

Маслихина В. Ю.

*кандидат экономических наук, доцент,
Марийский государственный технический университет*

Роль межмуниципального сотрудничества в развитии территорий

***Аннотация.** Проведенный в статье ретроспективный обзор практического опыта межмуниципального сотрудничества позволил обобщить и систематизировать основные направления и формы взаимодействия субъектов интеграционных процессов; выявить факторы, тормозящие развитие межмуниципальной кооперации; определить перспективные формы межмуниципального сотрудничества для обеспечения устойчивого социально-экономического развития территорий.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, территория, ассоциация, договор, межмуниципальное хозяйственное общество.*

The role of the inter-municipal cooperation for the development of the territories

***The summary.** The retrospective review on practical experience of the inter-municipal cooperation given in the article let summarize and synthesize the basic directions and forms of cooperation of parties of integration processes; determine factors which restrain the development of inter-municipal cooperation; define perspective forms of inter-municipal cooperation for assuring sustainable social-economic development of the territory.*

***Keywords:** local government, inter-municipal cooperation, territory, association, agreement, inter-municipal business entity.*

Двадцатилетняя история межмуниципального сотрудничества в России показала, что кооперация муниципальных образований для решения общих социально-экономических задач и защиты интересов местных сообществ, становится все более значимым фактором в развитии территорий. Муниципальное сотрудничество развивается как формальный институт, основы которого заложены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3]. В основе межмуниципального сотрудничества в России лежат следующие принципы: обязательность создания совета муниципальных образований во всех субъектах Российской Федерации; возможность их вхождения в единое общероссийское объединение муниципальных образований; а также со-

здание на добровольной основе других межмуниципальных организаций, соучредителями которых могут выступать несколько муниципальных образований. Как неформальный институт межмуниципальное сотрудничество осуществляется обычно для удовлетворения общих потребностей сопредельных муниципальных образований в сфере культуры, образования, здравоохранения и др. К таким организациям могут относиться школы, больницы, клубы и т.п., т. е. муниципальные учреждения, учредителем которых является одно муниципальное образование. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ они не могут относиться к межмуниципальным, хотя удовлетворяют общие потребности населения, проживающего на территории нескольких муниципальных образований. Данная статья посвящена вопросам становления межмуниципального сотрудничества, регулируемым муниципальным законодательством.

В России развитие межмуниципального сотрудничества осуществлялось в три этапа. Первый этап охватывал период с 1991 по 1998 год, когда были приняты первые законы о самоуправлении. Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» в статье 2 определяет, что «города, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могут объединяться в ассоциации» [1]. В России появились ассоциации муниципальных образований разных направлений — союзы городов, региональные союзы, ассоциации научных центров. Кроме того, в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» межмуниципальному сотрудничеству посвящена статья 10 [2], в которой рассматривается возможность объединения муниципальных образований в ассоциации или союзы «для координации деятельности, более эффективному осуществлению своих прав и интересов».

Второй этап продолжался с 1998 года по 2003 год и был обусловлен присоединением в 1998 году России к Европейской Хартии о местном самоуправлении, которая давала возможность органам местного самоуправления объединяться в ассоциации не только в России, но и вступать в международные ассоциации органов местного самоуправления на условиях, устанавливаемых законом [4].

Третий этап начался в 2003 году и продолжается по настоящее время, связан с осуществлением муниципальной реформы, запущенной Федеральным законом 2003 года № 131-ФЗ. Вопросам межмуниципального сотрудничества в законе посвящены статьи 8, 66, 67, 68, 69 [3]. Федеральный Закон № 131-ФЗ обязывает в каждом субъекте Российской Федерации создать совет муниципальных образований субъекта Россий-

ской Федерации «в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований» [3]. Следует отметить, что советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований в целях представления общих «интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами» [3]. Межмуниципальное сотрудничество может также осуществляться путем создания иных межмуниципальных объединений, некоммерческих организаций муниципальных образований с учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований, заключения договоров и соглашений о сотрудничестве.

В России функционируют межмуниципальные объединения разных типов. По территориальному признаку формируются национальные, международные, межрегиональные, региональные союзы и ассоциации, также объединения отдельных муниципальных образований. В зависимости от типа муниципального образования в России сформированы ассоциации городов, сельских поселений, муниципальных районов. По уровню представительства существуют объединения муниципальных образований, представительных органов муниципальных образований, мэров и другие.

В России насчитывается 23300 муниципальных образований, в настоящее время процесс формирования советов муниципальных образований в субъектах Российской Федерации практически завершился. Круг проблем, которыми занимаются Советы муниципальных образований в регионах России, очень широк. Анализ деятельности этих объединений в России показал, межмуниципальное сотрудничество направлено в основном на решение следующих задач:

- мониторинг состояния местного самоуправления в регионе;
- развитие эффективных форм совместной производственной, научно-технической, инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов, расположенных на территориях муниципальных образований;
- взаимодействие с органами государственной власти, бизнесом, общественными организациями, населением, проживающим на территориях муниципальных образований;

- мониторинг законотворческой деятельности в области местного самоуправления, участие в экспертизе нормативно-правовых актов;
- развитие форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и поддержка инициатив граждан по вопросам местного самоуправления;
- содействие в повышении квалификации муниципальных кадров.

Советы муниципальных образований представляют интересы муниципальных образований субъектов Российской Федерации в Общероссийском Конгрессе муниципальных образований (ОКМО) [8], который был создан в 2006 году как некоммерческая организация.

Общероссийский Конгресс муниципальных образований — единое общероссийское объединение региональных советов муниципальных образований, наделенное полномочиями по организации взаимодействия муниципальных образований России, по выражению и защите их общих интересов, по представлению этих интересов в федеральных органах государственной власти, по организации сотрудничества муниципальных образований РФ с международными организациями. В последние годы особое внимание в деятельности ОКМО уделяется вопросу оптимизации структуры муниципальных органов власти и развитию политической конкуренции в сфере местного самоуправления. ОКМО издает журнал «Муниципальная Россия», посвященный развитию местного самоуправления в России.

В ОКМО была выделена палата сельских поселений, деятельность которой охватывает проблемы сельского самоуправления. На сельских территориях России проживает 38 млн. человек, что составляет 27% населения страны. 19000 муниципалитетов, т.е. большая часть органов местного самоуправления, расположены в сельской местности. В большинстве сельских поселений нет достаточной ресурсной базы для поступательного развития. Концепцией устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года [10] ставится задача повышения участия сельского населения в принятии решений, дальнейшего развития сельского самоуправления, консолидации муниципальных образований в сельской местности для реализации общих интересов по преодолению дифференциации в социально-экономическом развитии города и села, прекращению депопуляции сельских территорий и выходу из кризиса. В 2010 году в городе Орле был проведен Первый Всероссийский форум сельских поселений, в 2011 году прошел Второй Всероссийский форум сельских поселений в городе

Саранске, на котором выступил Председатель Правительства Российской Федерации Владимир Путин. «Динамичное развитие государства зависит ... от качества и эффективности самого близкого к гражданам уровня власти, то есть от местного самоуправления. Именно с него, с этого уровня, и начинается Россия» — отметил В.Путин в выступлении на пленарном заседании Второго Всероссийского форума сельских поселений [14].

Кроме объединений, в которые входят исключительно муниципальные образования, в России на протяжении последних двадцати лет создано множество общественных объединений, занимающихся вопросами местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества: Союз представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Российской Федерации и Всероссийский Совет местного самоуправления. В 2003 году учрежден Союз представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Российской Федерации, в который входят 70 парламентов крупных городов России. Союз проводит совещания и конференции по вопросам совершенствования муниципального законодательства и обобщения опыта работы представительных органов и муниципальных образований России. В мае 2006 года была учреждена Общероссийская общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления» (ВСМС). Членами организации являются представители органов местного самоуправления и депутаты региональных законодательных собраний, депутаты Государственной думы, сенаторы, представители общественных организаций, частные лица. Всероссийский Совет местного самоуправления занимается мониторингом реформы местного самоуправления в Российской Федерации; совершенствованием системы местного самоуправления в России; вовлечением муниципального сообщества в процесс принятия ключевых решений, касающихся развития местного самоуправления и страны в целом; организацией обучения и консультационно-методической поддержки представителей органов местного самоуправления; организацией социальных проектов на территории муниципальных образований Российской Федерации [12]. При ВСМС созданы «Клуб мэров России», объединяющий руководителей областных центров, Клуб Глав муниципальных образований, в который входят главы городских и сельских поселений, городских округов и муниципальных районов, а также Клуб муниципальных депутатов. Клубы являются экспертными советами, отражающими интересы и точку зрения различных групп муниципального сообщества.

Исторически сложилось так, что в России хорошо развиты межмуниципальные связи между городами. Города занимают около 2% территории Российской Федерации, в них проживает почти три четверти населения России. Они обладают большими преимуществами для дальнейшего развития, учитывая их высокий кадровый, культурный, производственный, инвестиционный потенциал, хорошо развитую инфраструктуру. Союзы городов формируются по территориальному, отраслевому, демографическому и функциональному принципам. Территориальный принцип объединения характерен для городов-соседей: таких как Союз российских городов, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов Поволжья, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера, Союз поокских городов, Ассоциация вятских городов и других. Демографический подход является основополагающим в Ассоциации малых и средних городов России, Союзе малых городов Российской Федерации. К ассоциациям промышленных городов, созданных для решения общих отраслевых проблем, относятся Ассоциация городов металлургической ориентации, Ассоциация городов с объектами атомной энергетики, Межрегиональная ассоциация городов и предприятий атомной энергетики, Ассоциация шахтерских городов, Ассоциация глав городов западной промышленной зоны Красноярского края. Необходимость объединения усилий для решения отдельных функциональных задач в экономической и культурной сферах привела к созданию Союза исторических городов и регионов России, Конгресса исторических городов, Клуба городов-стратегов при Леонтьевском центре города Санкт-Петербурга, Союза «Старейшие города России». Кроме того, на территории Российской Федерации действуют международные ассоциации городов, занимающиеся проблемами городского развития: Международная ассоциация «За устойчивое развитие городов», Международная Ассамблея столиц и крупных городов стран СНГ и Балтии, Международная ассоциация породненных городов и другие.

Деятельность ассоциаций городов, направленная на решение общих местных вопросов по развитию городских территорий, невозможна без тесного сотрудничества администраций городских округов и городских поселений. Анализ российского опыта показывает, что взаимодействие и координация между органами местного самоуправления позволяют запускать и реализовывать совместные проекты по промышленно-экономическому взаимодействию и реализации муниципального заказа; по развитию взаимодействия в области культуры,

науки, социальной защиты, медицины, образования и спорта; по взаимодействию в области совершенствования управления городским хозяйством; по взаимодействию в сфере создания единого информационного пространства и применения новых технологий. Деятельность ассоциаций городов охватывает законотворческую и проектную сферы, межмуниципальное информационно-методическое взаимодействие, бенчмаркинг в организации местного самоуправления, налаживание связей с другими муниципальными ассоциациями.

В обозримой перспективе для объединения ресурсов крупных городов и их пригородных территорий в рамках городских агломераций с общей транспортной и коммунальной инфраструктурой целесообразно использоваться формы межмуниципального сотрудничества. В России насчитывается более 20 агломераций. Для своего организационного оформления городские агломерации могут использовать ассоциативную или договорную форму межмуниципального взаимодействия. Показателен пример партнерства Твери, Калининского и Рамешковского района Тверской области; создание Челябинской агломерации, которая включает города Челябинск, Копейск и 6 муниципальных районов [5], заключения соглашения между городами Красноярском, Сосновоборском, Дивногорском и 4 районами Красноярского края «Об организации и осуществлению межмуниципального инвестиционного проекта «Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 года» [13].

Наряду с этим, объединяются не только города, но и сельские муниципальные образования. Еще в 2001 году была создана Ассоциация сельских поселений, которая в 2009 году была преобразована в Ассоциацию сельских муниципальных образований и городских поселений.

Муниципалитеты и ассоциации муниципальных образований устанавливают партнерские отношения друг с другом, а также с органами государственного управления на региональном и федеральном уровне, бизнес-структурами, образовательными учреждениями, общественными организациями, политическими партиями. Договорная форма межмуниципального сотрудничества позволяет объединять финансовые средства, материальные и информационные ресурсы для решения вопросов местного значения. Для этого заключаются соглашения и договора о совместной деятельности по решению местных вопросов, информационно-методической поддержке и обмену опытом, реже хозяйственные договоры. Договорная форма взаимодействия распространяется на вертикальные связи между муниципальными образованиями разных типов. Так, органы местного самоуправления сельских поселений вынуждены заключать соглашения с органами местного самоуправления муни-

ципальных районов по передаче им части своих полномочий по решению хозяйственных и социальных вопросов, в основном связанных с предоставлением жилищно-коммунальных услуг населению (теплоснабжению, водоснабжению, газоснабжению), организации библиотечного обслуживания населения, развитию физической культуры и массового спорта, организации мероприятий по работе с детьми и молодежью и др. В половине сельских поселений собственные доходы составляют от 10% до 30% доходной части местного бюджета, в 15% сельских поселений – менее 10% доходной части местного бюджета [14]. Органы местного самоуправления поселений не располагают достаточными финансовыми ресурсами для исполнения законодательно закрепленных за ними вопросов местного значения.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения законодательством предусмотрено создание межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, которые не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления. В 2009 году по данным Министерства регионального развития в России в 18 субъектах создано 55 хозяйственных обществ [7], в основном в форме обществ с ограниченной ответственностью, преимущественно занятых вопросами организации в границах поселений тепло- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом (ООО «Межрайтопливо» в Хабаровском крае [6], ООО «Межмуниципальное предприятие жилищно-коммунального хозяйства Новжилкоммунсервис» в Великом Новгороде, ООО «Межмуниципальное предприятие «Коммунсервис» в с. Чартырь Мясниковского района Ростовской области [9] и др.). Неоспоримыми преимуществами такой формы межмуниципального сотрудничества является:

- возможность пополнения доходной части местных бюджетов за счет коммерческой деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ;
- осуществление локальных проектов, реализация которых невозможна без объединения финансовых средств нескольких муниципалитетов (собственные доходы почти половины сельских поселений составляют менее 1 млн. рублей) [14];
- получения эффекта за счет экономии на масштабе при оказании услуг нескольким муниципальным образованиям.

Однако сдерживают развитие данной организационно-хозяйственной формы межмуниципального сотрудничества противоречия законодательства. Поэтому хозяйственная межмуниципальная кооперация

вытеснена ассоциативной и договорной формами межмуниципального сотрудничества, реализующими, в основном, политические цели.

Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов, ставящих некоммерческие цели. Например, учрежден АНО «Дедовичский центр межмуниципального сотрудничества и стратегического развития» в Псковской области [9]. Данная форма межмуниципального сотрудничества практически почти не используется, так как муниципальные образования утрачивают право собственности на муниципальное имущество, передаваемое данным межмуниципальным организациям.

Органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации. Случаи создания единичны, например, в Краснодарском крае учреждено межмуниципальное периодическое печатное средство массовой информации органов местного самоуправления «Вестник органов местного самоуправления муниципального образования Курганинский район». Сельские поселения, имеющие слабую финансовую базу, за счет аккумуляирования финансовых средств могут шире использовать данную форму межмуниципальной кооперации.

Анализ сложившейся практики межмуниципального сотрудничества показал, что преимущественное развитие получила ассоциативная форма интеграции, ориентированная на политические цели. Для устойчивого социально-экономического развития территорий более значимую роль играет хозяйственное межмуниципальное сотрудничество, необходимыми условиями развития которого являются:

- совершенствование муниципального законодательства (четкая регламентация хозяйственных форм межмуниципальной кооперации и введение новых организационных форм, таких как межмуниципальное предприятие);
- закрепление за муниципальными образованиями (особенно сельскими) дополнительных источников дохода, что ограничит передачу полномочий от сельских поселений на районный уровень и стимулирует хозяйственную активность муниципальных образований.

В настоящее время в интеграционные процессы вовлечены муниципальные образования всех типов на всей территории Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество становится одним из необходимых элементов, обеспечивающих эффективное социально-экономическое развитие территорий.

Литература

1. Закон РСФСР от 6 июля 1991 года N 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст.1010. (утратил силу).
2. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506. (утратил силу).
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. Европейская Хартия местного самоуправления [принята 15 октября 1985 г.] // Федеральный правовой портал. Юридическая Россия. URL:<http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1158263&subIDc=100038615,100044489,100044499>. (Дата обращения: 10.10.2011.)
5. Бабун Р.В. Проблемы межмуниципального сотрудничества / Р.В. Бабун // Городское управление. 2009. № 6. С. 63–70.
6. Выгодина А.В. Проблемы сотрудничества муниципальных образований Хабаровского края на современном этапе / Выгодина А.В. // «Власть и управление на Востоке России». 2011. №3. URL:<http://www.dvags.ru/index.php?page=gio4&gc=gio> (Дата обращения: 17.10.2011.)
7. Информация Минрегиона России // Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М.: Издание Государственной Думы. 2010. С. 150–155.
8. Киричук С.М. Общероссийский Конгресс муниципальных образований: рассчитываем на поддержку законодателей / С.М. Киричук // Парламентское обозрение. 2006. 09. № 15(31) URL: http://www.council.gov.ru/inf_ps/parlisurvey/2006/09/42/item1394.html. (Дата обращения: 07.10.2011.)
9. Кокин И.А. Анализ российского опыта создания и функционирования межмуниципальных объединений и межмуниципальных организаций / И.Г. Кокин // Городское управление. 2010. №12. С. 54–66.
10. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года [утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010, № 50, ст. 6748.

11. Негодуйко А.В. Управление межмуниципальным экономическим сотрудничеством в регионе [Текст]: автореферат дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / А. В. Негодуйко; Байкал. гос. ун-т экономики и права. Иркутск, 2008.
12. Общероссийская общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления» [сайт]. URL: <http://www.vsmsinfo.ru>. (Дата обращения: 05.10.2011).
13. Полищук В.И. Успешная практика межмуниципального сотрудничества в целях реализации проекта «Комплексное развитие Красноярской Агломерации до 2020 год» / В.И. Полищук // Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М.: Издание Государственной Думы. 2010. С. 107–127.
14. Стенограмма выступления В.В. Путина // Доклад на пленарном заседании II Всероссийского форума сельских поселений. URL: <http://www.premier.gov.ru/events/news/15547/>. (Дата обращения: 05.10.2011).