

УДК 342

Правовые барьеры на пути развития межмуниципального сотрудничества и пути их преодоления

Суслова Владислава Александровна, студент, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского, vladislava.suslova.06@mail.ru

Ерофеев Никита Сергеевич, студент, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского, nikerfeev2006@mail.ru

В статье рассматриваются правовые барьеры, препятствующие эффективному развитию межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации. Уделяется внимание специфике муниципальной власти, ориентированной на решение вопросов местного значения, однако обладающей правом вступать в законодательно допустимые взаимоотношения, направленные на взаимовыгодное взаимодействие. Подчеркивается, что межмуниципальное сотрудничество способствует частичному решению проблемы финансовой и материально-технической недостаточности муниципальных образований. Отмечается, что действующее законодательство не позволяет в полной мере реализовать потенциал данного института, что обуславливает необходимость совершенствования нормативного регулирования.

Ключевые слова: муниципальная власть, муниципальные образования, межмуниципальное сотрудничество, совершенствование законодательства, местное самоуправление.

Муниципальная власть в научной литературе рассматривается как особая форма публичной, но при этом негосударственной власти, обеспечивающая реализацию конституционного права граждан на участие в решении вопросов местного значения [1, с. 131]. При этом важно различать понятия «муниципальная власть» и «местное самоуправление», которые нередко ошибочно отождествляются.

Г. О. Шавыркин и А. С. Вьюжанин указывают, что местное самоуправление отражает общественную природу управления, где ключевую роль играют инициативы на локальном уровне, активная гражданская позиция населения и деятельность выборных представителей, выражающих интересы сообщества. В то же время муниципальная власть имеет более выраженный политико-правовой характер, предполагающий иерархическую подчиненность и строгую нормативную регламентацию [2, с. 155].

Следовательно, несмотря на то что муниципальная власть не входит в систему органов государственной власти, она занимает значимое место в механизме государственного управления. Это подтверждается положениями Конституции Российской Федерации, где народовластие закреплено как основополагающий принцип построения и функционирования всей системы публичной власти, направленной на обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина.

И. И. Овчинников подчеркивает, что, несмотря на самостоятельный характер муниципальной власти, полностью изолировать ее от государственной невозможно, т. к. органы местного самоуправления нередко наделяются отдельными государственными функциями и полномочиями [3, с. 42]. Это свидетельствует о взаимосвязанности звеньев системы публичной власти и необходимости их согласованного взаимодействия.

Действующее законодательство предоставляет муниципальным образованиям право участвовать в межмуниципальном сотрудничестве, предполагающем совместную деятельность органов местного самоуправления в целях решения задач, выходящих за рамки возможностей одной территории. А. В. Трутаев определяет межмуниципальное сотрудничество как объединение ресурсов нескольких муниципалитетов ради достижения ощутимых социально-экономических преимуществ для жителей участвующих территорий [4, с. 152].

В действующем законодательстве выделяются ключевые

формы реализации межмуниципального сотрудничества, среди которых можно отметить участие муниципальных образований в объединениях, создание совместных хозяйственных обществ и средств массовой информации (в том числе печатных и электронных), учреждение некоммерческих организаций, а также заключение договоров и соглашений, направленных на взаимодействие. Важной составляющей такого сотрудничества является координация деятельности советов муниципальных образований на уровне субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем следует отметить, что обозначенные формы межмуниципального сотрудничества не могут наделять полномочиями органов местного самоуправления.

Объединения муниципальных образований формируются с целью организации согласованной деятельности органов местного самоуправления и защиты общих интересов населения соответствующих территорий. Правовой статус таких объединений определяется в рамках общих правил, применяемых к некоммерческим организациям, функционирующим в форме ассоциаций.

Особенностью правового положения данных объединений является возложение на членов ассоциации субсидиарной ответственности по ее обязательствам. При этом порядок и размер возможной ответственности фиксируются в учредительных документах. Ассоциация не отвечает по обязательствам своих членов, что обеспечивает их самостоятельность и независимость в рамках участия в объединении.

На уровне субъектов Российской Федерации формируются советы муниципальных образований, которые служат инструментом координации и взаимодействия между муниципальными структурами, их должностными лицами и самими муниципальными образованиями. Такие советы выполняют представительные и консультативные функции, способствуя гармонизации интересов местных сообществ с региональной политикой и деятельностью органов власти.

Участники органов управления этих советов наделены правом участвовать в различных совещательных и координационных органах при исполнительных структурах субъекта Российской Федерации, особенно когда вопросы касаются обеспечения жизнедеятельности населения или реализации переданных государственных полномочий.

Одной из важнейших задач советов является подготовка и

предоставление ежегодного отчета о состоянии и развитии местного самоуправления в регионе. Этот документ направляется в высшие исполнительные органы субъекта Российской Федерации, а также во Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления. Порядок составления и представления отчета определяется нормативными актами региона, что дает возможность учитывать специфику и особенности организации муниципальной власти на местах.

Межмуниципальные хозяйственные общества представляют собой значимую форму сотрудничества муниципальных образований, направленную на объединение финансовых, материальных и иных ресурсов для совместного решения задач, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения. Как правило, такие объединения создаются в организационно-правовой форме непубличных акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью, что обеспечивает гибкость управления и позволяет повысить эффективность экономической деятельности. Решения об учреждении подобных обществ принимаются представительными органами муниципальных образований, участвующих в совместных проектах, а их деятельность регулируется положениями гражданского законодательства и профильными нормативными актами.

Кроме того, межмуниципальные хозяйственные общества могут выступать в роли соучредителей средств массовой информации — печатных и сетевых изданий, обеспечивающих информационное взаимодействие между муниципальными образованиями и способствующих освещению значимых для местных сообществ инициатив.

В числе форм межмуниципального сотрудничества значатся некоммерческие организации, создаваемые муниципальными образованиями. Такие организации могут иметь организационно-правовую форму автономных некоммерческих организаций или фондов, что предоставляет возможности для реализации социальных, культурных и образовательных проектов на уровне муниципалитетов. Решения об учреждении указанных структур принимаются представительными органами муниципальных образований, при этом их правовой статус определяется нормами гражданского права, законами о некоммерческих организациях и иными нормативными актами.

Особое значение в системе межмуниципального сотрудничества имеет Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления. Эта организация выступает координатором взаимодействия между муниципальными образованиями, советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации и иными объединениями муниципальных образований. Основная миссия ассоциации — защита и представление общих интересов органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также содействие развитию системы публичной власти на принципах самостоятельности и активного гражданского участия.

К компетенции ассоциации относится организация сотрудничества с международными организациями и зарубежными юридическими лицами, подготовка ежегодного отчета о состоянии и перспективах развития местного самоуправления, направляемого в Правительство Российской Федерации, а также участие в работе федеральных органов исполнительной власти в пределах предоставленных полномочий. В отличие от советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, передача полномочий данной ассоциации осуществляется исключительно на основании федерального законодательства, что подчеркивает ее статус и роль в единой системе публичного управления.

Следует подчеркнуть, что отсутствие в законодательстве прямого указания на нормативный акт, регулирующий процедуру подготовки и представления ежегодных докладов о состоянии местного самоуправления, не означает пробела правового регулирования. Эти вопросы детально урегулированы Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. N 1317, устанавливающим порядок мониторинга состояния и развития местного самоуправления [3].

В указанном документе определяются дополнительные показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, а также даны методические рекомендации по проведению мониторинга. Кроме того, Постановлением утверждена типовая форма ежегодного доклада главы местной администрации о достигнутых результатах и прогнозах развития на предстоящие три года.

Особое внимание уделено вопросам стимулирования эффективности муниципального управления: документ содержит методические рекомендации по распределению грантов из бюджетов субъектов Российской Федерации, направленных на поддержку муниципалитетов, достигших наилучших показателей деятельности. В нем приведен перечень критериев оценки эффективности руководителей органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений, оказывающих услуги населению, а также порядок учета мнения граждан при такой оценке.

Таким образом, можно заключить, что Постановление Правительства Российской Федерации N 1317 выполняет системообразующую функцию в сфере оценки и мониторинга деятельности органов местного самоуправления, обеспечивая единообразие подходов, прозрачность и возможность сопоставления показателей на уровне всех субъектов Российской Федерации. Несмотря на детально выстроенную систему нормативного регулирования вопросов, связанных с оценкой состояния и перспектив развития местного самоуправления, указанное Постановление не содержит прямых указаний относительно применения установленных требований к Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления. Формально можно предположить, что содержащиеся в Постановлении рекомендации распространяются и на деятельность ассоциации, однако на практике это положение не реализуется.

Так, официальный сайт Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления в настоящий момент недоступен [5], а основная информационная активность организации ограничена публикациями в социальной сети «ВКонтакте», большинство из которых либо неактуальны, либо имеют ограниченный доступ. Это вызывает сомнение в эффективности выполнения ассоциацией возложенной на нее функции по подготовке и представлению ежегодного доклада в Правительство Российской Федерации. Единственная доступная публикация, представлена в формате дайджеста, имеет преимущественно обзорный характер и не содержит структурированной аналитической информации о состоянии местного самоуправления в России [6].

В открытом доступе имеется экземпляр доклада за 2019 г., отличающийся системностью и полнотой анализа [7]. Однако в последующие годы регулярное представление подобных отчетов прекращено, что, по сути, создает правовой и информационный вакуум. Отсутствие нормативно закреплённой формы и порядка подготовки таких докладов снижает прозрачность межмуниципального взаимодействия и препятствует выявлению ключевых проблем и направлений развития муниципального уровня публичной власти.

Кроме того, на динамику межмуниципальных отношений отрицательно влияет несовершенство бюджетного законодательства, в частности норм, регулирующих предоставление межбюджетных

трансфертов из местных бюджетов. Правовое регулирование межбюджетных отношений между муниципальными образованиями во многом опирается на аналогичные нормы, действующие на уровне субъектов Российской Федерации (ст. 142 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Однако анализ ст. 136 показывает, что порядок и условия предоставления таких трансфертов раскрыты лишь частично, фактически ограничиваясь общей гипотезой.

Особого внимания заслуживает тот факт, что одна из действующих норм БК РФ содержит отсылку к ст. 18.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ, утратившей юридическую силу. Это приводит к коллизии правоприменительной практики и создает дополнительные затруднения при реализации межмуниципальных финансовых механизмов. К числу недостатков бюджетного законодательства также представляется возможным отнести отсутствие лаконичных и понятных формулировок, свободных от излишних пояснений и повторений одних и тех же терминов. Последняя проблема может быть решена путем совершенствования перечня используемых терминов, устанавливаемого ст. 6 БК РФ.

Говоря о проблемах межмуниципального сотрудничества, С. С. Руденко обращает внимание на то, что к числу негативных факторов, препятствующих его развитию, следует относить несформированность гражданского общества, а также отсутствие стабильной и устойчивой экономической базы [8].

Обе обозначенные проблемы — отсутствие четко регламентированных процедур и пробелы в бюджетном регулировании — в значительной степени обусловлены недостатками действующего законодательства. Исследователи неоднократно подчеркивают, что правовая неопределенность в сфере межмуниципального сотрудничества создает риски не только организационного, но и юридического характера.

Так, А. В. Суворова отмечает, что большинство существующих форм межмуниципального взаимодействия носят преимущественно формальный характер и зачастую создаются исключительно для соблюдения требований закона, без фактической заинтересованности участников в их функционировании [9, с. 579]. Отсутствие правовых механизмов, побуждающих муниципалитеты к рациональному использованию ресурсов и инициативному взаимодействию, формирует устойчивую институциональную пассивность и в ряде случаев может привести к правовым коллизиям, а также к риску наступления ответственности за неправомерное распоряжение муниципальным имуществом.

Аналогичный вывод содержится в исследовании В. К. Павлюченко и К. В. Малова, которые относят к числу системных проблем фрагментарность нормативной базы, регулирующей межмуниципальные отношения. По мнению авторов, разрозненность правового регулирования приводит к тому, что уполномоченные должностные лица предпочитают уклоняться от участия в межмуниципальных проектах либо ограничиваются минимальными формальными действиями [10, с. 51].

При этом, как отмечают Н. Л. Лисина и В. Ж. Баев, важным сдерживающим фактором развития межмуниципального сотрудничества остается императивный характер государственного регулирования, когда ключевые решения принимаются на уровне центра,

а муниципалитетам остается лишь исполнять установленные предписания [11, с. 348]. Это ограничивает их самостоятельность, снижает мотивацию к поиску инновационных решений и делает систему избыточно зависимой от вертикали государственной власти.

В исследовании Д. А. Коздоевой к числу проблем отнесено отсутствие целостного подхода к определению целей, задач, форм и механизмов осуществления межмуниципального сотрудничества [12, с. 1025]. Фрагментарность правового регулирования и существующие коллизии порождают трудности не только в правоприменении, но и в правоприменении. Во всех случаях фрагментарное правовое регулирование, помимо возможности повторного использования действующих правовых норм без необходимости их полной рецепции какой-либо отрасли или подотрасли права, влечет за собой и негативный эффект, выражающийся в неоднородности регулирования. Нормы различных отраслей права, носящие междисциплинарный характер, могут вступать в противоречие, которое не разрешается законодателем напрямую, равно как не устанавливаются правила, руководствуясь которыми следует устранять возникающие коллизии. Кроме того, разрозненность правового регулирования существенно затрудняет совершенствование как законодательства, так и соответствующего правового института.

Таким образом, представляется возможным заключить, что институт межмуниципального сотрудничества находится в стадии формирования, т. к. существующее правовое регулирование не лишено обоснованной предметной критики. Следует учитывать, что в условиях правового государства закон, занимающий главенствующее место в системе регулирования общественных отношений, одновременно выступает фундаментом и условием существования правовых институтов. Как следствие, несовершенство законодательства практически исключает полноценное функционирование данного института. К числу наиболее значимых проблем относятся несовершенство законодательной техники в процессе правотворчества, отсутствие системной работы по актуализации законодательства, императивность правового регулирования межмуниципального сотрудничества, а также отсутствие механизмов, обеспечивающих активное участие субъектов взаимодействия. Мы полагаем, что данный институт находится на раннем этапе формирования, вследствие чего крайне важно продолжение теоретических исследований и принятие мер, направленных на популяризацию межмуниципального сотрудничества как инструмента достижения совместных общественно полезных целей.

В заключение отметим, что на практике существуют и успешные примеры межмуниципального сотрудничества, что подтверждается опытом Московской, Краснодарской и Казанской городских агломераций. Это позволяет говорить о перспективах развития института межмуниципального сотрудничества. В качестве возможного способа повышения его эффективности может быть предложена разработка единых правил и протоколов, регламентирующих общие требования к деятельности стороне взаимоотношений в рамках межмуниципального сотрудничества. Это позволит преодолеть распространенный формализм и сформировать достаточную эмпирическую базу для определения ключевых точек роста исследуемого правового института.

Примечания

1. Газизова Л. И. К вопросу о разграничении понятий муниципальная власть и местное самоуправление // Власть. 2015. N 6.
2. Шавыркин Г. О., Вьюжанин А. С. Соотношение понятий муниципальная власть и местное самоуправление // Российская государственность: вопросы истории и права: сборник материалов научно-практической конференции. Абакан, 2024.
3. Овчинников И. И. Муниципальная власть в структуре публичной власти в Российской Федерации // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2017. N 3.
4. Трутаев А. В. Сущность межмуниципального сотрудничества // Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. N 3-2.

5. Официальный сайт Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления. URL: <https://www.varmsu.ru> (дата обращения: 11.10.2025).
6. Муниципальный вестник. 2025. N 30. URL: <https://cloud.mail.ru/public/D2an/z83kcW8KW> (дата обращения: 11.10.2025).
7. 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: доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления». URL: <https://msu-ugra.ru/news/novosti-soveta/doklad-o-sostoyanii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoy-federatsii-v-2019-godu-perspektivakh-ego-r> (дата обращения: 11.10.2025).
8. Руденко С. С. Межмуниципальное сотрудничество: виды и формы // Теория и практика общественного развития. 2017. N 4.
9. Суворова А. В. Межмуниципальное сотрудничество в России: проблемы и перспективы развития // AlterEconomics. 2024. N 3.
10. Павлюченко В. К., Малов К. В. Межмуниципальное сотрудничество: нормативно-правовое регулирование и проблемы реализации. Социологический подход к изучению феномена // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2024. N 8.
11. Лисина Н. Л., Баев В. Д. О некоторых проблемах межмуниципального взаимодействия в процессе развития агломераций в Российской Федерации // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2023. N 3.
12. Козодоева Д. А. Совершенствование правового регулирования межмуниципального сотрудничества как фактор развития местного самоуправления // Вестник науки. 2025. N 5.

English version

Legal barriers to the development of intermunicipal cooperation and ways to overcome them

Suslova Vladislava Aleksandrovna, student, Lobachevsky University

Erofeev Nikita Sergeevich, student, Lobachevsky University

This article examines the legal barriers that impede the effective development of intermunicipal cooperation in the Russian Federation. Attention is paid to the specificity of municipal authority, which is focused on resolving local issues yet possesses the right to engage in legally permissible relations aimed at mutually beneficial cooperation. It is emphasized that intermunicipal cooperation contributes to partially addressing the problem of financial and material-technical insufficiency of municipalities. The article highlights that current legislation does not fully allow the potential of this institution to be realized, which determines the need for improving the regulatory framework.

Keywords: municipal authority, municipal formations, intermunicipal cooperation, legislative improvement, local self-government.