

оригинальная статья

О некоторых проблемах межмуниципального взаимодействия в процессе развития агломераций в Российской Федерации

Лисина Наталья Леонидовна

Кемеровский государственный университет, Россия, Кемерово

<https://orcid.org/0000-0001-8707-2274>

lisina_nl@mail.ru

Баев Вячеслав Джурович

Кемеровский государственный университет, Россия, Кемерово

Поступила 23.01.2023. Принята после рецензирования 13.02.2023. Принята в печать 13.02.2023.

Аннотация: Развитие агломераций является актуальным вопросом территориального развития Российской Федерации. Процесс функционирования агломераций неизбежно влечет за собой необходимость межмуниципального сотрудничества. На основании анализа существующих моделей межмуниципального сотрудничества определены проблемы межмуниципального взаимодействия в условиях развития агломераций. Модели взаимодействия должны соответствовать требованиям федерального законодательства, нельзя однозначно утверждать о наличии идеальной формы межмуниципального сотрудничества. В субъектах Российской Федерации существуют примеры ассоциативного, договорного и хозяйственного сотрудничества, сочетание указанных форм межмуниципального сотрудничества. Устойчивый экологический и социально-экономический рост агломераций возможен только в условиях наличия организационного механизма управления агломерацией. Межмуниципальное сотрудничество выступает правовым средством, необходимым для реализации агломерационных проектов, объединения финансовых, трудовых и иных ресурсов отдельных муниципальных образований, решения вопросов территориального планирования агломерации. Отмечено, что цели и задачи создания агломераций должны служить ориентиром при выборе формы межмуниципального взаимодействия, что будет в большей степени соответствовать стандартам пространственного развития Российской Федерации. Автономность муниципальных образований в межмуниципальном сотрудничестве ограничена императивными нормами закона. Процесс межмуниципального сотрудничества, необходимого для развития агломерации, должен полностью соответствовать правовым предписаниям и запретам.

Ключевые слова: агломерация, муниципальное образование, ассоциация муниципальных образований, межмуниципальное сотрудничество, хозяйственное общество, передача полномочий

Цитирование: 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. Т. 7. № 3. С. 342–349. <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2023-7-3-342-349>

full article

Inter-Municipal Interaction in the Process of Metropolitan Agglomeration Development in the Russian Federation

Natalia L. Lisina

Kemerovo State University, Russia, Kemerovo

<https://orcid.org/0000-0001-8707-2274>

lisina_nl@mail.ru

Vyacheslav D. Baev

Kemerovo State University, Russia, Kemerovo

Received 23 Jan 2023. Accepted after peer review 13 Feb 2023. Accepted for publication 13 Feb 2023.

Abstract: The development of metropolitan agglomerations is an urgent issue in the Russian Federation because urban clusters depend on inter-municipal cooperation. The authors analyzed the existing models of inter-municipal cooperation to define the most relevant issues of metropolitan development. Since interaction models must comply with the federal legislation, an ideal form of inter-municipal cooperation does not exist. Subjects of the Russian Federation maintain associative, contractual, and economic cooperation, or a combination of these forms. Sustainable ecological and socio-economic growth of metropolitan agglomerations needs an effective governance arrangement. Inter-municipal cooperation is a legal tool that makes it possible to implement agglomeration projects, to combine financial and labor resources, to solve issues of territorial planning, etc. The form of inter-municipal interaction

should be selected in line with the goals and objectives of a particular agglomeration in order to meet the standards of spatial development of the Russian Federation. Municipalities are limited in their autonomy and inter-municipal cooperation by imperative norms of the law. Therefore, inter-municipal cooperation in the sphere of metropolitan development must fully comply with legal regulations and prohibitions.

Keywords: metropolitan agglomeration, municipal formation, association of municipal formations, inter-municipal cooperation, economic society, transfer of powers

Citation: Lisina N. L., Baev V. D. Inter-Municipal Interaction in the Process of Metropolitan Agglomeration Development in the Russian Federation. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2023, 7(3): 342–349. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2023-7-3-342-349>

Введение

Актуальной тенденцией в развитии территорий является формирование нормативной правовой базы, регулирующей отношения по функционированию агломераций. В отдельных субъектах Российской Федерации приняты законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие процессы создания агломераций, реализации агломерационных проектов. Отсутствие федерального закона об агломерациях привело к формированию различных моделей агломерационного устройства территории в зависимости от потребностей и возможностей, имеющихся в субъекте РФ.

Правовой режим агломерации должен быть основан на отраслевом федеральном законодательстве. При этом федеральные законы не адаптированы под современные проблемы агломераций. Регулирование правоотношений в области развития агломераций происходит в границах императивных предписаний и запретов. Существует действительная потребность поиска оптимальных путей развития агломераций при условии соблюдения действующего законодательства.

Организационным механизмом развития агломерации является межмуниципальное сотрудничество. В юридической науке межмуниципальное сотрудничество рассматривается как взаимодействие публично-правовых образований без территориального объединения [1]. Взаимодействие должно учитывать социальные, политические и экономические интересы муниципальных образований для эффективного управления территориями.

Межмуниципальное сотрудничество в условиях развития агломерации может быть основой для согласования интересов, объединения экономических и трудовых ресурсов с целью решения необходимых вопросов [2–5]. Межтерриториальная интеграция и кооперация предоставляют реальную возможность минимизации последствий дефицита ресурсов на отдельных территориях [6]. Межмуниципальное сотрудничество рассматривают как элемент повышения социально-экономического развития РФ в целом [7].

При этом в рамках стратегического планирования межмуниципальному сотрудничеству уделяется мало

внимания [8]. Именно тенденция развития агломераций может дать начало новому этапу совершенствования законодательства о межмуниципальном сотрудничестве.

Необходимо учитывать, что межмуниципальное сотрудничество не может подменять собой компетенцию органов местного самоуправления. Организации, которые создаются в ходе межмуниципального сотрудничества, не могут решать вопросы местного значения [9].

Формирование агломераций создает условия для развития межмуниципального сотрудничества. Объединение муниципальных образований в агломерации невозможно без взаимодействия органов местного самоуправления в сфере развития территории. Организационный механизм агломерации, безусловно, является одним из элементов, обеспечивающих устойчивый рост агломерации.

Результаты

Компетенция субъекта РФ

в области развития агломераций

Конституция РФ¹ (статьи 71, 72) закрепляет предметы ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ. Вне пределов ведения и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты России обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

При определении полномочий субъектов РФ в области нормативного правового регулирования вопросов развития агломераций необходимо учитывать исключительную компетенцию России. Такой подход позволит исключить вторжение в компетенцию федерального законодателя и обеспечить соответствие нормативных правовых актов субъекта РФ принципам федеративного устройства. Вопросы развития агломерационных процессов могут затронуть устройство и территорию России, организацию публичной власти, федеральную собственность и управление ею, федеральные энергетические системы, федеральный транспорт, пути сообщения и др.

¹ Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01.07.2020). ИПП Гарант.

Статья 76 Конституции РФ определяет систему нормативных правовых актов с позиции компетенции РФ и субъектов РФ. По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономные округа и автономная область осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Любой нормативный правовой акт регулирует определенный круг общественных отношений, составляющий предмет правового регулирования, который в сфере развития агломераций может включать в себя следующие блоки: а) общие положения: понятия, цели, задачи, принципы; б) управленческая деятельность (создание агломераций, полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере развития агломераций); в) финансирование агломерационных проектов, территориальное планирование части субъекта Российской Федерации.

Отдельные нормы нормативных правовых актов, регулирующих вопросы развития агломераций, могут охватывать такие вопросы, как комплексное развитие территории агломерации, развитие конкурентных преимуществ агломераций, формирование благоприятной среды для развития предпринимательства в агломерации, решение вопросов социальной направленности, жилищно-коммунального хозяйства, градостроительства, архитектурного планирования в агломерациях; развитие объектов энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; охрана окружающей среды; оптимизация транспортного сообщения в границах агломераций; развитие жилищного строительства; формирование единого культурного пространства; развитие туризма.

При этом указанные отрасли общественных отношений регулируются также и нормативными правовыми актами РФ. Очевидно, что развитие территории невозможно без применения норм земельного, градостроительного, экологического, транспортного, энергетического законодательства. На федеральном уровне действует широкий круг источников права, которые регулируют в том числе вопросы, возникающие при развитии агломераций. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления при оказании поддержки агломерациям по многим вопросам руководствуются также и федеральным законодательством. Развитие агломераций носит комплексный характер и учитывает отдельные вопросы отраслевого законодательства.

Исходя из предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ, необходимо признать, что вопросы развития агломераций не могут быть решены только на уровне субъектов РФ. Данная проблема непосредственно связана с применением федерального законодательства. Кроме того, нужно учитывать, что на территории городской агломерации может находиться федеральная государственная собственность, федеральные энергетические системы, федеральный транспорт, пути сообщения. Определение правового режима таких объектов находится в ведении РФ. С учетом того, что развитие агломераций носит комплексный характер, законодательство в области агломераций должно соответствовать принципам отраслевого федерального законодательства. Отметим, что в случае принятия федерального закона, который будет определять правовой режим агломераций, законодательство субъектов РФ подлежит приведению в соответствие с принятым федеральным законом.

Развитие городских агломераций непосредственно будет затрагивать вопросы застройки территории. Вопросы территориального планирования и градостроительного зонирования имеют существенное значение для развития городских агломераций в условиях межмуниципального сотрудничества. Застройка агломерации может сопровождаться подготовкой документов территориального планирования части субъекта РФ. Комплексное и устойчивое развитие территории агломерации может быть обеспечено подготовкой схемы территориального планирования части территории субъекта РФ. Такая ситуация будет являться реализацией комплексного подхода к социально-экономическому развитию агломераций и, безусловно, требовать учета принципов градостроительного законодательства.

Промышленные предприятия могут стать одним из механизмов развития агломераций (например, путем создания трудовых миграций на территории агломерации). В то же время нужно учитывать, что деятельность таких предприятий сопряжена с негативным воздействием на окружающую среду. Развитие промышленности, деятельность промышленных предприятий должны происходить исключительно при соблюдении правовых предписаний законодательства, регулирующего вопросы охраны окружающей среды. Развитие агломераций не должно приводить к повышению уровня негативного воздействия на компоненты окружающей среды. Следование принципам экологического законодательства позволит обеспечить соблюдение права на благоприятную окружающую среду, а также создание благоприятных условий для жизни населения на территории агломерации.

Действующее земельное законодательство подчеркивает важность охраны земли. Развитие городских агломераций не должно приводить к ухудшению

качественного состояния земель. Развитие агломераций должно происходить в контексте принципа рационального природопользования. Решение социально-экономических задач не должно приводить к сокращению значимости вопросов охраны земли как компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве. Застройка территории агломерации не должна приводить к необоснованному сокращению сельскохозяйственных и лесных земель.

Транспорт и энергетика являются связующими элементами между населенными пунктами, находящимися внутри территории агломерации. Развитие агломерации включает в себя строительство, реконструкцию объектов транспортной и энергетической инфраструктуры. Через развитие транспорта и энергетике возможна реализация комплексного подхода к социально-экономическому развитию агломераций. Строительство и реконструкция энергетической [10] и транспортной инфраструктуры [11] не должны причинять вред окружающей среде [12].

Таким образом, справедливо утверждать, что правовой режим агломерации, в том числе по вопросам межмуниципального сотрудничества, определяется субъектами РФ в пределах действующих федеральных законов. Для развития агломерации, реализации агломерационных проектов необходим организационный механизм, основанный на межмуниципальном сотрудничестве муниципальных образований, входящих в состав агломерации.

Формы межмуниципального сотрудничества

Анализ межмуниципального взаимодействия позволяет выделить ассоциативную, договорную и хозяйственную формы сотрудничества, которые могут быть адаптированы для удовлетворения потребностей агломераций [13–15].

Сотрудничество муниципальных образований обусловлено целями и задачами развития связей (хозяйственных, трудовых, транспортных, научно-образовательных, культурных, рекреационных и иных) между отдельными публично-правовыми образованиями [16]. Межмуниципальное взаимодействие позволяет повышать качество жизни населения, улучшать условия ведения хозяйственной деятельности, реализовывать крупные инфраструктурные проекты. Создание агломераций направлено на обеспечение устойчивого экономического роста, инвестиционной привлекательности и улучшения качества жизни населения соответствующей территории за счет сбалансированного социально-экономического и пространственного развития.

Отдельно выделяют формы межмуниципального сотрудничества в инвестиционной сфере: синхронизированный выпуск долговых обязательств, доленое финансирование объектов, реализация многосторонних концессий [17].

Выбор формы межмуниципального сотрудничества должен способствовать реализации цели создания агломерации и достижению поставленных задач. Форма межмуниципального сотрудничества должна быть наиболее адаптирована под решение социально-экономических вопросов [18]. Реализация стратегии межмуниципального сотрудничества должна привести к оперативному решению вопросов, возникающих в хозяйственной деятельности городской агломерации.

1. Ассоциативная форма

В силу частей 1 и 2 ст. 8 ФЗ № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон № 131-ФЗ)² муниципальные образования могут формировать советы муниципальных образований, иные объединения. Правовой статус таких объединений определяется нормами ФЗ № 7-ФЗ от 12.01.1996 «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ)³.

Создание ассоциации без конкретных направлений ее деятельности недопустимо. Такой подход приведет к отсутствию эффективности в деятельности ассоциации, необоснованному расходованию бюджетных средств. Объединение муниципальных образований в ассоциацию по признаку вхождения в агломерацию будет соответствовать юридической природе ассоциации как организационно-правовой формы юридического лица. Цели создания самой агломерации могут быть положены и в основу деятельности ассоциации как некоммерческой организации (ст. 11 Закона № 7-ФЗ). Однако данное утверждение не может исчерпываться только ст. 11, которая содержит указание на цель ассоциации в максимально общем виде. Цели могут быть детализованы в учредительных документах ассоциации. Практика объединения муниципальных образований широко распространена в РФ. Например, объединения муниципальных образований – такие организации, как «Союз городов воинской славы», «Союз шахтерских городов», «Союз закрытых административно-территориальных образований» и др.

Ассоциация может быть основана на концепции объединения муниципальных образований и субъекта РФ. Сотрудничество муниципальной и региональной власти содействует более эффективному обеспечению процесса развития агломераций. Сотрудничество ассоциации муниципальных образований и субъекта РФ возможно путем создания автономной некоммерческой организации.

² Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации. ФЗ № 131-ФЗ от 06.10.2003. СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

³ О некоммерческих организациях. ФЗ № 7-ФЗ от 12.01.1996. СЗ РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

С учетом практики деятельности ассоциаций муниципальных образований на территории России, которая заключается в решении, как правило, организационно-политических вопросов, такая форма сотрудничества малоэффективна для достижения социально-экономических целей и задач развития агломерации.

2. Договорная форма

Юридическое значение договорной формы межмуниципального сотрудничества заключается в возможности передачи части полномочий органов местного самоуправления поселений на уровень муниципального района. Такая возможность прямо следует из ч. 4 ст. 15 Закона № 131-ФЗ. Процедура передачи полномочий в обязательном порядке предусматривает необходимость заключения соглашения между органами местного самоуправления муниципального района и органами местного самоуправления отдельных поселений.

Вопросы территориального планирования и градостроительного зонирования могут быть предметом соглашения о передаче полномочий. Законность данной процедуры находит отражение в судебной практике⁴, что может быть положительно использовано для развития агломераций. Планирование и зонирование представляют собой неотъемлемые части устойчивого экологического и социально-экономического развития.

Данная форма межмуниципального сотрудничества представляет интерес с точки зрения развития агломераций, т. к. происходит централизация полномочий разных муниципальных образований в одном. Такая возможность представляется обоснованной для более оперативного планирования развития территории муниципального района.

С другой стороны, агломерация включает в себя и иные муниципальные образования: городской округ, муниципальный округ. Положения Закона № 131-ФЗ предусматривают возможность передачи полномочий только в рамках муниципального района. В рамках агломерации договорное сотрудничество необходимо между «ядром» и «спутниками» [19, с. 46]. Для развития агломераций данная форма межмуниципального сотрудничества может быть эффективной в случае законодательного закрепления возможности передачи полномочий органов местного

самоуправления муниципальных образований, входящих в состав агломерации, на уровень муниципального образования, являющегося центром агломерации.

Интересам агломерации соответствует возможность заключения межмуниципальных договоров по вопросам сотрудничества в различных сферах общественных отношений (ч. 4 ст. 8 Закона № 131-ФЗ). Такие договоры заключаются в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Заключение подобных соглашений отражает гибкость правовых средств в решении вопросов местного значения [20, с. 290].

3. Хозяйственная форма

Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. В то же время в силу п. 6 ст. 66 ГК РФ государственные органы и органы местного самоуправления не вправе участвовать от своего имени в хозяйственных товариществах и обществах. При определении правового статуса непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью нужно учитывать положения специальных законов: Федерального закона № 208-ФЗ от 26.12.1995 «Об акционерных обществах» (далее – Закон № 208-ФЗ)⁵, Федерального закона № 14-ФЗ от 08.02.1998 «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон № 14-ФЗ)⁶.

По смыслу п. 1 ст. 10 Закона № 208-ФЗ и п. 2 ст. 8 Закона № 14-ФЗ государственные органы и органы местного самоуправления не могут выступать учредителями общества, если иное не установлено федеральными законами. Иное установлено Законом № 131-ФЗ, который допускает создание непубличных акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью. Создание коммерческих юридических лиц в других организационных правовых формах для реализации межмуниципального сотрудничества является недопустимым⁷. Участником хозяйственного общества является именно муниципальное образование, а не отдельные органы местного самоуправления⁸. Создание хозяйственного общества с нарушением

⁴ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ № 55-КАД21-2-К8 от 23.06.2021; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ № 55-АПА19-11 от 05.12.2019. *СПС КонсультантПлюс*.

⁵ Об акционерных обществах. ФЗ № 208-ФЗ от 26.12.1995. *СЗ РФ*, 01.01.1996. № 1. Ст. 1.

⁶ Об обществах с ограниченной ответственностью. ФЗ № 14-ФЗ от 08.02.1998. *СЗ РФ*, 16.02.1998. № 7. Ст. 785.

⁷ Об оставлении без изменения решения ВС Республики Хакасия от 12.05.2004, которым было частично удовлетворено заявление о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Республики Хакасия от 25.06.1998 «Об управлении государственной собственностью Республики Хакасия» (в ред. Закона Республики Хакасия от 30.12.2003). Определение ВС РФ от 08.09.2004 по делу № 55-Г04-10. *СПС КонсультантПлюс*.

⁸ О направлении Обзора применения законодательства РФ при решении проблемных вопросов в сфере государственной регистрации и осуществления контроля за деятельностью общественных объединений, религиозных организаций и иных некоммерческих организаций. Письмо Минюста России № 11-99821/18 от 27.07.2018. *СПС КонсультантПлюс*.

указанного запрета влечет за собой риски оспаривания сделок общества, совершенных с имуществом, переданным из муниципальной собственности. Поскольку такое общество изначально создано с нарушением законодательного запрета, оно не признается собственником переданного учредителем имущества⁹.

Юридические сложности возникают в процессе создания хозяйственного общества. Учредители – муниципальные образования – обязаны внести имущество в уставный капитал общества. Однако в силу ст. 217 ГК РФ передача имущества из муниципальной собственности в частную должна соответствовать законодательству о приватизации¹⁰. Федеральный закон № 178-ФЗ от 21.12.2001 «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон № 178-ФЗ)¹¹ предусматривает такой способ приватизации муниципального имущества, как внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ. Межмуниципальное сотрудничество предполагает объединение капиталов разных муниципальных образований. Закон № 178-ФЗ не содержит правовых норм о приватизации муниципального имущества нескольких муниципальных образований, не определен правовой механизм координации приватизации муниципального имущества во всех муниципальных образованиях, входящих в состав агломерации.

Также на передачу муниципального имущества частным лицам распространяются конкурентные процедуры, предусмотренные Федеральным законом № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции»¹². Переход права владения и пользования в отношении имущества, находящегося в публичной форме собственности, происходит с проведением конкурсов или аукционов. Должностные лица органов местного самоуправления несут административную ответственность за нарушение конкурентного законодательства¹³.

Бюджетное законодательство предусматривает возможность финансирования межмуниципального хозяйственного общества путем предоставления бюджетных ассигнований в форме бюджетных инвестиций (статьи 69, 80 БК РФ¹⁴). При этом очевидными минусами межмуниципального хозяйственного общества являются реальная возможность роста кредиторской задолженности общества в ходе

его деятельности, появление признаков неплатежеспособности. Возбуждение дела о банкротстве в отношении межмуниципального общества не отвечает критериям устойчивого социально-экономического развития агломераций, т. к. может повлечь за собой оспаривание сделок, совершенных для реализации агломерационных проектов, и привлечение контролирующих лиц к субсидиарной ответственности. Интересным вопросом является разрешение споров между участниками межмуниципального хозяйственного общества в случае возникновения корпоративного конфликта.

Создание межмуниципального хозяйственного общества требует детальной проработки устава общества, распределения долей в уставном капитале общества. Нужно учитывать возможность вхождения в состав участников такого общества частных лиц.

Межмуниципальное сотрудничество возможно путем создания некоммерческих организаций. Как уже было указано, действующее законодательство допускает создание ассоциации муниципальных образований. Также в силу ч. 1 ст. 69 Закона № 131-ФЗ возможно создание автономных некоммерческих организаций, способных непосредственно выполнять агломерационные проекты, источником финансирования которых являются имущественные взносы учредителей.

Законодательство в области организации местного самоуправления в совокупности с гражданским законодательством позволяет определить наиболее оптимальную модель сотрудничества муниципальных образований [21].

Заключение

Организационный механизм развития агломераций требует создания модели межмуниципального сотрудничества, которая будет отвечать современным вызовам в развитии территорий. Существующие формы межмуниципального сотрудничества имеют как свои преимущества, так и недостатки. При этом не исключено сочетание разных форм межмуниципального сотрудничества в рамках одной агломерации.

Развитие межмуниципального сотрудничества ограничено императивными требованиями федерального законодательства. Муниципальные образования

⁹ Определение ВАС РФ № ВАС-8709/13 от 18.07.2013 по делу № А62-4038/2012. СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Обзор практики разрешения споров, связанных с применением арбитражными судами Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации». Информационное письмо Президиума ВАС РФ № 60 от 21.02.2001. СПС КонсультантПлюс.

¹¹ О приватизации государственного и муниципального имущества. ФЗ № 178-ФЗ от 21.12.2001. СЗ РФ. 28.01.2002. № 4. Ст. 251.

¹² О защите конкуренции. ФЗ № 135-ФЗ от 26.07.2006. СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹³ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа № Ф06-177/2015 от 15.09.2015 по делу № А12-5001/2015; Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции № 16-2943/2020 от 26.05.2020. СПС КонсультантПлюс.

¹⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации. ФЗ № 145-ФЗ от 31.07.1998. СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

при наличии общих целей и задач должны использовать только те формы межмуниципального сотрудничества, которые предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ. Такой подход, с одной стороны, замедляет развитие агломераций, а с другой стороны, способствует сокращению количества злоупотреблений, совершаемых органами местного самоуправления, путем минимизации их автономности в указанной сфере.

Определение необходимости применения той или иной формы межмуниципального сотрудничества при развитии агломерации должно исходить из общих интересов, потребностей населения, агломерационных проектов. Хаотичный выбор формы межмуниципального сотрудничества не обеспечит создание эффективного организационного механизма для выполнения управленческих функций. Соответствие организационного механизма целям и задачам агломерации обеспечит социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Конфликт интересов: Авторы заявили об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Conflict of interests: The authors declared no potential conflict of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

Критерии авторства: Авторы в равной степени участвовали в подготовке и написании статьи.

Contribution: All the authors contributed equally to the study and bear equal responsibility for information published in this article.

Финансирование: Исследование выполнено в рамках гранта Российского научного фонда. Соглашение № 23-28-0-0458 от 12.01.2023.

Funding: The research was supported by the Russian Science Foundation, Agreement No. 23-28-0-0458, January 12, 2023.

Литература / References

1. Остапец О. Г. Система правового регулирования межмуниципального сотрудничества в России. *Вестник Поволжского института управления*. 2017. Т. 17. № 1. С. 56–61. [Ostapets O. G. The system of legal regulation of inter-municipal cooperation in Russia. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia*, 2017, 17(1): 56–61. (In Russ.)] <https://doi.org/10.22394/1682-2358-2017-1-56-61>
2. Рагозина Л. Г. Межмуниципальное сотрудничество в России: перспективы развития с учетом адаптации зарубежного опыта к возможностям российского законодательства. *Местное право*. 2009. № 9-10. С. 31–42. [Ragozina L. G. Inter-municipal cooperation in Russia: development prospects taking into account the adaptation of foreign experience to the possibilities of Russian legislation. *Mestnoe pravo*, 2009, (9-10): 31–42. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/mwfcdp>
3. Руденко С. С. Межмуниципальное сотрудничество: виды и формы. *Теория и практика общественного развития*. 2017. № 4. С. 111–114. [Rudenko S. S. Inter-municipal cooperation: types and forms. *Theory and Practice of Social Development*, 2017, (4): 111–114. (In Russ.)] <https://doi.org/10.24158/tipor.2017.4.25>
4. Ворошилов Н. В. Межмуниципальное сотрудничество в России: состояние, проблемы и перспективы развития. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2021. Т. 14. № 6. С. 141–159. [Voroshilov N. V. Inter-municipal cooperation in Russia: status, problems and prospects of development. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2021, 14(6): 141–159. (In Russ.)] <https://doi.org/10.15838/esc.2021.6.78.8>
5. Кулешко М. Я. Межмуниципальное сотрудничество: зарубежный и отечественный опыт. *Альманах «Крым»*. 2022. № 33. С. 94–110. [Kuleshko M. Ya. Intermunicipal cooperation: foreign and domestic experience. *Almanac "Crimea"*, 2022, (33): 94–110. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/qptuo9>
6. Булгакова К. Р. К вопросу о субъектах, предоставляющих муниципальные услуги во Французской Республике и Российской Федерации. *Административное и муниципальное право*. 2016. № 7. С. 562–570. [Bulgakova K. R. On the subjects of municipal services rendering in the French Republic and the Russian Federation. *Administrative and municipal law*, 2016, (7): 562–570. (In Russ.)] <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2016.7.18031>
7. Лякишева В. Г., Шлегель А. А. Межмуниципальное сотрудничество как неотъемлемый элемент социально-экономического развития территории. *Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития: XXXV Междунар. науч.-практ. конф.* (Новосибирск, 24 февраля – 21 марта 2017 г.) Новосибирск: ЦРНС, 2017. С. 254–261. [Lyakisheva V. G., Shlegel A. A. Inter-municipal cooperation as an integral element of social-economic territorial development. *Economics and Management in the XXI Century: Development Trends: Proc. XXXV Intern. Sci.-Prac. Conf.*, Novosibirsk, 24 Feb – 21 Mar 2017. Novosibirsk: TsRNS, 2017, 254–261. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ztuemj>
8. Берсенёв В. Л. Межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество в России: обзор. *История и современное мировоззрение*. 2022. Т. 4. № 4. С. 25–32. [Bersenev V. L. Interregional and inter-municipal cooperation in Russia: review. *History and Modern Perspectives*, 2022, 4(4): 25–32. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/cbxmgo>

9. Ирискина О. В. Современные формы управления межмуниципальным сотрудничеством в Российской Федерации. *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология*. 2010. Т. 10. № 2. С. 60–65. [Iriskina O. V. Contemporary forms of management of inter-municipal cooperation in the Russian Federation. *Izvestiya of Saratov University. Sociology. Politology*, 2010, (10): 60–65. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2010-10-2-60-65>
10. Li T., Shi Z., Han D., Zeng J. Agglomeration of the new energy industry and green innovation efficiency: does the spatial mismatch of R&D resources matter? *Journal of Cleaner Production*, 2023, 383. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.135453>
11. Tan R., Pan L., Xu M., He X. Transportation infrastructure, economic agglomeration and non-linearities of green total factor productivity growth in China: evidence from partially linear functional coefficient model. *Transport Policy*, 2022, 129: 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2022.09.027>
12. Yang R., Hu Z., Hu S. The failure of collaborative agglomeration: from the perspective of industrial pollution emission. *Journal of Cleaner Production*, 2023, 387. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.135952>
13. Бабичев И. В. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества. In: Бабичев И. В., Кокин И. А., Михайлова Е. Д., Савранская О. Л., Сергеев А. А., Сивицкий В. А., Шугрина Е. С., Якутова М. А. *Правовое регулирование организации и осуществления местного самоуправления*. М.: АНХ, 2009. С. 354–393. [Babichev I. V. Legal regulation of inter-municipal cooperation. In: Babichev I. V., Kokin I. A., Mikhailova E. D., Savranskaia O. L., Sergeev A. A., Sivitskii V. A., Shugrina E. S., Yakutova M. A. *Legal regulation of the organization and implementation of local self-government*. Moscow: RANEPА, 2009, 354–393. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/qrlyrt>
14. Кабанова И. Е. Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2018. № 2. С. 90–96. [Kabanova I. E. Inter-municipal cooperation as a way of managing the municipal property management: overcoming the legal conflicts. *Imushchestvennye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii*, 2018, (2): 90–96. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/lnejgw>
15. Колесников А. В. Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие. Саратов: СГЮА, 2021. 236 с. [Kolesnikov A. V. *Organization of municipal administration in a unified system of public power: theory, features, inter-municipal interaction*. Saratov: SSLA, 2021, 236. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/njytwk>
16. Ma S., Cai Y., Xie D., Zhang X., Zhao Y. Towards balanced development stage: regulating the spatial pattern of agglomeration with collaborative optimal allocation of urban land. *Cities*, 2022, 126. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103645>
17. Ростанец В. Г., Топилин А. В., Гинзбург М. В. Инвестиционно-строительная деятельность на территории «Новой Москвы» и межмуниципальное сотрудничество. *Экономика строительства*. 2013. № 5. С. 39–44. [Rostanets V. G., Topilin A. V., Ginzburg M. V. Investment and construction in New Moscow and inter-municipal cooperation. *Construction Economics*, 2013, (5): 39–44. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/rbmtzz>
18. Chen C., Zhao D., He F., Sun F. A comprehensive multi-hazard risk assessment model for an urban agglomeration with multiple factors. *Journal of Safety Science and Resilience*, 2023, 4(1): 43–51. <https://doi.org/10.1016/j.jnlssr.2022.09.008>
19. Соломаха Д. В. Агломерация как территориальная модель межмуниципального сотрудничества. *Конституционализм и государственное устройство*. 2019. № 1. С. 44–48. [Solomaha D. V. Territorial agglomeration as a model of inter-municipal cooperations. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie*, 2019, (1): 44–48. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/vxnsjk>
20. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. 400 с. [Tikhomirov Yu. A. *Legal regulation: theory and practice*. Moscow: Formula prava, 2010, 400. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/qljiwx>
21. Межевич Н. М. Межмуниципальное сотрудничество в Российском законодательстве о местном самоуправлении. *Управленческое консультирование*. 2006. № 3. С. 61–68. [Mezhevich N. M. Inter-municipal cooperation in the Russian legislation on local self-government. *Administrative consulting*, 2006, (3): 61–68. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/kvqiyp>