**Аспекты организации межмуниципального сотрудничества в России**

***Павлюченко В.К.***

*Студент*

*Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Новосибирск, Россия*

*E–mail: p.vladislavk@mail.ru*

В Конституции Российской Федерации закреплено ряд положений, определяющих гарантии местного самоуправления в нашей стране. Например, подобного рода нормы содержатся в статьях 3, 12, 130, 131 и 133 Конституции. Положение статьи 12 рассматриваемого правового акта напрямую указывает на самостоятельность местного самоуправления (далее МСУ) и органов местного самоуправления (далее ОМСУ): «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1].

Исходя из конституционных положений, Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет широкий спектр вопросов местного значения и возлагает обязанности по их реализации на ОМСУ. При этом стоит учитывать то, что часто ОМСУ сталкиваются с дефицитом различного рода ресурсов (бюджетных, временных, информационных, кадровых и т.д.) при реализации возложенных на них полномочий. Еще стоит отметить, что зачастую разрешение какого-либо вопроса само по себе предполагает объединение усилий нескольких муниципальных образований (например, в социально-культурной, транспортной, жилищно-коммунальной сферах). Таким образом, можно сделать вывод о том, что современные условия, в рамках которых ОМСУ осуществляют свою профессиональную деятельность, диктуют необходимость установления и укрепления горизонтальных связей между ОМСУ, то есть развития межмуниципального сотрудничества (далее ММС).

До сих пор само по себе межмуниципальное сотрудничество и его механизмы остаются новыми для отечественной теории и практики. Зачастую ОМСУ не понимают всех возможных преимуществ горизонтальной кооперации, ввиду чего применяют на практике далеко не все возможные механизмы налаживания партнерских связей между муниципалитетами. В рамках российской науки до сих пор не сложилось единого подхода к изучению ММС. Показательным является и то, у отечественных ученых нет единого подхода к определению понятия «межмуниципальное сотрудничество», как правило исследователи дают трактовку данному термину исключительно с правовой или экономической точки зрения, во многом данная ситуация обусловлена тем, что ни в одном из федеральных законов данное понятие осталось не закрепленным. В рамках этой работы для определения понятия «межмуниципальное сотрудничество» предлагаем пользоваться определением, данным доктором юридических наук А.Н. Костюковым: «Межмуниципальное сотрудничество – муниципально-правовая конструкция, представляющая собой деятельность муниципальных образований, их органов и должностных лиц, советов и объединений муниципальных образований по организации взаимодействия муниципальных образований, выражения и защиты их общих интересов, решения смежных вопросов, в том числе в целях представления указанных интересов на федеральном и региональном уровнях и организации межмуниципального сотрудничества»[3].

В качестве основных предпосылок для развития ММС в России можно обозначить:

* Потребность обмена опытом между ОМСУ;
* Потребность в развитии муниципальных образований и реализации вопросов местного значения;
* Возможность получения синергетического эффекта ввиду объединения усилий нескольких муниципальных образований;
* Развитие конкурентных преимуществ своего муниципального образования;
* Природные, климатические и географические особенности территорий, в рамках которых ОМСУ осуществляют свою деятельность;
* Кризисные явления в национальной экономике (в том числе санкции, тренд на импортозамещение и т.д.);
* Пандемия COVID-19;
* Условия СВО.

Можно выделить и иные предпосылки, приводящие к актуализации необходимости развития межмуниципальной кооперации исходя из потребностей органов местного самоуправления. Как правило, они возникают в условиях, когда у ОМСУ находится недостаточное количество собственных ресурсов для реализации своих полномочий. Также можно говорить и о существовании предпосылок к ММС, которые возникают исходя из потребностей местных сообществ той или иной территории. Как правило, такого рода предпосылки сводятся к потребностям населения в удовлетворении своих интересов в благоприятных условиях проживания и реализации имеющихся прав и свобод.

Можно выделить несколько возможных форм (видов) реализации ММС, к которым прибегают ОМСУ:

1. Взаимодействие в рамках непосредственного (прямого) контакта ОМСУ и (или) иных уполномоченных представителей муниципальных образований (такого рода контакты могут иметь как формальный, так и неформальный характер, от чего также зависит юридическое закрепление достигнутых договоренностей и соглашений);
2. Взаимодействие в рамках Совета муниципальных образований (далее – СМО) субъекта Российской Федерации (исходя из требований статьи 66 ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ, такие советы созданы в каждом субъекте [2]);
3. Взаимодействие в рамках единого общероссийского объединения муниципальных образований (согласно положениям статьи 67 ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ, такое объединение может быть создано по инициативе не менее 2/3 СМО от общего числа существующих в РФ, к участию также могут быть приглашены и иные (помимо СМО субъектов) объединения муниципальных образований). При этом согласно положениям Закона, единое общероссийское объединение муниципальных образований не может вмешиваться в текущую деятельность входящих в него субъектов [2];
4. Взаимодействие в рамках деятельности специально создаваемых организаций межмуниципального сотрудничества (согласно положениям статей 68-69 ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ, возможными формами таких организаций являются: хозяйственное общество в виде непубличного акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью; некоммерческая организация в форме автономной некоммерческой организации или фонда [2]);
5. Взаимодействие в рамках межмуниципального печатного СМИ (согласно пункту 3 статьи 68 ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ [2]).

Исходя из положений ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ, можно отметить и то, что изначально заложено несколько возможных уровней ММС:

1. Внутрисубъектный уровень: внутри одного субъекта РФ в рамках малой группы муниципальных образований;
2. Субъектный уровень: внутри одного субъекта РФ между всеми входящими в него субъектами («Совет муниципальных образований Новосибирской области», «Совет муниципальных образований Краснодарского края» и т.д.);
3. Межрегиональный уровень: в рамках группы муниципальных образований, входящих в состав разных субъектов РФ («Ассоциация сибирских и дальневосточных городов», «Союз городов Центра и Северо-Запада России», «Города Урала» и т.д.);
4. Всероссийский уровень: между подавляющим большинством муниципальных образований РФ («Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс) (ОКМО)», «Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления»);
5. Международный уровень: между муниципальными образованиями РФ и (или ) их представителями с муниципальными образованиями иностранных государств и (или) их представителями («Объединенные города и местные власти», «Международная ассамблея столиц и крупных городов стран СНГ (МАГ)», «Породненные города» и т.д.).

Наиболее распространенной формой ММС в России является работа через СМО субъектов и заключение договоров о межмуниципальном сотрудничестве по различным сферам деятельности. Популярностью у ОМСУ пользуется и взаимодействие через специально создаваемые организации межмуниципального сотрудничества, которые чаще всего по своей организационно-правовой форме являются ассоциацией.

Одной из старейших в России организаций межмуниципального сотрудничества является Некоммерческая организация «Ассоциация сибирских и дальневосточных городов» (далее – АСДГ), которая была основана в 1986 году по предложению Института экономики и организации промышленного производства СО АН СССР главами нескольких городов Сибири (изначальное название – «Ассоциация сибирских городов»). Позитивный опыт функционирования АСДГ и результаты ее деятельности побудили к учреждению подобных организаций ММС (например: «Союз российских городов», «Сибирское соглашение», «Ассоциация городов Поволжья» и др.).

Относительно правового аспекта организации и функционирования ММС, стоит отметить, что в России в настоящее время нет отдельного закона, который регулировал бы вопросы его организации. Так, правовое регулирование осуществляется несколькими нормативно-правовыми актами: Конституция Российской Федерации (статьи 31-33, 130-133 и др.); международные акты (ратифицированные РФ соглашения); Гражданский кодекс Российской Федерации (статьи 50, 123.8 и др.); Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статьи 8, 66-69 и др.); Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; отраслевые Федеральные законы (в зависимости от вопросов, по которым организовано ММС); акты органов местного самоуправления (Уставы МО; различные порядки участия МО в организациях ММС; договоры между муниципалитетами и др.).

В настоящий момент институт межмуниципального сотрудничества в России находится на стадии становления как в научном, так и в практическом аспекте. При этом уже сегодня накоплен значительный позитивный опыт реализации механизмов ММС. У ОМСУ наблюдается значительное число предпосылок к использованию данных механизмов в своей практической деятельности, что обуславливает необходимость дальнейшего изучения ММС и тиражирования его лучших практик.

**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2020.– № 31. – Ст. 4412.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 06. окт. 2003 г. №131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – №40. – Ст. 3822.
3. Костюков, А.Н. Российская муниципально-правовая политика : моногр. / А.Н. Костюков. – М.: Юрлитинформ, 2012. – С. 186.