерной политики, предполагающей их минимизацию, и тем более об укоренении системы межмуниципального взаимодействия в российской практике пока рано. При этом следует отметить, что даже в европейских странах, в которых межмуниципальная кооперация получила гораздо более широкое распространение, чем в Российской Федерации, очень многие вопросы пока что остаются нерешенными (Eufórsson, 2019; Holum & Jakobsen, 2016; Nemes et al., 2023).

5. Выводы

Несмотря на привлекательность обращения к межмуниципальному сотрудничеству как к инструменту территориального развития, позволяющему муниципалитетам достичь поставленных целей в условиях ограниченности собственных ресурсов, его использование на практике может быть сопряжено с целым рядом сложностей и ограничений. Их минимизация требует уделения пристального внимания всем видам факторов, определяющих возможность успешного и продуктивного взаимодействия: они связаны с заинтересованностью представителей интересов муниципальных образований в формировании партнерских отношений с другими территориями, обоснованностью выбора наиболее подходящих компаньонов, а также развитием институтов подобного сотрудничества. Это означает, что концентрация усилий только на одной группе предпосылок формиро-

¹ Лучшие практики межмуниципального взаимодействия за 2022–2023 гг. (2024). Центр стратегических разработок. <https://www.csr.ru/upload/iblock/5f1/1ra1i02oqlyxm8tmhije179bp99n767t.pdf> (дата обращения: 30.06.2024).

вания межмуниципальных взаимосвязей не позволит оказать существенного воздействия на данный инструмент.

Именно отсутствие системного подхода к развитию межмуниципального сотрудничества во многом обуславливает характерные для Российской Федерации проблемы, проявляющиеся в низкой эффективности партнерств, формируемых при участии нескольких муниципалитетов. Так, высокая степень проработанности институциональных основ функционирования ассоциативных объединений сопряжена с незначительным уровнем интереса участников к плодотворному включению в работу, направленную на достижение целей их создания (что определяется формальным характером деятельности некоторых из них, обязательностью создания ряда таких союзов, определяемой инициативами органов государственной власти). Напротив, явная заинтересованность муниципальных образований в вариантах сотрудничества, предполагающих интеграцию усилий в интересах решения конкретных проблем, например, за счет перераспределения полномочий или объединения части имеющихся материальных ресурсов, на практике сталкивается с отсутствием прозрачной и понятной для всех заинтересованных сторон системы правил функционирования таких способов взаимодействия.

Обозначенные дефициты не только подтверждают необходимость реализации комплекса мер поддержки межмуниципального сотрудничества (предполагающего обращение ко всем названным ранее типам предпосылок), но и определяют значимость дифференцированного подхода к дальнейшему развитию форм взаимодействия муниципальных образований друг с другом. Одним из ключевых элементов этой системы мероприятий должно стать повышение степени осведомленности представителей интересов муниципальных образований (в первую очередь, органов местного самоуправления) о специфике различных вариантов сотрудничества (предполагающих создание как формальных, так и неформальных объединений), рисках и возможностях, возникновение которых они за собой влекут. Это, в свою очередь, делает особенно ценным интеграцию и распространение накопленного опыта, популяризацию лучших практик межмуниципального взаимодействия.

Значимость представленного системного подхода также определяет направления дальнейших исследований, связанных с развитием межмуниципального сотрудничества: в особом внимании нуждается рассмотрение российской практики (в т. ч. с использованием инструментария социологических опросов, а также с обращением как к успешному, так и к неудачному опыту формирования партнерств между муниципальными образованиями); выработка предложений по совершенствованию институциональных основ функционирования подобных союзов и соглашений; разработка методик оценки целесообразности объединения различных групп муниципалитетов друг с другом и алгоритмов выбора наиболее подходящих для этого форм.

Список источников

Акимов, О. С., Волкова, А. К., Дунец, А. Н. (2021). Межмуниципальное сотрудничество для развития туристско-рекреационного комплекса Большая Белокуриха. *Настоящее и будущее России в меняющемся мире: общественно-географический анализ и прогноз. Материалы международной конференции (XII Ежегодная научная Ассамблея Argo)* (С. 792–798). Ижевск: Издательский центр «Удмуртский университет».

Барабаш, Е. С. (2018). Межмуниципальное взаимодействие. Зарубежный опыт. *Современные проблемы регионального развития. Материалы VII Всероссийской научной конференции* (С. 291–294). Биробиджан: Институт комплексного анализа региональных проблем Дальневосточного отделения РАН. <https://doi.org/10.31433/978-5-904121-22-8-2018-291-294>

Богомолова, А. А. (2022). Горизонтальные межбюджетные трансферты как инструмент финансового взаимодействия регионов и муниципальных образований. *Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление*, (1(40)), 12–18. <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2022-1-12-18>

Бутова, Т. В., Цихоцкий, Ф. Н. (2015). Межмуниципальное взаимодействие в России: цели и направления развития. *Экономика и социум*, (1–2(14)), 607–608.

Ворошилов, Н. В. (2021). Межмуниципальное сотрудничество в России: состояние, проблемы и перспективы развития. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*, 14(6), 141–159. <https://doi.org/10.15838/esc.2021.6.78.8>

Гальнис, К. И. (2020). Тенденции и перспективы развития межмуниципального сотрудничества в Забайкальском крае и его социальная значимость. *Социология*, (2), 215–221.

Гатаулина, Д. Р. (2010). Сотрудничество как экономическая категория. *Проблемы современной экономики*, (4(36)), 402–404.

Горяченко, Е. Е., Малов, К. В. (2021). Межмуниципальное взаимодействие как способ улучшения социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях. *Труды II Гранберговской конференции: Сборник докладов Всероссийской конференции с международным участием, посвященной памяти академика А. Г. Гранберга «Пространственный анализ социально-экономических систем: история и современность»* (С. 110–118). Новосибирск: Сибирское отделение РАН. https://doi.org/10.53954/9785604607893_110

Гоцко, Т. В. (2023). Развитие межмуниципального сотрудничества — приоритет обеспечения устойчивого экономического роста территорий. *Экономика, предпринимательство и право*, 13(5), 135–370. <https://doi.org/10.18334/epp.13.5.117566>

Гутникова, Е. А. (2012). Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации экономического и социального развития. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*, (6(24)), 218–230.

Зиннурова, Г. Р. (2018). Межмуниципальное взаимодействие как приоритет территориального развития. *Вестник Евразийской науки*, 10(6). <http://dx.doi.org/10.15862/63ECVN618>

Колесников, А. В. (2021). *Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие*. Под. ред. А. Ю. Соколова. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 236.

Леонов, С. Н., Барабаш, Е. С. (2015). Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизм реализации (монография). *Международный журнал экспериментального образования*, (1), 81–83.

Нурсалканова, Н. Д., Новокрещенов, А. В. (2022). Межмуниципальное сотрудничество в Российской Федерации. *Актуальные вопросы современной науки и практики: Сборник научных статей по материалам VIII Международной научно-практической конференции* (С. 96–104). Уфа: Научно-издательский центр «Вестник науки».

Остапец, О. Г. (2017). Система правового регулирования межмуниципального сотрудничества в России. *Вестник Поволжского института управления*, 17(1), 56–61. <https://doi.org/10.22394/1682-2358-2017-1-56-61>

Павлов, Ю. В. (2018). Совершенствование правового регулирования развития городских агломераций. *Ars Administrandi (Искусство управления)*, 10(3), 466–488. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2018-3-466-488>

Петроградская, А. А. (2010). Виды и формы межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации. *Вестник Самарского государственного университета*, (5(79)), 256–262.

Плахота, В. А. (2019). Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России. Чебоксары: ИД «Среда», 180. <https://doi.org/10.31483/r-53683>

- Попова, Я. И. (2021). К вопросу о современном состоянии развития Барнаульской агломерации. *Известия Кыргызского государственного технического университета им. И. Раззакова*, (4(60)), 239–244.
- Прядеин, А. А., Казакова, Н. В. (2023). Стратегия Екатеринбурга в системе внутриагломерационных связей. *Муниципалитет: экономика и управление*, (2), 25–30. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-25-30>
- Рагозина, Л. Г. (2009). Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. *Муниципальная власть*, (4), 76–85.
- Решетников, В. Г. (2014). Межмуниципальное взаимодействие как фактор развития социального капитала образовательной организации. *Омский научный вестник*, (5(132)), 142–144.
- Руденко, С. С. (2017). Межмуниципальное сотрудничество: виды и формы. *Теория и практика общественного развития*, (4). <https://doi.org/10.24158/tipor.2017.4.25>
- Секушина, И. А. (2021). Межмуниципальное сотрудничество как инструмент управления социально-экономическим развитием малых и средних городов. *Проблемы развития территории*, 25(4), 100–118. <https://doi.org/10.15838/ptd.2021.4.114.6>
- Тагирова, Э. И. (2022). Оценка потенциала межтерриториального и межмуниципального взаимодействия. *Экономика и бизнес: теория и практика*, (11–2(93)), 186–190. <https://doi.org/10.24412/2411-0450-2022-11-2-186-190>
- Хабриева, Т. Я. (2008). Муниципальная реформа в Российской Федерации. *Экономика региона*, 2(4), 26–35.
- Шабалин, Г. Ю., Кондратенко, З. К. (2016). Межмуниципальные хозяйственные общества: проблемы правового статуса. *Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки»*, (4(8)), 104–108.
- Baba, H., Asami, Y. (2019). Municipal population size and the benefits of inter-municipal cooperation: panel data evidence from Japan. *Local Government Studies*, 46(3), 371–393. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1624257>
- Bakoš, E., Nėmec, D., Hrůza, F., Mix, T. (2020). Emerging topics on inter-municipal cooperation in the Czech Republic: Policy networking, regionalization and financial indicators. *Lex localis — Journal of Local Self-Government*, 18(3). [https://doi.org/10.4335/18.3.579-602\(2020\)](https://doi.org/10.4335/18.3.579-602(2020))
- Bel, G., Sebő, M. (2019). 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*, 57(1), 153–188. <https://doi.org/10.1177/1078087419839492>
- Breuilłé, M. L., Le Gallo, J. (2017). Spatial fiscal interactions among French municipalities within inter-municipal groups. *Applied Economics*, 49(46), 4617–4637. <https://doi.org/10.1080/00036846.2017.1287861>
- Eyþórsson, G. Þ (2019). Decision-making Efficiency, Accountability and Democracy in Inter-municipal Cooperation Arrangements: The Case of Iceland. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 15(1), 21–38. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.1.2>
- Holum, M. L., Jakobsen, T. G. (2016). Inter-Municipal Cooperation and Satisfaction with Services: Evidence from the Norwegian Citizen Study. *International Journal of Public Administration*, 39(8), 597–609. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1029132>
- Kořut, B. (2016). Inter-municipal cooperation in waste management: The case of Poland. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), 91–104. <https://doi.org/10.1515/quageo-2016-0018>
- Nemec, J., Muthová, N. J., Meričková, B. M. (2023). Barriersto Inter-Municipal Cooperation. *Administratie si Management Public*, (41), 125–144. <https://doi.org/10.24818/amp/2023.41-07>
- Silva, P., Teles, F., Ferreira, J. (2018). Intermunicipal Cooperation: The Quest for Governance Capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 619–638. <https://doi.org/10.1177/0020852317740411>
- Soukopová, J., Vaceková, G. (2016). Internal factors of intermunicipal cooperation: what matters most and why? *Local Government Studies*, 44(1), 105–126. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395739>

Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(54), 551–571. <https://doi.org/10.1080/1471903032000178581>

Zancan, C., Passador, J. L., Passador, C. S. (2023). Artificial intelligence (AI) in the management of inter-municipal tourism consortia. *Open Journal of Business and Management*, 11 (4), 1454–1478. <https://doi.org/10.4236/ojbm.2023.114080>

References

Akimov, O. S., Volkova, A. K., & Dunec, A. N. (2021). Intermunicipal cooperation for the development of the tourist and recreational complex Bolshaya Belokurikha. *Nastoyashchee i budushchee Rossii v menyayushchemsya mire: obshchestvenno-geograficheskiy analiz i prognoz. Materialy mezhdunarodnoy konferentsii (XII Ezhegodnaya nauchnaya Assambleya Argo) [The present and future of Russia in a changing world: socio-geographical analysis and forecast. Proceedings of the international conference (XII Annual Scientific Assembly Argo)]* (pp. 792–798). Izhevsk, Russia: Publishing Centre “Udmurt University”. (In Russ.)

Baba, H., & Asami, Y. (2019). Municipal population size and the benefits of inter-municipal cooperation: panel data evidence from Japan. *Local Government Studies*, 46(3), 371–393. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1624257>

Bakoš, E., Němec, D., Hruža, F., & Mix, T. (2020). Emerging topics on inter-municipal cooperation in the Czech Republic: Policy networking, regionalization and financial indicators. *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 18(3). [https://doi.org/10.4335/18.3.579-602\(2020\)](https://doi.org/10.4335/18.3.579-602(2020))

Barabash, E. S. (2018). Intermunicipal cooperation. Foreign experience. *Sovremennyye problemy regional'noy razvitiya. Materialy VII Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii [Present problems of regional development. Materials of the VII All-Russian Scientific Conference]* (pp. 291–294). Birobidzhan: ICARP FEB RAS. <https://doi.org/10.31433/978-5-904121-22-8-2018-291-294> (In Russ.)

Bel, G., & Sebő, M. (2019). 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*, 57(1), 153–188. <https://doi.org/10.1177/1078087419839492>

Bogomolova, A. A. (2022). Horizontal interbudgetary transfers as an instrument of financial interaction between regions and municipalities. *Vestnik Moskovskogo universiteta imeni S. Yu. Vitte. Seriya 1: Ekonomika i upravlenie [Bulletin of Moscow Witte University. Series 1: Economics and Management]*, (1(40)), 12–18. <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2022-1-12-18> (In Russ.)

Breuillé, M. L., & Le Gallo, J. (2017). Spatial fiscal interactions among French municipalities within inter-municipal groups. *Applied Economics*, 49(46), 4617–4637. <https://doi.org/10.1080/00036846.2017.1287861>

Butova, T. V., & Tsikhotskiy, F. N. (2015). Intermunicipal Interaction in Russia: Goals and Directions of Development. *Ekonomika i sotsium [Economy and Society]*, (1–2(14)), 607–608. (In Russ.)

Chabrieva, T. Y. (2008). Municipal reform in the Russian Federation. *Ekonomika regiona [Economy of Region]*, 2(4), 26–35. (In Russ.)

Eyþórsson, G. Þ (2019). Decision-making Efficiency, Accountability and Democracy in Inter-municipal Cooperation Arrangements: The Case of Iceland. *Icelandic Review of Politics & Administration*, 15(1), 21–38. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.1.2>

Galynis, K. I. (2020). Trends and Prospects for the Development of Inter-Municipal Cooperation in the Trans-Baikal Territory and its Social Significance. *Sotsiologiya [Sociology]*, (2), 215–221. (In Russ.)

Gataullina, D. R. (2010). Cooperation as an Economic Category. *Problemy sovremennoy ekonomiki [Problems of Modern Economics]*, (4(36)), 402–404. (In Russ.)

Goryachenko, E. E., & Malov, K. V. (2021). Intermunicipal interaction as a way to improve the socio-economic situation in municipalities. *Trudy II Granbergovskoy konferentsii: Sbornik dokladov Vserossiyskoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem, posvyashchennoy pamyati akademika A. G. Granberga “Prostranstvennyy analiz sotsial'no-ekonomicheskikh sistem: istoriya i sovremennost'” [Collection of reports of the National conference with international participation, dedicated to the*

memory of Academician A.G. Granberg "Spatial analysis of socio-economic systems: the history and modernity"] (pp. 110–118). Novosibirsk: Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. https://doi.org/10.53954/9785604607893_110 (In Russ.)

Gotsko, T. V. (2023). Development of Inter-Municipal Cooperation as a Priority for Sustainable Economic Growth of Territories. *Ekonomika, predprinimatelstvo i pravo [Journal of Economics, Entrepreneurship and Law]*, 13(5), 1353–1370. <https://doi.org/10.18334/epp.13.5.117566> (In Russ.)

Gutnikova, E. A. (2012). Inter-municipal cooperation as a factor promoting the economic and social development. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast]*, (6 (24)), 218–230. (In Russ.)

Holum, M. L., & Jakobsen, T. G. (2016). Inter-Municipal Cooperation and Satisfaction with Services: Evidence from the Norwegian Citizen Study. *International Journal of Public Administration*, 39(8), 597–609. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1029132>

Kolesnikov, A. V. (2021). *Organizatsiya munitsipal'nogo upravleniya v edinoj sisteme publichnoy vlasti: teoriya, osobennosti, mezhmunitsipal'noe vzaimodeystvie [Organization of municipal administration in a unified system of public power: theory, features, inter-municipal interaction]*. In A. Yu. Sokolov (Ed.). Saratov: Publishing House of Saratov State Law Academy, 236. (In Russ.)

Kołsut, B. (2016). Inter-municipal cooperation in waste management: The case of Poland. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), 91–104. <https://doi.org/10.1515/quageo-2016-0018>

Leonov, S. N., & Barabash, E. S. (2015). Intermunicipal Cooperation: The Potential and Implementation Mechanism (Monograph). *Mezhdunarodnyy zhurnal eksperimental'nogo obrazovaniya [International Journal of Experimental Education]*, (1), 81–83. (In Russ.)

Nemec, J., Muthová, N. J., & Meričková, B. M. (2023). Barriers to Inter-Municipal Cooperation. *Administratie si Management Public*, (41), 125–144. <https://doi.org/10.24818/amp/2023.41-07>

Nursalkanova, N. D., & Novokreshchenov, A. V. (2022). Legal regulation of inter-municipal cooperation in the Russian federation. *Aktual'nye voprosy sovremennoy nauki i praktiki: Sbornik nauchnykh statey po materialam VIII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [Current issues of modern science and practice: Book of scientific articles based on the materials of the VIII International Scientific and Practical Conference]* (pp. 96–104). Ufa: Vestnik nauki Publ. (In Russ.)

Ostapets, O. G. (2017). The System of Legal Regulation of Inter-Municipal Cooperation in Russia. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya [Bulletin of the Volga Region Institute of Administration]*, 17(1), 56–61. <https://doi.org/10.22394/1682-2358-2017-1-56-61> (In Russ.)

Pavlov, Yu. V. (2018). Improvement of Legal Regulation of Urban Agglomerations Development. *Ars Administrandi*, 10(3), 466–488. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2018-3-466-488> (In Russ.)

Petrogradskaya, A. A. (2010). Kinds and Forms of Intermunicipal Cooperation in the Russian Federation. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta [Vestnik of Samara State University]*, (5(79)), 256–262. (In Russ.)

Plakhota, V. A. (2019). *Razvitie mekhanizmov obespecheniya mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva v regionakh Rossii [Development of Conditions for Inter-Municipal Cooperation in the Regions of Russia]*. Cheboksary: PH "Sreda", 180. <https://doi.org/10.31483/r-53683> (In Russ.)

Popova, Ya. I. (2021). Revisiting the current status of Barnaul agglomeration development. *Izvestiya Kyrgyzskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta im. I. Razzakova [Proceedings of the Kyrgyz State Technical University named after I. Razzakov]*, (4(60)), 239–244. (In Russ.)

Pryadein, A. A., & Kazakova, N. V. (2023). The Strategy of Ekaterinburg in the System of Intra-Agglomeration Connections. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie [Municipality: Economics and Management]*, (2), 25–30. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-25-30> (In Russ.)

Ragozina, L. G. (2009). Legal support and practice of implementing various forms of intermunicipal cooperation. *Munitsipal'naya vlast' [Municipal Government]*, (4), 76–85. (In Russ.)

Reshetnikov, V. G. (2014). Inter-Municipal Cooperation as Factor of Development of Social Capital of Educational Organization. *Omskiy nauchnyy vestnik [Omsk Scientific Bulletin]*, (5(132)), 142–144. (In Russ.)

Rudenko, S. S. (2017). Inter-Municipal Cooperation: Types and Forms. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya [Theory and Practice of Social Development]*, (4). <https://doi.org/10.24158/tipor.2017.4.25> (In Russ.)

Sekushina, I. A. (2021). Inter-Municipal Cooperation as a Tool for Managing Socio-Economic Development of Small and Medium-Sized Cities. *Problemy razvitiya territorii [Problems of Territory's Development]*, 25(4), 100–118. <https://doi.org/10.15838/ptd.2021.4.114.6> (In Russ.)

Shabalín, G. Ju., & Kondratenko, Z. K. (2016). Inter-Municipal Economic Companies: Problems of Legal Status. *Vestnik Mariyskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki" [Vestnik of the Mari state university. Chapter "History. Law"]*, (4(8)), 104–108. (In Russ.)

Silva, P., Teles, F., & Ferreira, J. (2018). Intermunicipal Cooperation: The Quest for Governance Capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 619–638. <https://doi.org/10.1177/0020852317740411>

Soukopová, J., & Vaceková, G. (2016). Internal factors of intermunicipal cooperation: what matters most and why? *Local Government Studies*, 44(1), 105–126. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395739>

Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(54), 551–571. <https://doi.org/10.1080/1471903032000178581>

Tagirova, E. I. (2022). Assessment of the potential of inter-territorial and inter-municipal interaction. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika [Economy and Business: Theory and Practice]*, (11–2(93)), 186–190. <https://doi.org/10.24412/2411-0450-2022-11-2-186-190> (In Russ.)

Voroshilov, N. V. (2021). Inter-municipal cooperation in Russia: Status, problems and prospects of development. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast]*, 14(6), 141–159. <https://doi.org/10.15838/esc.2021.6.78.8> (In Russ.)

Zancan, C., Passador, J. L., & Passador, C. S. (2023). Artificial intelligence (AI) in the management of inter-municipal tourism consortia. *Open Journal of Business and Management*, 11(4), 1454–1478. <https://doi.org/10.4236/ojbm.2023.114080>

Zinnurova, G. R. (2018). Intermunicipal interaction as a priority of territorial development. *Vestnik Evraziyskoy nauki [The Eurasian Scientific Journal]*, 10(6). <http://dx.doi.org/10.15862/63ECVN618> (In Russ.)

Информация об авторе

Суворова Арина Валерьевна — кандидат экономических наук, заместитель директора по научной работе, Институт экономики УрО РАН; <http://orcid.org/0000-0003-4050-2083> (Российская Федерация, 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29; e-mail: suvorova.av@uiec.ru).

About the author

Arina V. Suvorova — Cand. Sci. (Econ.), Deputy Director for Research, Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences; <http://orcid.org/0000-0003-4050-2083> (29, Moskovskaya St., Ekaterinburg, 620014, Russian Federation; e-mail: suvorova.av@uiec.ru).

Дата поступления рукописи: 17.07.2024.

Прошла рецензирование: 09.08.2024.

Принято решение о публикации: 14.09.2024.

Received: 17 Jul 2024.

Reviewed: 09 Aug 2024.

Accepted: 14 Sep 2024.