

Е.Е. Горяченко, К.В. Малов

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск,
Россия

**Межмуниципальное взаимодействие
как способ улучшения социально-экономической ситуации
в муниципальных образованиях**

Аннотация

В докладе анализируются проблемы межмуниципальных взаимодействий как способа улучшения социально-экономической ситуации на муниципальном уровне. На материалах очередной волны ежегодного экспертного опроса руководителей муниципальных образований, проведенного авторами весной 2021 г., дается оценка возможностей и барьеров реализации межмуниципального сотрудничества, показаны основные проблемы, возникающие в муниципалитетах в ходе реализации взаимодействий, выявлены основные институциональные и социальные препятствия и необходимые условия для их разрешения.

Ключевые слова: муниципальные образования, межмуниципальное взаимодействие, органы местного самоуправления, мониторинг социально-экономической ситуации, экспертный опрос.

E.E. Goryachenko, K.V. Malov

Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS (Novosibirsk, Russia)

**Intermunicipal interaction as a way
to improve the socio-economic situation in municipalities**

Abstract

The report analyzes the problems of intermunicipal interactions as a way to improve the socio-economic situation at the municipal level. The materials of the regular wave of the annual expert survey of municipal heads, conducted by the authors in the spring of 2021, assess the opportunities and barriers to the implementation of intermunicipal cooperation, show the main problems that arise in municipalities during the implementation of interactions, identify the main institutional and social obstacles and the necessary conditions for their solution.

Keywords: municipalities, intermunicipal interaction, local authority, monitoring of socio-economic situation, expert survey.

Межмуниципальное взаимодействие как объединение усилий и ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения выступает одним из способов улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Основополагающими принципами межмуниципального сотрудничества должны являться:

- независимость (сохранение самостоятельности органов местного самоуправления);
- добровольность (недопустимость законодательного и административного принуждения к объединению);
- наличие экономической, социальной и политической целесообразности объединения.

Следует отметить, что межмуниципальное сотрудничество – это не самоцель, а эффективный способ решения вопросов местного значения. Принципиально важно то, чтобы

все участники межмуниципального взаимодействия имели от этого соответствующую выгоду, экономический и социальный эффект.

Целью проведенного исследования являлось выявление проблем, возможностей и барьеров межмуниципального взаимодействия с позиций реальных участников этого процесса¹.

Среди основных позитивных результатов руководители муниципальных образований выделяют повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, обеспечиваемое объединением усилий и ресурсов нескольких муниципалитетов, экономия на издержках при реализации крупных инвестиционных проектов, распространение позитивного опыта, что может стать фактором повышения конкурентоспособности территории.

При этом данные наших опросов 2009-2021 гг., показывают, что ориентация на такое взаимодействие возрастает в относительно благополучные годы и снижается в кризисных условиях.

Ключевые проблемы взаимодействия связаны с диспропорциями в пространственном развитии, территориальной отдаленностью, а также со сложностью координации усилий, с наличием у муниципальных образований собственных, не всегда совпадающих интересов, поэтому негативная составляющая процесса взаимодействия в значительной мере может быть связана с возможными конфликтами интересов.

Основные барьеры, препятствующие развитию горизонтальных связей между муниципалитетами, связаны в первую очередь с несовершенством нормативно-правовой базы в области межмуниципальных взаимодействий, несогласованностью стратегий развития муниципальных образований, опасениями муниципальных властей потерять самостоятельность, стремлением сохранить собственную самодостаточность, а также с отсутствием стимулов к сотрудничеству. Кроме того, зачастую сложность взаимодействий обусловлена значительными различиями в качестве жизни в разных муниципальных образованиях. Обращают на себя внимание и такие барьеры как недоверие к договорным отношениям как способу реализации взаимодействий, а также недостаточная (с точки зрения муниципальных руководителей) заинтересованность региональных властей в развитии прямых горизонтальных связей.

Если говорить о динамике барьеров на пути межмуниципальных взаимодействий, то за последние годы наиболее существенно увеличилось значение такого препятствия для развития межмуниципальных взаимодействий как опасение муниципальных образований потерять самостоятельность, а также усиление дифференциации качества жизни центра и периферии.

Сегодня каждый второй опрошенный руководитель считает, что действующая нормативно-правовая база недостаточна для реализации межмуниципального сотрудничества. Они обращают внимание на необходимость внесения изменений прежде всего в Федеральные законы №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в Бюджетный, Градостроительный и Гражданский Кодексы Российской Федерации. По мнению опрошенных, следует урегулировать порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений, а также разработать новые рекомендации по общим вопросам такого сотрудничества и подготовить

¹ Анализ базируется на результатах экспертного опроса руководителей муниципальных образований в рамках ежегодного мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России, проводимого авторами - сотрудниками отдела социальных проблем ИЭОПП СО РАН совместно с социологической лабораторией АСДГ при участии других межрегиональных ассоциаций образований России с 2009 г. В ходе очередной волны мониторинга в апреле-мае 2021 г. опрошены 101 руководитель муниципальных образований из 48 субъектов Федерации.

отраслевые рекомендации по вопросам межмуниципального сотрудничества в разных сферах.

Неслучайно две трети опрошенных руководителей считают актуальной и крайне важной разработку основ государственной политики в области местного самоуправления, закладывающих базовые принципы для эффективного функционирования системы. Наиболее существенными из них руководители муниципальных образований считают сбалансированность объема полномочий муниципалитета и ресурсов для их осуществления, расширение экономической базы местного самоуправления, четкое разграничение полномочий в рамках единой системы публичной власти, взаимная увязка документов стратегического планирования на всех уровнях, включая муниципальный. Важнейшую роль призвана сыграть разработка основ взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, механизмов сотрудничества разных уровней публичной власти, регулирования межмуниципального взаимодействия в городской агломерации.