

УДК 323, 352.075

ПАВЛЮЧЕНКО Владислав Константинович – аспирант, ассистент кафедры государственного управления и отраслевых политик Сибирского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ (630102, Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6; p.vladislavk@mail.ru); ORCID 0009-0002-1303-2688

## ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ АССОЦИАЦИЙ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РАМКАХ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация.** Работа посвящена изучению функционирования ассоциаций межмуниципального сотрудничества на различных этапах развития публичной политики. На примере Ассоциации сибирских и дальневосточных городов показано, как подобного рода организации реагируют на внутривнутриполитические изменения, а также продемонстрированы основные направления деятельности такого рода организаций. Основная гипотеза заключается в том, что данные организации характеризуются высокой степенью устойчивости и адаптивности к политическим изменениям, способствуя своей деятельностью обеспечению внутривнутриполитической стабильности и развитию института местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, межмуниципальные ассоциации, единая система публичной власти, внутренняя политика, негосударственные структуры в государственном управлении, локальные управленческие практики

Тема межмуниципального сотрудничества (ММС) в отечественной науке не изучена в достаточной мере, в частности ввиду того, что данный механизм является относительно новым для российской практики, что отмечается в работах российских исследователей [Каримова 2012; Петроградская 2011; Суворова 2024].

Согласно же другому подходу, процессы, имеющие в себе ряд характеристик, свойственных межмуниципальному сотрудничеству, происходили в нашей стране еще в дореволюционный период. Так, например, В.В. Коняшкин в своем исследовании отмечает, что Всероссийский союз земств начал действовать в 1904 г., Союз российских городов существовал начиная с 1914 г. [Коняшкин 2015]. Однако во время централизации власти государства при СССР (с 1930-х гг.) ранее существовавшие традиции в области самоуправления уже не применялись. Своего рода «реанимация» межмуниципального движения происходит в период перестройки, где в качестве точки отсчета можно определить основание Ассоциации сибирских городов (АСГ) в 1986 г. и принятие закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>1</sup> в 1990 г. Соответственно, развитие ММС напрямую сопряжено с реализуемой государственной политикой.

При изучении ММС ряд исследователей отмечают, что организация взаимодействия муниципальных образований (МО) именно через специализированные ассоциации является самым распространенным из возможных в отечественной и зарубежной практике способом, а также обладает высокой степенью проработанности институциональных основ функционирования

<sup>1</sup> Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». – *Ведомости съезда НД СССР и ВС СССР*. 1990. № 16. Утратил силу.

подобных организаций [Вагапова 2012: 63-64; Ворошилов 2021: 144-146; Милькина 2025: 111; Плахота 2019: 17-19, 104; Суворова 2024: 578-579, 581; Остапец 2020]. Учитывая это, можно сделать вывод о наибольшей степени устойчивости взаимодействия МО именно через ассоциации ММС.

Такие организации ставят в качестве основной цели своей деятельности поддержку функционирования органов местного самоуправления (ОМСУ) в их практической деятельности, реализацию полномочий, защиту интересов ОМСУ и развитие местного самоуправления (МСУ) в России.

Все функционирующие в настоящее время ассоциации имеют свои характерные черты, особенности деятельности. Рассмотрим становление, функционирование и развитие ассоциаций ММС на примере Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ). АСДГ является старейшей из существующих муниципальных ассоциаций (организована в 1986 г. в Иркутской области), деятельность которой можно рассматривать в качестве одной из наиболее успешных локальных управленческих практик. Инициаторами создания этой ассоциации стали сотрудники Института экономики и организации промышленного производства СО АН СССР. Под эгидой Ассоциации учреждается выставочный центр «Сибирская ярмарка», издается «Сибирская газета», также был создан Университет делового администрирования для организации курсов повышения квалификации государственных служащих. При поддержке АСДГ в то время также издавался справочник «Города Сибири и Дальнего Востока», посвященный вопросам экономики муниципалитетов региона. Соответственно, инициатива создания организации исходила со стороны научного сообщества и была основана на результатах анализа социально-экономического развития сибирских городов.

К 1991 г. в данном объединении уже были 27 различных населенных пунктов, расположенных на территории Сибири и Дальнего Востока. Ее представители были привлечены как эксперты с целью подготовки самого первого из законов, появившихся в области местного самоуправления. Соответственно, здесь прослеживается возможность лоббирования интересов муниципальных образований через деятельность крупных организаций ММС.

После повсеместной ликвидации системы Советов (1993 г.) произошли значительные преобразования во всем государственном устройстве страны, включая систему МСУ. АСДГ при этом лишилась не только большей части своих членов, но и финансовой основы. На этом примере в очередной раз прослеживается влияние внутренней государственной политики на существование и развитие межмуниципального сотрудничества в стране.

Весной 1994 г. появилось новое руководство АСДГ. Оно осуществляло несколько разных видов деятельности, в частности законодательную работу как на уровне региона, так и на федеральном уровне; обмен опытом работы в городском хозяйстве; создание типовых правовых документов в сфере самоуправления. Способом решения политических задач выбрана законодательная работа, через которую представители АСДГ пытаются лоббировать интересы местного самоуправления и своих муниципальных образований<sup>1</sup>. Этот сдвиг указывает на попытку адаптироваться к новым политическим реалиям и сохранить влияние путем лоббирования интересов МСУ.

В 2025 г. Ассоциация включает в себя 55 муниципальных образований 4 типов (городские округа, городские поселения, муниципальные округа и муниципальные районы). Этот рост свидетельствует о сохраняющейся акту-

<sup>1</sup> Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. Доступ: <https://www.asdg.ru/> (проверено 29.01.2026).

альности и востребованности АСДГ как платформы для межмуниципального сотрудничества. Однако важно отметить, что качественный состав и приоритеты деятельности АСДГ изменились со временем под влиянием реформ МСУ и централизации власти.

Одной из двух своих главных миссий АСДГ считает защиту прав и интересов МО в различных органах власти и управления, что зафиксировано в уставе Ассоциации<sup>1</sup>. Эта функция выражается в том, что эксперты из АСДГ совместно с представителями других муниципальных ассоциаций всегда участвуют в законопроектной работе на федеральном уровне, затрагивающей интересы местного самоуправления. Но результаты зависят не столько от самой Ассоциации, сколько от готовности органов государственной власти вести конструктивный диалог с представителями межмуниципального движения.

Содействие органам местного самоуправления в социально-экономическом развитии городов – членов Ассоциации – вторая главная миссия АСДГ. Работа проводится практически одновременно в нескольких разных направлениях, таких как:

1) анализ данных (анализ материалов о деятельности муниципалитетов, формирование библиотеки и банков данных нормативно-правовых актов, анализ показателей социально-экономического развития);

2) обмен опытом между разными органами самоуправления на местах (организация и проведение тематических мероприятий по отраслям деятельности, обсуждение вопросов и актуальных проблем деятельности органов МСУ, работа отраслевых секций и оказание консультационной помощи органам МСУ в их практической деятельности);

3) методическое направление (разработка предложений и поправок к действующему законодательству, затрагивающему вопросы МСУ, основанных на предложениях со стороны органов МСУ Сибири и Дальнего Востока);

4) учебное направление (проведение образовательных семинаров, вебинаров и курсов повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих по наиболее актуальным вопросам практической деятельности);

5) проектное направление (разработка проектных материалов для органов МСУ и их взаимодействия).

Работа АСДГ по информационно-аналитическому направлению – это главная отличительная черта и одна из самых сильных сторон Ассоциации. В настоящее время информационная сеть, формируемая с 1992 г., содержит правовые, а также распорядительные акты органов самоуправления на местах и различных российских субъектов, данные о состоянии экономического и социального развития муниципалитетов. Архив, который был собран Ассоциацией, содержит в себе современную историю МСУ в России.

Обмен опытом между разными муниципальными образованиями в виде организации семинаров по самым насущным проблемам управления муниципалитетами – еще одно направление деятельности АСДГ. По итогам семинаров издаются методические сборники. Эффективному проведению семинаров способствует работа 17 тематических (отраслевых) секций АСДГ.

Работа АСДГ по методическому направлению состоит в участии экспертов

<sup>1</sup> Устав некоммерческой организации «Ассоциация сибирских и дальневосточных городов»: решение VII ежегодного собрания «Ассоциации сибирских и дальневосточных городов» от 25.02.1993. № 4. – *Ассоциация сибирских и дальневосточных городов*. Доступ: <https://www.asdg.ru/> (проверено 29.01.2026).

в законопроектной работе, а также в разработке методических рекомендаций по самым разным темам, например по проведению мониторинга региональных СМИ, по организации территориального общественного самоуправления в городах и др.

Учебно-консультационное направление работы АСДГ существует с 1999 г. Оно было организовано на основе работы учебно-методического центра Ассоциации. Там осуществляется обучение специалистов органов местного самоуправления. Большую часть специалистов в сфере муниципального консалтинга Ассоциация находит в регионах присутствия, и в этом проявляется самостоятельность АСДГ. По некоторым вопросам, особенно связанным с федеральным законодательством и законотворчеством, приглашают признанных экспертов из других регионов.

По сути, с образования АСДГ в России начался процесс возрождения межмуниципального движения. В настоящее время перед АСДГ стоит задача трансформации в устойчивую самоорганизующуюся систему с опорой на широкую базу местного сообщества. Комплекс проводимых мероприятий должен способствовать укреплению АСДГ как прочной базы межмуниципального сотрудничества на территории Сибири и Дальнего Востока, а также содействовать развитию системы местного самоуправления как базового института гражданского общества в Российской Федерации.

Анализ деятельности АСДГ демонстрирует пример успешной локальной управленческой практики, способствующей консолидации ресурсов, обмену знаниями и представлению интересов муниципалитетов. АСДГ предлагает муниципальным образованиям широкий спектр продуктов, обеспечивающих поддержку деятельности органов МСУ, что подтверждает ее значимую роль в развитии местного самоуправления.

На современном этапе развития института ММС начинает проследиваться значительное внешнее воздействие, возникшее преимущественно ввиду трансформации внутренней политики государства и выстраивания единой системы публичной власти. Такой тренд существенно отличает современный этап межмуниципального сотрудничества от тех, которые были ранее. Здесь же хотелось бы отметить, что сейчас среди ассоциаций ММС также выстраивается определенная иерархия взаимодействия с преобладающей ролью все-российского объединения.

Ассоциации муниципалитетов в нашей стране сейчас работают в рамках отсутствия на федеральном уровне единой продуманной стратегии развития сотрудничества между МО. В настоящее время пока что потенциал взаимодействия муниципальных ассоциаций между собой проявлен не в полной степени. Решение данной проблемы затруднено, в т.ч. и ввиду того, что на поиск наиболее подходящих организационных структур, методик работы накладывается процесс реформ, происходящих постоянно в данной сфере. Они затрагивают целиком всю муниципальную сферу. Сейчас актуализируется потребность объединения возможностей и ресурсов муниципальных образований для совместного решения наиболее важных практических задач и продвижения своих интересов, что еще раз подчеркивает значимость межмуниципального движения на современном этапе.

Ценность ассоциаций муниципалитетов заключается в т.ч. в том, что они представляют собой:

- 1) место осознания проблем развития института местного самоуправления для лоббирования интересов сообщества;
- 2) площадку для обмена положительным опытом и практиками;

- 3) канал привлечения необходимых ресурсов;
- 4) систему развития кадров для органов местного самоуправления и государственной власти.

Ассоциация, понимаемая в качестве лоббистской структуры, должна отстаивать существующие интересы в области самоуправления перед государством. Для осуществления взаимодействия с органами власти того или иного уровня, чтобы оно при этом являлось легитимным, требуется, в числе прочего, законодательное установление правового статуса ассоциаций муниципальных образований. Необходимо развивать институциональные механизмы легального воздействия на власть. Возможности появления данных механизмов предопределяются с учетом складывающейся на данный момент в стране новой реформы местного самоуправления. Региональные и межрегиональные ассоциации должны не только заниматься обменом опытом, обеспечивать данный процесс среди своих участников, но и взаимодействовать с федеральными структурами, лоббируя интересы своих членов на региональном, субфедеральном и федеральном уровнях.

Необходимо также привлекать к работе и активному взаимодействию с межмуниципальными ассоциациями научные, коммерческие и прочие существующие организации. Это следует не только из потребности предоставления новых возможностей и продуктов для муниципальных образований (которые в этом случае выступают в роли заказчика и потребителя), но и для развития самих ассоциаций, в т.ч. по вектору институционализации в качестве научных организаций, что возможно ввиду существенного накопленного опыта.

Задача всероссийской ассоциации на этапе трансформации межмуниципального сотрудничества состоит в сохранении своего статуса как самостоятельного объединения, отстаивающего права муниципальных образований и межмуниципальных ассоциаций. При этом также есть потребность в реализации методической и образовательной поддержки муниципалитетам и ассоциациям. Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления должна способствовать успешному и эффективному функционированию иных межмуниципальных организаций в настоящий период. Ей также отводится роль координатора сотрудничества между ассоциациями, инициатора реализации совместных проектов, главного организатора процесса привлечения к взаимодействию новых партнеров (в т.ч. из частного бизнеса) и защитника интересов ассоциаций и муниципальных образований на федеральном уровне.

### **Список литературы**

Вагапова Е.А. 2012. Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, принципы и методы. — *Вестник Челябинского государственного университета*. № 24(278). С. 62-65.

Ворошилов Н.В. 2021. Межмуниципальное сотрудничество в России: состояние, проблемы и перспективы развития. — *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. № 6. С. 141-159.

Каримова О.В. 2012. *Совершенствование межмуниципального сотрудничества в современной России: социологический подход*: дис. ... к.соц.н. Саратов. 259 с.

Коняшкин В.В. 2015. Исторические аспекты развития межмуниципального сотрудничества в России. — *Таврический научный обозреватель*. № 2-2. С. 47-52.

Милькина И.В. 2025. Роль межмуниципального сотрудничества в решении региональных проблем: опыт успешных проектов. — *Муниципальная академия*. № 1. С. 106-116.

Остапец О.Г. 2020. Об отдельных аспектах ассоциативного межмуниципального сотрудничества в субъектах Российской Федерации. — *Colloquium-Journal*. № 2-13(54). С. 132-133.

Петроградская А.А. 2011. *Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации*: дис. ... к.ю.н. Саратов. 199 с.

Плахота В.А. 2019. *Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России*. Чебоксары: ИД «Среда». 180 с.

Суворова А.В. 2024. Межмуниципальное сотрудничество в России: проблемы и перспективы развития. — *AlterEconomics*. Т. 21. № 3. С. 571-589.

PAVLYUCHENKO Vladislav Konstantinovich, postgraduate student, Assistant of the Chair of Public Administration and Industry Policies, Siberian Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА) (6 Nizhegorodskaja St, Novosibirsk, Russia, 630102; p.vladislav@mail.ru); ORCID 0009-0002-1303-2688

## FUNCTIONING OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION ASSOCIATIONS WITHIN THE FRAMEWORK OF A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

**Abstract.** The article is devoted to the study of the functioning of inter-municipal cooperation associations at various stages of public policy development. Using the example of the Association of Siberian and Far Eastern Cities, the author shows how such organizations react to domestic political changes, and demonstrates the main areas of activity of such organizations. The main hypothesis is that these organizations are characterized by a high degree of stability and adaptability to political changes, contributing with their activities to ensuring domestic political stability and the development of the institution of local self-government.

**Keywords:** local government, inter-municipal cooperation, inter-municipal associations, unified system of public authority, domestic policy, non-governmental structures in public administration, local management practices

---